

VI. PERSPECTIVA DE DERECHO COMPARADO

En el presente apartado se presentan conclusiones con perspectiva comparada de los sistemas regulatorios del juego.

- En el plano internacional no existen modelos regulatorios idénticos. Lo que prevalece, en particular en los sistemas analizados, son ordenamientos que se hacen cargo de un conjunto de aspectos que dan forma al núcleo de normas necesarias para regir el juego y las apuestas.
- Los espacios de regulación del juego son la expresión de la política pública adoptada por el Estado, pero también, en algunos casos, evidencian la falta de la misma. La regulación del juego, a nivel constitucional, legislativo o reglamentario, representa la orientación jurídica, económica y social que cada país adopta para la conducción de las actividades del juego.
- En la generalidad de los modelos regulatorios, los juegos con apuestas constituyen una actividad socialmente sensible, en la que está justificado imponer altas exigencias jurídicas y restricciones por razones de interés general.
- Por ello, en el entorno internacional, las licencias o permisos para la operación de juegos con apuestas requieren de una cualificación particularmente rigurosa de las entidades que buscan operar comercialmente esta clase de actividades.
- Los sistemas rectores del juego están cimentados en seis columnas esenciales:
 - El régimen de autoridad. Éste es el elemento de la regulación que define la naturaleza del órgano rector, su grado de independencia, su fortaleza estructural y financiera, así como el alcance de sus atribuciones.

- Las modalidades de juegos. Éste es el componente que determina la amplitud del juego como sector de la economía, pues una función esencial de los sistemas regulatorios del juego consiste en establecer cuáles son las actividades permitidas y prohibidas.
 - La operación de los casinos presenciales o *landbased*. Ésta es una pieza trascendente de la regulación del juego, pues implica el establecimiento de reglas para el funcionamiento ordinario de los casinos o lugares de apuestas.
 - El juego *online*. Este elemento de la regulación responde a la modalidad de juegos con apuestas que ha experimentado el mayor grado de crecimiento en los años recientes.
 - La protección de los consumidores. Los principales sistemas rectores del juego asumen que ésta es una actividad que puede tener un impacto negativo en la sociedad. Por esta razón, un elemento central de la regulación consiste en establecer medidas que tiendan a la tutela de los derechos de los consumidores.
 - Sanciones. Los ordenamientos legales predominantes en el mundo establecen sanciones para las conductas que afectan el legal desarrollo de la organización y actividad del juego.
- Entre 1947 y 2004 en México no existió una regulación que de manera exhaustiva se hiciera cargo de los componentes esenciales de un sistema rector del juego. El RLFJS es un instrumento que refleja algunos elementos regulatorios característicos de los sistemas normativos del juego, pero está acotado por la antigüedad y obsolescencia de la LFJS, así como por el principio prohibitivo que impera en ésta.
- La naturaleza y posición orgánica de la autoridad reguladora en México, al interior de la SEGOB, difiere de los sistemas rectores, que tienden a encomendar esta función a órganos colegiados que gozan de autonomía en sus decisiones, como Gran Bretaña y Estados Unidos de América.

Además, la ubicación orgánica del ente rector en el ministerio del interior revela que en México el juego es una actividad concebida como un asunto de gobernabilidad, más que como un tema de agenda económica o social. En España, en cambio, la

Dirección General de Ordenación del Juego depende del Ministerio de Economía y Hacienda; mientras que en Gran Bretaña la Comisión del Juego es un organismo público, independiente, patrocinado por el Departamento de Cultura, Medios y Deportes.

- A diferencia de las amplias facultades de regulación técnica de que gozan las autoridades del juego en el ámbito internacional, el sistema mexicano carece de previsiones para que la autoridad reguladora imponga directrices, controle y supervise la tecnología utilizada en el desarrollo de los juegos con apuestas y sorteos.
- En el sistema regulatorio mexicano no se emplea el concepto casino, a diferencia de la generalidad de los modelos rectores. No obstante, la reglamentación impone a los centros de apuestas remotas y a las salas de sorteos de números o símbolos, reglas de operación propias de los casinos.
- En el plano internacional, el universo de actividades permitidas por la legislación es muy amplio y abarca tanto el juego *landbased* como el juego *online*. En México, esas modalidades de juego se desarrollan a partir de dos grandes grupos de actividades permitidas: los juegos con apuestas y los sorteos.
- En México se regula el mecanismo de otorgamiento de licencias o permisos de manera congruente con la naturaleza de esta actividad y conforme a la tendencia internacional consistente en imponer altos requisitos.
- El caso español contiene normas semejantes a las mexicanas, como las siguientes:
 - Para el otorgamiento de licencias se debe presentar una garantía para respaldar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con los premios y pago de tasas devengadas.
 - No pueden ser titulares de licencias ni autorizaciones quienes no estén al corriente de sus obligaciones fiscales.
 - Los operadores del juego están obligados a identificar y conocer la identidad profesional o empresarial de las personas con quienes hacen negocios o establecen relaciones comerciales a fin de garantizar el origen lícito de los fondos empleados.
- En Gran Bretaña, los interesados en obtener una licencia deben presentar documentación para acreditar su solvencia personal,

financiera y legal. Además, para evaluar la idoneidad de un solicitante, las autoridades deben tomar en cuenta su identidad, finanzas, integridad, competencias y su historia criminal.

