

DIAGNÓSTICO DEL MARCO NORMATIVO Y TRIBUTARIO de los juegos con apuestas

Capítulo primero
Regulación administrativa

Ezequiel GONZÁLEZ MATUS



FUNDACIÓN
codere

DIAGNÓSTICO DEL MARCO NORMATIVO
Y TRIBUTARIO DE LOS JUEGOS CON APUESTAS

Capítulo primero
Regulación administrativa

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Serie: DOCTRINA JURÍDICA, núm. 806

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero
Secretario Técnico

Lic. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Jefa del Departamento de Publicaciones

Wendy Vanesa Rocha Cacho
Cuidado de la edición

José Antonio Bautista Sánchez
Formación en computadora

Edith Aguilar Gálvez
Elaboración de portada

El autor agradece a Fabiola Navarro Luna, por su apoyo en la investigación sobre la regulación en España, Estados Unidos de América y Reino Unido; a Lucía Álvarez Maldonado, en la investigación sobre la regulación mexicana, y a Jesús Eulises González Mejía, en la investigación sobre la protección de datos personales en la industria de los juegos con apuestas.

EZEQUIEL GONZÁLEZ MATUS

DIAGNÓSTICO
DEL MARCO NORMATIVO
Y TRIBUTARIO DE LOS JUEGOS
CON APUESTAS

Capítulo primero
Regulación administrativa



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
FUNDACIÓN CODERE

México, 2017

Primera edición: 30 de junio de 2017

DR © 2017. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

ISBN 978-607-02-9264-4

CONTENIDO

Introducción	XI
--------------------	----

CAPÍTULO PRIMERO REGULACIÓN ADMINISTRATIVA

Abreviaturas	3
I. México	5
1. Marco histórico y tipo de normatividad.....	5
2. Autoridad reguladora	8
3. Sujetos regulados	10
4. Modalidades de los juegos con apuestas.....	12
5. Reglas para la expedición de permisos.....	15
6. Vigencia de los permisos	19
7. Registro público de juegos con apuestas y sorteos	20
8. Obligaciones de los permisionarios	21
9. Obligaciones de los operadores	31
10. Reglas para la operación de juegos con apuestas y sorteos.....	32
11. Máquinas de apuestas	41

12. Juego <i>online</i>	42
13. Mecanismos de certificación	43
14. Derechos y protección de los consumidores	46
15. Régimen de infracciones y sanciones administrativas	50
16. Causas de revocación de permisos	51
17. Delitos	53
II. España	57
1. Marco histórico de la regulación	57
2. Tipo de normatividad	59
3. Autoridades del juego	61
4. Juego <i>landbased</i>	71
5. Juego <i>online</i>	73
6. Protección de los consumidores	86
7. Régimen sancionador	88
III. Reino Unido	97
1. Marco histórico de la regulación	97
2. Tipo de normatividad	98
3. Autoridades del juego	101
4. Juego <i>landbased</i>	104
5. Juego <i>online</i>	115
6. Protección de los consumidores	117
7. Régimen sancionador	119
IV. Estados Unidos de América	123
1. Marco histórico de la regulación	128

2. Tipo de normatividad	131
3. Autoridades del juego	135
4. Juego <i>landbased</i>	141
5. Juego <i>online</i>	154
6. Protección de los consumidores	162
7. Régimen sancionador	166
V. Protección de datos personales en la industria del juego . .	173
1. México	173
2. Derecho comparado	197
VI. Perspectiva de derecho comparado	211
VII. Anexos en materia de protección de datos personales	219
1. Principio de licitud	219
2. Principio de consentimiento	221
3. Principio de información	224
4. Principio de calidad	228
5. Principio de finalidad	229
6. Principio de lealtad	231
7. Principio de proporcionalidad	232
8. Principio de responsabilidad	237
9. Derechos ARCO	241
VIII. Bibliografía	247

INTRODUCCIÓN

El juego es una actividad económica y una práctica social. Por ello es un objeto de regulación. No obstante, la práctica del juego es, como muchas otras conductas sociales, anterior a la regulación del Estado.

Éste es un estudio regulatorio de los juegos con apuestas. Interesa mostrar los principales aspectos y los temas de regulación en el plano internacional. Esa información nos permitirá conocer cuál es el estado de las cosas en la normatividad mexicana.

Una premisa fundamental de esta investigación es que la legislación del juego es un espejo de la política pública, y que, a su vez, la política pública supone una definición del Estado ante este fenómeno social, para fijar sus alcances, desarrollo e influencia en la vida de las personas.

Otro enunciado primordial es que el juego es una actividad cambiante y en crecimiento. El sector de las apuestas pasa por una expansión del juego tradicional al juego *online*; al tiempo que día a día ve multiplicadas las formas y mecanismos a través de los cuales se puede participar en los juegos de azar.

En la actualidad, el juego no atiende a límites geográficos, sino que ocurre en cualquier tiempo y desde cualquier lugar.

Una consecuencia de lo anterior, que también se postula como premisa de esta investigación, es que los juegos con apuestas representan una fuente de ingresos fiscales para las naciones. Éste es un elemento central en los sistemas rectores del juego.

Además, en este estudio se reconoce que en la generalidad de los modelos regulatorios, los juegos de azar constituyen una actividad socialmente sensible, en la que está justificado imponer altas exigencias jurídicas y restricciones por razones de interés general.

Los sistemas rectores del juego, entonces, son mecanismos de salvaguarda social en la medida en que delinean el qué, quién, cómo, cuándo y dónde se puede practicar esta clase de actividades.

Todos estos componentes son los que dan sentido a esta investigación. El presente estudio no fija una posición sobre el juego como fenómeno social. Reconoce su existencia y la necesidad de ser regulado. Por esta razón nos dirigimos directamente a analizar las reglas nacionales e internacionales, a contrastarlas y a detectar tendencias legales.

Hemos seguido dos líneas de estudio: la regulación administrativa del juego y su marco tributario. Además, dentro de la primera de ellas hemos destinado un importante espacio al tema de la protección de datos personales en la industria del juego.

Nuestra principal fuente de información ha sido la ley. También se revisaron los portales de internet de cada una de las agencias del juego involucradas y las autoridades a cargo de la administración y regulación de los diversos aspectos del juego. Las fuentes secundarias son estudios de investigación u opinión con respaldo de instituciones académicas, así como opiniones de agencias privadas o entidades vinculadas con la industria del juego. Finalmente, y sólo para complementar algún aspecto coyuntural poco desarrollado por la literatura de la materia o en la legislación, se tomó en consideración información periodística sobre sucesos o hechos recientes.

La metodología empleada recurre al análisis comparado. Esto quiere decir que, en los tres planos de la investigación, primero se identificaron los principales componentes de la regulación mexicana, para enseguida diagnosticar las semejanzas y las desigualdades de ésta en relación con tres sistemas regulatorios: España, Reino Unido y Estados Unidos.

El primer caso, España, es una referencia obligada en el presente estudio, pues se distingue por su semejanza jurídica y cultural con México. Aunado a ello, es un modelo que ha presentado una evolución regulatoria reciente en Europa y ha marcado tendencia en la normatividad del juego *online*.

El Reino Unido es un mercado primario del juego, sobre todo del que se desarrolla por internet. El avance de su política regulatoria, no sólo en el campo administrativo sino especialmente en el fiscal, ha sido determinante en la configuración del actual mercado internacional del juego.

En este caso, debemos advertir que nuestro análisis comparativo se referirá a las regulaciones de los territorios de Inglaterra, Gales y Esco-

cia, razón por la cual en ciertas ocasiones haremos mención de la normatividad de Gran Bretaña para ser más exactos.

Estados Unidos representa un caso notoriamente distinto a España y Reino Unido, tanto en su enfoque regulatorio como en la instrumentación del mismo. Por ello, aporta importantes elementos para nuestra investigación.

Dada la distribución de las leyes federales y estatales norteamericanas, fueron seleccionados tres subsistemas para aproximarnos al ejercicio comparado: Nueva York, Nueva Jersey y Nevada.

Escogimos esos países porque constituyen sistemas regulatorios completos y contrastantes. En todos ellos es posible identificar una postura estatal respecto de las actividades del juego y las apuestas, sea permitiendo o prohibiendo determinadas actividades. También es posible identificar mecanismos jurídicos de autorización, control y sanción.

De especial relevancia es apuntar que esos sistemas regulatorios expresan una política pública en relación con el juego, y particularmente adoptan una posición no homogénea acerca del juego *online*.

Éstas son las razones que abonan a la utilidad de realizar un estudio comparado en que se miren distintos enfoques, se conozcan diversas políticas públicas y se exploren soluciones regulatorias dispares.

Como acotación sobre el alcance de esta investigación, debemos precisar que nuestro objeto de estudio han sido los juegos con apuestas. Esto significa que no abordaremos el segmento del azar integrado por los concursos, las rifas o sorteos, así como las celebraciones tradicionales como las carreras de caballos, las peleas de gallos o los palenques en ferias.

Así, en el capítulo referente a la regulación administrativa, primero se presenta un análisis de la normatividad mexicana de los juegos con apuestas, en el que se da cuenta de la peculiar conformación de nuestro sistema rector del juego: persiste una añeja ley que refleja una realidad social de mediados del siglo XX y, al mismo tiempo, está en vigor un reglamento que, con las limitantes que le son consustanciales, busca atajar las complejidades actuales de los juegos con apuestas que se desarrollan en México.

El caso mexicano se analiza en contraste con los principales aspectos de las legislaciones del juego en España, Gran Bretaña y Estados Unidos. El detalle de la normativa vigente en esos países es precedido por

un apartado que expone el marco histórico de cada regulación, con el fin de conocer los diferentes contextos socioeconómicos, la evolución de los modelos regulatorios y la antigüedad de los mismos.

En el plano de la regulación administrativa, a sabiendas de que no encontraríamos modelos idénticos, se procuró establecer elementos comunes en los sistemas que rigen el juego en la actualidad. Así, se presentan las tendencias que imperan en aspectos como la autoridad rectora, los sujetos regulados, las modalidades de juego permitidas en los distintos regímenes, las reglas para la expedición de permisos o licencias, la operación del juego *landbased* y *online*, la protección de los consumidores, los mecanismos de certificación, así como el tratamiento de infracciones y sanciones.

El capítulo relativo al marco tributario postula como premisa fundamental que se debe tributar por las ganancias obtenidas en juegos y sorteos. Por ello, el propósito de este trabajo es discernir sobre cómo se debe tributar; cuáles son los ingresos o gastos que deben tributar; a qué tasa; qué nivel de gobierno debe establecer contribuciones y bajo qué reglas cobrarlas; si esta actividad económica debe tributar de manera diferenciada; si la tributación debe responder a fines extrafiscales con el propósito de reemplazar su regulación administrativa. En fin, este capítulo aspira a dar respuesta a cada una de estas interrogantes, y para ello nos hemos auxiliado de experiencias comparadas con España, Reino Unido y Estados Unidos.

De tal suerte, el capítulo segundo se ha organizado en siete secciones que obedecen a las metodologías deductiva, analítica, comparada y documental. Con la finalidad de brindar un panorama completo sobre la tributación de esta industria en México, el primer apartado documenta cifras que ilustran cuánto percibe el Estado mexicano por ingresos tributarios y no tributarios, así como cuánto está dispuesto a gastar el particular en esta industria del entretenimiento.

En un segundo apartado se analiza la arquitectura del sistema nacional de coordinación fiscal en torno a la imposición sobre juegos y sorteos con apuestas permitidos, para ello se revisaron tesis jurisprudenciales y la legislación aplicable. En un tercer apartado se examina si el régimen fiscal de juegos y sorteos con apuestas permitidos responde a finalidades extrafiscales o no; consecuentemente, en el siguiente apartado se estudia si este régimen está construido sobre las bases

de justicia tributaria contemplada en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución.

También se aborda el marco jurídico que regula la prevención del lavado de dinero en el juego con apuestas y sorteos. En el siguiente apartado se examina si en el Estado mexicano los juegos *online* tributan o no; con ello se hace el cierre del estudio sobre el marco tributario mexicano. En el siguiente numeral se repasan de manera descriptiva los regímenes tributarios de España, Reino Unido y Estados Unidos, esto con la finalidad de realizar hallazgos y comparaciones entre los distintos regímenes que permitan mejorar la tributación en México de este sector.

Los apartados siguientes se ocupan de brindar conclusiones y recomendaciones, y en los anexos están comprendidos todos los impuestos, tanto estatales como municipales, que gravan esta industria en México.

Tal como se podrá observar, este trabajo tiene varias aristas que se examinan desde la tributación, con la intención de escudriñar y descubrir las mejores prácticas contributivas en este sector, y que permitan un desarrollo ordenado y regulado del juego con apuestas en México.

Finalmente, en esta investigación también se presenta un capítulo relativo a la protección de datos personales en la industria del juego.

Éste es un apartado novedoso y trascendente.

Responde, en primer lugar, a que una de las adecuaciones normativas de mayor aliento en nuestro país consistió en elevar a rango constitucional la protección de datos personales como un derecho fundamental.

Además, consideramos necesario desarrollar esta materia en un capítulo independiente, porque las características del modelo de protección de la información personal en México hacen que el cuidado y la responsabilidad que conlleva el trabajo con los datos de los individuos sea una carga jurídica, administrativa y económica de importancia mayor para todos los sujetos obligados.

Así, el sector de los juegos con apuestas enfrenta un reto considerable en el tratamiento de los datos personales de sus usuarios.

En esta sección, nuestro punto de arranque es que la protección de datos se erige como un área robusta e integral de protección de un derecho fundamental con un entramado normativo que regula transversalmente todos los procesos administrativos y económicos que involucren información personal de manera taxativa; medidas de cuidado particu-

lares; medios de verificación; importantes sanciones administrativas y económicas, así como la presencia de un órgano especializado para el seguimiento de la implementación de la nueva normatividad, su verificación y posible sanción.

Los sujetos responsables, es decir, los permisionarios y operadores, deben cumplir con ocho principios que les generan decenas de obligaciones. Aunado a ello, deben garantizar el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y de oposición.

Para el análisis comparado de esta sección también se revisaron los modelos europeo y norteamericano. Lo que se pretende es aportar una visión que identifique los principios, derechos y, sobre todo, los mayores retos que tiene frente a sí el sistema rector del juego en México para armonizarlo con las tendencias predominantes en la protección de datos personales.

Mayo de 2017

CAPÍTULO PRIMERO

REGULACIÓN ADMINISTRATIVA

ABREVIATURAS

AEPD	Agencia Española de Protección de Datos.
CCF	Código Civil Federal.
COPPA	<i>Children's Online Privacy Protection Act.</i>
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
CPJ	Consejo de Políticas del Juego.
DCMS	Departamento de Cultura, Medios y Deportes.
Derechos ARCO	Derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición.
DGJS	Dirección General de Juegos y Sorteos.
DoJ	Departamento de Justicia.
DPA	<i>Data Protection Act.</i>
FACTA	<i>Fair and Accurate Credit Transactions Act.</i>
FCRA	<i>Fair Credit Reporting Act.</i>
FTC	<i>Federal Trade Commission.</i>
HIPAA	<i>Health Insurance Portability and Accountability Act.</i>
ICO	<i>Information Commissioner.</i>
INAI	Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
LCCP	Condiciones de la Licencia y Códigos de Práctica.
LFJS	Ley Federal de Juegos y Sorteos.
LFMN	Ley Federal sobre Metrología y Normalización.
LFPC	Ley Federal de Protección al Consumidor.
LFPDPPP	Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares.

LFPIORPI	Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita.
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
LOPD	Ley Orgánica 15/1999 de Protección de Datos de Carácter Personal.
LORTAD	Ley Orgánica 5/1992 de Regulación del Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal.
LR SIC	Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia.
NJAC	Código Administrativo de Nueva Jersey.
NRS	Estatutos de Nevada.
NYCRR	<i>New York Codes Rules and Regulations.</i>
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
OPPA	<i>Online Privacy Protection Act.</i>
RGPD	Registro General de Protección de Datos.
RISEGOB	Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.
RLEJS	Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.
RLFPDPPP	Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares.
SAT	Sistema de Administración Tributaria.
SEGOB	Secretaría de Gobernación.
UE	Unión Europea.
UIGEA	<i>Unlawful Internet Gambling Enforcement Act.</i>
UMA	Unidades de Medida y Actualización.

I. MÉXICO

1. Marco histórico y tipo de normatividad

La industria del juego en México tiene tres ejes rectores: la CPEUM, la LFJS y el RLFJS.

A nivel constitucional, el basamento del sistema rector del juego está en la fracción X del artículo 73, que faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos. Ésta es una atribución legislativa que fue incorporada a la CPEUM el 29 de diciembre de 1947, con el propósito de abrir el cauce legislativo a una materia que antes no tenía ningún referente regulatorio en México.

Enseguida, la LFJS —expedida el 31 de diciembre de 1947— se erigió como el tronco regulatorio del sector del juego. Es un ordenamiento integrado por diecisiete artículos que someramente regulan los principios conforme a los cuales ha de desarrollarse esta clase de actividades. La LFJS no ha sido modificada ni una sola vez desde su entrada en vigor.

Durante 57 años, la LFJS fue el único instrumento jurídico que reguló esta materia, hasta 2004, en que el RLFJS fue expedido por el presidente de la República.

En el RLFJS se establece de manera expresa y específica cuáles actividades están permitidas por la ley, y se regula la operación de las mismas. También se señalan los requisitos y obligaciones para quienes pretendan operar establecimientos en los que se realicen los juegos con apuestas y sorteos permitidos en México.

Además, en otros tres ordenamientos también existen normas aplicables al ámbito del juego:

- La LOAPF y el RISEGOB establecen el régimen primigenio de facultades de la SEGOB y de sus unidades administrativas.
- La LFPIORPI cataloga a los juegos con apuestas y sorteos como actividades vulnerables, y establece reglas para su operación y control. La intención de dichas normas es restringir la operación de recursos de procedencia ilícita en las operaciones de la industria del juego.

El desarrollo de la regulación del juego no ha estado exento de iniciativas legislativas para emitir una nueva legislación, ni de controversias sobre la validez del RLFJS.

Durante las últimas dos décadas, en el Congreso mexicano se han presentado nueve iniciativas de ley del juego, apuestas y casinos; todas ellas sin éxito.¹

En 1999, 2003 y 2004 —es decir, antes de la expedición del RLFJS— se presentaron tres iniciativas que ni siquiera fueron dictaminadas por el Poder Legislativo mexicano.

Luego de publicado el RLFJS se presentaron cuatro iniciativas de ley ante la Cámara de Diputados en 2008, 2011 y 2014, y otra más se presentó en 2013 ante la Cámara de Senadores.

De todas ellas, sólo la propuesta de 2014 logró ser discutida y avalada por la Cámara de Diputados. El dictamen fue aprobado en la sesión del Pleno celebrada el 3 de diciembre de 2014, con 297 votos a favor de los 347 diputados presentes.² Pasó a la Cámara de Senadores para su discusión, pero en esta instancia no ha sido dictaminada.

¹ En orden cronológico, las iniciativas son: Ley de Juegos con Apuestas, Sorteos y Casinos (3 de marzo de 1999), Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos (29 de abril de 2004), Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos (11 de diciembre de 2008), Ley Federal de Juegos (23 de abril de 2013), Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos (27 de noviembre de 2014).

² Votación en lo general.

I. MÉXICO

Por otra parte, el RLFJS ha sido modificado en dos ocasiones: la primera el 19 de octubre de 2012, y la segunda un año después, el 23 de octubre de 2013.

En la primera ocasión se hicieron cinco reformas y cuatro adiciones, que consistieron en lo siguiente:

- Se modificó la denominación de la autoridad, que pasó de Dirección General Adjunta de Juegos y Sorteos a Dirección General de Juegos y Sorteos.
- Se introdujo una definición del concepto “azar”: “casualidad a que se fia el resultado de un juego, el cual es completamente ajeno a la voluntad del jugador”.
- Se estableció que la prohibición general de las máquinas tragamonedas tendrá como excepción a aquellas que cuenten con permiso expreso de la SEGOB.
- Se estableció que la publicidad y propaganda deberán incluir mensajes que inviten a las personas a jugar de manera responsable y con el principal propósito de entretenimiento, diversión y esparcimiento.
- Se otorgó al Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos la facultad de emitir una opinión no vinculante sobre el otorgamiento, modificación, renovación o ampliación de permisos para la operación de centros de apuestas remotas y salas de sorteos de números.
- Se incorporó que los permisos para hipódromos, galgódromos, frontones, así como para centros de apuestas remotas y salas de sorteos de números deberán otorgarse únicamente con relación a un establecimiento, y por ningún motivo podrán operar diversos establecimientos bajo un mismo permiso.

El segundo decreto por el que fue modificado el RLFJS incluyó 24 cambios: dieciséis reformas, seis adiciones y se derogaron dos disposiciones. Los siguientes son sus aspectos más relevantes:

- Se estableció el plazo de un año como vigencia mínima de los permisos para hipódromos, galgódromos, frontones, centros de apuestas remotas y salas de sorteos de números.

- Se añadió la modalidad de sorteos de números a través de máquinas, incorporando al reglamento un capítulo que los regulan.
- Se añadió la modalidad de sorteos de símbolos.

En el plano de las disputas judiciales, tanto la expedición como las modificaciones al RLFJS fueron impugnadas por la Cámara de Diputados ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

No obstante, la Suprema Corte confirmó la validez del RLFJS en las controversias constitucionales promovidas en 2004 y 2012, mientras que la impugnación de 2013 fue sobreseída.³

2. *Autoridad reguladora*

En México, la función reguladora del juego le concierne a una autoridad de naturaleza administrativa que forma parte del Poder Ejecutivo Federal.

A la SEGOB le corresponde regular, autorizar, controlar y vigilar los juegos con apuestas y sorteos; además, tiene la facultad de efectuar la interpretación administrativa de la LFJS y del RLFJS (artículos 27, fracción XXXVII, LOAP; 3o., LFJS y 2o., RLFJS).

A su vez, al interior de la SEGOB son dos las instancias que cuentan con atribuciones en esta materia: la Unidad de Gobierno y la Dirección General de Juegos y Sorteos. Acompaña a esas unidades administrativas el Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos (artículos 14, RLFJS, y 2o., apartado B, fracciones I y XXVIII, RISEGOB).

Las atribuciones de la SEGOB pueden clasificarse con base en su objeto:

a) Atribuciones interpretativas, como son:

- Ejercer la interpretación administrativa de la LFJS y del RLFJS (artículo 2o., RLFJS).

³ Controversias constitucionales 97/2004, 123/2012 y 114/2013.

I. MÉXICO

- Resolver, caso por caso, respecto de las actividades que no estén expresamente contempladas en la LFJS y el RLFJS (artículo 2o., RLFJS).

b) Atribuciones para otorgar autorizaciones, dentro de las que se encuentran:

- Otorgar permisos para (artículos 4o., LFJS y 20, RLFJS):
 - La instalación de centros de apuestas remotas.
 - La instalación de salas de sorteos de números o símbolos.
 - La apertura y operación del cruce de apuestas en hipódromos.
 - La apertura y operación del cruce de apuestas en galgódromos.
 - La apertura y operación del cruce de apuestas en frontones.
- Autorizar la explotación de un permiso en unión de un operador, mediante algún tipo de asociación en participación, prestación de servicios o convenio de cualquier otra naturaleza (artículo 30, RLFJS).
- Autorizar las reglas y límites al permisionario para pagar los premios correspondientes a las apuestas cruzadas y captadas en los centros de apuestas remotas (artículo 82, RLFJS).
- Aprobar la mecánica de captación de apuestas empleada por los establecimientos que capten apuestas vía internet, telefónica o electrónica (artículo 85, párrafo 2, RLFJS).
- Autorizar la realización de sorteos de números o símbolos a través de máquinas (artículo 137 bis, RLFJS).

c) Atribuciones ejecutivas, como las que siguen:

- Atender los asuntos donde sea necesaria la coordinación y colaboración de la SEGOB con otras autoridades en materia de juegos con apuestas y sorteos (artículo 2o., RLFJS).
- Establecer estrategias encaminadas al combate de las actividades que estén prohibidas por la legislación de la materia (artículo 2o., RLFJS).
- Ejecutar políticas y programas tendentes a la realización, desarrollo y operación de los juegos con apuestas y sorteos (artículo 16, fracción III, RISEGOB).

- Integrar una base de datos sobre juegos con apuestas y sorteos (artículo 17, RLFJS).

d) Atribuciones de vigilancia, como son:

- Supervisar y vigilar el cumplimiento de los términos y condiciones que se hayan establecido en los permisos (artículo 16, fracciones I y II, RISEGOB).
- Designar inspectores para el control y vigilancia de los juegos con apuestas y sorteos (artículo 139, RLFJS).
- Enviar inspectores para verificar la evolución de los eventos (artículo 127, RLFJS).
- Presentar denuncias por la posible comisión de conductas constitutivas de delito en materia de juegos con apuestas y sorteos (artículo 16, fracción VI, RISEGOB).

e) Atribuciones regulatorias, dentro de las cuales están:

- Emitir criterios y normas de carácter general para que los órganos técnicos de consulta se registren ante la SEGOB (artículo 3o., fracción XIV, RLFJS).
- Formular las disposiciones relativas a la organización y funcionamiento del Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos (artículo 15, fracción VII, RLFJS).
- Establecer lineamientos para que el permisionario mantenga e incremente periódicamente el capital fijo de la sociedad (artículo 29, fracción VIII, RLFJS).

f) Atribuciones de sanción en el ámbito administrativo, es decir, de aquellas conductas que no impliquen un delito (artículos 17, LFJS y 147, RLFJS).

3. *Sujetos regulados*

En México, los sujetos regulados por el sistema rector del juego son todas aquellas personas a quienes la LFJS o el RLFJS les concede de-

terminados derechos, les impone alguna obligación o les otorga cierta facultad administrativa.

El universo de sujetos que están regulados se integra por personas físicas, personas morales de índole mercantil y personas morales con carácter de autoridad.

Las autoridades están reguladas desde la perspectiva jurídica de las facultades administrativas, mientras que los particulares están sujetos a un régimen de derechos, obligaciones y sanciones.

Así, tenemos que son sujetos regulados:

- La SEGOB, en particular el subsecretario de Gobierno, la Unidad de Gobierno, la Unidad General de Asuntos Jurídicos, la Dirección General de Juegos y Sorteos, la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, el Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos, así como el titular del órgano interno de control.
- Las autoridades federales.
- Las autoridades de las entidades federativas, de los municipios y de las delegaciones del Distrito Federal, ahora Ciudad de México.
- Los solicitantes de permisos.
- Los permisionarios, es decir, las personas físicas o morales a quienes les sea otorgado un permiso para llevar a cabo alguna actividad en materia de juegos con apuestas y sorteos.
- Los operadores, que son las sociedades mercantiles con quienes el permisionario puede contratar o asociarse para explotar su permiso.
- Los beneficiarios, es decir, las personas físicas que sin tener necesariamente el carácter de titular de una acción o parte social de la sociedad permisionaria, reciben a través de cualquier figura jurídica los frutos producidos por la explotación de un permiso y ejercen finalmente, directa o indirectamente, el control de la permisionaria, además de los derechos corporativos de accionista o titular de parte social, a través de quienes son los titulares, y tienen en los hechos la posibilidad de influir o tomar decisiones de la permisionaria o, en su caso, de recibir los beneficios.
- Los participantes o jugadores.

- Los inspectores, que son servidores públicos de la SEGOB.
- Los órganos técnicos de consulta, que son asociaciones civiles que por su especialización y experiencia en materia de hipódromos, galgódromos, frontones o carreras de caballos en escenarios temporales, son consultados por la SEGOB para el otorgamiento de los permisos correspondientes a su especialidad.
- Los jugadores, árbitros, corredores de apuestas o cualquiera otra persona que desempeñe funciones en el espectáculo, juego, establecimiento o sorteo.
- Los empresarios, gerentes, administradores, encargados y agentes de loterías o sorteos que no cuenten con autorización.
- Los dueños, organizadores, gerentes o administradores de casa o local, abierto o cerrado, en que se efectúen juegos prohibidos o con apuestas, sin autorización de la SEGOB.
- Los que, sin autorización de la SEGOB, intervengan en la venta o circulación de billetes o participaciones de lotería o juegos con apuestas que se efectúen en el extranjero.
- Los que alquilen un local para la realización de juegos prohibidos, o con apuestas, o para efectuar sorteos sin permiso de la SEGOB.

4. Modalidades de los juegos con apuestas

El sistema regulatorio del juego está cimentado en dos figuras:

- Los juegos con apuestas.
 - Los sorteos.
-

La LFJS tiene como punto de partida un principio restrictivo, conforme al cual están prohibidos los juegos de azar y los juegos con apuestas. No obstante, la misma ley enlista una serie de actividades que pueden ser autorizadas por la SEGOB, aun cuando en ellas se crucen apuestas.

I. MÉXICO

El postulado rector, entonces, es que sólo los juegos con apuestas y sorteos contemplados por el artículo 2o. de la LFJS pueden ser objeto de autorización. Todos los demás se consideran prohibidos.⁴

Al amparo de este enunciado, los juegos en los que puede permitirse el cruce de apuestas son:

- Ajedrez.
- Damas y semejantes.
- Dominó.
- Dados.
- Boliche.
- Bolos.
- Billar.
- El juego de pelota en todas sus formas y denominaciones.
- Las carreras de personas, de vehículos y de animales.
- Toda clase de deportes.

Las modalidades específicas de los juegos con apuestas permitidos en México están definidas en el RLFJS, conforme al que pueden otorgarse permisos para la operación de los siguientes tipos de establecimientos (artículo 20, RLFJS):

- Hipódromo, que es el escenario o lugar en el que de manera permanente o temporal se realizan carreras de caballos (artículo 50, RLFJS).
- Galgódromo, es decir, el escenario donde de manera permanente o temporal se realizan carreras de galgos (artículo 53, RLFJS).
- Frontón, que se entiende como el local abierto o cerrado en donde habitualmente y de manera formal tiene lugar el jue-

⁴ Así lo sostuvo la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial del Pleno: P./J. 100/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, julio de 2009, p. 1542.

go de frontón en cualquiera de sus modalidades (artículo 55, RLFJS).

- Centro de apuestas remotas, que es el establecimiento donde se captan y operan apuestas en eventos, competencias deportivas y juegos permitidos por la LFJS realizados en el extranjero o en territorio nacional, transmitidos en tiempo real y de forma simultánea en video y audio. También se permite la práctica del sorteo de números, señalado en la fracción IV del artículo 124 del RLFJS (artículo 76, RLFJS).

Respecto a los sorteos, el sistema regulatorio del juego permite una amplia variedad (artículo 91, RLFJS):

- Sorteos con venta de boletos.
- Sorteos sin venta de boletos.
- Sorteos instantáneos.
- Sorteos en sistemas de comercialización.
- Sorteos de números o símbolos.
- Sorteos de números o símbolos a través de máquinas.
- Sorteos transmitidos por medios de comunicación masiva.