- El principio prohibitivo de la LFJS se refleja en las máquinas de apuestas, pues en México éstas se encuentran excepcionalmente permitidas y carecen de un mecanismo regulado de control y supervisión en su fabricación, certificación y operación.
- En contraparte, la regulación de las máquinas en los sistemas comparados abarca el licenciamiento de su fabricación, de su comercialización y de su empleo.
- En nuestro país existe un régimen especial para el juego estatal. La LFJS y el RLFJS no son aplicables a las agencias estatales como Pronósticos para la Asistencia Pública y Lotería Nacional, lo que se traduce en la existencia de dos sistemas diferenciados para la operación de juegos con apuestas y loterías.
- El juego *online* es el polo de mayor desarrollo en la industria del juego. Sin embargo, no existe un consenso internacional respecto de su legalización.
- La diversidad regulatoria respecto del juego *online* conduce a la coexistencia de regímenes que:
 - Permiten el juego *online* sin restricción alguna.
 - Permiten el juego *online* sólo a través de licencias nacionales.
 - Permiten el juego *online* sólo a través de monopolios estatales.
 - Permiten el juego *online* sólo en ciertas regiones o provincias.
 - Permiten el juego *online* sólo para ciertos tipos de apuestas.
 - Prohíben expresamente el juego *online*.
 - Prohíben implícitamente el juego *online*, al no establecer ninguna regulación.
- Algunos aspectos distintivos del juego *online* son los siguientes:
 - *Cross-Border Betting*. La posibilidad de cruzar apuestas no está sujeta a límites geográficos ni fronteras. Los casinos *online* tienen un alto grado de accesibilidad desde prácticamente cualquier lugar.
 - Operaciones electrónicas. Los mecanismos de pago representan uno de los eslabones más importantes en el proceso de apuestas *online*. Los sistemas más comunes de pago son las tarjetas de

- crédito y de débito, las tarjetas de prepago y las transferencias electrónicas.
- Diversidad de juegos. Los productos *online* son tan vastos como las posibilidades tecnológicas.
 - *Interactive gambling*. El juego *online* también se desarrolla mediante dispositivos móviles como teléfonos celulares y tabletas; o a través de medios digitales de comunicación como la televisión digital.
 - *Interaction*. El juego *online* ofrece la oportunidad de que el jugador determine el grado de interacción con otros apostadores, o bien que juegue en solitario.
 - Selección de casinos *online*. La preferencia de los jugadores por un casino *online* está determinada por factores como la confianza en el operador y en los procesos de pagos, pero también en los organismos reguladores y en la capacidad de éstos para evitar fraudes y solucionar conflictos.
- La prohibición del juego *online* puede originarse por razones de salud pública, de seguridad nacional o de prevención de delitos. No obstante, la mayoría de los regímenes que restringen esta modalidad se enfrentan al menos a las siguientes dificultades:
- La complejidad de perseguir operaciones en casinos *offshore*.
 - La vía de acceso a las apuestas *online* suele ser *practice sites*, es decir, portales gratuitos que ofrecen juegos semejantes o idénticos a los casinos *online* sin la apuesta de dinero, pero que al mismo tiempo conducen a los jugadores a portales de casinos *online* situados en jurisdicciones permisivas.
 - La supervisión de medidas prohibitivas del juego *online* es altamente compleja.
 - En términos recaudatorios, la prohibición del juego *online* conduce los ingresos fiscales a otras naciones.
- En los sistemas que contienen reglas permisivas del juego *online*, éste se ha convertido en un tópico de amplia regulación, pues la apertura de esta modalidad de apuestas hace necesaria la imposición de reglas y mecanismos de control.
- En la normatividad mexicana existe una permisibilidad genérica del juego *online*, acompañada de una somera referencia regulatoria.