En particular, el RLFJS permite la expedición de permisos para salas de sorteos de números o símbolos, que son los establecimientos donde se practican esta clase de sorteos, bien de manera presencial o a través de máquinas (artículo 20, RLFJS).

Finalmente, el RLFJS también prevé el otorgamiento de permisos para carreras de caballos en escenarios temporales, peleas de gallos y ferias. En estas últimas sólo es posible el cruce de apuestas para las siguientes actividades (artículo 63, RLFJS):

- Carreras de caballos.
- Peleas de gallos.
- Juegos de naipes y dados.
- Ruleta.
- Sorteos de números o símbolos.

5. Reglas para la expedición de permisos

La expedición de permisos para juegos con apuestas y sorteos es una atribución de la SEGOB. Se trata de una facultad de carácter discrecional, aunque desde la expedición del RLFJS está sujeta al cumplimiento de ciertos requisitos y a un procedimiento administrativo aplicable a todas las solicitudes.

Entre 1947 y 2004 no existió en México ninguna norma de carácter general que regulara el otorgamiento de permisos.

Tampoco había reglas comunes acerca de la vigencia de los permisos, de las obligaciones de los permisionarios o de los alcances de las licencias.

Por esa razón, los permisos que se emitieron antes de 2004 son instrumentos administrativos válidos, pero carentes de uniformidad regulatoria entre sí.

El RLFJS incorporó un modelo de requisitos para centros de apuestas remotas y salas de sorteos de números o símbolos semejante a los que se exigen en otros sistemas regulatorios para la instalación de casinos.

En primer lugar, para el cruce de apuestas en hipódromos, galgódromos, frontones, así como para la instalación de centros de apuestas remotas y salas de sorteos de números o símbolos, la solicitud de permiso sólo puede ser hecha por sociedades mercantiles debidamente constituidas.

Dentro de los requisitos, se exige que se revele la identidad de la empresa solicitante del permiso, así como de sus socios, accionistas, últimos beneficiarios, consejeros, comisarios y funcionarios con nivel de director general e inmediato siguiente.

Además, se requiere que se aporte información sobre la situación financiera de la empresa solicitante y de sus accionistas. En este apartado, se exige revelar la situación patrimonial, el currículum vitae, los nexos patrimoniales o profesionales con otras sociedades permisionarias, así como acreditar que no se tienen antecedentes penales o créditos vencidos.

Por lo que respecta a la actividad del juego, es necesario presentar elementos como los siguientes:

- Un estudio de viabilidad financiera por los primeros diez años de operación.
- El programa de inversiones.
- El manual de organización de la sociedad solicitante.
- La mecánica de operación del sistema de apuestas.
- El proyecto de programa de divulgación de las actividades a realizar.
- Una fianza para garantizar el cumplimiento del pago de los premios.⁵
- Acreditar experiencia en la operación del cruce de apuestas u organización del sorteo de que se trate.

Desde 2012, el RLFJS establece que los permisos para la operación de hipódromos, galgódromos, frontones, centros de apuestas remotas, así como salas de sorteos de números o símbolos, deberán otorgarse únicamente en relación con un establecimiento, y que por ningún motivo podrán operar diversos establecimientos bajo un mismo permiso (artículo 20, RLFJS).

En relación con los establecimientos, los requisitos que se deben presentar son:

- Especificar la modalidad jurídica bajo la cual la solicitante tenga o pretenda obtener la legítima posesión o propiedad del inmueble en que se busca instalar el establecimiento.
- Un estudio que justifique la ubicación geográfica del establecimiento que se pretende instalar, y señalar la exacta ubicación del lugar.

⁵ Conforme a la interpretación hecha por el Poder Judicial de la Federación a través de dos tesis aisladas, la fianza es un requisito necesario y previo a la solicitud, y una vez exhibida deberá continuar vigente durante el periodo del permiso que en su caso fue concedido.

Tesis I.7o.A.713 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXII, agosto de 2010, p. 2301; tesis I.7o.A.712 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXII, agosto de 2010, p. 2302.

I. MÉXICO

- La opinión favorable de la entidad federativa, ayuntamiento o delegación donde se pretenda instalar el establecimiento cuyo permiso se solicita.⁶
- El programa general de operación y funcionamiento del establecimiento, que deberá contener el plan de operación, el programa de controles y cronograma de actividades.
- El proyecto de reglamento de operación del establecimiento.

Adicionalmente, para llevar a cabo sorteos de números o símbolos a través de máquinas se deberá cumplir con los siguientes requisitos (artículo 137 bis, RLFJS):

- Contar con permiso previo para la apertura del establecimiento donde se instalarán las máquinas.
- Que las máquinas hayan sido fabricadas en territorio nacional o hayan sido legalmente importadas.
- Presentar una relación de las máquinas a instalar.

Por último, si se busca explotar el permiso junto con un operador, se deberá presentar (artículo 30, RLFJS):

- La declaración del operador en la que se obligue a cumplir con lo establecido en la Ley y el Reglamento.
- Copia firmada del instrumento jurídico, que establecerá que el operador:

⁶ Este requisito ha sido controvertido en más de una ocasión. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de cuatro tesis aisladas, ha establecido que cumple con los principios de razonabilidad y proporcionalidad jurídica; que respeta el derecho a la libertad de trabajo; a la seguridad jurídica, así como los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica.

Tesis 2a. XI/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. II, febrero de 2014, p. 1514.

Tesis 2a. XII/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. II, febrero de 2014, p. 1515.

Tesis 2a. IX/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. II, febrero de 2014, p. 1516.

Tesis 2a. X/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. II, febrero de 2014, p. 1517.

- Actuará con tal carácter.
- No podrá ceder a terceros los derechos que el convenio le otorga.
- No podrá asumir el control corporativo o administrativo de la sociedad permissionaria.
- No podrá constituirse en beneficiario último de la sociedad permissionaria.

Luego de recibida una solicitud de permiso, la Dirección General de Juegos y Sorteos remitirá un tanto de la misma al Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos, y cuando se trate de permisos para hipódromos, galgódromos o frontones, también lo hará al órgano técnico de consulta que corresponda. El propósito de lo anterior es que esos organismos emitan su opinión dentro de un plazo de 60 días hábiles (artículo 49, RLFJS).

La intervención de los órganos técnicos de consulta tiene la finalidad de colaborar con la autoridad para verificar que el solicitante cumple con las condiciones técnicas para la realización de la actividad que solicita. Si bien no se trata de una opinión vinculante para la autoridad, es un elemento técnico que debe tenerse en consideración para otorgar o negar el permiso.

La opinión del Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos es un criterio orientador, pero no obligatorio, para la Dirección General de Juegos y Sorteos. En ese sentido, el artículo 28 del RLFJS establece que la SEGOB otorgará los permisos una vez que haya valorado los requisitos correspondientes, y que en el caso de permisos para centros de apuestas remotas y salas de sorteos de números o símbolos, así como para hipódromos, galgódromos y frontones, podrá tomar en consideración la opinión del Consejo Consultivo.

Conforme al RLFJS, la tramitación administrativa del permiso corresponde a la Dirección General de Juegos y Sorteos. Ello implica que la expedición de los permisos es una facultad administrativa de esa autoridad (artículo 2o., RLFJS).

No obstante, el RISEGOB señala, en el artículo 11, fracción XIII, que la Unidad de Gobierno tiene la atribución de vigilar, tramitar y autorizar los actos a los que se refiere la LFJS. Por esta razón, en ciertas ocasiones la interpretación administrativa que ha sostenido la SEGOB

es que ambas instancias —la Unidad de Gobierno y la Dirección General de Juegos y Sorteos— están facultadas para expedir permisos.

Los permisos deberán contener los elementos siguientes (artículo 32, RLFJS):

- Respecto del permisionario:
 - Nombre, denominación o razón social.
 - Domicilio.
 - El nombre de las personas físicas que tengan el control de la sociedad.
 - Las obligaciones a las que quedará sujeto.
- Respecto del establecimiento:
 - El domicilio en el que se autoriza la instalación del establecimiento o la realización del juego con apuestas o sorteos.
- Respecto de la actividad a realizar:
 - La descripción pormenorizada de los juegos con apuestas o sorteos autorizados.
 - El monto de la fianza que deberá otorgar el permisionario para asegurar las obligaciones derivadas del permiso.
 - El plazo razonable para el inicio de operaciones en el hipódromo, galgódromo o frontón, según sea el caso.
 - La vigencia del permiso.
 - Las participaciones de los productos obtenidos por el permisionario que deban corresponder al gobierno federal.

6. Vigencia de los permisos

Los permisos que otorga la SEGOB en materia de juegos con apuestas y sorteos tienen una vigencia limitada, según el tipo de actividad que se autorice.

En los juegos con apuestas que interesan al presente estudio, es decir, de los hipódromos, galgódromos, frontones, centros de apuestas remotas y salas de sorteos de números o símbolos, los permisos tienen una vigencia mínima de un año y máxima de 25 años; aunque esa du-

ración podrá prorrogarse por periodos de hasta 15 años más, siempre que los permisionarios hayan cumplido con todas sus obligaciones al momento de solicitar la prórroga (artículo 33, RLFJS).

En el derecho mexicano, es importante señalar que el cómputo de los plazos para la vigencia de los actos administrativos está señalado en el artículo 29 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que indica que cuando los plazos se fijen por mes o por año, se entenderá que el plazo concluye el mismo número de día del mes o año de calendario que corresponda.

7. Registro público de juegos con apuestas y sorteos

La información sobre la industria del juego que está en poder de la autoridad reguladora debe ser divulgada a través de un registro público denominado Base de Datos sobre Juegos con Apuestas y Sorteos, cuya administración y gestión corresponde a la SEGOB (artículo 18, RLFJS).

La obligación de la autoridad es difundir información actualizada, con una antigüedad máxima de diez días. Para ello, la SEGOB tiene la atribución de desarrollar un sitio de internet que contenga lo siguiente (artículos 17 y 19, RLFJS):

- Los permisos otorgados por la SEGOB y sus modificaciones.
- Los datos y estadísticas sobre la actividad nacional de juegos con apuestas y sorteos.
- Las sanciones impuestas.
- Los procedimientos de sanción administrativa.
- Los procedimientos que se encuentren en litigio judicial.
- Los procedimientos legales seguidos en contra de permisionarios, operadores, accionistas o beneficiarios.
- Las resoluciones del Consejo Consultivo.
- La información relativa a los órganos técnicos de consulta en materia de hipódromos, galgódromos y frontones.
- El nombre y fotografía de los inspectores de la SEGOB, así como las sanciones definitivas que se les hayan impuesto, y de quienes han sido dados de baja.

- Los estados financieros trimestrales y anuales de los permisionarios de juegos con apuestas.
- Los operadores autorizados para actuar como tales.
- La identidad de:
 - Los permisionarios.
 - Las personas que presten servicios profesionales vinculados al corretaje y cruce de apuestas en los establecimientos autorizados.
 - Los funcionarios y empleados de primer nivel de las sociedades permisionarias.
 - Los operadores contratados por los permisionarios.
 - Las personas físicas o morales que conformen a las sociedades permisionarias y operadores, hasta el último accionista o beneficiario.

La integración y actualización de la Base de Datos es responsabilidad de la Dirección General de Juegos y Sorteos.

8. Obligaciones de los permisionarios

Permisionario es la persona física o moral a quien la SEGOB le otorga un permiso para llevar a cabo alguna actividad de juegos con apuestas y sorteos (artículo 3o., fracción XVI, RLFJS).

Las fuentes primarias de obligaciones para los permisionarios son la LFJS y el RLFJS.

En primer término, la añeja LFJS establece únicamente dos mandatos: pagar las participaciones que señale la SEGOB (artículo 5o., LFJS) y abstenerse de establecer locales cerca de escuelas o centros de trabajo (artículo 9o., LFJS).

Por su parte, el RLFJS contiene un amplio universo de obligaciones a cargo de los permisionarios de hipódromos, galgódromos, frontones, centros de apuestas remotas y salas de sorteos de números o símbolos.

En total, los permisionarios están sujetos a 34 obligaciones comunes, es decir, que deben ser acatadas con independencia del tipo de actividad que se desarrolla.

Los permisionarios de centros de apuestas remotas tienen quince obligaciones adicionales, relativas exclusivamente al cruce de las apues-

tas. Además, comparten con las salas de sorteos de números o símbolos diez obligaciones que se refieren específicamente a la operación de esa clase de sorteos.

Por su parte, los titulares de permisos para hipódromos y galgódromos tienen tres obligaciones exclusivas de su actividad, y los permisionarios de frontones deben cumplir con siete mandatos específicos.

En primer lugar, las obligaciones comunes de todos los permisionarios son las siguientes:

- Prohibir el acceso a los establecimientos a (artículo 5o., RLFJS):
 - Menores de edad, salvo que ingresen en compañía de un adulto a espectáculos en vivo.
 - Personas en posesión o bajo la influencia de sustancias psicotrópicas o prohibidas, o en estado de ebriedad.
 - Personas que porten armas de cualquier tipo.
 - Miembros de instituciones policiales o militares uniformados y en servicio.
 - Personas que alteren la tranquilidad o el orden.
 - Personas que sean o hayan sido sorprendidas haciendo trampa.
 - Personas que no cumplan con el reglamento interno.
- La publicidad y propaganda debe (artículo 9o., RLFJS):
 - Abstenerse de promover explícitamente las apuestas autorizadas.
 - Ser expresada en forma clara y precisa a efecto de que no induzca al público a error, engaño o confusión.
 - Señalar el número del permiso correspondiente.
 - Incluir mensajes que indiquen que los juegos con apuestas están prohibidos para menores de edad.
 - Incluir mensajes que inviten a las personas a jugar de manera responsable y con el principal propósito de entretenimiento, diversión y esparcimiento.
- Efectuar las operaciones de juegos con apuestas y sorteos en moneda nacional (artículo 10, RLFJS).
- Identificar claramente a las terminales de apuestas, a las máquinas que permiten jugar o apostar a las competencias hípi-

cas, deportivas o al sorteo de números electrónicamente, y a las terminales que se utilicen para desarrollar los juegos y apuestas autorizados (artículo 12 bis, fracción III, RLFJS).

- Obtener autorización de la SEGOB para efectuar cambios de ubicación de los establecimientos donde se celebren las actividades autorizadas en el permiso (artículo 29, RLFJS).
- Informar a la SEGOB acerca del cambio de domicilio social del permisionario (artículo 29, RLFJS).
- Denunciar ante las autoridades competentes y notificar a la SEGOB cualquier conducta de los usuarios que pueda considerarse probablemente constitutiva de delitos relacionados con la delincuencia organizada o de operaciones con recursos de procedencia ilícita (artículo 29, RLFJS).
- La sociedad permisionaria debe:
 - Proporcionar a la SEGOB la documentación e información reglamentaria relativa a los socios o accionistas que adquieran partes sociales o acciones de la sociedad.
 - Informar a la SEGOB sobre cualquier modificación a los estatutos sociales de la misma, o de la enajenación de las acciones o partes sociales representativas de su capital social, o de la modificación del porcentaje de participación de sus socios o accionistas, personas físicas o morales, o los accionistas de éstas hasta el último beneficiario.
- Entregar a la SEGOB estados financieros anuales, dentro de los seis meses posteriores al cierre del año fiscal a reportar (artículo 29, RLFJS).
- Entregar a la SEGOB, dentro de los primeros 30 días hábiles de cada año, copia de la póliza de seguro vigente sobre los equipos e instalaciones destinados a las actividades propias del permiso, y copia de la póliza de responsabilidad civil para el año que se inicie (artículo 29, RLFJS).
- Implementar e informar a la SEGOB las medidas adecuadas para garantizar la seguridad de los participantes y espectadores (artículo 29, RLFJS).
- Mantener y, en su caso, incrementar el capital fijo de la sociedad conforme a los lineamientos que establezca periódicamente la SEGOB (artículo 29, RLFJS).

- Impedir que los accionistas o socios de la sociedad permisionaria y los accionistas de los accionistas de ésta, y así sucesivamente hasta el último beneficiario, puedan ser personas físicas o morales radicadas en territorios con regímenes fiscales preferentes o jurisdicciones de baja imposición fiscal, según la determinación que periódicamente haga la autoridad federal competente (artículo 29, RLFJS).
- Impedir la tenencia de acciones de sociedades permisionarias, directa o indirectamente, a través de fideicomisos en los que el fideicomitente sea distinto del fideicomisario (artículo 29, RLFJS).
- Incorporar en los estatutos de la sociedad permisionaria las disposiciones necesarias para apegarse al Código de Mejores Prácticas Corporativas (artículo 29, RLFJS).
- Establecer que la administración de la sociedad permisionaria se realizará de acuerdo con las prácticas aceptadas en materia financiera por un consejo de administración, en el cual al menos el 25% de sus miembros deberán ser consejeros independientes (artículo 29, RLFJS).
- Mantener vigente durante el periodo del permiso una fianza emitida por institución autorizada por un monto que garantice el pago de los premios no pagados durante un periodo de 60 días de operación promedio anual, misma que deberá exhibirse ante la SEGOB dentro de los primeros tres días de su vigencia (artículo 29, RLFJS).
- Reproducir en los estatutos sociales de las sociedades mercantiles, así como en los convenios o contratos que celebren los permisionarios y operadores, las disposiciones contenidas en el artículo 29 del RLFJS (artículo 29, RLFJS).
- Cerciorarse de que sus operadores cumplan con los preceptos reglamentarios siguientes (artículo 29, RLFJS):
 - Entregar a la SEGOB estados financieros anuales, dentro de los seis meses posteriores al cierre del año fiscal a reportar.
 - Entregar a la SEGOB estados financieros trimestrales, firmados por el director general de la empresa, dentro de los 20 días hábiles posteriores al cierre del trimestre.
 - Impedir que los accionistas o socios de la sociedad y los accionistas de los accionistas de ésta, y así sucesivamente hasta el

último beneficiario, puedan ser personas físicas o morales radicadas en territorios con regímenes fiscales preferentes o jurisdicciones de baja imposición fiscal, según la determinación que periódicamente haga la autoridad federal competente.

- Reproducir en los estatutos sociales de las sociedades mercantiles, así como en los convenios o contratos que celebren los permisionarios y operadores, las disposiciones contenidas en el artículo 29 del RLFJS.
 - Establecer que la administración de la sociedad se realizará de acuerdo con las prácticas aceptadas en materia financiera por un consejo de administración, en el cual al menos el 25% de sus miembros deberán ser consejeros independientes.
 - Denunciar ante las autoridades competentes y notificar a la SEGOB cualquier conducta de los usuarios que pueda considerarse probablemente constitutiva de delitos relacionados con la delincuencia organizada o de operaciones con recursos de procedencia ilícita.
- Entregar mensualmente a la SEGOB un informe de los ingresos y del pago de las participaciones correspondientes al erario federal (artículo 29, RLFJS).
 - Entregar a la SEGOB estados financieros trimestrales, firmados por el director general de la empresa, dentro de los 20 días hábiles posteriores al cierre del trimestre (artículo 29, RLFJS).
 - Solicitar autorización a la SEGOB para explotar su permiso en unión de un operador mediante algún tipo de asociación en participación, prestación de servicios o convenio de cualquier otra naturaleza (artículo 30, RLFJS).
 - Abstenerse de transferir, gravar, ceder, enajenar o comercializar el permiso (artículo 31, RLFJS).
 - Obtener autorización expresa de la SEGOB cuando se pretenda cancelar o suspender el juego con apuestas o sorteo (artículo 35, RLFJS).
 - Impedir que participen en sorteos los organizadores o los empleados de los permisionarios que se encuentren involucrados en la producción de los boletos o en la celebración del evento en el que se determinen los boletos premiados (artículo 36, RLFJS).

- Ubicar los establecimientos exactamente en los lugares que autorice la SEGOB y abstenerse de hacerlo a menos de doscientos metros de distancia de los inmuebles en que se ubique alguna institución de educación básica, media superior y superior, o algún lugar de culto público debidamente registrado ante la SEGOB (artículo 38, RLFJS).
- Contar con la documentación vigente que demuestre el permiso en el lugar en donde se desarrollen los eventos (artículo 38, RLFJS).
- Exhibir la documentación vigente que demuestre el permiso, al servidor público debidamente autorizado que lo solicite (artículo 38, RLFJS).
- El sistema de apuestas debe (artículo 43, RLFJS):
 - Asegurar un adecuado manejo de la información.
 - Evitar la inducción al error.
 - Evitar su manipulación.
 - Difundir al público asistente, de manera adecuada y oportuna, la información sobre los eventos en absoluta igualdad de condiciones.
- Abstenerse de ceder, pignorar o transferir, en cualquier forma, el permiso o los derechos en él conferidos (artículo 151, RLFJS).
- Ejercer la autorización contenida en el permiso dentro del plazo que éste señale (artículo 151, RLFJS).
- Abstenerse de interrumpir, por segunda ocasión en un periodo de doce meses, la operación o prestación de servicios al público, total o parcialmente, sin causa justificada (artículo 151, RLFJS).
- Abstenerse de modificar o alterar sustancialmente la naturaleza o las condiciones de los juegos con apuestas o sorteos autorizados (artículo 151, RLFJS).
- Enterar oportunamente las participaciones respectivas (artículo 151, RLFJS).

Las obligaciones específicas para los permisionarios de los centros de apuestas remotas son:

- Captar y operar cruces de apuestas en eventos, competencias deportivas y juegos permitidos por la LFJS realizados en el ex-

tranjero o en territorio nacional, transmitidos en tiempo real y de forma simultánea en video y audio (artículo 76, RLFJS).

- Solicitar autorización a la SEGOB, al menos con 15 días de antelación, para la realización de eventos especiales o promocionales (artículo 78, RLFJS).
- Informar a la SEGOB sobre cualquier contrato respecto a la captación de señales que adquiera adicionalmente a las que hayan sido motivo del permiso original, para que pueda transmitir los eventos de que se trate en tiempo real (artículo 80, RLFJS).
- Pagar los premios respectivos de acuerdo con la descripción de las reglas y límites que el permisionario tenga autorizados por la SEGOB (artículo 82, RLFJS).
- Poner a disposición y a la vista del público la información relativa a las reglas y límites que el permisionario tenga autorizados por la SEGOB (artículo 82, RLFJS).
- Abstenerse de captar o cruzar apuestas que se acumulen en sistemas parimutuales o de centros de apuestas remotas ubicados fuera del territorio nacional (artículo 82, RLFJS).
- Abstenerse de captar o cruzar apuestas sobre carreras, deportes o eventos después del cierre para el cruce de apuestas en el sistema central de apuestas (artículo 83, RLFJS).
- Conservar la información correspondiente a los eventos y las apuestas al menos durante los 90 días hábiles posteriores a la realización del evento correspondiente (artículo 83, RLFJS).
- En caso de que el evento materia de la apuesta sea suspendido, los centros de apuestas remotas deben devolver el monto de las apuestas recibidas (artículo 83, RLFJS).
- Establecer un sistema de control interno para las transacciones, en el caso de apuestas vía internet, telefónica o electrónica (artículo 85, RLFJS).
- Captar o cruzar apuestas en efectivo, salvo aquellas que se ejecuten vía internet, telefónica o electrónica (artículo 86, RLFJS).
- Cumplir con el procedimiento del artículo 87 del RLFJS para la expedición de los comprobantes de apuestas.
- Cumplir con el procedimiento del artículo 88 del RLFJS para el pago de los premios.

- Resguardar el registro de los comprobantes ganadores cobrados, durante 90 días hábiles (artículo 89, RLFJS).
- Poner a disposición de la SEGOB toda la información relevante para que ésta pueda consultar en cualquier momento el manejo de las apuestas (artículo 90, RLFJS).

Por otro lado, las obligaciones que son aplicables tanto a los permisionarios de salas de sorteos de números y símbolos como a los de centros de apuestas remotas, en relación con esa clase de sorteos, son las siguientes:

- Asegurar la transparencia operativa y el correcto funcionamiento de los sorteos de números (artículo 125, RLFJS).
- Asegurar la correcta difusión entre los participantes de la información sobre los números sorteados (artículo 125, RLFJS).
- Asegurar la correcta difusión entre los participantes del monto y proporción del o los premios (artículo 125, RLFJS).
- En los establecimientos deberá estar presente un representante responsable del permisionario (artículo 126, RLFJS).
- Hacer del conocimiento de la SEGOB la identidad del representante del permisionario que estará presente en cada establecimiento (artículo 126, RLFJS).
- Asegurarse de que los participantes de los sorteos de números cubran su participación con dinero en efectivo y previamente al inicio del sorteo (artículo 128, RLFJS).
- Pagar los premios a la terminación y cierre de cada sorteo de números (artículo 132, RLFJS).
- Suspender la realización de un sorteo de números cuando se produzcan fallas en las instalaciones o incidentes que impidan la continuación del mismo. Si al cabo de 25 minutos no hubiera podido ser resuelta la falla, se procederá a devolver a los participantes el importe íntegro del precio de los cartones, tarjetas o comprobantes, de forma simultánea a que éstos sean devueltos a la mesa (artículo 133, RLFJS).
- En caso de disputas entre el organizador y los participantes, el representante del permisionario deberá tomar conocimiento de la situación y proveer al quejoso la información disponible, in-

I. MÉXICO

cluyendo la contenida en el texto del permiso otorgado por la SEGOB (artículo 134, RLFJS).

- Informar a la SEGOB acerca de las irregularidades que llegaran a ocurrir durante la realización de los eventos, en un plazo máximo de cinco días naturales posteriores a la fecha en que hayan ocurrido (artículo 135, RLFJS).

Los permisionarios de hipódromos y galgódromos tienen las siguientes obligaciones específicas:

- Solicitar a la SEGOB la autorización para celebrar la temporada anual de carreras (artículo 51, RLFJS).
- Solicitar autorización de la SEGOB para la celebración de carreras de caballos o galgos fuera de temporada o que no hayan sido incluidas en la autorización de la temporada (artículo 52, RLFJS).
- Notificar a la SEGOB, con al menos 20 días hábiles de anticipación, acerca del inicio de cada temporada (artículo 56, RLFJS).

Finalmente, las siguientes son las obligaciones específicas para permisionarios de frontones:

- El permisionario debe contar con (artículo 57, RLFJS):
 - Un sistema continuo de grabación de video y voz durante la celebración de todos los juegos de frontón en los que se crucen apuestas.
 - Los lineamientos de operación del cruce de apuestas.
 - La descripción de los sistemas de apuestas aceptadas en el establecimiento.
 - Los nombres de los corredores de apuestas.
 - El nombre de los supervisores de los corredores de apuestas.
 - El nombre del juez que intervenga en los juegos y en la solución de cualquier conflicto durante los mismos.
 - Un libro de reclamaciones abierto al público, del cual tendrá conocimiento la SEGOB a través de un inspector.
- El intendente del frontón deberá contar con la aprobación previa y por escrito de la SEGOB para recibir su designación (artículo 58, RLFJS).

- Notificar a la SEGOB el número de juegos a celebrar en la temporada y la duración de la misma (artículo 56, RLFJS).
- Publicar un programa con los partidos a realizarse (artículo 57, RLFJS).
- Asegurarse de que las personas físicas que presten servicios profesionales vinculados al corretaje, cruce de apuestas o intendencia de frontón, cumplan con los siguientes requisitos (artículo 44, RLFJS):
 - Ser mayor de edad.
 - Acreditar la nacionalidad mexicana. En caso de ser extranjero, su legal estancia en el país y el permiso de las autoridades migratorias para desempeñar las actividades para las que sea contratado.
 - Comprobar que cuenta con los conocimientos técnicos o profesionales suficientes para realizar la actividad respectiva de manera eficiente.
 - No haber sido condenado por delito intencional de índole patrimonial, fiscal o relacionado con el crimen organizado o de operaciones con recursos de procedencia ilícita.
 - Los supervisores de apuestas, jefes de sala e intendentes de frontón deberán otorgar al permisionario una fianza para asegurar el debido cumplimiento de su función.
 - Aportar y actualizar la información que sea necesaria para integrar la Base de Datos sobre Juegos con Apuestas y Sorteos.
- En torno a los corredores de apuestas, intendentes de frontón y sus supervisores, el permisionario debe (artículo 45, RLFJS):
 - Recabar la información y abrir un expediente por corredor, con una copia de la documentación e información señalada en el punto anterior.
 - Asegurar que el corredor de apuestas se encuentre identificado ante el público asistente, a través del uso adecuado y visible de un gafete, credencial o distintivo similar.
 - Informar a la SEGOB, por conducto del inspector, cualquier irregularidad o falta en que hubiera incurrido un corredor de apuestas o supervisor de éste.

- Evitar que las personas vinculadas con el cruce de apuestas, así como los encargados de dar atención al público, participen a título personal, directamente o a través de interpósita persona, y reciban de los apostadores alguna contraprestación por sus servicios, salvo que se trate de propinas (artículo 46, RLFJS).

9. *Obligaciones de los operadores*

Los operadores son aquellas sociedades mercantiles con las cuales los permisionarios pueden contratar o asociarse para explotar su permiso (artículo 3o., fracción XIII, RLFJS).

Están sujetos a las siguientes obligaciones establecidas en el RLFJS:

- Efectuar en moneda nacional las operaciones de juegos con apuestas y sorteos autorizados (artículo 10, RLFJS).
- Impedir que los accionistas o socios de la sociedad y los accionistas de los accionistas de ésta, y así sucesivamente hasta el último beneficiario, puedan ser personas físicas o morales radicadas en territorios con regímenes fiscales preferentes o jurisdicciones de baja imposición fiscal, según la determinación que periódicamente haga la autoridad federal competente (artículo 29, RLFJS).
- Establecer que la administración de la sociedad se realizará de acuerdo con las prácticas aceptadas en materia financiera por un consejo de administración, en el cual al menos el 25% de sus miembros deberán ser consejeros independientes (artículo 29, RLFJS).
- Cumplir con la LFJS y el RLFJS (artículo 30, RLFJS).
- No ceder los derechos del convenio o contrato a terceros (artículo 30, RLFJS).
- No celebrar ningún convenio que permita a un tercero la operación del establecimiento (artículo 30, RLFJS).
- No podrá asumir el control corporativo o administrativo de la sociedad permisionaria o constituirse en beneficiario último de ésta (artículo 30, RLFJS).
- Denunciar ante las autoridades competentes y notificar a la SEGOB cualquier conducta de los usuarios que pueda considerarse probablemente constitutiva de delitos relacionados con la delin-

cuencia organizada o de operaciones con recursos de procedencia ilícita (artículo 29, RLFJS).

- No cambiar su composición accionaria en el primero y subsecuentes niveles hasta el último tenedor o beneficiario, a menos de que se informe a la SEGOB (artículo 29, RLFJS).
- Entregar a la SEGOB estados financieros anuales, dentro de los seis meses posteriores al cierre del año fiscal a reportar (artículo 29, RLFJS).
- Entregar a la SEGOB estados financieros trimestrales, firmados por el director general de la empresa, dentro de los 20 días hábiles posteriores al cierre del trimestre (artículo 29, RLFJS).

10. *Reglas para la operación de juegos con apuestas y sorteos*

La operación de las actividades de los juegos con apuestas y sorteos está regulada, en su mayor parte, en el RLFJS.

Como se ha expuesto, la LFJS enuncia de manera general el universo de actividades que se pueden desarrollar en México, pero no tiene ningún nivel de detalle respecto de las reglas que se deben seguir para la operación de cada una de ellas.

En la LFJS existen únicamente tres disposiciones relativas a la operación de los juegos con apuestas y sorteos. Son las siguientes:

- No podrá establecerse ni funcionar ninguna casa, o lugar abierto o cerrado, en que se practiquen juegos con apuestas ni sorteos, de ninguna clase, sin permiso de la SEGOB (artículo 4o., LFJS).
- La SEGOB ejercerá la vigilancia y control de los juegos con apuestas y sorteos, así como el cumplimiento de la LFJS, por medio de los inspectores que designe (artículo 7o., LFJS).
- Ningún lugar en que se practiquen juegos con apuestas o se efectúen sorteos podrá establecerse cerca de escuelas o centros de trabajo (artículo 9o., LFJS).

Por su parte, el RLFJS desarrolla de manera específica las directrices a que deben ajustarse los hipódromos, galgódromos, frontones, centros de apuestas remotas y salas de sorteos de números.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las tesis de jurisprudencia 139/2009 y 143/2009, confirmó la validez de las normas del RLFJS que regulan el cruce de apuestas en esos establecimientos.⁷

En dichas jurisprudencias, la Suprema Corte determinó que el presidente de la República no viola el principio de división de poderes ni excede su facultad reglamentaria al regular las actividades mencionadas, pues en el RLFJS se regulan actividades permitidas por la LEJS, instrumento legal que faculta al Ejecutivo Federal para reglamentar, autorizar, controlar y vigilar dichas actividades.

A continuación se exponen las reglas aplicables para la operación de los hipódromos, galgódromos, frontones, centros de apuestas remotas y salas de sorteos de números o símbolos.

A. Hipódromos

Hipódromo es el escenario o lugar en el que de manera permanente o temporal se realizan carreras de caballos (artículo 50, RLFJS).

Las instalaciones del hipódromo comprenden:

- La pista.
- Las gradas.
- Las instalaciones que permiten la preparación, desarrollo y evaluación de las carreras de caballos.
- Las áreas donde se realicen actividades complementarias del espectáculo.

Para su operación es necesario:

- Tener un permiso emitido por la SEGOB.

⁷ Tesis P./J. 143/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXI, enero de 2010, p. 1622.

Tesis P./J. 139/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXI, enero de 2010, p. 1620.

- Cumplir con el plazo que señale el permiso para iniciar operaciones (artículo 49, RLFJS).
- Sujetarse a los usos y costumbres nacionales e internacionales de la industria (artículo 50, RLFJS).

Las carreras de caballos se realizan por temporadas anuales que deberán ser autorizadas por la SEGOB. Para obtener esa autorización el permisionario del hipódromo deberá presentar una solicitud con los siguientes elementos (artículo 51, RLFJS):

- Número y modalidad de las carreras a celebrar por temporada.
- Los mecanismos de apoyo y fomento a la industria hípica.
- Los elementos técnicos necesarios para dar certeza al público acerca de los resultados de las competencias.

Para la celebración de carreras fuera de temporada o no incluidas en la autorización inicial, será necesario que el permisionario obtenga una nueva autorización de la SEGOB (artículo 52, RLFJS).

B. *Galgódromos*

Por galgódromo debe entenderse el escenario donde de manera permanente o temporal se realizan carreras de galgos (artículo 53, RLFJS). Las instalaciones del galgódromo comprenden:

- La pista.
- Las gradas.
- Las instalaciones que permiten la preparación, desarrollo y evaluación de las carreras de galgos.
- Las áreas donde se realicen actividades complementarias del espectáculo.

Las reglas de operación de los galgódromos son las mismas que el RLFJS establece para los hipódromos.

C. *Frontones*

Frontón es el local abierto o cerrado en donde habitualmente y de manera formal tiene lugar el juego de frontón en cualquiera de sus modalidades (artículo 55, RLFJS).

Son parte del frontón las instalaciones necesarias para realizar actividades y prestar servicios complementarios del espectáculo.

Es imperativo que el permisionario cuente con un sistema continuo de grabación de video y voz durante la realización de los juegos con apuestas. La grabación de cada competencia deberá conservarse por lo menos 90 días hábiles luego de celebrado el evento, para que sirva de soporte en caso de una reclamación.

Además, el permisionario debe contar con (artículo 57, RLFJS):

- Los lineamientos de operación del cruce de apuestas.
- La descripción de los sistemas de apuestas aceptadas en el establecimiento.
- Los nombres de los corredores de apuestas.
- El nombre de los supervisores de los corredores de apuestas.
- El nombre del juez que intervenga en los juegos y en la solución de cualquier conflicto durante los mismos.
- Un libro de reclamaciones abierto al público, del que a través del inspector la SEGOB tendrá conocimiento.
- El nombre del intendente responsable del local, que puede ser designado por el permisionario con aprobación de la SEGOB (artículo 58, RLFJS).

Otras obligaciones del permisionario de un frontón son:

- Notificar a la SEGOB el número de juegos a celebrar en la temporada y la duración de la misma. Esta notificación debe hacerse 20 días hábiles antes del inicio de la temporada (artículo 56, RLFJS).
- Publicar un programa con los partidos a realizar, en el que se incluirán (artículo 57, fracción IV, RLFJS):
 - El nombre de los jugadores profesionales o pelotaris.
 - La hora de juego.

- El récord de juegos de cada pelotari o jugador profesional durante el año en curso y el año anterior.

D. Centros de apuestas remotas

Los centros de apuestas remotas, también conocidos como libros foráneos, son establecimientos en los que se capta y opera el cruce de apuestas en eventos, competencias deportivas y juegos que permite la LFJS y son transmitidos en tiempo real a través de video y audio (artículo 76, RLFJS).

Los centros de apuestas remotas se podrán instalar en el mismo establecimiento que las salas de sorteos de números o símbolos (artículo 77, RLFJS).

Además del permiso para la operación del centro de apuestas remotas, la SEGOB debe autorizar lo siguiente:

- La realización de eventos especiales o promocionales dentro de los centros de apuestas remotas (artículo 78, RLFJS).
- La mecánica de captación de apuestas vía internet, telefónica o electrónica (artículo 85, RLFJS).
- Las reglas y límites para pagar los premios respectivos (artículo 82, RLFJS).

El permisionario tiene la obligación de informar a la SEGOB:

- La existencia de cualquier contrato respecto a la captación de señales que adquiera adicionalmente a las autorizadas en el permiso original (artículo 80, RLFJS).
- Toda la información que estime relevante en relación con el manejo de las apuestas (artículo 90, RLFJS).

Por otro lado, la captación y el cruce de apuestas deberán hacerse conforme a las siguientes reglas:

I. MÉXICO

- Sólo se podrán cruzar o captar apuestas en eventos profesionales o de la liga de mayor nivel profesional del deporte de que se trate (artículo 84, RLFJS).
- En los centros de apuestas remotas se podrán transmitir todos los eventos que se verifiquen y que tengan la señal correspondiente; por ejemplo, se podrán transmitir y tomar apuestas de los eventos que se realizan en hipódromos, galgódromos y frontones establecidos en el país, mismos que deberán estar intercomunicados con los sistemas centrales de apuestas de los centros de apuestas remotas (artículo 81, RLFJS).
- No se permitirá captar o cruzar apuestas que se acumulen en sistemas parimutuales⁸ o de centros de apuestas remotas ubicados fuera del territorio nacional (artículo 82, RLFJS).
- Sólo se captarán o cruzarán apuestas en efectivo, salvo las que se realicen vía internet, telefónica o electrónica (artículo 86, RLFJS).
- Después del cierre del cruce de apuestas en el sistema central, no se podrán captar ni cruzarán apuestas sobre carreras, deportes o eventos (artículo 83, RLFJS).
- Es obligación del permisionario expedir un comprobante impreso por cada apuesta aceptada, que se entregará al apostador, a excepción de las apuestas realizadas vía internet, telefónica o electrónica. El comprobante debe contener (artículo 87, RLFJS):
 - Número de serie.
 - Código de barras.
 - Número distinto por cada máquina expendedora de boletos.
 - Fecha y hora de expedición.
 - Monto apostado.
 - Tipo de apuesta y selección.
- En caso de que el evento materia de la apuesta sea suspendido o no esté disponible la imagen televisiva para su transmisión, el

⁸ El parimutuo es la modalidad de apuesta en juegos o participación en sorteos de números o símbolos en que las posturas de los apostadores o participantes se acumulan en un fondo para repartir su monto entre los ganadores, una vez descontado un porcentaje que retiene el permisionario y que ha sido establecido previamente en el reglamento interno del permisionario (artículo 3o., fracción XV, RLFJS).

permisionario deberá devolver el monto de las apuestas recibidas (artículo 83, RLFJS).

- Se deben captar y cruzar apuestas de tal modo que se pueda corroborar fecha, hora y resultados, siempre de acuerdo con el permiso emitido por la SEGOB (artículo 83, RLFJS).
- Los establecimientos podrán captar apuestas vía internet, telefónica o electrónica. Para tal fin, será necesario que los permisionarios cuenten con un sistema de control interno cuyos procedimientos y reglas aseguren la inviolabilidad e impidan la manipulación de los sistemas de apuestas (artículo 85, RLFJS).
- En dicho sistema deberá quedar registrado:
 - El número de la cuenta e identidad del apostador.
 - La fecha, hora y número de la transacción.
 - La cantidad apostada.
 - La selección solicitada.
- Las apuestas vía telefónica deberán ser grabadas en un registro de audio, previo consentimiento del apostador.
- Los participantes que realicen apuestas vía internet o electrónica deberán tener acceso a una constancia de su número de folio y de los derechos que tengan, con fines de consulta e impresión (artículo 87, RLFJS).
- Los resultados de las apuestas deberán estar disponibles en el centro de apuestas remotas para que la SEGOB pueda verificarlos (artículo 83, RLFJS).
- Durante los 90 días hábiles siguientes a la realización del evento, el permisionario deberá conservar:
 - Información oficial mediante la cual se determinaron los comprobantes ganadores.
 - El registro de los comprobantes ganadores cobrados.
 - La información generada luego de la transmisión y cruce de apuestas (artículo 81, RLFJS).

Los premios deberán ser pagados por el permisionario conforme a las reglas y límites autorizados por la SEGOB y al procedimiento siguiente (artículos 88 y 82, RLFJS):

I. MÉXICO

- Luego de realizado el evento, los comprobantes ganadores podrán ser cobrados dentro de los siguientes 60 días hábiles.
- El permisionario pagará el premio a las personas que presenten los comprobantes originales que correspondan.
- El comprobante original deberá ser validado en la máquina expendedora para su pago.
- Una vez validado el comprobante, será retenido por el permisionario.
- No podrán ser pagados los premios si los comprobantes están alterados o mutilados.

E. Salas de sorteos de números y símbolos

Los sorteos de números y símbolos podrán realizarse dentro del establecimiento que la SEGOB haya autorizado para tal fin, mismo que podrá coincidir con aquel donde se ubique un centro de apuestas remotas (artículos 20 y 77, RLFJS).

El RLFJS define los sorteos de números o símbolos como aquellos en los que los participantes adquieren una dotación de algunos de dichos caracteres, y resulta ganador aquel o aquellos participantes que sean los primeros en integrar o completar la secuencia de los símbolos o números sorteados, de acuerdo con la mecánica particular del sorteo (artículo 124, RLFJS).

Los tipos de sorteos de símbolos o números que el RLFJS contempla son:

- Sorteo de símbolos tipo la lotería mexicana tradicional.
- Sorteo de números, tradicionalmente conocido como rifas de números.
- Sorteo de números en tarjetas con números preimpresos, que sólo podrá realizarse en las salas de sorteos con números y símbolos previa autorización de la SEGOB.
- Sorteo de números predeterminados por el participante.

El desarrollo de los sorteos de números y símbolos debe ajustarse a las siguientes reglas:

- Los participantes del sorteo deben cubrir su participación antes del inicio del mismo. Lo deberán hacer con dinero en efectivo, siempre que no exceda los límites para recibir pagos en efectivo que impone la LFPIORPI (artículo 128, RLFJS).
- El importe pagado por el participante podrá ser devuelto si durante la realización de un sorteo se producen fallas en las instalaciones o incidentes que impidan la continuación del mismo. En cambio, si el participante se retira de manera voluntaria, esa cantidad no le será devuelta (artículo 133, RLFJS).
- Los cartones, tarjetas o comprobantes que hayan sido utilizados deberán quedar a disposición del permisionario luego de terminado el sorteo (artículo 129, RLFJS).
- Es obligación de los permisionarios asegurar que los sorteos se realicen de manera transparente y que la información sobre los símbolos y números sorteados, el monto y la proporción de los premios sea difundida de manera adecuada (artículo 125, RLFJS).
- Las irregularidades que llegaran a ocurrir durante la realización de los eventos deberán ser informadas a la SEGOB por el permisionario o el inspector dentro de los cinco días naturales posteriores a la fecha en que hayan ocurrido (artículo 135, RLFJS).

Por su parte, el pago de premios debe sujetarse a lo siguiente:

- Los premios se pagarán a quien resulte ganador del sorteo y se haya identificado como tal al anunciar o “cantar” la frase establecida (artículo 130, RLFJS).
- El pago se hará luego de terminado cada sorteo, después de la comprobación y entrega de los cartones, tarjetas o comprobantes. Si más de un participante resulta ganador, los premios se repartirán proporcionalmente (artículos 132 y 130, RLFJS).
- Si al momento de comprobar los cartones de los presuntos ganadores existen fallas, errores o inexactitudes, el sorteo se reanudará hasta que resulte un ganador (artículo 131, RLFJS).

Finalmente, en la Ley de Amparo también existe una disposición que tiene efectos en la operación de los juegos con apuestas y sorteos.

El artículo 129, fracción I, de dicha Ley considera que se siguen perjuicios al interés social o se contravienen disposiciones de orden público cuando, de concederse la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo, se continúe el funcionamiento de centros de vicio o de lenocinio, así como de establecimientos de juegos con apuestas o sorteos.

Así, la Ley de Amparo contiene una presunción *iuris tantum*, conforme a la cual se equipara a los establecimientos de juegos con apuestas o sorteos con los centros de vicio, y como consecuencia de ello se establece una regla general que apunta hacia la negación de la suspensión judicial. Excepcionalmente, dice la Ley, el juzgador puede conceder la suspensión siempre que, a su juicio, se cause mayor afectación al interés social al no otorgarla.

11. Máquinas de apuestas

El RLFJS distingue cinco categorías de máquinas:

- Las máquinas tragamonedas.
- Las máquinas expendedoras.
- Las máquinas tocadiscos, videodiscos o fotográficas, las máquinas o aparatos de competencia pura o deporte, las de mero pasatiempo o recreo y las máquinas o aparatos recreativos de uso infantil.
- Las terminales de apuestas.
- Las máquinas que permiten jugar y apostar a las competencias hípcas, deportivas o al sorteo de números electrónicamente.

La distinción es necesaria, pues el artículo 12 del RLFJS sólo prohíbe las máquinas tragamonedas, que son definidas como el dispositivo a través del cual el usuario, sujeto a la destreza, realiza una apuesta mediante la inserción de dinero, ficha, dispositivo electrónico o cualquier objeto de pago, con la finalidad de obtener un premio no determinado de antemano.

En cambio, el mismo RLFJS autoriza expresamente la realización de sorteos de números o símbolos a través de máquinas, es decir, de un artefacto o dispositivo de cualquier naturaleza, sujeto al azar, que realiza una apuesta mediante la inserción de un billete, moneda, ficha o

cualquier dispositivo electrónico de pago u objeto similar, con la finalidad de obtener un premio (artículos 3o., fracción XII bis y 91, fracción VI, RLFJS).

Los requisitos para que la autoridad autorice la instalación de tales máquinas son los siguientes (artículo 137 bis, RLFJS):

- Ser permisionario.
- Acreditar que las máquinas correspondientes han sido fabricadas en territorio nacional o han sido legalmente importadas.
- Presentar la relación de máquinas que se pretenden instalar en cada establecimiento, con las especificaciones que determine la Secretaría.
- Estar al corriente en el cumplimiento de las obligaciones que derivan de la LFJS y del RLFJS.

El RLFJS señala que no se consideran máquinas tragamonedas las máquinas expendedoras, las máquinas de pasatiempo o recreo, las terminales de apuestas, así como las máquinas que permiten jugar y apostar a las competencias hípicas, deportivas o al sorteo de números electrónicamente.

Por tal razón, en la regulación mexicana también se considera permitido que los establecimientos utilicen terminales electrónicas fijas o móviles para la captación de las apuestas.

12. *Juego online*

El juego *online* tiene un sello distintivo en la regulación mexicana: está permitido por el RLFJS, pero carece de una normatividad pormenorizada.

El artículo 85 del RLFJS exterioriza la norma que habilita a los centros de apuestas remotas a captar apuestas por internet, a la par de la vía telefónica y electrónica.

Por otro lado, el artículo 104 del RLFJS permite que se capturen participantes de sorteos por internet, de modo que las salas de sorteos de números también pueden hacer uso de este mecanismo.

Así, la SEGOB está facultada para autorizar el cruce de apuestas vía internet y la realización de sorteos en línea. Para ello, el permisionario

deberá contar con procedimientos y reglas que consten por escrito y que aseguren la inviolabilidad y la no manipulación del sistema de control interno. La mecánica de captación de las apuestas deberá ser aprobada por la SEGOB (artículo 85, RLFJS).

Los permisionarios que crucen apuestas vía internet deberán establecer un sistema de control interno para las transacciones que se efectúen por esta vía, en donde deberá quedar registrado:

- El número de cuenta e identidad del apostador.
- La fecha, hora y número de la transacción.
- La cantidad apostada.
- La selección solicitada.

En el cruce de apuestas vía internet no se emitirá ningún boleto como comprobante de la apuesta realizada, pues la información de la misma deberá quedar registrada en el sistema central de apuestas (artículos 86 y 87, RLFJS).

Además, quienes participen en apuestas en línea deberán tener acceso a una constancia de su número de folio y de los derechos que les correspondan al participar.

En lo que se refiere a los sorteos que captan a sus participantes a través de internet, debe atenderse a las siguientes normas (artículos 87 y 104, RLFJS):

- El permisionario debe otorgar a cada participante un número de folio.
- Una vez que el usuario adquiera su participación, deberá tener acceso vía internet a una constancia de su número de folio y de los derechos que le correspondan en el sorteo.

13. *Mecanismos de certificación*

En México no existe un mandato legal para que las actividades de juegos con apuestas y sorteos que se desarrollan a través de máquinas, portales de juego *online* o algún otro tipo de tecnología se sometan a procesos de certificación u homologación.

Las características tecnológicas, los sistemas informáticos, el despliegue de los juegos y el procesamiento de las apuestas no están sujetos a procedimientos de inspección y certificación por parte de la autoridad reguladora.

La certificación de las máquinas de apuestas y de los portales de juego *online* se realiza a través de regulaciones técnicas cuya aplicación es voluntaria, es decir, mediante normas mexicanas que carecen de obligatoriedad, de acuerdo con la LFMN.

Las normas mexicanas sirven como referencia para determinar la calidad de los productos y servicios, en este caso tanto de las máquinas de apuestas como de los portales de juego *online*, siendo una de sus finalidades la protección y orientación de los consumidores (artículo 54, LFMN).

Las principales normas mexicanas que regulan máquinas de apuestas son las siguientes:

- Tecnología de la información: Sistemas de terminales electrónicas de sorteo de números, apuestas y tarjetas con números preimpresos (clave: NMX-I-141-NYCE-2008).

Su objetivo es:

- Establecer criterios objetivos en el análisis y certificación de los sistemas de terminales electrónicas de sorteo de números, apuestas y tarjetas con números preimpresos.
- Crear un estándar que asegure que los sistemas de terminales electrónicas de sorteo de números, apuestas y tarjetas con números preimpresos son equitativos, seguros, capaces de ser auditados y operados correctamente.

- Tecnología de la información: Juegos de azar terminología (clave: NMX-I-241-NYCE-2011).

Su objetivo es establecer la terminología y definiciones que se utilizan en las normas relativas a las terminales, máquinas y sistemas que sirven para jugar y apostar en el sorteo de números electrónicamente.

I. MÉXICO

- Tecnología de la información: Sistemas de terminales electrónicas de sorteo de números y apuestas (clave: NMX-I-126-NYCE-2012).

Su objetivo es establecer los parámetros de calidad, seguridad y equidad que requieren los sistemas de terminales electrónicas de sorteo de números y apuestas.

Por otra parte, las principales normas mexicanas que regulan portales de juego *online* son las siguientes:

- Tecnologías de la información, juegos de azar con apuesta: Sistemas de juegos de azar interactivos (clave: NMX-I-287-NYCE-2014).

Su objetivo es:

- Eliminar criterios subjetivos en el análisis y certificación de la operación de los sistemas de juegos de azar interactivos.
- Realizar pruebas únicamente en los criterios que impacten la credibilidad e integridad de los sistemas de juegos de azar interactivos.
- Crear una norma que asegure que los juegos disponibles vía internet sean justos, seguros y susceptibles de ser auditados y operados correctamente.
- Distinguir entre las políticas públicas locales y los criterios de laboratorio.
- Construir una norma que se pueda cambiar o modificar fácilmente para permitir la incorporación de nuevas tecnologías.
- Construir una norma que no especifique ningún método o tecnología particular para ningún elemento o componente de los sistemas de juegos de azar interactivos.

- Tecnología de la información, juegos de azar: Sistemas de juegos de azar interactivos para proveedores (clave: NMX-I-287-1-NYCE-2012).

Su objetivo es:

- Aplicar un criterio objetivo al analizar y certificar la operación de los sistemas de juegos de azar interactivos para proveedores.

- Determinar la credibilidad e integridad del sistema de juego de azar interactivo.
 - Asegurar que los sistemas de juegos de azar interactivos para proveedores vía internet sean justos, seguros y capaces de ser auditados y operados correctamente.
 - Permitir una amplia variedad de métodos que puedan ser usados en el cumplimiento de la norma, alentando al mismo tiempo al desarrollo de nuevos métodos.
- Tecnología de la información, juegos de azar: Sistemas de juegos de azar interactivos para operadores (clave: NMX-I-287-2-NYCE-2012).

Su objetivo es:

- Aplicar un criterio objetivo al analizar y certificar la operación de los sistemas de juegos de azar interactivos para operadores.
- Determinar la credibilidad e integridad del sistema de juego de azar interactivo.
- Asegurar que los sistemas de juegos de azar interactivos para operadores vía internet sean justos, seguros y capaces de ser auditados y operados correctamente.
- Que pueda ser cambiada fácilmente y que no sea específica a una tecnología, método o algoritmo en particular.

14. *Derechos y protección de los consumidores*

Las normas relativas a la protección de los derechos del consumidor se encuentran dispersas en distintos ordenamientos nacionales, y además se pueden encontrar en instrumentos internacionales, como las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre o el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Por principio, la protección de los consumidores es un derecho fundamental establecido en el artículo 28 de la CPEUM. Por lo tanto, la tutela de sus intereses es la directriz a que deben ajustarse las leyes que rigen relaciones comerciales o de servicios al público.

I. MÉXICO

En el ámbito administrativo, la LFPC estipula los principales derechos de los consumidores, que pueden sintetizarse de la siguiente manera:⁹

- Derecho a la información: toda información de los bienes y servicios que se ofrezcan deberá ser oportuna, clara, completa y veraz, para que el consumidor pueda elegir de manera informada el bien o servicio por adquirir.
La información puede consistir en publicidad, etiquetas, precios, instructivos, garantías.
- Derecho a la educación o instrucción en materia de consumo.
- Derecho a elegir de manera libre el producto o servicio.
- Derecho a la seguridad y calidad, toda vez que los bienes y servicios en el mercado deben cumplir con las normas en materia de seguridad y calidad.
- Derecho a no ser discriminado: no se puede negar al consumidor adquirir un bien o servicio por motivos de sexo, raza, religión, condición económica, nacionalidad, orientación sexual, salud.
- Derecho a la compensación: cuando el producto adquirido o el servicio contratado no cumple con las normas de seguridad y calidad, el consumidor tiene derecho a la devolución de su dinero o a una bonificación del precio pagado, además del pago de daños y perjuicios ocasionados.
- Derecho a la protección.

Además, por lo que hace a la materia de juegos con apuestas y sorteos, en el RLFJS se configura un conjunto de reglas protectoras de los usuarios, las cuales deben entenderse como complementarias de los derechos de orden general que establece la LFPC.

Así, los derechos de los usuarios o consumidores en materia de juegos con apuestas y sorteos están protegidos por las siguientes reglas:

⁹ Profeco. *Los siete derechos básicos del consumidor*, disponible en: <http://www.profeco.gob.mx/saber/derechos7.asp> [fecha de consulta: 13 de septiembre de 2016].

- Un participante puede presentar una reclamación ante la SE-
GOB cuando se considere ganador y no reciba el premio corres-
pondiente (artículo 37, RLFJS).
- Los participantes tienen derecho a obtener la información genera-
da durante el evento, de manera adecuada, oportuna y en igual-
dad de condiciones que los demás asistentes (artículo 43, RLFJS).
- La publicidad y propaganda no puede promover explícitamente
las apuestas (artículo 9o., RLFJS).
- La publicidad y propaganda debe expresarse en forma clara y
precisa, a efecto de que no induzca al público a error, engaño o
confusión sobre los servicios ofrecidos (artículo 9o., RLFJS).
- La publicidad y propaganda debe consignar el número de per-
misos (artículo 9o., RLFJS).
- La publicidad debe incluir mensajes que indiquen que los juegos
con apuestas están prohibidos para menores de edad (artículo
9o., RLFJS).
- La publicidad y propaganda debe incluir mensajes que inviten
a las personas a jugar de manera responsable y con el principal
propósito de entretenimiento, diversión y esparcimiento (artículo
9o., RLFJS).
- No pueden acceder o permanecer en las áreas de juegos con
apuestas las personas que (artículo 5o., RLFJS):
 - Se encuentren en posesión de sustancias psicotrópicas o pro-
hibidas.
 - Se encuentren bajo la influencia de sustancias psicotrópicas o
prohibidas.
 - Se encuentren en estado de ebriedad.
 - Porten armas de cualquier tipo.
 - Con su conducta alteren la tranquilidad o el orden en el esta-
blecimiento.
 - Sean o hayan sido sorprendidas haciendo trampa.
 - No cumplan con el reglamento interno del establecimiento.

Las reglas de protección de los derechos de los usuarios o consumi-
dores alcanzan mayor grado de especificidad de acuerdo con la actividad
de juegos con apuestas o sorteos de que se trate. De este modo, respec-
to de la operación de centros de apuestas remotas, tenemos lo siguiente:

- Los permisionarios que capten apuestas vía internet, telefónica o electrónica deben contar con un sistema de control interno (artículo 85, RLFJS).
- Los permisionarios deben expedir un comprobante original y único por cada apuesta, con los siguientes elementos (artículo 87, RLFJS):
 - Número de serie.
 - Código de barras.
 - Número según la máquina expendedora de boletos.
 - Fecha.
 - Hora de expedición.
 - Monto apostado.
 - Tipo de apuesta.
- Los participantes tienen derecho a consultar e imprimir una constancia de las apuestas realizadas vía internet o electrónica (artículo 87, RLFJS).
- Los participantes deben dar su consentimiento para que queden grabadas las apuestas que se realicen vía telefónica (artículo 87, RLFJS).
- El derecho a cobrar el comprobante de apuesta ganador se puede ejercer dentro de los 60 días hábiles posteriores a la celebración del evento (artículo 88, RLFJS).
- Los permisionarios deben conservar y resguardar por 90 días hábiles luego de realizado el evento (artículos 88 y 89, RLFJS):
 - La información oficial que determinó los comprobantes ganadores.
 - El registro de los comprobantes ganadores cobrados.

Por otro lado, en relación con las salas de sorteos de símbolos y números, existen las siguientes reglas protectoras de los derechos de los participantes:

- Tienen derecho a que exista transparencia operativa y funcionen de manera adecuada las salas, así como a que se difunda de manera correcta la información sobre los símbolos y números sorteados y sobre el monto de los premios (artículo 125, RLFJS).

- Los sorteos de símbolos y números se deben llevar a cabo con apego a prácticas que garanticen imparcialidad, igualdad de oportunidades e igualdad de información para los participantes (artículo 126, RLFJS).
- Los participantes tienen derecho a que les sea devuelto el importe íntegro del precio de los cartones, tarjetas o comprobantes que hubieran adquirido para participar en un sorteo de símbolos o números que sea suspendido (artículo 133, RLFJS).
- Los participantes tienen derecho a retirarse voluntariamente del sorteo de números o símbolos (artículo 133, RLFJS).

Finalmente, en el caso de los frontones, el RLFJS contempla las siguientes normas para la tutela de los derechos de los usuarios:

- Los permisionarios deben contar con un sistema continuo de grabación de video y voz durante la celebración de los juegos de frontón con apuestas (artículo 57, RLFJS).
- Los permisionarios deben conservar las grabaciones de los juegos de frontón por 90 días hábiles (artículo 57, RLFJS).
- Los permisionarios deben publicar el programa de los juegos que se realizarán en el frontón (artículo 57, RLFJS).
- El frontón debe tener un libro de reclamaciones, al cual podrá tener acceso la SEGOB (artículo 57, RLFJS).
- El juez debe sancionar con imparcialidad los juegos de frontón (artículo 57, RLFJS).

En México, sin embargo, el régimen de protección de los consumidores no aborda temas de central importancia como los registros de autoexclusión o el establecimiento de límites temporales y cuantitativos de las apuestas por voluntad propia de los jugadores.

15. *Régimen de infracciones y sanciones administrativas*

Con la finalidad de preservar el orden legal, la materia de juegos con apuestas y sorteos contempla un régimen de ilícitos administrativos que son sancionados por la SEGOB cuando algún agente regulado comete una infracción a la LFJS, al RLFJS o a las disposiciones que

emita la misma SEGOB (artículos 17, LFJS; 147, RLFJS y 16, fracción I, RISEGOB).