- Por su parte, Gran Bretaña regula el juego *online* desde 2005, y en 2011 España se incorporó a los países que cuentan con una regulación del juego *online*. En Estados Unidos de América, en cambio, no hay una regulación única sobre el juego *online*, por lo que son aplicables ordenamientos locales que siguen distintos criterios. Cada estado cuenta con su propia regulación en materia de juego, incluso del que se ofrece *online*, pues la legislación federal se refiere sólo al juego *online* que se considera ilegal, pero no a todas las clases de juego.

La regulación del juego *online* supone una política pública de largo plazo. Implica variables de naturaleza económica, tecnológica y legislativa.

- La protección de los consumidores es un tema central en los sistemas rectores del juego a nivel internacional. En México, éste es un aspecto enfocado principalmente a la publicidad de los centros de apuestas remotas y salas de sorteos de números o símbolos, así como a la transparencia en la operación de los juegos con apuestas.

La tendencia internacional, sin embargo, apunta hacia el establecimiento de medidas como los registros de autoexclusión, el límite temporal y cuantitativo de las apuestas o la certificación de las máquinas y los portales de apuestas *online*.

Además, existen agencias públicas que tratan de prevenir el juego compulsivo; trabajan con personas con problemas asociados a la ludopatía, y promueven el juego responsable.

- En México, para emitir una futura ley del juego no es necesario reformar la CPEUM, pues en el artículo 73, fracción X, de ésta se establece que el Congreso de la Unión tiene la facultad de legislar en esta materia.

Lo anterior, sin embargo, significa que el juego en México deberá seguir desarrollándose a partir de las dos figuras previstas en la actualidad: a) juegos con apuestas, y b) sorteos.

- Para configurar un modelo regulatorio acorde con los sistemas predominantes a nivel global, en el futuro es conveniente que la legislación del juego y las apuestas se ocupe —al menos— de los siguientes aspectos:
 - Determinación de la política pública del juego comercial.
 - Definición de la o las autoridades administrativas reguladoras.
 - Naturaleza y adscripción orgánica de la autoridad.
 - Modalidades de juegos con apuestas y sorteos permitidos.
 - Requisitos para la obtención de permisos.
 - Obligaciones de permisionarios y operadores.
 - Reglas para la operación de cada modalidad de juego con apuestas y sorteos.
 - Máquinas de apuestas.
 - Regulación, ámbitos de autorización y de restricción del juego *online*.
 - Mecanismos de certificación.
 - Medidas de seguridad físicas y tecnológicas.
 - Cargas e incentivos fiscales.
 - Derechos de los consumidores.
 - Protección de los consumidores.
 - Propaganda y publicidad.
 - Prevención del lavado de dinero.
 - Régimen del juego estatal.
 - Facultades de verificación y sanción.
 - Régimen de infracciones y sanciones.
 - Delitos.
- Los permisionarios y operadores llevan a cabo diversas actividades que configuran el tratamiento de datos de carácter personal. Lo anterior los obliga a mantener un compromiso con los principios rectores, las obligaciones que se desprenden de éstos y los derechos ARCO.
- Los permisionarios y operadores de salas de sorteos de símbolos o números y centros de apuestas remotas deben obtener el consentimiento expreso de los titulares en los supuestos que requieran datos financieros y patrimoniales. Este caso se presenta frecuentemente en los juegos con apuestas para cumplir con las

obligaciones legales en materias de fiscalización hacendaria, prevención del lavado de dinero, etcétera.

- El avance regulatorio de la protección de datos personales en México, cuya normatividad más importante supera apenas el lustro, se encuentra en algunos temas a la vanguardia normativa en perspectiva con los modelos español y británico, y mucho más desarrollado y organizado que el modelo estadounidense.
- Los permisionarios y operadores de salas de sorteos de símbolos o números, así como de centros de apuestas remotas, se encuentran expuestos a un riesgo económico importante ante el eventual descuido en la protección de datos personales de sus usuarios.
- Es conveniente evaluar todos los procesos de gestión de los permisionarios y operadores para identificar aquellos que realmente requieren el uso de datos personales. Algunos casos son, por ejemplo: la gestión de usuarios para los centros de apuestas; la videovigilancia; la creación de perfiles de juego para cada usuario; todas aquellas relacionadas con los empleados; la verificación de identidad y edad como requisito de ingreso o trámites en los centros económicos, etcétera.
- Una práctica preventiva es la creación o adopción de protocolos de actuación. Desde el momento de la creación de un nuevo proceso de gestión de datos personales, es importante considerar la privacidad de la información. Los protocolos de actuación antes mencionados requieren de auditorías periódicas. Aunado a lo anterior, es obligatorio tener un área encargada de la contención de las incidencias. La mala atención de una solicitud de ejercicio de derechos ARCO, o la falta de conocimiento sobre el tema, pone en riesgo económico a los operadores y permisionarios.