Las sanciones que se impondrán a través de la DGJS pueden ser las siguientes (artículos 17, LFJS; 2o. y 147, RLFJS):

- Multa de cien a diez mil pesos.
- Arresto hasta por quince días.
- Revocación del permiso o clausura del establecimiento si las infracciones son graves y frecuentes.
- Suspensión hasta por un año o inhabilitación definitiva de jugadores, árbitros y corredores de apuestas.

La autoridad tiene cinco años para imponer las sanciones. Para ello, se debe dar curso a un procedimiento administrativo y se deben seguir las formalidades esenciales, como que se notifique al presunto infractor para que pueda aportar pruebas y exponer lo que a su derecho convenga (artículos 152 y 153, RLFJS).

Las sanciones serán impuestas según el caso particular y sus circunstancias, y se aplicarán en forma separada o conjunta dependiendo de la naturaleza, gravedad y frecuencia de la infracción cometida (artículo 147, RLFJS).

16. *Causas de revocación de permisos*

La revocación es la figura administrativa que el derecho mexicano dispone para la extinción forzada del permiso.

Éste es un mecanismo de orden sancionador cuya finalidad es privar de eficacia a aquellos derechos que fueron previamente otorgados mediante un permiso, en razón de que el titular de la licencia incurra en algún ilícito previsto en la ley.

Las causas de revocación de los permisos para hipódromos, galgódromos, frontones, centros de apuestas remotas y salas de sorteos de números están contenidas en tres cuerpos normativos:

- La LFJS.
- El RLFJS.
- La LFPIORPI.

En la LFJS y en el RLFJS se contempla la revocación del permiso como una sanción derivada de la infracción a esos mismos ordenamientos, y se estatuye que la SEGOB es la autoridad competente para dictar esa medida (artículos 17, LFJS y 147, RLFJS).

Por regla general, toda infracción grave y frecuente, es decir, que se haya cometido en dos o más ocasiones dentro del periodo de un año, tendrá como consecuencia la revocación del permiso (artículo 149, RLFJS).

Esta norma traslada a la SEGOB la carga de demostrar que determinada conducta del permisionario ocurrió reiteradamente en ese periodo de tiempo y que, además, alcanza la categoría de grave en virtud de la trascendencia de la falta y la afectación al bien jurídico tutelado por la ley.

Adicionalmente, el RLFJS contiene un catálogo específico de conductas que se presumen imputables al permisionario y que conducen a la revocación del permiso (artículo 151, RLFJS):

- Cuando incumpla con el objeto o con los términos y condiciones establecidos en el permiso.
- Cuando no cumpla con las obligaciones que el artículo 29 del RLFJS le impone.
- Cuando el permisionario no solicite a la SEGOB autorización para explotar su permiso con un operador.
- Cuando proporcione información falsa a la SEGOB.
- Cuando el permisionario, alguno de sus accionistas o beneficiarios sean declarados en concurso, o bien condenados por alguno de los siguientes delitos:
 - De índole patrimonial o fiscal.
 - Relacionados con la delincuencia organizada.
 - De operaciones con recursos de procedencia ilícita.
- Cuando ceda, pignore o transfiera el permiso o los derechos en él conferidos.

I. MÉXICO

- Cuando sin causa justificada y dentro de un periodo de doce meses interrumpa por segunda ocasión la operación o prestación de servicios al público.
- Cuando modifique la naturaleza o las condiciones de los juegos con apuestas o sorteos autorizados.

Como complemento de estas causales específicas de revocación, en el artículo 49 del RLFJS se indica que ésta también ocurrirá cuando se incumpla con los plazos y condiciones establecidos en el permiso para el inicio de operaciones de un hipódromo, galgódromo o frontón.

Por otro lado, la LFPIORPI agrega otras hipótesis de revocación de los permisos en materia de juegos con apuestas y sorteos:

- En primer lugar, esa Ley indica que se revocará el permiso cuando el permisionario reincida en las siguientes conductas (artículo 56, LFPIORPI):
 - Se abstenga de cumplir con los requerimientos que le formule la Secretaría de Economía.
 - Incumpla las obligaciones que corresponden a quienes realizan actividades vulnerables.
 - No presente en tiempo los avisos a la Secretaría de Economía cuando las operaciones relacionadas con las actividades autorizadas excedan los montos señalados por la LFPIORPI.
- En segundo lugar, el permiso será revocado cuando el titular del mismo pague o acepte el pago de operaciones en violación a las prohibiciones que enumera el artículo 32, fracción IV, de la LFPIORPI; es decir, cuando acepte la adquisición de boletos para participar en juegos con apuesta, o realice el pago de premios, mediante monedas y billetes, en moneda nacional, divisas o metales preciosos, por un monto superior al permitido por esa ley.

17. *Delitos*

Hasta 1985, el Código Penal Federal señalaba un catálogo de juegos prohibidos. En la actualidad, sin embargo, esos delitos están derogados y sólo prevalecen los que desde 1947 se contemplan en la LFJS.

El artículo 12 de la LFJS contempla que cometen un delito:

- Quienes sin autorización se desempeñen como empresarios, gerentes, administradores, encargados y agentes de loterías o sorteos, a excepción de quienes hagan rifas entre amigos y parientes.
- Quienes sin autorización de la SEGOB sean dueños, organizadores, gerentes o administradores de casa o local, abierto o cerrado, en que se efectúen juegos prohibidos o con apuestas, así como los que participen en la empresa en cualquier forma.
- Quienes sin autorización de la SEGOB intervengan en la venta o circulación de billetes o participaciones de lotería o juegos con apuestas que se efectúen en el extranjero.
- Los funcionarios o empleados públicos que autoricen juegos prohibidos, los protejan, o asistan a locales en donde se celebren, siempre que en este último caso no lo hagan en cumplimiento de sus obligaciones.

Las penas a las que se podrán hacer acreedoras las personas cuya conducta encuadre en los supuestos anteriores son:

- Prisión de tres meses a tres años.
- Multa de quinientos a diez mil pesos.
- Destitución del empleo.

Por su parte, el artículo 13 de la LFJS señala que también comete un delito:

- Quien a sabiendas alquile un local para juegos prohibidos o con apuestas, o para efectuar sorteos sin permiso de la SEGOB.
- Los jugadores y espectadores que asistan a un local en donde se juegue en forma ilícita.

Las penas en estos casos son:

- Prisión de un mes a dos años.
- Multa de cien a cinco mil pesos.

El mismo artículo 13 de la LFJS agrega que si la comisión de los delitos se realiza bajo el auspicio del negocio o sociedad, a ésta se le impondrá:

- Decomiso de todos los utensilios y objetos del juego.
- Decomiso de todos los bienes o dinero que constituyan el interés del juego.
- La disolución del negocio o sociedad (artículo 13, LFJS).

Además, para quienes organicen sorteos, rifas o loterías y no entreguen el premio ofrecido, el Código Penal Federal impone las mismas sanciones que corresponden al delito de fraude (artículo 387, fracción XI).

Por último, para propiciar la investigación de los delitos, el RLFJS impone a los permisionarios la obligación de denunciar a las autoridades competentes y notificar a la SEGOB cualquier conducta de los usuarios que pueda considerarse como probablemente constitutiva de un delito, ya sea relacionado con la delincuencia organizada o de operaciones con recursos de procedencia ilícita (artículo 29, fracción IV, RLFJS).

II. ESPAÑA

1. *Marco histórico de la regulación*

Existen dos momentos especiales para los juegos de azar en España. El primero en 1977, cuando se despenaliza el juego, y el segundo en 2011, cuando se regula el juego *online*. Entre uno y otro momento el régimen jurídico del juego tuvo pocos cambios.

Hasta 1977, el juego estuvo prohibido por considerar que los juegos de suerte, envite o azar y con apuestas generan efectos personales, familiares y sociales negativos. Fue en virtud de una nueva reflexión sobre las posibles dimensiones y efectos de la clandestinidad de la actividad y las consecuencias que ocasiona la falta de un ambiente de seguridad jurídica que se aprobó una regulación para permitirlo bajo un control estatal. El instrumento jurídico que despenalizó el juego fue el Real decreto-ley 16/1977, por el que se regulan los aspectos penales, administrativos y fiscales de los juegos de suerte, envite o azar y apuestas (Ley de 1977).

La Ley de 1977 no construyó una “regulación del juego” ni señaló a las autoridades que estarían a cargo de su administración y control. El objetivo consistió en declarar formalmente la competencia del Estado para llevar a cabo la regulación general de la materia; proceder a la despenalización de los juegos de azar que se desarrollen con arreglo a dicha regulación, y establecer una instrumentación adecuada de fiscalidad complementaria, la cual se estimó “indispensable”.¹⁰

La Constitución Española de 1978 ignoró por completo los asuntos de los juegos de azar; por tanto, con el apoyo implícito del artículo 149.3, las regiones autónomas comenzaron a asumir el mando de casi-

¹⁰ Ley 16/1977, de 25 de febrero, por la que se Regulan los Aspectos Penales, Administrativos y Fiscales de los Juegos de Suerte, Envite o Azar y Apuestas, *Boletín Oficial del Estado*, Madrid, 7 de marzo de 1977.

nos, juegos de azar y apuestas, y los Parlamentos regionales comenzaron a producir su propia regulación por cuanto al juego *landbased*.¹¹

En 2011, el desarrollo de las tecnologías de la información y el crecimiento de las apuestas y juegos a través de internet provocaron que España advirtiera nuevos retos en este sector. Uno de los más complejos se refiere a la “desvinculación del territorio”, es decir, la práctica del juego mediante la superación de los límites territoriales y de las relaciones comerciales tradicionales. Para enfrentar la nueva dinámica de esta actividad, España expidió la Ley 13/2011, de la Regulación del Juego (Ley del Juego 2011), la cual se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* el 27 de mayo de 2011.¹²

La Ley del Juego 2011 es la principal referencia en materia de regulación del juego en España, pese a que la definición de su objeto y ámbito de aplicación establece que regula la actividad del juego cuando se realice a través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos, en donde los medios presenciales deben tener un carácter accesorio.

La normatividad aplicable al juego presencial o *landbased* se encuentra dispersa en varias leyes. A la industria y actividades del juego les son también aplicables normas de leyes que regulan otras materias, como por ejemplo las siguientes:

- Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad.
- Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.
- Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico.
- Ley 10/2010, de 28 de abril, de Prevención del Blanqueo de Capitales y de la Financiación del Terrorismo.
- Ley 3/2013, de 4 de junio, de Creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.
- Ley 25/2015, de 28 de julio, de Mecanismo de Segunda Oportunidad, Reducción de la Carga Financiera y otras Medidas de Orden Social.

¹¹ Boto, Alejandra, “A New Legislative Framework for Online Gaming in Spain”, *UNLV Gaming Law Journal*, vol. 4, núm. 1, 30 de abril de 2013, disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/10678838.pdf>.

¹² La última modificación a esta Ley se publicó el 30 de octubre de 2015.

Las disposiciones de la Ley del Juego 2011 fueron desarrolladas en diversos aspectos técnicos mediante dos decretos reales:

- Real decreto 1613/2011, de 14 de noviembre de 2011, por el que se desarrolla la Ley 13/2011, de 27 de mayo, Regulación del Juego, en lo relativo a los requisitos técnicos de las actividades de juego.
- Real decreto 1614/2011, de 14 de noviembre de 2011, por el que se desarrolla la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego, en lo relativo a licencias, autorizaciones y registros del juego.

2. *Tipo de normatividad*

En España, la jerarquía normativa es similar a México. En la parte alta de la jerarquización está la Constitución; le siguen los tratados internacionales, las leyes ordinarias y orgánicas; debajo de éstos están las normas llamadas decretos-ley (aprobadas por el Poder Legislativo) y los decretos-legislativos (aprobados por el Ejecutivo), y en el nivel más bajo se encuentran los reglamentos.

La Ley de 1977 asignó a la administración del Estado la determinación de los supuestos en que los juegos de azar, rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias pueden ser autorizados, así como la reglamentación general de los mismos y la competencia para autorizar y organizar las actividades específicas.

A diferencia de la Ley de 1977, la Ley del Juego 2011 sí regula la materia (objeto, sujetos, derechos, obligaciones, procedimientos, infracciones, sanciones, etcétera), aunque mediante las “disposiciones generales” se da al Ministerio de Economía y Hacienda competencia para expedir la reglamentación básica para el desarrollo de cada juego o, en el caso de juegos esporádicos, las bases generales para la aprobación de su práctica o desarrollo.

En materia regulatoria, el titular del Ministerio de Economía y Hacienda cuenta con facultades para:

- Establecer la reglamentación básica de cada juego.

- Establecer, en el caso de juegos esporádicos, las bases generales para su práctica o desarrollo, con base en los criterios fijados por el Consejo de Políticas del Juego.
- Elaborar y modificar las normas en materia de juego que se consideren necesarias para el cumplimiento de las finalidades de la Ley (artículo 19, Ley del Juego 2011).

El diseño legal propuesto en la Ley del Juego 2011 incluyó, además, la creación de una Comisión Nacional del Juego, como un órgano independiente, con presupuesto propio y con competencia regulatoria para:

- Desarrollar la regulación básica de los juegos y las bases generales de los juegos esporádicos, cuando así se determine en la orden ministerial que las apruebe.
- Dictar aquellas disposiciones que exijan el desarrollo y ejecución de las normas contenidas en la ley, en los reales decretos aprobados por el gobierno o en las órdenes del Ministerio de Economía y Hacienda, siempre que estas disposiciones lo habiliten de modo expreso para ello. Estas disposiciones se elaborarán por la propia Comisión Nacional del Juego, previos los informes técnicos y jurídicos oportunos de los servicios competentes de la misma, y la consulta, en su caso, a las comunidades autónomas. Tales disposiciones serán aprobadas por el Consejo de la Comisión Nacional del Juego, no surtirán efectos hasta su publicación en el *Boletín Oficial del Estado* y entrarán en vigor conforme a lo dispuesto en el apartado primero del artículo 2o. del Código Civil (artículo 23, Ley del Juego 2011).

Las comunidades autónomas tienen competencia para regular el “juego de ámbito no estatal” entendiéndose por éste, el juego distinto al regulado en la Ley del Juego 2011, que es autorizado por dichas comunidades y que puede practicarse en sus jurisdicciones.

3. *Autoridades del juego*

El control y supervisión de la industria del juego estatal¹³ se realiza por conducto del Ministerio de Economía y Hacienda. Orgánicamente, es la Dirección General de Ordenación del Juego, que depende de la Secretaría de Estado de Hacienda de ese Ministerio, la que concentra las principales atribuciones en la conducción de la política del juego estatal y el que se practica *online*. La Dirección General se apoya en las opiniones de dos consejos, el de Políticas del Juego y el Asesor de Juego Responsable.

El Ministerio de Economía y Hacienda, por conducto de la Dirección General de Ordenación del Juego, concentra y ejerce una importante cantidad de atribuciones definitorias de prácticamente todas las áreas de la industria del juego estatal regulado; cuenta tanto con atribuciones regulatorias, como de control, supervisión, inspección y sancionadoras.

La Ley del Juego 2011 previó la creación de un organismo independiente que estaría a cargo de la vigilancia, el control, la inspección y, en su caso, sanción de las actividades relacionadas con los juegos, llamado Comisión Nacional del Juego, pero no llegó a crearse, de manera que el esquema de distribución de funciones quedó en el propio Ministerio de Economía y Hacienda.

¹³ Por estatal nos referimos a las normas con validez en todo el Estado español.

FIGURA 1 ORGANIGRAMA DE LAS AUTORIDADES DE ADMINISTRACIÓN DEL JUEGO ESTATAL EN ESPAÑA



FUENTE: elaboración propia con base en la información disponible en el portal de la Dirección General de Ordenación del Juego.

El Consejo de Políticas del Juego es un órgano de participación y coordinación de las comunidades autónomas y el Estado en materia de juego.

Se integra por los consejeros, que desempeñan las responsabilidades en materia de juego de todas las comunidades y ciudades autónomas, y por un número paritario de representantes de la Administración General del Estado. La presidencia del Consejo corresponde al titular del Ministerio de Economía y Hacienda, y la Secretaría permanente al Mi-

nisterio de Economía y Hacienda. Tanto el presidente como los demás miembros del Consejo de Políticas del Juego podrán delegar sus funciones, asistencia y voto.

Existe, además, un Consejo Asesor del Juego Responsable, con la siguiente integración:

- Seis operadores de juego: dos nacionales, dos extranjeros, uno de lotería y uno de concursos de televisión.
- Dos asociaciones de tratamiento de ludopatías.
- Un centro de investigación sobre juego problemático.
- Tres entidades sociales y/o académicas.
- Dos comunidades autónomas, vía el Consejo de Políticas de Juego.
- Ministerio de Sanidad y Servicios Sociales e Igualdad.
- Delegación del gobierno para el Plan Nacional de Drogas.

Los miembros del Consejo son renovados cada 12 o 18 meses.

La Ley del Juego 2011 distribuyó las funciones de la administración del juego en dos órganos: por un lado, la instalación de un órgano independiente denominado Comisión Nacional del Juego, a quien el legislador concibió como el principal regulador y supervisor del mercado, y por otro, la constitución de un Consejo de Políticas de Juego, como un espacio de coordinación y participación autonómico.

A. Comisión Nacional del Juego

La Comisión está prevista en la Ley del Juego 2011, con funciones normativas y de supervisión, tales como:

- 1) La regulación básica de los juegos y las bases generales de los juegos esporádicos, cuando así se determine en la orden ministerial que las apruebe.
- 2) Proponer al titular del Ministerio de Economía y Hacienda los pliegos de bases de los procedimientos a los que se refiere el artículo 10.1 de esta Ley, y conceder los títulos habilitantes necesarios para la práctica de las actividades reguladas objeto de dicha Ley.
- 3) Informar, con carácter preceptivo, la autorización de las actividades de lotería sujetas a reserva.

- 4) Dictar instrucciones de carácter general a los operadores de juego.
- 5) Establecer los requisitos técnicos y funcionales necesarios de los juegos, los estándares de operaciones tecnológicas y certificaciones de calidad, y los procesos, procedimientos, planes de recuperación de desastres, planes de continuidad del negocio y seguridad de la información, de acuerdo con las previsiones contenidas en los reglamentos correspondientes y los criterios fijados por el Consejo de Políticas del Juego.
- 6) Homologar el *software* y los sistemas técnicos, informáticos o telemáticos precisos para la realización de los juegos, así como los estándares de los mismos, incluyendo los mecanismos o sistemas que permitan la identificación de los participantes en los juegos. En el ejercicio de esta función, la Comisión Nacional del Juego velará por evitar cualquier obstáculo injustificado a la competencia en el mercado.
- 7) Vigilar, controlar, inspeccionar y, en su caso, sancionar las actividades relacionadas con los juegos, en especial las relativas a las actividades de juego reservadas a determinados operadores en virtud de esta Ley, sin perjuicio de las facultades atribuidas a las autoridades de defensa de la competencia.
- 8) Perseguir el juego no autorizado, ya sea que se realice en el ámbito del Estado español o desde fuera de España y se dirija al territorio del Estado, pudiendo requerir a cualquier proveedor de servicios de pago, entidades de prestación de servicios de comunicación audiovisual, medios de comunicación, servicios de la sociedad de la información o de comunicaciones electrónicas, agencias de publicidad y redes publicitarias, información relativa a las operaciones realizadas por los distintos operadores o por organizadores que carezcan de título habilitante, o el cese de los servicios que estuvieran prestando.
- 9) Asegurar que los intereses de los participantes y de los grupos vulnerables sean protegidos, así como el cumplimiento de las leyes, reglamentaciones y principios que los regulan, para defender el orden público y evitar el juego no autorizado.
- 10) Establecer los cauces apropiados para proporcionar al participante una información precisa y adecuada sobre las actividades de juego y procedimientos eficaces de reclamación.

II. ESPAÑA

- 11) Resolver las reclamaciones que puedan ser presentadas por los participantes contra los operadores.
- 12) Gestionar los registros previstos en la Ley del Juego 2011.
- 13) Promover y realizar estudios y trabajos de investigación en materia de juego, así como sobre su incidencia o impacto en la sociedad.
- 14) Colaborar en el cumplimiento de la legislación en materia de prevención de blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, y vigilar la observancia de la misma, sin perjuicio de las competencias de otros órganos administrativos en relación con los operadores que realicen actividades de juego sujetas a reserva de actividad por la ley.
- 15) Cualquier otra competencia de carácter público y las potestades administrativas que en materia de juegos actualmente ostenta la Administración General del Estado y sus organismos públicos, con la salvedad de las funciones policiales que correspondan a las fuerzas y cuerpos de seguridad, sin perjuicio de las facultades atribuidas a las autoridades de defensa de la competencia.
- 16) Cualquier otra función que se le atribuya por el ordenamiento jurídico (artículo 21, Ley del Juego 2011).

La Comisión Nacional del Juego se erigiría en un organismo independiente con presupuesto propio, aunque en realidad nunca se puso en marcha. En 2013, la Ley 3/2013 de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (Ley 3/2013 de los Mercados y la Competencia) reasignó a la Dirección General de Ordenación del Juego las funciones que la Ley del Juego 2011 estableció para la Comisión Nacional del Juego.

El crecimiento de organismos independientes en España entre 2011 y 2013¹⁴ motivó la decisión de ordenar diversos organismos reguladores

¹⁴ De acuerdo con la exposición de motivos de la Ley 3/2013 de los Mercados y la Competencia, “desde 2011 ha crecido notablemente el número de estos organismos. Hasta entonces eran cinco: Comisión Nacional de Energía, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, Comisión Nacional de la Competencia, Comité de Regulación Ferroviaria y Comisión Nacional del Sector Postal. La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, previó la constitución de un sexto, el organismo regulador del sector del transporte. Más tarde, se aprobó la creación de la Comisión

administrativos; para ello se emitió la Ley 3/2013 de los Mercados y la Competencia, que entre sus propósitos tuvo el de proponer normas claras, una arquitectura institucional seria y unos criterios de actuación conocidos y predecibles por todos los agentes económicos. Se consideró que “cuanto mayor sea la proliferación de organismos con facultades de supervisión sobre la misma actividad, más intenso será el riesgo de encontrar duplicidades innecesarias en el control de cada operador y decisiones contradictorias en la misma materia”.

La emisión de la Ley 3/2013 también tomó en cuenta el “importante entorno de austeridad en el que se encuentra la administración pública” y que las instituciones han de adaptarse a la transformación que tiene lugar en los sectores administrados.

La exposición de motivos refiere que:

En los últimos años, se detecta una clara tendencia a nivel internacional a fusionar autoridades relacionadas con un único sector o con sectores que presentan una estrecha relación, pasando del modelo uni-sectorial a un modelo de convergencia orgánica, material o funcional en actividades similares o a un modelo multisectorial para sectores con industrias de red. Las ventajas que han motivado la adopción de estos modelos son las de optimizar las economías de escala y garantizar el enfoque consistente de la regulación en todas las industrias de red. Además, se ha argumentado que el riesgo de captura del regulador, tanto por el sector privado como por el gobierno, es menor en el caso de las autoridades multisectoriales, al reducirse la importancia relativa de un determinado sector o de un determinado ministerio para la autoridad.

Con esta explicación se creó la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, como organismo público que tiene por objeto garantizar, preservar y promover el correcto funcionamiento, la transparencia y la existencia de una competencia efectiva en todos los mercados y sectores productivos, en beneficio de los consumidores y usuarios.

La Comisión de los Mercados y la Competencia está sometida al control parlamentario y judicial, pero está dotada de personalidad

Nacional del Juego y la Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria. A ellos hay que unir el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales, regulado en la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual”.

jurídica propia y plena capacidad pública y privada. En el desarrollo de su actividad actúa con autonomía orgánica y funcional; de acuerdo con la ley tiene plena independencia del gobierno, de las administraciones públicas y de los agentes del mercado.

La constitución de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia implicó la extinción de seis comisiones nacionales (de la Competencia, de Energía, del Mercado de las Telecomunicaciones, del Sector Postal, del Juego, de Regulación Económica Aeroportuaria), un Comité (de Regulación Ferroviaria) y un Consejo (de Medios Audiovisuales). En las disposiciones transitorias, *adicionales*, de la Ley 3/2013 se ordena la extinción de la Comisión Nacional del Juego (disposición adicional segunda, Ley 3/2013).

Aunque la Ley del Juego 2011 conserva las referencias a la Comisión Nacional del Juego, debe tenerse en cuenta que la Ley 3/2013 de los Mercados y la Competencia dispuso que dichas referencias se entenderán realizadas a la Dirección General de Ordenación del Juego del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que la sustituyó y asumió sus competencias (disposición adicional décima, Ley 3/2013).

B. Dirección General de Ordenación del Juego

La Dirección General de Ordenación del Juego tiene una naturaleza administrativa y es el órgano del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que, bajo la dependencia de la Secretaría de Estado de Hacienda, ejerce las funciones de regulación, autorización, supervisión, control y, en su caso, sanción de las actividades de juego de ámbito estatal. Las funciones establecidas para esta Dirección son las que le determina el legislador mediante la Ley del Juego 2011, a las que se deben sumar las que fueron previstas para la Comisión Nacional del Juego.

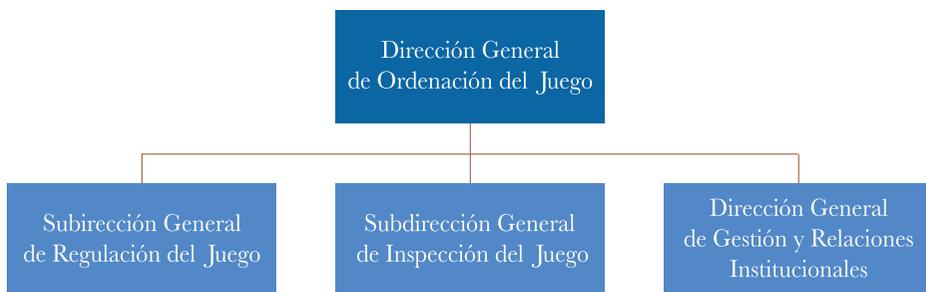
A esta Dirección General de Ordenación del Juego corresponde otorgar las licencias generales para la explotación y comercialización de juegos. Entre sus principales funciones se encuentran:

- Elaborar la propuesta de la normativa que regula los juegos y el establecimiento de los requisitos técnicos y funcionales nece-

sarios de los juegos y, en su caso, la sanción a toda actividad de juego ilegal.

- Tramitar los procedimientos de solicitud de títulos habilitantes para el ejercicio de actividades de juego.
- Autorizar la organización y celebración de rifas y cualquier apuesta o juego cuyo ámbito de desarrollo o aplicación exceda de los límites territoriales de una concreta comunidad autónoma, y las apuestas deportivo-benéficas, sea cual sea su ámbito territorial.
- Vigilar, controlar, inspeccionar y, en su caso, sancionar las actividades relacionadas con el juego.
- Tramitar los procedimientos administrativos sancionadores en materia de juego en relación con los puntos de venta de loterías y apuestas del Estado.
- Gestionar los registros del juego.

Para el desempeño de sus funciones cuenta con una dirección general y tres subdirecciones generales:



La Dirección General de Ordenación del Juego mantiene líneas de cooperación con otros ministerios y entidades de la administración, como el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, a través de la Secretaría de Estado para las Telecomunicaciones y la Sociedad de la Información, con quien ha establecido conjuntamente el acuerdo de coregulación y el Código de Conducta sobre comunicaciones comerciales de las actividades de juego.

También mantiene contactos con el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, para colaborar en el tratamiento de afectados por ludopatías. Asimismo, colabora con las fuerzas y cuerpos de seguridad competentes en la investigación, vigilancia e inspección del cumplimiento de la normativa en materia de juego, y con el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias en la prevención de fenómenos de blanqueo de capitales.

De acuerdo con sus propias definiciones, para la Dirección General de Organización del Juego su “verdadera razón de ser” es la protección de los consumidores españoles en general y, más específicamente, de los menores y de los grupos de personas dependientes y vulnerables frente a la adicción al juego.

La Dirección General de Organización del Juego impulsa medidas de protección para los grupos afectados y de prevención de la ludopatía con distintos interlocutores de la sociedad civil, como asociaciones de ludópatas rehabilitados, universidades que estudian el tema de la adicción al juego, tanto desde una perspectiva social como médica, así como también con centros de atención y tratamiento de la adicción al juego, e investigadores.¹⁵

C. Consejo de Políticas del Juego

La Ley del Juego 2011 establece el Consejo de Políticas del Juego (CPJ) como el órgano de participación y coordinación de las comunidades autónomas y el Estado en materia de juego.

El CPJ está formado por los consejeros autonómicos, que desempeñan las responsabilidades en materia de juego en todas las comunidades y ciudades autónomas, y por un número paritario de representantes de la Administración General del Estado. La Presidencia del Consejo corresponde al titular del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, quien puede delegar, como los demás miembros del Consejo, sus funciones, asistencia y voto.

¹⁵ Véase <http://www.ordenacionjuego.es/es/relaciones-institucionales> [fecha de consulta: 13 de septiembre de 2016].

La misma ley establece que las comunidades autónomas y el Estado, mediante el Consejo de Políticas del Juego, promoverán las actuaciones pertinentes para favorecer la convergencia del régimen jurídico y fiscal, así como la regulación en materia de publicidad, patrocinio y promoción aplicable a cualquier modalidad de juego, tipo de juego y operador, en todo el territorio nacional.

El Consejo de Políticas del Juego entiende de las siguientes materias:

- Normativa básica de los diferentes juegos.
- Desarrollo de la regulación básica de los juegos y de las bases generales de los juegos esporádicos.
- Criterios para el otorgamiento de licencias.
- Definición de los requisitos de los sistemas técnicos de juego y su homologación.
- Principios para el reconocimiento de las certificaciones y homologaciones de licencias por los órganos de las comunidades autónomas competentes en materia de juego.
- Coordinación de la normativa sobre medidas de protección a los menores y personas dependientes y vulnerables.
- Estudio de las medidas a proponer al Estado y las comunidades autónomas que permitan avanzar en la equiparación del régimen jurídico aplicable, incluido el ámbito tributario, al juego realizado a través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos y al juego presencial, así como a las actividades de publicidad y de patrocinio de dichas actividades, promoviendo las consultas a las asociaciones representativas del sector.
- De todo aspecto de las actividades de juego que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada del Estado y de las comunidades autónomas (artículos 34 y 35, Ley 13/2011).

A lo largo de 2014, el Consejo desarrolló una labor de revisión de la normativa autonómica con la finalidad de aproximar las regulaciones autonómicas al marco de los principios reconocidos en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.¹⁶ Como parte

¹⁶ De acuerdo con la exposición de motivos de esta Ley, “la unidad de mercado constituye un principio económico esencial para el funcionamiento competitivo de la economía española”. El objeto de la ley es “establecer las disposiciones necesarias para hacer efectivo el principio de unidad de mercado en el territorio nacional. En particu-

de esos trabajos se pretende analizar los requisitos exigidos por las comunidades autónomas a los operadores en los distintos subsectores del juego, así como los requisitos exigidos a las máquinas B y las máquinas operadas por servidor.

D. *Comunidades autónomas*

Con la finalidad de respetar las competencias de las comunidades sobre el juego presencial, la legislación integra a las comunidades autónomas al establecer, por un lado, que son parte del Consejo de Políticas del Juego y, por otro, al introducir la obligación legal de que las comunidades autónomas emitan un informe sobre las solicitudes de títulos habilitantes que puedan afectar a su territorio.

La concesión de cualquier título habilitante exige, para la instalación o apertura de locales presenciales abiertos al público o de equipos que permitan la participación de los juegos, la autorización administrativa de la comunidad autónoma, que se otorgará de acuerdo con las políticas propias de dimensionamiento del juego de cada una de ellas. Estas autorizaciones se registrarán por la legislación autonómica de juego correspondiente.

4. *Juego landbased*

A nivel estatal coexiste en una sola ley la principal regulación del juego *online* y del juego *landbased* cuando éste tiene carácter accesorio a aquél. En el portal Web de la Dirección General de Ordenación del Juego, sección “normas en vigor”, aparece en primer término, como la ley rectora, la Ley del Juego 2011, a la que siguen los decretos reales, las órdenes ministeriales y las resoluciones de la propia Dirección.

La Ley del Juego 2011 anuncia desde su primer artículo que el objeto y ámbito de aplicación es la actividad de juego cuando se realice a

lar, tiene por objeto garantizar la integridad del orden económico y facilitar el aprovechamiento de economías de escala y alcance del mercado mediante el libre acceso, ejercicio y la expansión de las actividades económicas en todo el territorio nacional, garantizando su adecuada supervisión, de conformidad con los principios contenidos en el artículo 139 de la Constitución”.

través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos, y que los medios presenciales deben tener un carácter accesorio, así como los juegos desarrollados por las entidades designadas por esta Ley, para la realización de actividades sujetas a reserva, con independencia del canal de comercialización.

De acuerdo con las definiciones de esta Ley, los juegos a través de medios presenciales

...son aquellos en los que las apuestas, pronósticos o combinaciones deben formularse en un establecimiento de un operador de juego a través de un terminal en línea, bien mediante la presentación de un boleto, octavilla o un documento establecido al efecto en el que se hayan consignado los pronósticos, combinaciones o apuestas, bien tecleando los mismos en el terminal correspondiente, o bien mediante su solicitud automática al terminal, basada en el azar. Cualquiera de las fórmulas antes citadas serán transmitidas a un sistema central y, a continuación, el terminal expedirá uno o varios resguardos en los que constarán, al menos, los siguientes datos: tipo de juego y detalle de la forma en la que el participante puede acceder u obtener las normas o bases del mismo, pronósticos efectuados, fecha de la jornada, evento o periodo en el que participa, número de apuestas o combinaciones jugadas y números de control. Además del resguardo o resguardos referidos, existirá un resguardo único expedido por el terminal ubicado en el punto de venta autorizado de que se trate, en el que constarán, al menos, los datos antes citados, y que constituye el único instrumento válido para solicitar el pago de premios y la única prueba de participación en los concursos.

De acuerdo con el marco competencial definido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, la autorización del juego a través de medios presenciales es competencia de las comunidades autónomas, y sólo cuando es accesorio al que se realiza a través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos, queda bajo la regulación de la Ley del Juego 2011.

No hay una ley con carácter nacional aplicable al juego *landbased* cuando no tiene un carácter accesorio al juego *online*.

Como se dijo en las secciones precedentes, la regulación aplicable a la industria del juego se encuentra dispersa en varias normas estatales y en la legislación de las comunidades autónomas.

Por tanto, podemos decir que la regulación y autorización del juego *landbased* corresponde en primer término a las comunidades autónomas, quienes gozan del reconocimiento pleno de las competencias en materia de juego que los Estatutos de Autonomía atribuyen a las respectivas comunidades.

5. *Juego online*

La Ley del Juego 2011 es una respuesta al crecimiento del mercado del juego *online*. El avance en los servicios de comunicación y la aplicación de éstos a las actividades de juego, advirtió la necesidad de iniciar un nuevo camino en la regulación del sector del juego.

La necesidad de dotar al sector del juego de una regulación adecuada se reflejó en distintas iniciativas parlamentarias y en mandatos al gobierno que finalmente llevaron a la publicación de la Ley del Juego 2011.

En el Preámbulo de la Ley se lee que “resulta de todo punto insoslayable la necesidad de dotar de un nuevo marco jurídico a las actividades de explotación y gestión de juegos de ámbito estatal y, particularmente, a aquellos juegos que se practican a través de medios electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos y en los que los medios presenciales tienen un carácter accesorio”.

La Ley se integra por siete secciones, con cuarenta y nueve artículos, seis disposiciones adicionales, nueve disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y once disposiciones finales.

Los siete grandes apartados de la Ley son:

- 1) Objeto y ámbito de aplicación.
- 2) Disposiciones generales. Considera las prohibiciones objetivas y subjetivas a las actividades objeto de regulación. Además, se recogen los principios y prácticas a adoptar con objeto de proteger el orden público, garantizando la integridad del juego, así como previniendo y mitigando la adicción al juego y los efectos nocivos que pudiera provocar, optimizando simultáneamente los beneficios para la sociedad.

- 3) Títulos habilitantes.
- 4) Control de la actividad.
- 5) La Administración del Juego. Órganos y competencias.
- 6) Régimen sancionador.
- 7) Régimen fiscal. El impuesto, en el ámbito estatal, grava las operaciones de juego, así como a las combinaciones aleatorias con fines publicitarios o promocionales, aunque no sean estrictamente juego.

A. *Sujetos*

La Ley del Juego 2011 considera cuatro grupos de sujetos, a los que se atribuye un estatuto jurídico diferenciado:

- a) Las autoridades. Son quienes regulan y administran las actividades del juego (Ministerio de Economía y Hacienda, Dirección General de Ordenación del Juego y Consejo de Políticas de Juego).
- b) Quienes organizan y explotan actividades de juego (los operadores).
- c) Los participantes en las actividades de juego.
- d) Los que participan en el sector de la publicidad. Cualquier entidad, red publicitaria, agencia de publicidad, prestador de servicios de comunicación audiovisual o electrónica, medio de comunicación o servicio de la sociedad de la información que difunda la publicidad y promoción directa o indirecta de juegos o de sus operadores.

A lo largo del texto se mencionan como *sujetos de protección y tutela* a:

- Menores de edad.
- Incapacitados.
- Personas que por voluntad propia o por resolución judicial tuvieran prohibido el acceso a los juegos desarrollados a través de medios telemáticos e interactivos.

B. *Modalidades de juego reguladas*

La Ley del Juego 2011 proporciona algunas definiciones que ayudan a comprender la regulación del juego español:

- 1) *Juego*. Se entiende por juego toda actividad en la que se arriesguen cantidades de dinero u objetos económicamente evaluables en cualquier forma sobre resultados futuros e inciertos, dependientes en alguna medida del azar, y que permitan su transferencia entre los participantes, con independencia de que predomine en ellos el grado de destreza de los jugadores o sean exclusiva o fundamentalmente de suerte, envite o azar. Los premios podrán ser en metálico o en especie, dependiendo de la modalidad de juego.
- 2) *Loterías*. Se entiende por loterías las actividades de juego en las que se otorgan premios en los casos en que el número o combinación de números o signos, expresados en el billete, boleto o su equivalente electrónico, coinciden en todo o en parte con el determinado mediante un sorteo o evento celebrado en una fecha previamente determinada o en un programa previo, en el caso de las instantáneas o presorteadas. Las loterías se comercializarán en billetes, boletos o cualquier otra forma de participación, cuyo soporte sea material, informático, telemático, telefónico o interactivo.
- 3) *Apuestas*. Se entiende por apuesta, cualquiera que sea su modalidad, aquella actividad de juego en la que se arriesgan cantidades de dinero sobre los resultados de un acontecimiento previamente determinado, cuyo desenlace es incierto y ajeno a los participantes, determinándose la cuantía del premio que se otorga en función de las cantidades arriesgadas u otros factores fijados previamente en la regulación de la concreta modalidad de apuesta.

En función del acontecimiento sobre cuyo resultado se realiza la apuesta, ésta puede ser:

- *Apuesta deportiva*: es el concurso de pronósticos sobre el resultado de uno o varios eventos deportivos incluidos en los programas previamente establecidos por la entidad organizadora, o sobre hechos o actividades deportivas que formen parte o se desarrollen en el marco de tales eventos o competiciones por el operador de juego.
- *Apuesta hípica*: es el concurso de pronósticos sobre el resultado de una o varias carreras de caballos incluidas en los programas previamente establecidos por la entidad organizadora.

- *Otras apuestas*: es el concurso de pronósticos sobre el resultado de uno o varios eventos distintos de los anteriores, incluidos en los programas previamente establecidos por el operador de juego.

Según la organización y distribución de las sumas apostadas, la apuesta puede ser:

- 1) *Apuesta mutua*. Es aquella en la que un porcentaje de la suma de las cantidades apostadas se distribuye entre aquellos apostantes que hubieran acertado el resultado a que se refiera la apuesta.
- 2) *Apuesta de contrapartida*. Es aquella en la que el apostante apuesta contra un operador de juego, siendo el premio a obtener el resultante de multiplicar el importe de los pronósticos ganadores por el coeficiente que el operador haya validado previamente para los mismos.
- 3) *Apuesta cruzada*. Es aquella en que un operador actúa como intermediario y garante de las cantidades apostadas entre terceros, detrayendo las cantidades o porcentajes que previamente el operador hubiera fijado.
- 4) *Rifas*. Se entiende por rifa aquella modalidad de juego consistente en la adjudicación de uno o varios premios mediante la celebración de un sorteo o selección por azar, entre los adquirentes de billetes, papeletas u otros documentos o soportes de participación, diferenciados entre sí, ya sean de carácter material, informático, telemático o interactivo, en una fecha previamente determinada, y siempre que para participar sea preciso realizar una aportación económica. El objeto de la rifa puede ser un bien mueble, inmueble, semoviente o derechos ligados a los mismos, siempre que no sean premios dinerarios.
- 5) *Concursos*. Se entiende por concurso aquella modalidad de juego en la que su oferta, desarrollo y resolución se lleva a cabo por un medio de comunicación, ya sea televisión, radio, internet u otro, siempre que la actividad de juego esté conexa o subordinada a la actividad principal. En esta modalidad de juego, para tener derecho a la obtención de un premio, en metálico o en especie, la participación se realiza, bien directamente mediante un desembolso económico, o bien mediante llamadas telefónicas, envío

de mensajes de texto o cualquier otro procedimiento electrónico, informático o telemático, en el que exista una tarificación adicional, siendo indiferente el hecho de que en la adjudicación de los premios intervenga no solamente el azar, sino también la superación de pruebas de competición, de conocimiento o destreza.

A los efectos de la presente definición, no se considerarán concurso aquellos programas en los que aún existiendo un premio el concursante no realice ningún tipo de desembolso económico para participar, ya sea directamente o por medio de llamadas telefónicas, envío de mensajes de texto o cualquier otro procedimiento electrónico, informático o telemático, en el que exista una tarificación adicional.

6. *Otros juegos*. Son todos aquellos juegos que no tienen cabida en las definiciones anteriores, como por ejemplo el póker o la ruleta, en los que exista un componente de aleatoriedad o azar y en los que se arriesguen cantidades de dinero u objetos económicamente evaluables.
7. *Juego por medios electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos*. Son aquellos en los que se emplea cualquier mecanismo, instalación, equipo o sistema que permita producir, almacenar o transmitir documentos, datos e informaciones, incluyendo cualesquiera redes de comunicación abiertas o restringidas, como televisión, internet, telefonía fija y móvil o cualesquiera otras, o comunicación interactiva, ya sea ésta en tiempo real o en diferido.
8. *Combinaciones aleatorias con fines publicitarios o promocionales*. Se entienden por tales aquellos sorteos que, con la finalidad exclusivamente publicitaria o de promoción de un producto o servicio, y teniendo como única contraprestación el consumo del producto o servicio, sin sobreprecio ni tarificación adicional alguna, ofrecen premios en metálico, especie o servicios, exigiendo, en su caso, la condición de cliente de la entidad objeto de la publicidad o promoción.

Se excluyen expresamente del ámbito de aplicación de la norma los juegos siguientes:

- Los juegos o competiciones de puro ocio, pasatiempo o recreo que constituyan usos sociales y se desarrollen en el ámbito estatal, siempre que éstos no produzcan transferencias económicamente evaluables, salvo el precio por la utilización de los medios precisos para su desarrollo y cuando éste no constituya en medida alguna beneficio económico para el promotor o los operadores.
- Las actividades de juego realizadas a través de medios electrónicos, informáticos, telemáticos o interactivos, cuyo ámbito no sea estatal.
- Las combinaciones aleatorias con fines publicitarios o promocionales.

C. Obtención de permisos

El ejercicio de las actividades de juego *online* está vinculado a la previa obtención del correspondiente título habilitante. Los diferentes títulos habilitantes son:

Tipos de permisos	Otorgamiento
Licencias generales por cada modalidad de juego	La explotación de cada uno de los tipos de juego incluidos en el ámbito de cada licencia general requerirá el otorgamiento de una licencia singular de explotación.
Licencia singular de explotación	El otorgamiento de las licencias singulares y su prórroga estarán sujetos a los requisitos y condiciones que determine la Comisión Nacional del Juego en el marco de la regulación de cada una de las modalidades de juego.
Autorización para la celebración de juegos de carácter ocasional	La celebración de cualesquiera actividad de juego objeto de esta Ley que tenga carácter ocasional o esporádico queda sometida a autorización previa, conforme al procedimiento que se determine reglamentariamente. El otorgamiento de autorizaciones para la celebración de juegos de carácter ocasional le corresponde a la Comisión Nacional del Juego, que podrá establecer la limitación en la cuantía de los premios.

FUENTE: elaboración propia con base en la Ley 13/2011.

Los interesados en el desarrollo de actividades de juego deben solicitar a la Dirección General de Ordenación del Juego el correspondiente título habilitante. Las solicitudes de licencia general únicamente pueden gestionarse en el marco del procedimiento convocado a estos efectos.

La solicitud para la obtención de título habilitante deberá contener, al menos, los siguientes datos:

- Identificación de la persona o entidad interesada y, en su caso, de su representante.
- Documento nacional de identidad o pasaporte del solicitante. Tratándose de una sociedad mercantil, número o código de identificación fiscal, así como su escritura de constitución y, en su caso, modificación, debidamente inscritas en el registro mercantil o, si se trata de entidades extranjeras, en el registro equivalente de inscripción obligatoria de conformidad con la legislación del Estado en el que la entidad tenga su sede legal, y la documentación que acredite la personalidad y capacidad de quien actúa en nombre y por cuenta de la entidad solicitante.
- Dirección a efectos de notificación en España.
- Lugar, fecha y firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad, expresada por cualquier medio.
- Modalidad de juego, tipos de juego dentro de cada modalidad de juego o actividad de juego de carácter esporádico que el solicitante pretenda desarrollar.
- Acreditación de estar al corriente de las obligaciones fiscales y de la seguridad social. El interesado podrá autorizar a la Comisión Nacional del Juego a obtener de forma directa la acreditación de estas circunstancias.
- En su caso, solicitud de autorización para desarrollar actividades publicitarias, de promoción o patrocinio. A estos efectos, será suficiente la mera manifestación de la voluntad de realizar la actividad publicitaria en el momento de la solicitud de licencia o durante su periodo de vigencia, sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos exigidos por la normativa aplicable (artículo 4o., Real decreto 1614/2011).

Sobre los requisitos, González-Espejo y López Velázquez (2011) indican:

Los operadores deben acreditar solvencia técnica, económica y financiera. La participación directa o indirecta del capital no comunitario en operadores de juego tendrá como límite lo establecido en la legislación vigente sobre inversiones extranjeras en España. La legislación general sobre inversiones extranjeras remite a la legislación sectorial sobre juego, por lo que en estos momentos cabe concluir que no existe ninguna restricción a la participación extranjera (tanto comunitaria como no comunitaria) en el capital de los operadores de juego.

En el caso particular de los operadores que pretendan solicitar una licencia general: (i) han de ser personas jurídicas con forma de sociedad anónima, que tengan como único objeto social la organización, comercialización y explotación de juegos, constituyéndose, a dicho efecto, como operadores de juegos o apuestas, y (ii) deberán solicitar su inscripción provisional en el Registro General de Licencias de Juego.

Adicionalmente, los operadores que obtengan una licencia general deberán constituir una garantía, que estará afecta al cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley del Juego y, especialmente, al abono de los premios, a las responsabilidades derivadas del régimen sancionador y al pago de las tasas devengadas en materia de juego cuando, transcurrido el periodo que reglamentariamente se establezca, no se hubieran hecho efectivas. Además de estas garantías asociadas a una licencia general, podrán establecerse garantías adicionales ligadas al otorgamiento de licencias singulares, que serán determinadas por la Dirección General de Organización del Juego para cada tipo de juego, en las condiciones y con los límites establecidos en las órdenes ministeriales que establezcan la normativa básica de los juegos, quedando afectas al cumplimiento de las específicas obligaciones de abono de los premios y el cumplimiento de cualquier otra obligación del titular de la licencia singular.

En cuanto a los requisitos subjetivos de tipo negativo, la Ley del Juego establece las circunstancias que determinan la incapacidad para ser titular de licencias y autorizaciones, entre las que, además de las relativas a inhabilitaciones y condenas por sanciones o no estar al corriente de obligaciones, figura la de participar u organizar eventos deportivos u otro cualquier acontecimiento sobre el que se realicen las apuestas.

D. Procedimiento para la emisión de los permisos

La expedición de licencias generales se realiza a través de una convocatoria promovida de oficio o a instancia de cualquier interesado por la Dirección General de Ordenación del Juego.

Las bases que rijan la convocatoria no limitarán el número de licencias que podrían ser otorgadas, salvo que a propuesta de la Dirección General de Ordenación del Juego y sobre la base del procedimiento instruido a tal efecto, en el que se dará audiencia a los posibles interesados, se considere necesario dimensionar la oferta del juego objeto de la convocatoria y limitar el número de operadores.

La limitación del número de operadores se fundará exclusivamente en razones de protección del interés público, de protección de menores y de prevención de fenómenos de adicción al juego.

Etapas:

- 1) El titular del Ministerio de Economía y Hacienda aprueba el pliego de bases de la convocatoria a propuesta de la Comisión Nacional del Juego.
- 2) La convocatoria y el pliego de bases se publican en el *Boletín Oficial del Estado*. El pliego de bases del procedimiento establecerá el capital social mínimo, total y desembolsado, necesario para la participación en la licitación.

El procedimiento se ajustará a los principios de publicidad, concurrencia, igualdad, transparencia, objetividad y no discriminación.

- 3) La promoción de la convocatoria a instancia del interesado se practicará en el plazo de seis meses contados desde la recepción de la solicitud, salvo que la Comisión Nacional del Juego estimara motivadamente que existen razones de salvaguarda del interés público, de protección de menores o de prevención de fenómenos de adicción al juego que justifiquen que no se proceda a la convocatoria solicitada.¹⁷

¹⁷ Los interesados podrán solicitar la convocatoria de un nuevo procedimiento de otorgamiento de licencias generales para la explotación y comercialización de determinados juegos, transcurridos al menos 18 meses contados desde la fecha de la anterior convocatoria en relación con la misma modalidad de juego.

- 4) Junto con la solicitud para participar en la convocatoria, el solicitante deberá presentar un plan operativo que tenga en cuenta los principios del juego responsable, la formación de empleados, los canales de distribución, el diseño de juegos y los demás aspectos de su actividad que reglamentariamente se establezcan.

La resolución de otorgamiento de licencia debe contener lo siguiente:

- Denominación, duración, domicilio, capital social y, en su caso, el porcentaje de participación del capital no comunitario.
- Relación de miembros del consejo de administración, directivos, gerentes o apoderados, si los hubiere.
- Naturaleza, modalidades y tipos de actividad sometidos a licencia, así como los acontecimientos sobre cuyos resultados se realicen aquellos.
- Ámbito territorial en el que vaya a desarrollarse la actividad sometida a licencia.
- Condiciones de los premios a otorgar por juego o apuesta y cuantía de los mismos, que en ningún caso podrá superar el porcentaje que al efecto se establezca en el pliego de bases de la convocatoria.
- Relación de los sistemas, equipos, aplicaciones e instrumentos técnicos que serán empleados para la explotación de la actividad.
- Autorización para la realización de la actividad publicitaria, de patrocinio o promoción.
- Mecanismos de prevención para evitar el fraude y sistemas de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo a los que se refiere la Ley 10/2010, de 28 de abril, de Prevención de Blanqueo de Capitales y de la Financiación del Terrorismo.
- Plazo de vigencia, posibilidad de prórroga y causas de extinción de la licencia.
- Los sistemas, procedimientos o mecanismos establecidos, de acuerdo con la naturaleza del juego, para evitar el acceso por parte de las personas incurso en alguna de las prohibiciones subjetivas establecidas en el artículo 6o. de esta Ley, y especialmente los dirigidos a garantizar que se ha comprobado la edad de los participantes.

E. Principales obligaciones de los operadores o licenciatarios

- Desarrollar la actividad de juego en el ámbito estatal, con los derechos y obligaciones reconocidos en el pliego de bases y en la resolución de otorgamiento.
- Obtener la licencia singular de explotación para cada modalidad y tipo de juego, siempre que reúnan los requisitos establecidos.
- Satisfacer las tasas que se establezcan, derivadas de la actividad de regulación del juego.
- Implantar un sitio Web específico con nombre de dominio bajo “.es” para el desarrollo y la comercialización a través de internet de actividades de juego en el ámbito de aplicación de esta Ley.
- Redireccionar hacia el sitio Web específico con nombre de dominio bajo “.es” todas las conexiones que se realicen desde ubicaciones situadas en territorio español, o que hagan uso de cuentas de usuario españolas, a sitios Web bajo dominio distinto al “.es”, que sean propiedad o estén controlados por el operador de juego, su matriz o sus filiales.
- Los operadores habilitados para realizar actividades de juego deberán asumir como compromisos, por lo que se refiere a la gestión responsable del juego:
 - Asegurar el cumplimiento de las leyes y reglamentaciones vigentes, especialmente las obligaciones establecidas en la Ley 10/2010, de 28 de abril, de Prevención del Blanqueo de Capitales y de la Financiación del Terrorismo.
 - Asegurar la integridad y seguridad de los juegos, garantizando la participación, la transparencia de los sorteos y eventos, del cálculo y del pago de premios y el uso profesional diligente de los fondos, en su más amplio sentido.
 - Canalizar adecuadamente la demanda de participación.
 - Reducir cualquier riesgo de daño potencial a la sociedad; ello incluye la lucha contra el juego ilegal y las actividades delictivas asociadas.
 - Colaborar activamente, de acuerdo con la normativa vigente, con las autoridades encargadas de la prevención del blanqueo de capitales.

Por gestión responsable del juego se entenderá el conjunto de principios y prácticas a adoptar con objeto de proteger el orden público, garantizando la integridad del juego, optimizando simultáneamente los beneficios para la sociedad.

A través de la Dirección General de Ordenación del Juego se verificará el cumplimiento por los operadores de sus compromisos, sin perjuicio de las competencias de supervisión del servicio ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias, en materia de prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, establecidas por el artículo 45.4, inciso *f*, de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de Prevención del Blanqueo de Capitales y de la Financiación del Terrorismo.

F. Control de las máquinas de apuestas, así como de portales de juego online

Para monitorear y controlar las actividades de juego realizadas mediante el empleo de terminales o máquinas auxiliares, el operador debe realizar las adaptaciones que permitan a la Dirección General de Ordenación del Juego, por sí misma o a través de los servicios de inspección de la comunidad o ciudad autónoma correspondiente, acceder a las terminales y máquinas auxiliares y a los sistemas técnicos de juego a los que estuvieran conectadas.

Las máquinas auxiliares y las terminales utilizadas para la organización, explotación o desarrollo de actividades de juego, así como el *software* empleado por éstas, forman parte de la plataforma de juego y están sujetas al procedimiento de homologación y certificación (Real decreto 1613/2011).

G. Mecanismos de certificación de máquinas de apuestas, así como de portales de juego online

Otra de las funciones de la Dirección General de Ordenación del Juego consiste en establecer los requisitos técnicos y funcionales necesarios de los juegos, los estándares de operaciones tecnológicas, así como las certificaciones de calidad y seguridad de la información (artículo 21, Ley del Juego 2011).

Los sistemas técnicos de juego se deben auditar cada dos años. La auditoría puede ser realizada por la Dirección General de Ordenación del Juego o por una entidad que proponga de entre las reconocidas para la homologación y certificación de los sistemas técnicos de juego, y que será distinta de la entidad que, en su caso, hubiera realizado el último informe de homologación y certificación de los sistemas técnicos de juego del operador. El costo lo asume el operador.

La certificación de los sistemas técnicos de juego debe ser realizado por las entidades designadas por la Dirección General de Ordenación del Juego.

Existe, además, un procedimiento llamado *de reconocimiento de la homologación y certificación* validada por otras administraciones públicas o por las autoridades competentes de los Estados del espacio económico europeo, respecto del cual el Real decreto 1613/2011 establece:

- 1) La Dirección General de Ordenación del Juego establecerá los efectos que surtirán las homologaciones y certificaciones validadas por otros países del espacio económico europeo o por órganos competentes de las comunidades autónomas en los procedimientos para la concesión de títulos habilitantes de juego equiparables a las licencias otorgadas en la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego, así como los procedimientos en los que, en su caso, hayan de ser considerados.
- 2) La normativa que, a tal efecto, dicte la Dirección General de Ordenación del Juego deberá inspirarse en el principio de reducción de cargas administrativas, evitando la reiteración de pruebas técnicas validadas por otra administración.

Los certificados respecto de los que se soliciten efectos ante la Dirección deberán haber sido emitidos, en su caso, por una entidad independiente, designada a estos efectos por un procedimiento que acredite su solvencia.

- 3) La normativa en la que se base la solicitud de reconocimiento o efectos de las homologaciones, certificaciones o documentación deberá haber sido notificada, si así procediera, a la Comisión Europea, con base en la Directiva 98/34/CE, por la que se establece el procedimiento de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas.

El capítulo III del Real decreto 1613/2011 describe el procedimiento, las entidades y los efectos de la certificación de los sistemas técnicos de juego. Igualmente, se regula el reconocimiento de las homologaciones y certificaciones validadas por otras administraciones.

6. *Protección de los consumidores*

La legislación considera que el juego debe orientarse por políticas “de juego responsable”, mismas que suponen que el ejercicio de las actividades de juego se abordará desde una política integral de responsabilidad social corporativa que contemple el juego como un fenómeno complejo donde se han de combinar acciones preventivas, de sensibilización, intervención y de control, así como de reparación de los efectos negativos producidos.

Las acciones preventivas se dirigirán a la sensibilización, información y difusión de las buenas prácticas del juego, así como de los posibles efectos que una práctica no adecuada del juego puede producir.

Los operadores de juego deben elaborar un plan de medidas en relación con la mitigación de los posibles efectos perjudiciales que pueda producir el juego sobre las personas e incorporar las reglas básicas de política del juego responsable.

Por lo que se refiere a la protección de los consumidores, los operadores deben:

- Prestar la debida atención a los grupos en riesgo.
- Proporcionar al público la información necesaria para que pueda hacer una selección consciente de sus actividades de juego, promocionando actitudes de juego moderado, no compulsivo y responsable.
- Informar, de acuerdo con la naturaleza y medios utilizados en cada juego, de la prohibición de participar a los menores de edad o a las personas incluidas en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego o en el Registro de Personas Vinculadas a Operadores de Juego.

La ley prohíbe financiar a los jugadores; por tanto, los operadores no pueden conceder préstamos ni cualquier otra modalidad de crédito o asistencia financiera a los participantes (artículo 8o., Ley del Juego 2011).

La Ley del Juego 2011 dispone que para realizar publicidad, patrocinio o promoción de juegos o de los operadores de juego se requiere contar con título habilitante. El operador de juego deberá contar con el correspondiente título en el que se le autorice para el desarrollo de actividades de juego a través de programas emitidos en medios audiovisuales o publicados en medios de comunicación o páginas Web, incluidas aquellas actividades de juego en las que el medio para acceder a un premio consista en la utilización de servicios de tarificación adicional prestados a través de llamadas telefónicas o basadas en el envío de mensajes (artículo 7o., Ley del Juego 2011).

La Ley 34/1988, General de Publicidad,¹⁸ es el ordenamiento que regula la publicidad, patrocinio o promoción, bajo cualquier forma, de los juegos de suerte, envite o azar, y la publicidad o promoción de los operadores de juego.

Otra medida de protección dispone que los operadores establecerán los sistemas y mecanismos que faciliten la identificación de los participantes en los juegos. Excepcionalmente, la Dirección General de Ordenación del Juego podrá autorizar la participación sin la previa identificación de los participantes, atendiendo a las especiales condiciones de los medios empleados para la comercialización y desarrollo de los juegos, sobre la base de criterios de proporcionalidad y a solicitud motivada del operador.

La identificación de los participantes se realizará a través de un *registro de usuario activo único* con, al menos, los datos de identificación necesarios para la comprobación de que no está en ninguna de las prohibiciones subjetivas de regulación del juego. El operador debe establecer los procedimientos y mecanismos necesarios para garantizar que un mismo jugador no dispone de varios registros de usuario activos.

¹⁸ Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, *Boletín Oficial del Estado*, España, 15 de noviembre de 1988.

La apertura de un registro de usuario requerirá que el participante aporte los datos y que el operador compruebe la veracidad de los mismos.

Corresponde a la Dirección General de Ordenación del Juego establecer los procedimientos necesarios para facilitar la autenticación y comprobación de los datos de identidad de los residentes en España en tiempo real, y en los supuestos en que esto no sea posible, en un plazo inferior a tres días. La verificación de los datos aportados por el participante no residente en España deberá ser realizada por el operador en el plazo máximo de un mes desde la activación del registro de usuario, y será condición imprescindible para el cobro de los premios obtenidos por el participante, cualquiera que sea su importe y naturaleza.

En ambos casos, transcurrido el plazo de un mes desde la solicitud del registro sin que los datos hubieran sido verificados, éste quedará anulado.

7. Régimen sancionador

La legislación española aplicable al juego considera dos tipos de conductas ilícitas: por un lado, las infracciones administrativas, que se sancionan principalmente con multas y suspensión de actividades, y por otro los delitos, que además de sancionarse con multas se castigan con privación de la libertad por algún tiempo.

Los diversos tipos de infracciones se localizan en los distintos ordenamientos que regulan los diferentes aspectos de la industria del juego. En el desarrollo de la presente sección sólo nos referiremos a los que contempla la Ley del Juego 2011. La Dirección General de Ordenación del Juego y el titular del Ministerio de Economía y Hacienda tienen asignada la potestad sancionadora respecto de las infracciones administrativas cometidas en contra de la Ley del Juego 2011. En el caso de que la infracción se realice por una entidad sujeta a la vigilancia o inspección de un organismo regulador distinto a la Dirección General de Ordenación del Juego, o cuando por razón de la materia resultara competente otro órgano administrativo, la Dirección avisará a aquél de los hechos presuntamente constitutivos de infracción.

En todo caso, la Dirección General de Ordenación del Juego es competente para sancionar por la comisión de las infracciones previstas en el inciso *e* del artículo 40 de la Ley del Juego 2011.

Las infracciones administrativas se gradúan en muy graves, graves y leves.

Infracciones muy graves	
Descripción	Sanciones
<ul style="list-style-type: none">— La organización, celebración o explotación de las actividades incluidas en el ámbito de aplicación de esta Ley, careciendo del título habilitante correspondiente.— Realizar, promocionar, permitir o consentir, expresa o tácitamente, la organización, celebración o explotación de las actividades objeto de esta Ley en medios o soportes, o por canales de distribución no autorizados y, en particular, mediante el empleo de <i>software</i>, sistemas de comunicación, materiales o equipos no autorizados o no homologados.— La cesión del título habilitante, así como su transmisión en los supuestos previstos en el artículo 9.3 de esta Ley, sin la previa autorización de la Comisión Nacional del Juego.— La obtención de las correspondientes autorizaciones o licencias mediante la aportación de documentos o datos falsos e inciertos.— El impago injustificado y reiterado de los premios que correspondieran a los participantes de los juegos.— La alteración o manipulación de los sistemas técnicos previamente homologados o de cualquier otro elemento relativo a la obtención de premios en perjuicio de los participantes.— La realización de actividades de juego infringiendo la reserva establecida en el artículo 40 de esta Ley.— La comisión de dos infracciones graves en el plazo de dos años, con sanción definitiva en vía administrativa.	<p>Las infracciones calificadas como muy graves serán sancionadas por el titular del Ministerio de Economía y Hacienda, a propuesta de la Comisión Nacional del Juego, con multa de un millón a cincuenta millones de euros. Además de la multa, podrá imponerse la pérdida del título habilitante, la inhabilitación para la realización de las actividades previstas en el artículo 10. de esta Ley por un periodo máximo de cuatro años o la clausura de los medios por los que se presten servicios de la sociedad de la información que soporten las actividades de juego.</p> <p>Prescripción:</p> <p>Las infracciones muy graves prescribirán a los cuatro años, las graves a los dos años y las leves en un año.</p>

Infracciones muy graves	
Descripción	Sanciones
<p>— El desarrollo y la comercialización a través de internet de actividades de juego en el ámbito de aplicación de esta Ley, que no sean realizadas en el sitio Web específico bajo “.es”, al que se refiere el artículo 10.4.d) de esta Ley.</p> <p>— El incumplimiento de la obligación de redireccionamiento referida en el artículo 10.4.e) de esta Ley.</p>	

Infracciones graves	
Descripción	Sanciones
<p>— El incumplimiento de los requisitos y condiciones fijados en el título habilitante y, en particular, de los deberes de control para garantizar la seguridad de los juegos.</p> <p>— Permitir el acceso a la actividad de juego a las personas que lo tienen prohibido, de conformidad con el artículo 6o. de esta Ley, siempre que la entidad explotadora de juegos conozca o deba conocer la concurrencia de tales prohibiciones.</p> <p>— La concesión de préstamos o cualquier otra modalidad de crédito a los participantes por parte de los operadores.</p> <p>— Efectuar la promoción, patrocinio y publicidad de los juegos objeto de esta Ley, o actuaciones de intermediación, cuando quienes lo realicen carezcan de título habilitante o se difundan con infracción de las condiciones y límites fijados en el mismo o infringiendo las normas vigentes en esta materia, cualquiera que sea el medio que se utilice para ello. El incumplimiento de los requerimientos de información o de cese de prestación de servicios dictados por la autoridad encargada de la regulación del juego que se dirijan a los proveedores de servicios de pago, prestadores de servicios de comunicación audiovisual, prestadores de servicios de la sociedad de la información o de comunicaciones electrónicas, medios de comunicación social, agencias de publicidad y redes publicitarias.</p>	<p>2. Las infracciones calificadas como graves serán sancionadas por la Comisión Nacional del Juego con las siguientes sanciones:</p> <p>a) Multa de cien mil euros a un millón de euros.</p> <p>b) Suspensión de la actividad en España por un plazo máximo de seis meses.</p> <p>Prescripción:</p> <p>Las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los cuatro años, y las impuestas por faltas graves a los dos años.</p>

Infracciones graves	
Descripción	Sanciones
<p>— La obstrucción, resistencia o excusa a la función de inspección y control, así como la ocultación o destrucción de la información, documentos o soportes de la misma.</p> <p>— La negativa reiterada de los operadores u organizadores a facilitar la información que les sea requerida por la Comisión Nacional del Juego.</p> <p>— La negativa reiterada a atender las reclamaciones o quejas formuladas por los participantes o la Comisión Nacional del Juego.</p> <p>— El incumplimiento de las obligaciones de comunicación de aquellas modificaciones efectuadas en la composición, sede, capital y titularidad de las acciones o participaciones de las personas jurídicas habilitadas, en el plazo de tres meses desde que se hubieran realizado.</p> <p>— El incumplimiento de los requisitos técnicos de los reglamentos o del pliego de bases relativos al <i>software</i> y a los sistemas de comunicación.</p> <p>— La utilización de sistemas técnicos no homologados o no autorizados.</p> <p>— La fabricación, comercialización, mantenimiento o distribución de material de juego propiedad de los operadores que desarrollen actividades de juego objeto de reserva en el artículo 4o. de esta Ley, sin la debida autorización.</p> <p>— El impago de los premios que correspondieran a los participantes en los juegos.</p> <p>— La comisión de dos infracciones leves en el plazo de dos años, con sanción definitiva en vía administrativa.</p>	

Infracciones leves	
Descripción	Sanciones
<ul style="list-style-type: none">— La participación en actividades de juego, contraviniendo las prohibiciones establecidas en el artículo 6.2, incisos <i>c, d, e, f, g y h</i>, de esta Ley.— Los incumplimientos de las obligaciones contenidas en esta Ley, cuando no estuvieren expresamente tipificadas como infracciones graves o muy graves.— No colaborar con los inspectores o agentes de la autoridad en relación con el desarrollo de las actividades de juego o lo relacionado con la comprobación del sorteo o evento en cuya virtud se obtengan los premios.— No informar debidamente al público de la prohibición de participar a los menores de edad y a las personas incluidas en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego.— No informar al público sobre el contenido del título habilitante del operador de juego.	<p>Las infracciones calificadas como leves serán sancionadas por la Comisión Nacional del Juego con:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Apercibimiento por escrito.b) Multa de hasta cien mil euros. <p>Prescripción:</p> <p>Las sanciones impuestas por faltas leves prescribirán en un año.</p>

Las reglas aplicables a este modelo sancionador son las siguientes:

- La Dirección General de Ordenación del Juego podrá acordar adicionalmente el comiso y la destrucción de cualquier elemento relativo al desarrollo de la actividad en aquellos supuestos en los que el infractor careciera de título habilitante o éste le hubiere sido revocado.
- La cuantía de las sanciones se graduará atendiendo a la naturaleza de los derechos personales afectados, al volumen de las transacciones efectuadas, a los beneficios obtenidos, al grado de intencionalidad, a la reincidencia, a los daños y perjuicios causados a las personas interesadas y a terceras personas, y a cualquier otra circunstancia que sea relevante para determinar el grado de antijuridicidad y de culpabilidad presentes en la concreta actuación infractora.
- Si en razón de las circunstancias concurrentes se apreciara una calificada disminución de la culpabilidad del imputado o de la antijuridicidad del hecho, el órgano sancionador establecerá

la cuantía de la sanción aplicando la escala relativa a la clase de infracciones que preceda inmediatamente en gravedad a aquella en que se integra la considerada en el caso de que se trate.

- El procedimiento se iniciará de oficio, por acuerdo de la Dirección General de Ordenación del Juego, por propia iniciativa, por acta motivada de la Inspección, por petición razonada de otros órganos o por denuncia.
- Se resolverá en el plazo de seis meses a contar desde la fecha del acuerdo de inicio.
- Las resoluciones que dicte la Dirección General de Ordenación del Juego en los expedientes sancionadores pondrán fin a la vía administrativa, y podrán ser recurridas.
- Durante la sustanciación del procedimiento o en el propio acuerdo de inicio, la Dirección General de Ordenación del Juego podrá acordar alguna o algunas de las siguientes medidas provisionales:
 - Suspensión temporal de la actividad objeto del correspondiente título habilitante.
 - Decomiso o precinto, en su caso, si lo hubiere, de cualquier bien o documentación relativa al desarrollo de la actividad objeto del correspondiente título habilitante.

La Dirección General de Ordenación del Juego puede adoptar medidas cautelares o definitivas para que se interrumpan las actividades de juego ilegal realizadas por operadores de juegos mediante servicios de la sociedad de la información o para retirar los contenidos que constituyan actividades de juego realizadas sin el título habilitante correspondiente.

Delitos

Uno de los propósitos de la Ley del Juego 2011 fue establecer el marco regulatorio de la actividad de juego que se desarrolle en el ámbito nacional con el fin de garantizar la protección del orden público. La legislación española considera relevante el delito de blanqueo de capitales en relación con el juego, pues establece obligaciones particulares a las personas responsables de la gestión, explotación y comercialización de

establecimientos dedicados a estas actividades para evitar la comisión de dicho delito.¹⁹

El delito de blanqueo de capitales en relación con el juego se sanciona, conforme al Código Penal vigente (Ley 10/1995), con pena de prisión de seis meses a seis años y multa del triple del monto del valor de los bienes.

Para evitar la comisión de esos delitos en el ámbito del juego, los operadores del juego están obligados a identificar y conocer la identidad profesional o empresarial de la contraparte con quien se hacen negocios, así como a dar seguimiento periódico a fin de garantizar el origen lícito de los fondos y la actualización de los datos e información recabada (artículos 5o., 6o. y 7o., Ley 10/2010).

En el caso de los casinos se imponen las siguientes medidas:

- Los casinos de juego identificarán y comprobarán mediante documentos fehacientes la identidad de cuantas personas pretendan acceder al establecimiento. La identidad de tales personas será registrada (artículo 7o., apartado 5).
- Los operadores de los casinos de juego están obligados a identificar a las personas que pretendan realizar las siguientes operaciones:
 - La entrega a los clientes de cheques como consecuencia de operaciones de cambio de fichas.
 - Las transferencias de fondos realizadas por los casinos a petición de los clientes.
 - La expedición por los casinos de certificaciones acreditativas de ganancias obtenidas por los jugadores.
 - La compra o venta de fichas de juego por un valor igual o superior a dos mil euros.

La observancia de estas medidas permite entender cumplidas las obligaciones de diligencia exigidas por la Ley.

¹⁹ Véase la Ley 10/2010, de 28 de abril, de Prevención del Blanqueo de Capitales y de la Financiación del Terrorismo, *Boletín Oficial del Estado*, España, 29 de abril de 2010.

A diferencia de la regulación de Reino Unido y Estados Unidos de América, las conductas como trampa, fraude o manipulación de dispositivos para sacar ventaja se encuentran enmarcadas en el delito de estafa, sancionado genéricamente con prisión de seis meses a seis años (artículos 248 a 251 bis del Código Penal). De esta forma, se utiliza el tipo genérico de fraude/estafa y no se especifica, como en otros ordenamientos, cuando se trata de juegos de azar y apuestas.

III. REINO UNIDO

1. Marco histórico de la regulación

El desarrollo de la industria de juego creció durante la década de 1960. Durante ese tiempo se introdujeron las salas de bingo comerciales, se legalizaron las salas de apuestas y abrió el primer casino legal en 1961.

La Ley del Juego de Apuestas se aprobó en 2005, y entró en vigor a finales de 2007. Esta ley actualizó todas las leyes de apuestas de juego que existían en el Reino Unido, introdujo disposiciones para proteger a los adultos vulnerables y a los jugadores menores de edad, e incorporó las apuestas en juegos de azar en línea. Hasta esta legislación, los juegos de azar habían sido estrictamente regulados por la Ley de 1968, que fue diseñada para “satisfacer” pero no “estimular” la demanda existente, y las restricciones implicadas en materia de publicidad, licencias y todas las formas de promoción.²⁰

En el reporte final del estudio *Research on the Social Impacts of Gambling*,²¹ elaborado en 2006, se indica que la introducción de la Lotería Nacional en 1994 comenzó un proceso de liberalización del juego, con la relajación de las restricciones sobre, por ejemplo, la publicidad y el acceso, que llegó a ser vista como injusta por el resto de la industria del juego, que siguió funcionando bajo una regulación estricta. La ley de 2005 es la culminación de este proceso, así como un intento de aumentar la protección de los vulnerables y regular las apuestas por internet.

En mayo de 2014 se modificaron disposiciones de la Ley de 2005, mediante la *Gambling (Licensing and Advertising) Act 2014*, con la que se

²⁰ Reith, Gerda y Scottish Centre for Social Research, *Research on the Social Impacts of Gambling: Final Report*, Escocia, 2006, disponible en: http://www.gla.ac.uk/media/media_34552_en.pdf.

²¹ *Idem*.

endurecen las disposiciones de la legislación de 2005, para regular y controlar a los operadores del juego con sede en paraísos fiscales.²² De acuerdo con la agencia de noticias española Apuestas Deportivas, el 85% de los operadores de juego que ofrecían sus servicios en el Reino Unido tenían su sede en Gibraltar, Alderney, Antigua y la Isla de Man, territorios considerados como paraísos fiscales.

Adicionalmente, en 2015 la Comisión del Juego de Gran Bretaña llevó a cabo una consulta²³ con motivo de enmiendas a las Condiciones de Licencia y Códigos de Práctica para los operadores en relación con la prevención de la delincuencia asociada con los juegos de azar. La consulta incluyó aspectos tanto para los operadores remotos como para los no remotos.

En junio de 2016, la Comisión del Juego llevó a cabo dos consultas complementarias sobre la colocación responsable de anuncios digitales y la extensión de la obligación de evaluar el riesgo de lavado de dinero para el sector de la lotería no remota.

Tras estas consultas, la Comisión aprobó modificaciones a las Condiciones de la Licencia y Códigos de Práctica (LCCP, por sus siglas en inglés) para incorporar todas las enmiendas. Estas disposiciones entraron en vigor el 31 de octubre de 2016.

En esencia, las nuevas modificaciones buscan prevenir la comisión de delitos asociados con el juego, tener un mejor control de las máquinas de juego donde se pueden correr apuestas, bingo y casinos locales, así como la colocación de anuncios digitales de forma responsable.

2. Tipo de normatividad

Existen normas que son de aplicación general en todo el Reino Unido, las cuales son aprobadas por el Parlamento. La legislación general aplica a toda la industria de los juegos de azar (*landbased* y *online*). Estas

²² Agencia Apuestas Deportivas, *La nueva ley de juego de Reino Unido entra en vigor*, disponible en: <http://www.apuestas-deportivas.es/noticias/la-nueva-ley-de-juego-de-reino-unido-entra-en-vigor.html> [fecha de consulta: 13 de septiembre de 2016].

²³ Gambling Commission UK, *Amendments to License Conditions and Codes of Practice*, 31 de octubre de 2016, <http://www.gamblingcommission.gov.uk/Publications-consultations/LCCP.aspx> [fecha de consulta: 13 de septiembre de 2016].

III. REINO UNIDO

normas generales coexisten con otras normas que únicamente aplican en algunos de los territorios (Inglaterra, Gales y Escocia).

Las dos grandes normatividades que rigen la industria del juego son:

- *The Gambling Act 2005* (abril de 2005). En esta ley por primera vez se reunió en un gran marco regulador la mayoría de las normas aplicables a los juegos de azar.
 - Esta ley establece un ente regulador a nivel nacional, pero también reconoce la importancia de los juegos de azar en el ámbito local, por lo que crea reguladores locales, cuyo trabajo consiste en gestionar los juegos de azar a nivel local, de acuerdo con las circunstancias particulares. Las autoridades locales otorgan licencias en Inglaterra, Gales y Escocia.
 - De este modo, la Ley establece un fuerte elemento de toma de decisiones locales y rendición de cuentas en la regulación de los juegos de azar.²⁴
- *The Gambling (Licensing and Advertising) Act 2014*. Que reforma y deroga algunas disposiciones de la *Gambling Act 2005*.

Es importante decir que la legislación de los juegos de azar en el Reino Unido cubre Inglaterra, Gales y Escocia, pero no Irlanda del Norte, que tiene sus propios arreglos.²⁵

Cabe mencionar que la normatividad complementaria es muy amplia y suele ser muy específica, veamos algunos ejemplos:

- Licensing Authority Policy Statement (First Appointed Day) Order 2006 (marzo de 2006).
- Licensing Authority Policy Statement (England and Wales) Regulations 2006 (marzo de 2006).
- Licensing Authority Policy Statement (Scotland) Regulations 2006 (marzo de 2006).
- Horserace Totalisator Board Order 2007 (julio de 2007).

²⁴ Gambling Commission UK, *Guidance to Licensing Authorities*, 5a. ed., septiembre de 2015, disponible en: <http://www.gamblingcommission.gov.uk/pdf/GLA/GLA.pdf>.

²⁵ *Idem*.

- Horserace Betting Levy Order 2007 (julio de 2007).
- Advertising of Foreign Gambling Regulations 2007 (agosto de 2007).
- Advertising of Foreign Gambling (Amendment) (No. 2) Regulations 2008 (enero de 2008).

Appeals

- Tribunal Procedure (Amendment) Rules 2010 (enero de 2010) .
- First-tier Tribunal (Gambling) Fees Order 2010.
- Transfer of Tribunal Functions Order 2010.

Casinos

- Geographical Distribution of Large and Small Casino Premises Licences Order 2008 (febrero de 2008).
- Inviting Competing Applications for Large and Small Casino Premises Licences Regulations 2008 (febrero de 2008).
- Gambling Act 2005 (Gaming Tables in Casinos) (Definitions) Regulations 2009 (julio de 2009).
- Categories of Casino Regulations 2008.
- Clubs, Pubs (Public Houses) and Prize Gaming.
- Licensed Premises Gaming Machine Permits (Scotland) Regulations 2007 (noviembre de 2007).
- The Club Gaming and Club Machine Permits (Scotland) Regulations 2007 (noviembre de 2007).
- Limits on Prize Gaming Regulations 2009 (junio de 2009).
- Exempt Gaming in Alcohol-Licensed Premises (Amendment) Regulations 2007 (agosto de 2007).
- Exempt Gaming in Alcohol-Licensed Premises Regulations 2007 (julio de 2007).
- Gaming in Clubs Regulations 2007 (julio de 2007).
- Licensed Premises Gaming Machine Permits (England and Wales) Regulations 2007 (julio de 2007).

Gaming machines

- Family Entertainment Centre Gaming Machine (Permits) Regulations 2007 (febrero de 2007).

III. REINO UNIDO

- Gaming Machines (Definitions) Regulations 2007 (julio de 2007).
- Categories of Gaming Machine Regulations 2007 (julio de 2007).
- Gaming Machine (Single Apparatus) Regulations 2007 (August 2007).
- Gaming Machine (Supply etc) Regulations 2007 (agosto de 2007).
- Gaming Machine (Circumstances of Use) Regulations 2007 (agosto de 2007).
- Gambling Act 2005 (Gaming Machines in Bingo Premises) Order 2009 (febrero de 2009).
- Categories of Gaming Machine (Amendment) Regulations 2009 (junio de 2009).
- Categories of Gaming Machine (Amendment) Regulations 2011.
- The Gambling Act 2005 (Gaming Machines in Adult Gaming Centres and Bingo Premises) Order 2011.
- The Categories of Gaming Machine (Amendment) Regulations 2014.

En resumen, la Ley del Juego de Azar de 2005 y sus modificaciones son el principal instrumento normativo que regula el juego comercial en el Reino Unido. Se trata de una ley que norma y organiza a las autoridades y a la industria del juego en ese país. Todas las definiciones relevantes, requisitos que deben cumplirse para obtener y operar una licencia, y la manera en que se deben tratar los diversos actos o procedimientos relativos al juego comercial se definen por esta Ley o por la Comisión del Juego, considerando la opinión de las autoridades locales.

Las responsabilidades se encuentran claramente diferenciadas. Aunque la Comisión se encarga de las grandes definiciones, el papel que llevan a cabo las autoridades locales es vital en la regulación de los juegos de azar en el Reino Unido.

3. Autoridades del juego

Existe una Comisión del Juego con competencia en toda Gran Bretaña y autoridades de concesión de licencias en cada uno de los territorios británicos, que trabajan de manera cercana.

A. *The Gambling Commission*

Fue instalada bajo la Ley del Juego de 2005 para regular el juego comercial en Gran Bretaña en colaboración con las autoridades locales, a quienes corresponde la concesión de licencias.

La Ley permite a la Comisión establecer una dirección general para todo el territorio, mientras que deja a las autoridades locales la concesión de cierto tipo de licencias (locales de operación). A fin de dirigir las actividades de la industria, la Comisión emite una Guía (*Guidance to Licensing Authorities*) que orienta las actividades de las autoridades locales en la concesión de licencias.

B. *Autoridades de concesión de licencias*

Las autoridades de concesión de licencias tienen un amplio margen de discrecionalidad para regular el suministro de locales de juegos de azar y tienen poderes reguladores similares a la Comisión con respecto a sus licenciarios, incluyendo la facultad de imponer condiciones y revisar las licencias. Estas autoridades no pueden imponer sanciones económicas, pero pueden establecer tasas relativas a los costos de la regulación local.

Ambas autoridades funcionan coordinadamente. La Comisión del Juego trabaja en colaboración con las autoridades de concesión de licencias para regular los juegos de azar. La Comisión se concentra en los operadores y las cuestiones de importancia nacional o regional, y las autoridades de concesión de licencias en lo relativo a la regulación del juego a nivel local. La Comisión y las autoridades de concesión de licencias pueden trabajar directamente juntas en temas particulares, por ejemplo, en los asuntos en los que se pretenda establecer un precedente con alcances generales.

En la Ley del Juego de 2005 se precisan las autoridades que otorgan licencias:

En relación con Inglaterra:

- Un consejo de distrito.
- Un consejo del condado para los condados en los que no hay consejos de distrito.

III. REINO UNIDO

- Un consejo de ciudad de Londres.
- El consejo comunal de la ciudad de Londres.
- El consejo de las islas de Scilly.

En relación con Gales:

- Un consejo del condado.
- Un consejo de ciudad del condado.

En relación con Escocia, una junta de licencias constituida con arreglo a la sección 1 de la Ley de Licencias de 1976.

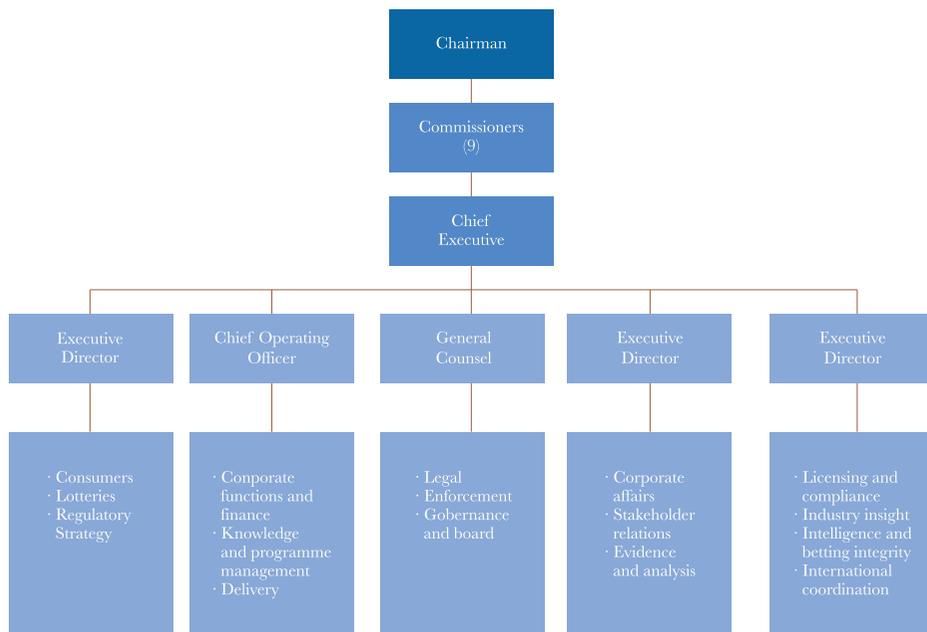
Para facilitar la cooperación y crear un canal de permanente comunicación, la Comisión cuenta con una unidad de enlace con la autoridad local. Esta unidad asesora a las autoridades de concesión de licencias sobre las cuestiones relativas a la regulación de juego.

El 1o. de octubre de 2013, la Comisión del Juego se hizo cargo de las responsabilidades de la Comisión Nacional de Lotería, por lo que se volvió autoridad reguladora de la Lotería Nacional. Con ello, es autoridad en materia de juego comercial y del juego que realiza el Estado.

La Comisión del Juego se define como un organismo público no departamental, independiente, patrocinado por el Departamento de Cultura, Medios y Deportes (DCMS).

Su trabajo está financiado por las tarifas fijadas por el DCMS y, respecto a las funciones de la Lotería Nacional, por donación del Fondo de Distribución de dicha Lotería Nacional.

FIGURA 3
ORGANIGRAMA DE LA COMISIÓN DEL JUEGO EN GRAN BRETAÑA



FUENTE: elaboración propia con información del portal de internet de la Comisión del Juego de Gran Bretaña.

4. *Juego landbased*

La legislación del juego de 2005 concentró y armonizó en un solo cuerpo la legislación existente, y por primera vez reguló el creciente sector del juego *online*.

De esta forma, tanto la regulación del juego *landbased* como la del juego *online* se encuentran en una misma legislación.

La Ley del Juego de 2005 se estructura a través de 18 secciones y 362 artículos.

Desde los primeros artículos de la Ley se precisa lo que se entiende por juegos, por apuestas y por participación en loterías. Esencialmente,

III. REINO UNIDO

“juego” significa participar en un juego de azar por un premio (dinero o un valor en dinero). Es importante decir que dentro de los juegos de azar se consideran aquellos que involucran tanto un elemento de azar como de habilidad, pero sin incluir los deportes (disposiciones 3 y 6, *Gambling Act 2005*).

Los títulos de las 18 secciones dan una idea global de los aspectos que contempla la legislación:

- Interpretación de conceptos clave.
- La Comisión del Juego.
- Delitos generales.
- Protección de niños y adolescentes.
- Licencias de explotación.
- Licencias personales.
- Operación y licencias personales: apelaciones.
- Licencias para locales.
- Uso temporal de locales.
- Máquinas de juegos.
- Loterías.
- Clubs, bares y ferias.
- Premios del juego.
- Juego y apuestas privadas y no comerciales.
- Inspecciones.
- Publicidad.
- Legalidad y cumplimiento de los contratos de juego.
- Miscelánea y normas generales.

Los objetivos de la concesión de licencias son tres, de acuerdo con la ley:

- Prevenir que los juegos de azar sean una fuente de crímenes o desorden, o que se utilicen para soportar el crimen.
- Asegurar que el juego se lleve a cabo de una manera justa y abierta.
- Proteger a los niños y a otras personas vulnerables de ser dañados o explotados por los juegos de azar (disposición 1, *Gambling Act 2005*).

La regulación se aplica a quienes operan los juegos, proporcionan instalaciones de juegos de azar, realizan servicios intermedios o anuncian productos de juego a los consumidores en Gran Bretaña. Esto abarca una serie de actividades de juego, que incluyen bingo, apuestas, loterías (sorteos), los juegos de azar en un casino, máquinas de juego en los locales de juego, incluyendo salas de juego, y los juegos de azar a distancia (que incluye los juegos de azar en línea).

A. Sujetos

La ley considera cuatro grupos de sujetos a los que se atribuye un estatuto jurídico diferenciado:

- Las autoridades, que son quienes regulan y las que otorgan las licencias.
- Los licenciarios, que explotan, organizan y participan como proveedores en las actividades de juego.
- Los participantes en las actividades de juego.
- Los que participan en el sector de la publicidad y promoción del juego.

Además, son sujetos de protección y tutela los menores de edad, los jóvenes y las personas en situación de vulnerabilidad. La sección 4 de la ley de 2005 está destinada específicamente a las medidas de “Protección de niños y personas jóvenes”. Esta regulación considera como delitos cometidos en contra de los niños: la invitación al juego, permitirles la entrada a locales de juego o darles facilidades para el juego.

B. Modalidades de juegos con apuestas regulados

Los juegos regulados son:

a. Los que se realizan en las máquinas de juego

“Máquina de juego” cubre todas las máquinas en las que la gente puede apostar.

La definición es muy amplia y cubre todos los tipos de actividad de juego que pueden tener lugar en una máquina, incluyendo las apuestas en eventos virtuales. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que sigue habiendo una distinción entre máquinas de destreza y máquinas de juego, y que las máquinas de destreza no están reglamentadas.

Existen excepciones importantes para el equipo que no se considere máquina de juego, incluso cuando el juego se puede realizar en él; por ejemplo, una computadora personal de casa no está clasificada como una máquina de juego, a pesar de que alguien pueda acceder a locales de juego remoto en un ordenador doméstico.

La Comisión del Juego es responsable de otorgar las licencias a los fabricantes y proveedores de máquinas de juego.

Las máquinas de juegos se clasifican en categorías en función de la apuesta máxima y el premio disponible. Todas las máquinas de juego deben cumplir con las normas técnicas existentes.

b. Casinos

Para fines de la legislación, se considera “casino” un acuerdo por el cual las personas tienen oportunidad de participar en uno o más juegos de casino. La propia ley establece que el juego de casino significa un juego de azar que no es igual a un juego de oportunidad. La ley faculta a la Comisión para restringir los tipos de juegos de casino que pueden estar disponibles.

La Secretaría de Estado para la Cultura puede, mediante reglamentación, establecer que una actividad ejercida en determinadas circunstancias puede ser o no ser tratada como un juego de casino para los fines de la ley.

Para ésta, los casinos se clasifican conforme a su tamaño:

- Casino regional.
- Casino grande.
- Casino pequeño.
- Por debajo del tamaño mínimo de un casino con licencia.

El tamaño se determina considerando su localización, concentración, el número de mesas de juego utilizadas o destinadas a la práctica

de los juegos, o bien por el tamaño de la superficie que utilizan los establecimientos para los juegos de casino (disposición 7 de la *Gambling Act* 2005).

La Comisión cuenta con las *Reglas de juegos de casino en Gran Bretaña* (junio de 2011), que establecen las normas básicas de los juegos de casino más populares: ruleta, black jack, punto banco, póker de cartas y dados. Incluye información para los jugadores sobre las reglas y probabilidades aplicadas a éstos y otros juegos de mesa que se muestran en cada casino.

c. Bingo

A diferencia de los casinos, la legislación no da una definición legal de lo que para fines de la ley debe entenderse por “bingo”; sin embargo, en el apartado de “Interpretaciones”, ubicado en las “Disposiciones generales”, se señala que “bingo” significa cualquier versión de ese juego, independientemente del nombre que lo describa.

d. Apuestas

Para la legislación, “apostar” significa hacer o aceptar apuestas. La ley contiene una sola clase de licencia para apuestas, aunque dentro de éstas hay diferentes tipos de instalaciones que requieren licencia.

La legislación establece que una máquina de apuestas no es una máquina de juego si está diseñada o adaptada para ser utilizada para apostar en hechos reales futuros. Algunos locales de apuestas pueden usar las máquinas que aceptan apuestas sobre acontecimientos en directo, tales como carreras de caballos, como un sustituto de la colocación de una apuesta sobre el mostrador. Estos equipos no son considerados máquinas de juegos de azar y, por lo tanto, no cuentan para el número máximo permitido de máquinas de juego, ni tienen que cumplir con los límites del premio. Estos equipos simplemente automatizan el proceso que se puede realizar en persona, y la ley los exime de la regulación como una máquina de juego.

III. REINO UNIDO

e. Tracks

La ley define como pista a un hipódromo, canódromo u otro local en el que se lleve a cabo una carrera u otro evento deportivo (*353 Interpretation, Gambling Act 2005*).

La ley no contempla una lista de los locales que son reconocidos oficialmente como pistas, pero hay varios lugares donde los eventos deportivos se hacen o podrían tener lugar. Ejemplos de pistas incluyen:

- Una pista de carreras de caballos (hipódromos).
- Una pista de galgos.
- Una reunión de carreras de caballos de punto a punto.
- Campos de fútbol, rugby y de críquet.
- Un estadio de atletismo.
- Un campo de golf.
- Lugares de alojamiento de dardos, cuencos o torneos de billar.
- Un local donde se celebre una competición de boxeo.
- Una sección del río en que tendrá lugar un concurso de pesca.
- Un evento de carreras de motor.

Hay varios tipos de apuestas que se realizan en relación con las pistas, a menudo divididos en “en curso” y “fuera de curso”.

f. Póker

El póker es un juego de cartas que consiste en elementos tanto de azar como de habilidad, por lo que se clasifica como un juego de azar en virtud de la ley.

Hay muchas variantes en el juego de póker, pero la ley se ocupa fundamentalmente de la igualdad de oportunidad, donde los jugadores compiten entre sí en las mismas condiciones.

En la mayoría de las formas de póker hay igual probabilidad de ganar; el jugador que tenga la mejor mano al final del juego gana las apuestas acumuladas. La desigualdad de oportunidad en el póker sólo puede utilizarse en los casinos con licencia o, si se trata de juegos de azar, “doméstico” o “residencial”.

La Ley del Juego de 2005 no contiene ninguna referencia al póker; es en el documento “Orientación a las autoridades de concesión de licencias”, de septiembre de 2015, donde se establece, en su apartado 29, una sección con normas de regulación del póker, ya sea que se juegue en casinos, en clubes y lugares que cuentan con licencia de alcohol, o bien como un juego no comercial o privado.

g Loterías

La Comisión del Juego y la Comisión Nacional de Lotería se fusionaron el 1o. de octubre de 2013. Desde entonces, la primera supervisa todos los juegos de azar comercial y la Lotería Nacional en Gran Bretaña.

C. Licencias

La ley de 2005 crea tres tipos de licencias:

- Licencias de explotación, que son requeridas por las empresas con el fin de proporcionar servicios de juego legal.
- Licencias personales, que son requeridas por algunas personas que trabajan en la industria de los juegos de azar.
- Licencias de locales, que son necesarias para autorizar las instalaciones que ofrecerán juegos de azar.

La Comisión del Juego es responsable de la concesión de licencias de explotación y personales para los operarios de juegos comerciales que trabajan en la industria, mientras que las autoridades que otorgan licencias tienen la responsabilidad de otorgarlas a los locales de juegos de azar dentro de su área. En Inglaterra y Gales, las autoridades locales tienen estas responsabilidades; en Escocia, se les han dado a las juntas de concesión de licencias.²⁶

El procedimiento de otorgamiento de licencias es la base de la regulación y el principal mecanismo de control estatal sobre la industria del juego. En cinco apartados de la ley de 2005 se detallan diversos aspectos vinculados al licenciamiento a cargo de la Comisión.

²⁶ *Ibidem*, parte 2: The Licensing Framework, pp. 14-16.

Tipos de licencias		
Type of licence	Non-remote gambling authorised	Remote gambling authorised
Casino operating licence	x	x
Bingo operating licence	x	x
General betting operating licence	x	x
Pool betting operating licence	x	x
Betting intermediary operating licence	x	x
Gaming machine general operating licence for an adult gaming centre	x	
Gaming machine general operating licence for a family entertainment centre	x	
Gaming machine technical operating licence	x	x*
Gambling software operating licence	x	x*
Lottery operating licence	x	x
* By means of remote communication		

FUENTE: *Guidance to Licensing Authorities*, 5a. ed., septiembre de 2015.

En el apartado “Licencias de explotación” se especificarán, a través de 62 disposiciones, los diversos tipos de licencias (de explotación, uso de locales para el juego, servicios de intermediarios, juegos *online*), las condiciones generales de operación, las reglas particulares para algunos tipos de licencias (por ejemplo, para operar de manera remota, operación de casinos, operación de apuestas, apuestas de carreras de caballos, aspectos técnicos de las máquinas de juego, entre otras), condiciones de mantenimiento, duración y renovación de las licencias.

Hay varios tipos de licencias de funcionamiento, vinculados a diferentes tipos de actividad de juego. Diversas actividades pueden ser autorizadas por una sola licencia de explotación (una licencia de explotación “mixta”), pero una sola licencia no puede autorizar la actividad tanto presencial como remota.

En otra sección de la ley se regulan las “licencias personales”, por las que se autoriza a una persona a desempeñar funciones de “gestión”, tales como suministro de servicios a los operadores de juegos de azar o de facilidades a los mismos. En otra de las secciones de la ley se establece un procedimiento de apelaciones ante un Tribunal de Apelaciones del Juego, los tiempos, los poderes del Tribunal, las reglas, las tasas, asistencia legal y cumplimiento de las resoluciones. En un cuarto apartado se describe la regulación aplicable a los locales donde se prestan servicios de juego y apuestas, así como el procedimiento que se debe seguir para la obtención de la respectiva licencia. Además se establecen las condiciones para la operación y el mantenimiento de las licencias, las tasas, la duración, las causas de revocación, las revisiones, apelaciones, entre otros aspectos. Finalmente, en un apartado diferente, relacionado con el licenciamiento, se establecen disposiciones aplicables al “uso temporal de locales”, se fija el procedimiento para la tramitación y las condiciones aplicables a este tipo de permisos.

Para facilitar el ejercicio de los poderes de cada una de las autoridades de concesión de licencias, la Comisión elabora una *Guía para las autoridades a cargo de la emisión de licencias*; la que actualmente se encuentra vigente es la quinta edición, de septiembre de 2015. En ella se tratan aspectos tales como el rol y las responsabilidades de cada una de las diversas autoridades de otorgamiento de licencias, así como la relación entre estas autoridades y la Comisión del Juego.

D. Sobre la concesión de permisos

La Comisión puede emitir licencias de explotación de conformidad con las disposiciones de la Ley del Juego de 2005. La Comisión busca asegurar que los que ofrecen facilidades para el juego o trabajan para la industria del juego son adecuados para hacerlo, y que las actividades que llevan a cabo serán conducidas de manera que se minimicen riesgos para los objetivos de la concesión de licencias.

El licenciamiento también considera prioritaria la prevención del juego ilegal.

En los documentos de la Comisión se indica que la lucha contra el juego ilegal es de gran beneficio para los licenciarios y para la reputación de la industria en su conjunto. De manera opuesta, se considera que la existencia persistente y generalizada de los juegos de azar ilegales reduce el incentivo para que los operadores obtengan licencias correctamente.

Todos los proveedores de juegos de azar comercial con sede en Gran Bretaña o de prestación de los juegos de azar a distancia para los consumidores en Gran Bretaña requieren una licencia de explotación. El objetivo que se persigue es estimular el juego comercial bajo licencia y evitar el juego ilegal.

Los requisitos y el procedimiento específico a seguir dependen del tipo de licencia que se busca obtener. En general, para iniciar un proceso de obtención de licencia los interesados deben presentar un formulario de solicitud, pagar una tasa y presentar documentación para acreditar solvencia personal, financiera y legal.

Un aspecto relevante del procedimiento de otorgamiento de licencias consiste en revisar los antecedentes y la situación de quien solicita una licencia. Para ello, la Comisión y las autoridades de concesión de licencias consideran, en primer lugar, la información que le presentan los solicitantes, pero tienen poderes para allegarse de información, pruebas y opiniones de otras fuentes. Las fuentes a las que la Comisión puede acudir incluyen cámaras de comercio, autoridades financieras, agencias del crimen, el servicio de insolvencia y otros reguladores, tanto nacionales como extranjeros.

Para evaluar la idoneidad de un solicitante las autoridades deben tomar en cuenta su identidad, finanzas, integridad, competencias y su historia criminal. Se evalúa y, en caso de requerir mayor información, se investiga sobre la identidad del solicitante y las personas relevantes vinculadas con la explotación de la licencia. También se consideran las circunstancias financieras del solicitante —pasadas y presentes— y de las personas involucradas en la aplicación. Para las licencias de explotación se incluye la identificación e investigación de los recursos que estarán disponibles y se emplearán para llevar a cabo las actividades autorizadas, así como la integridad, honestidad y honradez del solicitante o de las personas relevantes para la correspondiente autorización.

En general, se toman en cuenta las competencias, experiencia, conocimientos, calificaciones, antecedentes de los solicitantes y sus antecedentes penales.

La Comisión puede rechazar una solicitud en virtud del artículo 69 si el solicitante o una persona clave para la aplicación tiene una condena por un delito relevante (artículo 71, Ley del Juego de 2005).

Al examinar las solicitudes de licencia, la Comisión evaluará la idoneidad de las personas que se consideren relevantes para la aplicación. Las personas consideradas relevantes pueden variar en función de la información proporcionada en la solicitud de licencia y dada la estructura de la empresa.

Al considerar una solicitud de una licencia, la autoridad está obligada a concederla, rechazarla u otorgarla parcialmente. En algunas circunstancias, la autoridad puede imponer condiciones específicas del permiso.

La autoridad evalúa la información que recibe en cada uno de los rubros en una escala de cuatro puntos. Las categorías van de lo inadecuado, apenas adecuado, adecuado, a lo bueno.

Además de los aspectos personales y la idoneidad del solicitante, las autoridades que conceden las licencias también deben tomar en cuenta los objetivos de la concesión de licencias. Un elemento clave a valorar es si se advierte la probabilidad de que se vea comprometida la actividad para llevar a cabo las actividades autorizadas.

Para evaluar el funcionamiento de las solicitudes de licencia, la Comisión pedirá cuentas de las empresas o proyecciones financieras cuando el solicitante sea un nuevo negocio. Con ello se busca evaluar los recursos que puedan estar disponibles para permitir que un titular de licencia lleve a cabo las actividades autorizadas. La Comisión no pretende evaluar, de manera continua, la solvencia de un operador, pero está interesada principalmente en las tensiones financieras que podrían conducir a una mayor probabilidad de fallos de cumplimiento.

El enfoque de la Comisión es ligeramente diferente dependiendo de si el solicitante es un nuevo arranque o un negocio ya existente. Con las nuevas empresas se tiene en cuenta su viabilidad global y si los recursos con los que cuentan son inadecuados o poco seguros.

E. Obligaciones de permisionarios y operadores

Al igual que con las aplicaciones iniciales, los licenciarios tienen la obligación de atender las revisiones que determine la Comisión para comprobar que son capaces de funcionar en consonancia con los objetivos de la concesión de licencia.

Relacionado con uno de los objetivos de la concesión de licencias, una obligación de especial importancia es que todos los operadores de juegos de azar reporten los casos en los que saben o sospechan que un cliente está utilizando el producto del delito para jugar, o está utilizando sus instalaciones de juego para el blanqueo de dinero.²⁷

5. Juego online

Como antes se dijo, la regulación del juego *landbased* y el juego *online* se encuentra en una misma legislación. La Ley de 2005 reguló por primera vez el juego *online*; de acuerdo con la misma, se considera “juego a distancia” a los juegos de azar en los que participan personas mediante la comunicación a distancia, lo que significa el uso de internet, teléfono, televisión, radio, o cualquier tipo de tecnología electrónica o de otra naturaleza para facilitar la comunicación.

La Comisión del Juego es la responsable de la emisión de las licencias de juego *online*. Por otro lado, existe una regulación diferenciada para el otorgamiento de licencias entre los prestadores de servicios *online* con presencia física en el territorio de Gran Bretaña y los que no tienen asentamiento en la misma, pero que prestan servicios en el territorio de manera remota.

De acuerdo con un reporte de la empresa Deloitte sobre el escenario de la industria británica de juegos de azar a distancia, de abril de

²⁷ Gambling Commission UK, “Quick Guides: Money Laundering Information for Licensing Officers and Local Police”, disponible en: <http://www.gamblingcommission.gov.uk/pdf/Quick-guides/Money-laundering-Information-for-licensing-officers-and-local-police.pdf>.

2013:²⁸ “la Ley de Juego de 2005 ha sido criticada por algunos en la industria por no «crear un sistema justo de regulación y la igualdad de condiciones para la industria del juego en el Reino Unido, ya sea nacional o internacional»”.

La operación del juego *online* también requiere que el prestador obtenga una licencia específica. La licencia de explotación debe señalar si se trata de una licencia de explotación a distancia o no (disposición 67, *Gambling Act 2005*).

Una licencia de funcionamiento a distancia estará sujeta a la condición de que el equipo de juego remoto utilizado por el titular, en relación con las actividades de licencia, está situado en la Gran Bretaña.

La Comisión puede establecer o prever el establecimiento de normas relacionadas con el sistema utilizado para la generación de resultados en un juego virtual, carrera u otro evento virtual o proceso utilizado en el curso del juego a distancia, y cualquier otro aspecto del proceso de los juegos de azar a distancia.

En particular, la Comisión puede prever la aplicación de las normas mediante la fijación de las condiciones correspondientes a la sección 75 o 77; hacer arreglos con cualquier persona para el establecimiento de normas; con cualquier persona de la administración para las pruebas de cumplimiento de las normas, entre otras (disposición 89, *Gambling Act 2005*).

Con el fin de determinar la fijación de condiciones técnicas y de seguridad a que se refiere la disposición 89 de la Ley de 2005, la Comisión aprobó el documento denominado *Remote Gambling and Software Technical Standards* en julio de 2015,²⁹ que establece estándares de *software* y técnicos de los juegos de azar a distancia.

²⁸ Deloitte, *The Future of the British Remote Betting and Gaming Industry. Adapting to a Changing Landscape*, Reino Unido, 2004, disponible en: <http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/uk/Documents/consumer-business/the-future-of-the-british-remote-betting-and-gaming%20industry.pdf>.

Véase <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmcmueds/421/421.pdf>.

²⁹ Gambling Commission UK, *Remote Gambling and Software Technical Standards*, disponible en: <http://www.gamblingcommission.gov.uk/pdf/Remote-gambling-and-software-technical-standards.pdf>.

III. REINO UNIDO

Los sitios en línea deben estar debidamente autorizados por la Comisión con el fin de ofrecer legalmente juegos y servicios de juegos de azar a las personas en el Reino Unido. De hecho, un sitio debe tener la licencia para hacer publicidad de sus servicios en el Reino Unido.

El 1o. de noviembre de 2014 hubo modificaciones a las leyes de juego en el Reino Unido, sobre todo respecto de los juegos de azar en línea. La reforma cambió las cosas.

En lugar de seguir considerando los “puntos de suministro”, aspecto central para el cumplimiento de obligaciones, ahora se alude a los “puntos de consumo”. En esencia, esto significa que los operadores de juego en línea deben tener una licencia directamente dentro del Reino Unido si quieren ofrecer juegos de azar a través de sus sitios en línea a los clientes en el Reino Unido.³⁰

Las adecuaciones a la legislación de 2014 modificaron las condiciones de la concesión de licencias de juegos de azar a distancia y de la publicidad asociada a la misma.

6. *Protección de los consumidores*

La ley establece que el otorgamiento de las licencias debe proteger a los niños y otras personas vulnerables de ser dañados o explotados por los juegos de azar. En Gran Bretaña, una persona debe tener al menos 18 años de edad para poder jugar.

Para mejorar el intercambio de información entre las autoridades de concesión de licencias y los operadores, la Comisión del Juego introduce disposiciones del código de responsabilidad social (RS) a la “Licencia, condiciones y códigos de práctica” para que los operadores de empresas

³⁰ Gambling Laws, Leyes de juego en el Reino Unido, en: <http://www.leyesdejuego.com/leyes-de-juego-en-linea-en-el-reino-unido/> [fecha de consulta: 13 de septiembre de 2016].

lleven a cabo evaluaciones de riesgo locales. Los licenciarios deben compartir sus evaluaciones de riesgo con las autoridades de concesión de licencias en determinadas circunstancias.

Las empresas de juegos de azar y los operadores tienen que pagar una tasa sobre el juego con el fin de operar legalmente en el país. En general, las leyes de apuestas en el Reino Unido están menos enfocadas en encontrar maneras de restringir el juego entre sus ciudadanos mayores de edad, y más centradas en asegurarse de que los clientes de juego sean tratados de manera justa. Por ejemplo, una persona debe ser mayor de 18 años para participar en un sitio de juego en línea. Los cheques *online* se deben realizar en los sitios con el fin de garantizar que los menores de edad no jueguen en línea.³¹

La prueba de licencia debe mostrarse en el sitio Web, preferiblemente en la página de destino, y debe poder verificarse en el sitio Web de la comisión de apuestas del Reino Unido.³²

La Comisión emite códigos de prácticas³³ acerca de la manera en que se deben disponer las instalaciones de los juegos de azar para garantizar que:

- El juego se lleve a cabo de una manera justa y abierta.
- Niños y otras personas vulnerables estén protegidos de ser dañados o explotados por los juegos de azar.
- Mecanismos de asistencia a disposición de las personas que son o pueden resultar afectadas por problemas relacionados con el juego.

La Comisión del Juego publica los nombres de todas las empresas e individuos que tienen, o han solicitado, licencias de explotación en Gran Bretaña.

También publica los nombres de las compañías o individuos cuyas licencias han caducado, ha revocado, perdido, suspendido o entregado en los últimos tres años.

³¹ *Idem.*

³² Bing Ads, Políticas para apuestas y concursos, en <http://ads.bingads.microsoft.com/es-es/directivas-apuestas-y-concursos> [fecha de consulta: 13 de septiembre de 2016].

³³ Gambling Commission UK, *Guidance to Licensing Authorities*, 5a. ed., septiembre de 2015.

7. Régimen sancionador

En ejercicio de sus poderes de regulación, la Comisión y las autoridades de concesión de licencias pueden suspender, revocar e imponer sanciones económicas por el incumplimiento de alguna de las condiciones de la licencia.

Son condiciones para la suspensión o revocación de una licencia el que una actividad sujeta a licencia esté siendo o haya sido llevada a cabo de una manera incompatible con los objetivos de la concesión de licencias; que el concesionario no haya cooperado con una revisión de la autoridad; cuando el titular ha dejado de cumplir con un requisito de las regulaciones; cuando no se han presentado los avisos de modificación de condiciones a que se refiere la ley y, en general, por dejar de cumplir con alguna condición o requisito de ésta (disposiciones 116 a 122 de la Ley del Juego de 2005).

La Comisión tiene poder para solicitar una orden de congelación de cualquier obligación de pago de dinero en relación con una apuesta cuando sospeche que la apuesta es nula en virtud del artículo 336.

La prevención de los delitos de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo son dos de las principales preocupaciones de las autoridades y de la Comisión del Juego en el Reino Unido. Sobre estos dos grandes problemas existen las siguientes leyes aplicables:

- Regulación de Lavado de Dinero de 2007.
- Ley de Combate al Terrorismo de 2000.

La Unidad de Información Financiera del Reino Unido es quien dentro de la Agencia Nacional del Crimen contribuye a la identificación de operaciones asociadas con estos delitos. Inició operaciones en octubre de 2013.

Para prevenir el lavado de dinero y combatir el financiamiento al terrorismo, la Comisión del Juego publicó en julio de 2016 la tercera edición del documento “La prevención del lavado de dinero y combate al financiamiento del terrorismo. Guía para casinos remotos y no remotos”.

A diferencia de otros países, que consignan los delitos en una ley penal, en una sección o capítulo de la legislación penal, en la Ley del Juego 2005 se establece un amplio catálogo de delitos relacionados con los juegos de azar y las apuestas.

En los apartados 3 y 4 se establecen las ofensas generales y las relacionadas con la protección a niños y jóvenes. A continuación se presenta un resumen de ellas.

Apartado 3

33. Provisión ilícita de instalaciones para el juego. Sancionada con prisión de hasta 51 semanas, multa de hasta 5,000 libras esterlinas o ambas.

37. Uso o permiso de instalaciones para el juego de manera ilegal. Sancionada con prisión de hasta 51 semanas, multa de hasta 5,000 libras esterlinas o ambas.

41. Manufactura, suministro, instalación o adaptación de *software* para juego sin contar con la licencia correspondiente. Sancionada con prisión de hasta 51 semanas, multa de hasta 5,000 libras esterlinas o ambas.

42. Trampa. Quien mejora sus posibilidades para ganar algo, para propio beneficio o para un tercero. Se sanciona dependiendo de si se le condena por acusación o por proceso sumario, siendo el máximo de pena de prisión de hasta dos años, una multa o ambas para el primer caso, y pena de prisión de hasta 51 semanas, una multa que no exceda las 5,000 libras o ambas.

43. Esquema de cadena de regalos (esquema piramidal de negocios). A quien invite, promueva, administre o maneje un acuerdo/negocio que implique el pago de una cuota para ser parte del mismo, se le sancionará con prisión de hasta 51 semanas, multa de hasta 5,000 libras esterlinas o ambas.

44. Provisión de instalaciones fuera del país. Quien invite o permita a una persona residente en un territorio prohibido participar en apuestas y juegos con base en el Reino Unido.

Apartado 4

La sanción para las personas que cometan estas ofensas es de prisión de hasta 51 semanas, multa de hasta 5,000 libras esterlinas o ambas, con excepción de cuando sean cometidas por los menores, caso en el que sólo se aplicará una multa de 1,000 libras.

46. Quien invite, provoque, o dé permiso a un menor para jugar o apostar.

47. Quien invite a un menor a entrar a las instalaciones.

48. Un menor que juegue comete una ofensa.

49. Un menor que entre a las instalaciones comete una ofensa.

50. Un menor que provea instalaciones para el juego comete una ofensa.

51, 52, 53, 54, 55. Ofensas cometidas por personas que empleen a un menor para cualquier actividad relacionada con el juego, bingo, lotería, casinos y clubes, así como instalaciones con máquinas para apostar.

56. Quien invite, provoque o permita a un menor participar en la lotería

57. Quien invite, provoque o permita a un menor participar en quinielas de fútbol.

58. Quien teniendo licencia para actividades de juego sepa que un menor está utilizando las instalaciones de juego y no le impida continuar, devuelva el monto invertido y niegue el premio que pudo haber ganado, comete una ofensa.

IV. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

La industria del juego en este país tiene importantes y diferentes desarrollos en cada uno de los estados que lo componen debido al alto grado de federalismo que lo caracteriza.

En los Estados Unidos de América los juegos de azar están sujetos en algunos aspectos a la legislación federal y en otros a la estatal.

Con excepción de materias que son controladas por el nivel federal (por ejemplo, comercio y transporte interestatales), los estados tienen una amplia autonomía legislativa, jurisdiccional y administrativa para regular el juego. En términos generales podemos decir que el gobierno federal se involucra cuando los apostadores cruzan de un estado a otro o cuando hay sospechas de la implicación del crimen organizado.

El Congreso de los Estados Unidos de América cuenta con amplias facultades para regular el comercio interestatal, y las relaciones entre los Estados Unidos de América y los territorios nativos americanos.³⁴ Por tal motivo, se han aprobado leyes federales que prohíben el transporte no autorizado de billetes de lotería entre los estados, y otras que prohíben las apuestas deportivas —con ciertas excepciones—, y que regulan la medida en que pueden existir juegos de azar en tierra nativa americana.³⁵

³⁴ Existen leyes y un importante desarrollo de la industria del juego en comunidades indias americanas.

³⁵ Cornell University Law School, Legal Information Institute, en <https://www.law.cornell.edu/wex/gambling> [fecha de consulta: 13 de septiembre de 2016].

Cada estado determina qué tipo de juegos de azar se permiten dentro de sus fronteras, los requisitos para operarlos, dónde se puede localizar el juego, quién puede jugar y la edad mínima para jugar.

En cuanto a la edad, en algunos estados se requiere la misma edad mínima para todo tipo de juegos de azar, mientras que en otros depende de la actividad a jugar. En algunos, como Nueva Jersey, con 18 años se puede comprar un billete de lotería o apostar en una carrera de caballos, pero no entrar en un casino sino hasta los 21 años. En muchos de estos casos el límite de edad de 21 años se debe a la venta de alcohol y no a la actividad de juego en sí misma.³⁶

En virtud del federalismo tan descentralizado que tienen, existen estados más permisivos o liberales que otros. De acuerdo con el Instituto de Información Legal de la Universidad de Cornell, la industria del juego lo sabe y desarrolla estrategias para evitar leyes que prohíban, restrinjan o sean fiscalmente agresivas. Una de las estrategias más comunes consiste en ubicar la actividad fuera de la jurisdicción que las impone y colocarlas en un entorno jurídico más “amigable con los juegos de azar”. Otra práctica consiste en ubicar los establecimientos de juego cerca de las fronteras estatales y en los buques que navegan fuera de las aguas territoriales.

Al igual que en otros países, existen dos grandes etapas en la industria de los juegos de azar: antes y después de internet.

En Estados Unidos de América la discusión sobre la regulación del juego *online* comenzó en los años noventa, pero fue hasta 2006 cuando se aprobó la *Unlawful Internet Gambling Enforcement Act* (UIGEA). El dilema de los congresistas, de acuerdo con el profesor John D. Andrle, era prohibir o regular. De acuerdo con este profesor, en 1995 el senador John Kyl presentó el proyecto de ley *Internet Gambling Prohibition Act* (IGPA), específicamente para prohibir el juego *online*.³⁷

³⁶ *Idem.*

³⁷ Andrle, John D., “A Winning Hand: A Proposal for an International Regulatory Schema with Respect to the Growing Online Gambling Dilemma in the United States”,

Una de las principales definiciones de la nueva regulación tendría que establecer cuál sería el papel del gobierno en torno al control de las prohibiciones que se determinarían en un ambiente donde cualquier persona con acceso a un navegador Web puede hacer apuestas con tarjetas de crédito.³⁸

En Estados Unidos de América no existe una regulación única para el juego *online*, de forma que hay disposiciones legales que regulan materias económicas como el transporte o el comercio, y sobre ellas se han hecho algunas interpretaciones que involucran el juego en internet. Las principales leyes que se aplican al juego “ilegal” *online* son federales:

a) *The Interstate Wire Act*. Esta ley de 1961 se aplicó por extensión al juego *online* cuando en los años noventa fueron cobrando popularidad los juegos de azar en línea. La *Wire Act* prohíbe la toma de diferentes tipos de apuestas transfronterizas a través de cable.³⁹ Para muchos, la definición de *wire communication facility* abarca toda la infraestructura de telecomunicaciones del país y, por lo tanto, se aplica a los juegos de azar en línea.

La aplicación por extensión de la *Wire Act* al juego *online* generó conflictos de interpretación. Por un lado, el Departamento de Justicia (DoJ) sostuvo que, bajo la *Wire Act*, todos los juegos de azar en internet en los Estados Unidos de América eran ilegales;⁴⁰ por otro lado, el Quinto Circuito, al conocer en revisión la decisión, no estuvo de acuerdo por considerar que la *Wire Act* se debe aplicar solamente a las apuestas deportivas y no a otros tipos de juegos de azar.⁴¹

UNLV Gaming Research & Review Journal, vol.10, núm. 1, Estados Unidos, 2005, disponible en: <http://digitalscholarship.unlv.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1152&context=grj>.

³⁸ Cornell University Law School, Legal Information Institute, en <https://www.law.cornell.edu/wex/gambling> [fecha de consulta: 13 de septiembre de 2016].

³⁹ El operador de un negocio de apuestas está en riesgo de ser multado o condenado a prisión bajo la *Wire Act* si el operador, a sabiendas, utiliza una “instalación de comunicación por cable” para transmitir información relacionada con las apuestas en “cualquier evento o contienda deportiva” (traducción propia).

⁴⁰ Caso “U.S. House of Representatives Committee on the Judiciary Hearing on Establishing Consistent Enforcement Policies in the Context of Online Wagers”, 110th Cong., Nov. 14, 2007 (testimony of Catherine Hanaway, U.S. Attorney [E.D. Mo.], Dept. of Justice).

⁴¹ Caso de la Corte de Apelaciones de Estados Unidos, quinto circuito: *MasterCard Int'l Inc., Internet Gambling Litigation*, 313 F.3d 257 (5th Cir. 2002).

En septiembre de 2011, casi cinco años después de la UIGEA, el DoJ emitió una opinión a raíz de la consulta que se le planteó en cuanto a la legalidad de la venta de billetes de lotería conjunta entre Illinois y Nueva York a través de internet. Entonces, el DoJ opinó que el ámbito objetivo de la *Wire Act* sólo comprende las comunicaciones por cable de apuestas sobre “eventos deportivos” entre los estados de la Unión y países extranjeros. Esta interpretación dejó fuera, por lo tanto, el resto de actividades de juegos de azar *online*, “siempre y cuando se limite a las fronteras de un estado y no se trate de apuestas deportivas”.

Antes de la interpretación de 2011 se podía suponer que la *Wire Act* podría ser utilizada para procesar a los jugadores en línea. Ahora, eso sólo es cierto para las personas que hacen sus apuestas en los deportes.⁴²

b) *Interstate and Foreign Travel or Transportation in Aid of Racketeering Enterprises (The Travel Act)* de 1961. Esta ley penaliza la actividad empresarial ilegal trasfronteriza, es decir, cuando se lleva a cabo de estado a estado (incluso en el exterior) viajando físicamente; también se ha interpretado que incluye la que se hace a través de medios telemáticos, como internet. Dentro de las actividades que considera ilegales está la del juego.

c) *Illegal Gambling Business Act (IGBA)* de 1970. Ley federal que se aplica a las grandes operaciones de juego considerado ilegal a nivel estatal.

Fue en 2005 cuando Estados Unidos de América entró fuertemente a la discusión sobre la conveniencia de regular el juego de apuestas en internet y sobre cuál sería la mejor forma de hacerlo. Hasta entonces, la *Wire Act* fue la legislación más usada para perseguir el juego en línea. La preocupación sobre la cuestionable efectividad de la *Wire Act* para prohibir el juego *online* resultó en nuevas propuestas federales de regulación.⁴³

La principal discusión sobre los términos de la legislación orbitó en torno al dilema de prohibir o regular. En ese entonces, para John D. Andrle, la solución se encontraba en una especie de “purgatorio legal”.⁴⁴ Las dificultades en la variedad de regulaciones estatales indicaban tres

⁴² Gambling Sites, US Gambling Laws and Online Regulation, en <http://www.gamblingsites.com/online-gambling-jurisdictions/us/> [fecha de consulta: 13 de septiembre de 2016].

⁴³ Andrle, John D., *op cit.*

⁴⁴ *Idem.*

preocupaciones: la fundamental era que los estados tenían diferentes y opuestos puntos de vista “filosóficos” al respecto; segunda, la variedad de regulaciones estatales hace que cualquier esquema prohibitivo pragmáticamente sea imposible a menos que todos los estados lo prohíban; tercera, la naturaleza de internet con respecto al juego en línea exacerba en gran medida las diferencias regionales en la regulación.⁴⁵

d) *Unlawful Internet Gambling Enforcement Act (UIGEA)* de 2006. La UIGEA ha tenido el mayor impacto en la práctica real de los juegos de azar en línea que cualquiera de las otras partes de la legislación. La UIGEA fue un intento por parte de una rama conservadora del gobierno estadounidense para prohibir las apuestas en línea. Fue diseñada para cerrar el acceso a los juegos de azar en línea, por lo que es ilegal para los bancos y otros grupos financieros procesar pagos de juego. La teoría de fondo plantea que si no se puede enviar o recibir dinero, no se puede jugar. Muchos piensan que bajo la UIGEA es ilegal para los estadounidenses apostar en línea, lo que no es cierto. Simplemente hace que sea difícil para ellos enviar o recibir dinero de un sitio de juego conocido.⁴⁶

Además, desde 2007 se discute un proyecto para aclarar o matizar algunas excepciones que debe considerar la *Wire Act* para exentar algunas modalidades de juego:

- La *Skill Game Protection Act* 2007 propone eximir a los juegos de habilidad de la UIGEA. El término “apuestas o apuestas” no incluye lo operativo, o la participación en el póker, ajedrez, bridge, mahjong o cualquier otro juego en el que el éxito está determinado principalmente por la habilidad de un jugador.

De acuerdo con esa visión, en el “juego de habilidades” se deben cumplir tres condiciones:

- El éxito debe estar determinado por la habilidad de los jugadores.
- La competencia debe ser entre los participantes (sin terceros).

⁴⁵ *Idem.*

⁴⁶ Gambling Sites, US Gambling Laws and Online Regulation, en <http://www.gamblingsites.com/online-gambling-jurisdictions/us/> [fecha de consulta: 13 de septiembre de 2016].

- No debe haber competencia con las personas que manejan el juego.

En suma, en Estados Unidos de América las leyes federales no prohíben el juego *online*, lo que regulan son ciertas prácticas consideradas ilícitas; las leyes federales tampoco regulan el juego *online* en los estados con la condición de que éste se ofrezca a personas localizadas físicamente dentro de las fronteras estatales.

1. *Marco histórico de la regulación*

A. *Nueva York*

Fue el primer estado en prohibir constitucionalmente los juegos de azar en 1821. Hubo también otras prohibiciones puestas en marcha en 1864, así como la perspectiva de regularlo en 1894.¹

El bingo se legalizó en 1957, y la Lotería de Nueva York fue establecida en 1967. Poco después, en 1970, las carreras de caballos y los juegos de caridad. Los casinos tribales (americanos nativos) se introdujeron durante la década de 1990, seguidos por los “racinos” (combinan *race track* y casino) en la década de 2000. El debate sobre la adición de los casinos comerciales se produjo por un tiempo. Las leyes recientes (2013) abrieron el camino para los casinos comerciales dentro del estado de Nueva York.

En ese sentido, en la exposición de motivos de la reforma de 2013 se establece que mientras el juego ya existe en todo el estado, éste no ha capitalizado completamente el potencial desarrollo económico de la legalización del juego.⁴⁷

La ley de Nueva York se centra en el “elemento de azar” en la definición de los juegos de azar y apuestas. Las leyes de juego y las sanciones penales por romper esas leyes tienden a centrarse en los que organizan las actividades de juego y no en las personas que participan en estas actividades.

En los últimos años ha habido progresos en relación con los juegos de azar en línea. Como en muchos estados, gran parte de la atención se

⁴⁷ Numeral 1300, párrafo 3, Chapter 174, Laws of New York, 2013.

ha centrado en la distinción que se hace entre “habilidad” y “oportunidad”. Nueva York parece considerar el póker en línea como un juego de habilidad, en lugar de un juego de suerte.⁴⁸

Se han presentado varios proyectos de ley en los últimos años para regular el juego *online* en Nueva York, pero hasta ahora ninguno de ellos ha pasado la fase inicial.

B. Nueva Jersey

Tiene leyes relativamente liberales respecto a los juegos de azar. A pesar de que hubo momentos en que las leyes los prohibieron, Nueva Jersey siguió adoptando una postura más abierta sobre los juegos de azar. Esta visión liberal de los juegos de azar se mantiene en muchos aspectos.

Históricamente, Nueva Jersey ha tenido una larga relación con los juegos de azar. La población de Nueva Jersey durante la época colonial era étnicamente muy diversa. Como resultado, la cultura general del estado tendía a ser algo más permisiva hacia los juegos de azar, en comparación con las otras colonias. Durante los primeros años de los Estados Unidos de América se utilizaron las loterías como una forma de recaudar fondos para los militares. Incluso cuando no se necesitaba el dinero para la guerra, las loterías fueron un método de elección cuando llegó el momento de recaudar fondos para diversos proyectos cívicos. Las loterías organizadas durante la colonia se parecían mucho a los juegos de lotería de hoy.

Las leyes de juego actuales permiten apuestas de carreras de caballos y los casinos. Atlantic City es ampliamente conocido y reconocido por sus servicios de juegos de azar.

El juego se regula en la Ley de Control de Casinos⁴⁹ de 1977, que durante los años ha tenido varias modificaciones. La reforma que adiciona la sección del juego *online* se realizó en 2013.

⁴⁸ Gambling Laws, Leyes de juego en Nueva York, en <http://www.leyesdejuego.com/la-ley-de-juegos-de-azar-en-nueva-york/> [fecha de consulta: 13 de septiembre de 2016].

⁴⁹ Consultable en <http://www.state.nj.us/casinos/actreg/act/>.

C. Nevada⁵⁰

Los orígenes del juego en este estado llevan a 1855, cuando los misioneros mormones llegaron al área que ahora es Las Vegas, y se encontraron con los indios Paiute practicando un juego de ruleta en la arena, con huesos y líneas de colores.

En 1861 el gobierno prohibió los juegos de azar; el juego se clasificó como un delito grave con penas de cárcel de hasta dos años y multas. En 1869 la legislatura del estado legalizó el juego al anular la Ley de 1861.

Entre 1869 y 1907 se hicieron muchos cambios en las regulaciones de juego y derechos de licencia, con la principal preocupación de dónde y cuándo el juego podría llevarse a cabo.

En 1909, Nevada nuevamente prohibió todas las formas de juego y en 1913 legalizó el juego abierto pero no comercial. Éste fue legalizado en 1931; se conoce como *Wide Open Gambling Bill*.

En 1931 se aprobaron las leyes de Nevada que regulan y legalizan la mayoría de los tipos de juegos de azar. Nevada comenzó a convertirse en un destino de juego después de la Segunda Guerra Mundial, debido al hecho de que muchos otros estados estaban aprobando leyes estatales de juego más estrictas durante ese periodo de tiempo.⁵¹

En 1945 Nevada aprobó el impuesto sobre los ingresos de juego y en 1955 se creó la Junta de Control de Juego de Nevada. “La industria del juego es de vital importancia para la economía de nuestro estado y el bienestar general de nuestros habitantes”, desde entonces se dijo.

En 1955 por primera vez fue revocada una licencia de casino en Nevada. Sucedió en el *Thunderbird*, y la revocación se basó en supuestos vínculos del operador con el crimen organizado.

En 1959, la Ley de Control de Nevada fue aprobada.

En 2013, el gobernador del estado firmó la Ley de la Asamblea 114 que modifica el capítulo 463 “Licencia y control del juego” de los Es-

⁵⁰ Fenich, George G., “A Chronology of (Legal) Gaming in the U.S”, *Gaming Research & Review Journal*, vol. 3, núm. 2, Estados Unidos, 1996, disponible en: <http://digitalscholarship.unlv.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1223&context=grrj>.

⁵¹ Gambling Laws, Ley de juegos de azar en Nevada, en <http://www.leyesdejuego.com/la-ley-de-juegos-de-azar-en-nevada> [fecha de consulta: 13 de septiembre de 2016].

tatutos de Nevada (*NRS*), autorizando definitivamente el juego *online* en este estado. En 2001, 2009 y 2011 (junio) ya se había modificado para introducir la posibilidad del juego *online*.

Debido a la gran cantidad de opciones de juego, Nevada tiene numerosas regulaciones de juego y leyes. Las leyes que rigen el juego en este Estado pueden ser bastante complejas y difíciles de entender; son muchas y muy detalladas, sin duda, debido al tamaño de la industria de juego.⁵²

2. *Tipo de normatividad*

A diferencia de España y Gran Bretaña, en este país no existe una regulación única sobre el juego; por tanto, las normas que le son aplicables se encuentran previstas en varias leyes. A nivel federal, sobre todo las que se refieren al comercio, las comunicaciones, el transporte y las operaciones de juego *online* ilegales.

Por otro lado, en los Estados Unidos de América gran parte de la legislación aplicable al juego, en materias distintas a las mencionadas, es estatal, por tanto, la emite el órgano legislativo de cada estado. Existe otro importante grupo de normas que son las que emiten las autoridades reguladoras o supervisoras del juego.

Cada estado cuenta con su propia regulación en materia de juego, incluso del que se ofrece *online*.

La legislación federal se refiere sólo al “ilegal” no a “todo” el juego que puede llevarse a cabo *online*. De acuerdo con la historia de cada estado, las leyes son más permisivas o prohibitivas.

⁵² *Idem*.

Debido a la tradición jurídica en los Estados Unidos de América (derecho anglosajón o *common law*), el derecho tiene varias fuentes, que se denominan de distintas maneras. En algunos estados se trata de *laws* (leyes); en otros se llaman *codes* (códigos), y en otros estados usan términos como *revised statutes* (estatutos revisados o leyes revisadas) o *compiled statutes* (estatutos compilados o leyes compiladas) para hacer referencia a sus normas legales.

La legislación de los juegos de azar coexiste con los criterios que los jueces y cortes emiten al resolver casos. En este país, la interpretación que realizan los juzgadores es muy amplia y determinante, pues tienen plena libertad para interpretar los códigos, salvo que la legislación lo impida específicamente.

A. Nueva York

La Constitución del estado establecía que no se podría aprobar ninguna ley que autorizara la lotería o la venta de billetes de lotería, *pool-selling*, *book-making*, o cualquier otro tipo de juegos de azar, excepto los operados por el Estado y la venta de billetes de lotería; sin embargo, en 2013 se llevó a cabo una importante modificación que permite los juegos de apuestas bajo ciertas condiciones.

En el *New York Codes, Rules and Regulations* (NYCRR), título 9 “Executive”, capítulo IV “División del juego de apuestas”, se establecen algunas disposiciones aplicables al juego. La mayoría de estas normas se refieren al *Video Lottery Gaming* y se ubican en las secciones 5100-5300.

El desarrollo más amplio de la actividad comercial del juego en este estado se encuentra en dos capítulos de la Ley de Desarrollo Económico del norte de Nueva York:

- Capítulo 174 de las leyes de 2013.⁵³
- Capítulo 175 de las leyes de 2013 (modifica el capítulo 174. Por lo tanto, deben examinarse en conjunto).⁵⁴

⁵³ Regulación consultable en: <https://www.gaming.ny.gov/gaming/index.php?ID=0> y <http://gaming.ny.gov/index.aspx?page=51>.

⁵⁴ Se convirtieron en ley el 30 de julio de 2013, con la aprobación del gobernador y del Senado por mayoría de votos.

De acuerdo con la legislación penal, todas las apuestas sobre cualquier juego en el que intervenga la casualidad o acontecimiento desconocido o contingente es ilegal.⁵⁵

B. Nueva Jersey

En la Constitución del estado de Nueva Jersey se establece que será legal que la legislatura autorice el establecimiento y funcionamiento, bajo la regulación y el control por parte del estado, de las casas de juego o casinos dentro de los límites de Atlantic City, en Atlantic County, y conceder licencias e impuestos a tales operaciones y equipos utilizados en relación con los mismos. “El tipo y número de estos casinos o casas de juego y de los juegos de azar que pueden llevarse a cabo en uno de estos establecimientos serán determinados por o en virtud de los términos de la ley que autoriza el establecimiento y funcionamiento de los mismos”.⁵⁶

En el Código Administrativo de Nueva Jersey (NJAC), la regulación aplicable al juego en casinos está en el subtítulo K del título 19, y está organizada de la siguiente manera:

- Capítulo 40A. Disposiciones generales.
- Capítulo 41A. Las solicitudes de licencia de los empleados clave.
- Capítulo 42A. Audiencias y apelaciones.
- Capítulo 43A. Licencias de casino.

La Ley de Control de Casino de 1977 desarrolla las disposiciones del Código Administrativo de Nueva Jersey; se compone por nueve grandes secciones: 1) introducción y provisiones generales; 2) Comisión de Control de Casinos y División de Cumplimiento del Juego; 3) restricciones al control de la autoridad; 4) Comisión de Control de Casinos, Impuestos y Poderes; 5) División de Cumplimiento del Juego, Impuestos y Poderes;

⁵⁵ Sec. 5-401. Apuestas (*wagers, bets and stakes*) ilegales. Toda apuesta hecha sobre carrera o juego de sorteo o azar, o sobre cualquier sorteo, azar, casualidad o cualquier evento contingente desconocido, será ilegal (traducción propia).

⁵⁶ Constitución de Nueva Jersey (vigente), artículo IV, sección VII.

6) licencias;⁵⁷ 6B) autorización de casino provisional; 6C) juego en internet; 7) condiciones de operación; 8) audiencias; 9) sanciones.

Encontramos además otro tipo de regulación denominada “temporal”:

- Reglamento del sistema de juego remoto (a partir del 13 de junio de 2016).
- Promociones de juego por internet (a partir del 9 de mayo de 2016).

C. Nevada

La principal regulación se desarrolla en los Estatutos Revisados de Nevada y en la Ley de Control de Juego de Nevada.

Los Estatutos contienen un título 41 denominado “Juego; las carreras de caballos; eventos deportivos”, compuesto por los siguientes capítulos:

Capítulo 462	Loterías
Capítulo 463	Licencias y control de los juegos
Capítulo 463A	Organizaciones de trabajo de juego. Empleados
Capítulo 463B	Supervisión de los establecimientos de juego
Capítulo 464	Las apuestas mutuas
Capítulo 465	En cuanto a los crímenes y pasivos <i>gaming</i>
Capítulo 466	Las carreras de caballos
Capítulo 467	Combate desarmado

En este estado, la Comisión de Juego y la Junta de Control de Juegos de Azar están facultadas por la ley para regular la industria del juego en Nevada.

Otra normatividad importante se localiza en la Regulación de la Comisión de Juego de Nevada y la Junta de Control de Juego de Nevada, adoptada el 1o. de julio de 1959, y sus modificaciones.⁵⁸

⁵⁷ La sección fue derogada.

⁵⁸ Última modificación al 13 de septiembre: 21 de abril de 2016.

3. *Autoridades del juego*

A. *Nueva York*⁵⁹

Gaming Commission

La Comisión de Juego del estado de Nueva York es un órgano colegiado creado en el capítulo 60 de las leyes de 2012. La Comisión regula todos los aspectos de la actividad de juego en el estado, incluyendo carreras de caballos y apuestas mutuas clase III, juego indio, la lotería del estado (considera terminales de lotería de video) y los juegos de caridad.

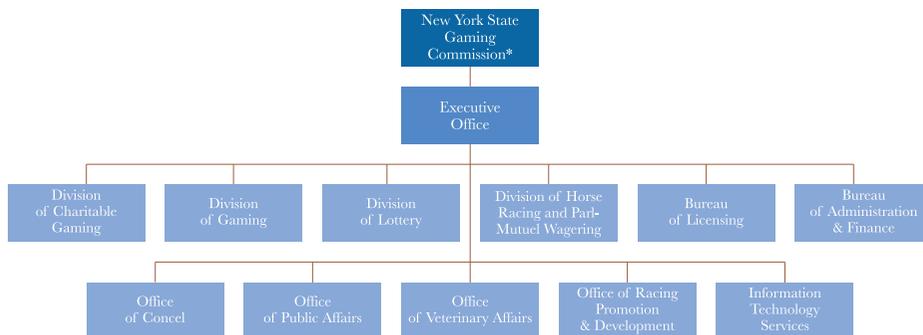
La Comisión inició funciones el 1o. de febrero de 2013, y se integra por cinco comisionados. De los tres estados que considera el presente estudio, es el único que cuenta con una sola autoridad en la materia. Comparado con el volumen de juego de los otros dos estados, Nueva York es el menos desarrollado o voluminoso.

En su portal de internet se lee que “la misión” de la Comisión es asegurar que todas las actividades de juegos de azar y carreras de caballos legales en este estado sean de la más alta integridad, credibilidad y calidad. Para operar de la manera más eficiente y transparente, “la Comisión se esfuerza por asegurar que todos los interesados en la industria del juego y las carreras de caballos, incluidos los consumidores que apuestan sobre las actividades reguladas o explotadas por la Comisión, sean tratados de una manera equitativa y responsable”.

Al concentrar varias funciones de regulación en un solo órgano de supervisión con amplias facultades, la Comisión pretende garantizar una regulación justa y estricta de toda la actividad de juego al tiempo que reduce los costes y cargas reguladoras para la industria del juego. La Comisión aspira a proporcionar la estructura normativa necesaria para la actividad de juego de Nueva York para funcionar eficazmente en un mundo donde la evolución y el mercado cada vez es más competitivo, y contribuir al desarrollo económico general y a la creación de empleo en Nueva York.

⁵⁹ New York State, Gaming Commission, en: <https://www.gaming.ny.gov/about/> [fecha de consulta: 13 de septiembre de 2016].

FIGURA 4 ORGANIGRAMA DE LA AUTORIDAD DE ADMINISTRACIÓN DEL JUEGO EN NUEVA YORK



* Cinco comisionados (*gaming commissioners*).

FUENTE: elaboración propia con base en la información del portal de internet de la Comisión.

Existe un Inspector General del Juego,⁶⁰ creado para promover la transparencia y la rendición de cuentas, y para garantizar la honestidad y la integridad de todas las actividades de juego, de los empleados de la Comisión, y de aquellos individuos y/o entidades que realizan negocios con la Comisión. El mandato del Inspector General es fomentar la misión general de la Comisión de Juego, que consiste en garantizar que toda la actividad del juego y las carreras de caballos legales sean llevadas a cabo en este estado con la más alta integridad, credibilidad y calidad. El Inspector General reporta directamente al gobernador.

La Comisión tiene cuenta en Facebook y Twitter: *@NYSGaming Comm*. Ni Nueva Jersey ni Nevada indican en sus portales que tienen cuentas en redes sociales.

⁶⁰ New York State, New York State Gaming Commission Inspector General, en: <https://www.gaming.ny.gov/gamingIG.php> [fecha de consulta: 13 de septiembre de 2016].

B. Nueva Jersey

Son dos los órganos que comparten la tarea de regulación y supervisión del juego.

- Division of Gaming Enforcement,⁶¹ adscrita a la oficina del procurador general del estado.
- Casino Control Commission,⁶² órgano independiente cuyos miembros son nombrados por el gobernador.

La División para el Cumplimiento del Juego se estableció en 1977, en virtud de la Ley de Control de Casinos, para asegurar la integridad de la industria de los juegos de casino en el estado de Nueva Jersey.

Su misión es proteger el interés público mediante el mantenimiento de una industria legítima y viable, libre de las influencias de la delincuencia organizada, y asegurar la honestidad, el buen carácter y la integridad de los dueños de los casinos, operadores, empleados y vendedores.

La División lleva a cabo esta misión a través de la aplicación de la Ley de Control de Casinos y los reglamentos promulgados, los cuales exigen una industria estrictamente regulada y económicamente viable. La supervisión de la División incluye investigaciones, inspección, auditoría y persecución penal.

La Comisión de Control de Casinos de Nueva Jersey es un organismo colegiado independiente, cercano al Departamento del Tesoro. La División investiga las solicitudes de licencias de casino y de licencias de los empleados clave de los mismos, y hace recomendaciones a la Comisión para la concesión de licencias. La División también tiene la responsabilidad de regular la operación de los casinos de Nueva Jersey y hacer cumplir las leyes y reglamentos del juego en los casinos del estado.

⁶¹ Véase State of New Jersey, Department of Law and Public Safety, Office of the General Attorney, en: <http://www.state.nj.us/oag/ge/index.html> [fecha de consulta: 13 de septiembre de 2016].

⁶² Véase State of New Jersey, Casino Control Commission, en: <http://www.state.nj.us/casinos/> [fecha de consulta: 13 de septiembre de 2016].

La Comisión es el grupo especial encargado de la concesión de licencias de casinos de Nueva Jersey y de sus empleados clave. Funciona como un panel cuasi judicial, ya que también se encarga de las apelaciones a las decisiones o sanciones impuestas por la División para el Cumplimiento del Juego. Se compone de tres miembros designados por el gobernador y confirmados por el Senado del estado. Los comisionados sirven en periodos escalonados de cinco años y sólo pueden ser removidos por causa justificada. Por ley, no más de dos miembros de la Comisión pueden ser del mismo partido político, requisito que proporciona equilibrio político en el panel.

Los esfuerzos de regulación de la Comisión a través de los años han ayudado a crear un entorno en el que los casinos de Nueva Jersey pueden prosperar y los ciudadanos de Nueva Jersey beneficiarse. “Con los controles reglamentarios adecuados, la industria sirve como un catalizador para crear grandes beneficios económicos para Atlantic City, así como para todo el estado de Nueva Jersey”.

En febrero de 2011, el gobernador Chris Christie firmó muchas disposiciones de la Ley de Control de Casinos, NJSA 5: 12-1, y siguientes. Como resultado de estas modificaciones, la División para el Cumplimiento del Juego asumió numerosas funciones que habían estado a cargo de la Comisión de Control de Casinos.

Cada una de estas dos autoridades posee su propio sitio de internet y no tienen cuenta en redes sociales como Facebook o Twitter.

FIGURA 5 ORGANIGRAMA DE LAS AUTORIDADES DE ADMINISTRACIÓN DEL JUEGO EN NUEVA JERSEY



FUENTE: elaboración propia.

C. Nevada

Tiene, como Nueva Jersey, dos autoridades. La Junta de Control de Juego y la Comisión de Juego de Nevada rigen la industria del juego a través de una regulación estricta de todas las personas, los lugares, las prácticas, las asociaciones y las actividades relacionadas. Se protege la integridad y la estabilidad de la industria a través de “nuestras prácticas de investigación y concesión de licencias, y hacemos cumplir las leyes y reglamentos”; con ello se busca mantener a los concesionarios de juegos en un alto nivel. Estos órganos implementan prácticas para garantizar la adecuada recaudación de impuestos y tasas, que son una fuente esencial de ingresos para Nevada.

El propósito principal de la Junta de Control de Juego es proteger la estabilidad de la industria a través de realizar investigaciones, otorgar licencias y promover el cumplimiento de las leyes y reglamentos, a efecto de garantizar la recaudación de impuestos y tasas —fuente esencial de ingresos del Estado—, y para mantener la confianza del público en los juegos.

La Junta implementa las políticas y regulaciones que rigen los juegos a través de seis divisiones: administración, auditoría, cumplimiento, las investigaciones, las fiscales y de licencia, y tecnología.

La Comisión es la autoridad final sobre las licencias; tiene la capacidad de aprobar, restringir, limitar, condicionar, negar, revocar o suspender alguna licencia de juego. La Comisión también está a cargo de la responsabilidad de adoptar reglamentos para aplicar y hacer cumplir las leyes estatales que rigen los juegos.

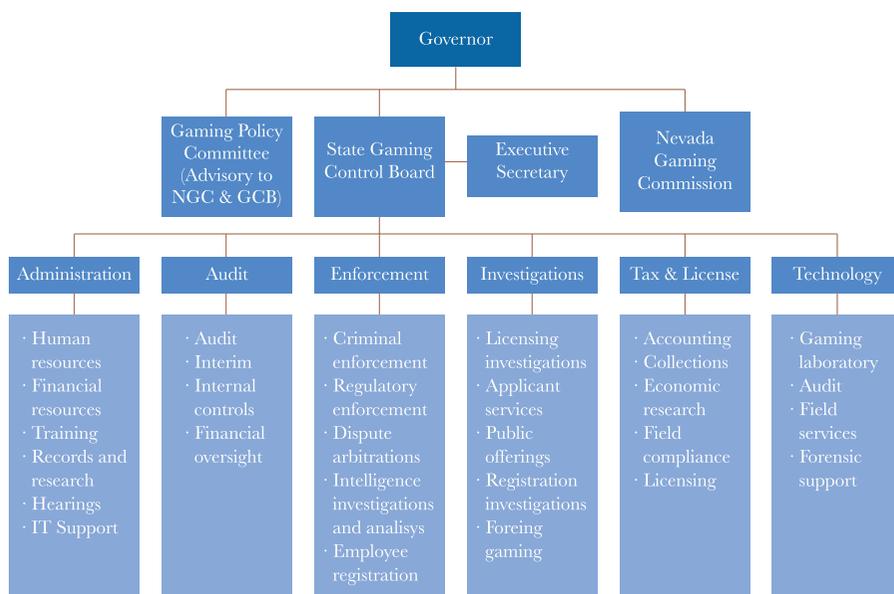
La Comisión se integra por un miembro de la Junta de Control de Juegos del estado; un miembro de una tribu de nativos americanos, y seis miembros designados por el gobernador (dos representantes del público en general, dos representantes de los concesionarios de juegos no restringidos, un representante de licencia de juego restringido, y un representante de la academia, que posea conocimientos en asuntos relacionados con juegos de azar).

Los miembros del Consejo y de la Comisión son nombrados por el gobernador de Nevada para periodos de cuatro años. Además de otros requisitos, cada miembro debe ser residente de Nevada y ninguno podrá ocupar cargos electivos mientras sirva. A los miembros no se les permite poseer algún interés pecuniario directo en las actividades de juego durante su servicio.

Existe además un Comité de Políticas de Juego, creado por la legislatura de Nevada en 1961, el cual se reúne a convocatoria del gobernador para tratar asuntos de la política de juego. Las recomendaciones formuladas por este Comité son de asesoramiento a la Comisión y no son vinculantes para el Consejo o la Comisión en el ejercicio de sus funciones.

El Comité está formado por doce miembros, entre ellos: el gobernador (preside la Comisión); uno de los miembros del Senado del estado; un miembro de la Asamblea del estado; el presidente de la Comisión de Nevada; el presidente de la Junta de Nevada, entre otros.

FIGURA 6
ORGANIGRAMA DE LAS AUTORIDADES DE ADMINISTRACIÓN DEL JUEGO EN NEVADA



FUENTE: elaboración propia con base en la información disponible en los portales de internet.

4. *Juego landbased*

A. *Sujetos de regulación*

En las tres jurisdicciones, son sujetos de regulación:

- Licenciarios.
- Empleados clave. Cualquier persona física contratada por el titular de la instalación, o la empresa intermediaria de una instalación de juegos de azar, que participa en la operación de una instalación de juegos autorizados, quienes tienen capacidad de supervisión y facultades para tomar decisiones discrecionales, o cualquier otro empleado así designado por la Comisión por realizar funciones compatibles con las mencionadas anteriormente.

- Vendedores registrados. Cualquier proveedor que ofrece bienes o servicios que se refieren directamente al casino o actividad de juego, o cualquier proveedor que proporciona a los titulares de las instalaciones de juegos de azar, bienes o servicios accesorios para la actividad de juego.
- Intermediarios.
- Jugadores.

En la industria del juego, las licencias son la piedra angular del sistema de regulación.

Se requieren licencias a los propietarios de casinos y operadores, empleados del casino, y a las empresas que hacen negocios con los casinos con el fin de garantizar que los que participan en esta industria cumplan con los requisitos legales de buen carácter, honestidad e integridad, y para mantener a la industria de los casinos libre del crimen organizado.

En Nueva Jersey hay una especial consideración a los “residentes” del estado, quienes están involucrados con las decisiones sobre la regulación y operación del juego.

En este estado, la Comisión de Control de Casinos otorga licencias para la operación de establecimientos y licencias para los empleados clave de los mismos.

En Nevada, todos los establecimientos donde se realiza el juego y donde se utilizan dispositivos de juego, los fabricantes, vendedores y distribuidores de dispositivos y equipos de juego, así como los operadores de los sistemas de juego conectados en línea, deben tener una licencia. En este estado son también sujetos de regulación los “agentes independientes”,⁶³ como los siguientes:

⁶³ NRS 463.0164 - Independent Agent Defined, Chapter 463, Nevada Revised Statutes, Licensing and Control of Gaming.

- Aprueba o concede la extensión del crédito de juego en nombre de un titular de licencia de juego o recoge una deuda que se establecen un instrumento de crédito.
- Los contratos de licencia de juego del estado o su filial para proporcionar servicios fuera de Nevada, que consiste en la organización de transporte de cortesía, comida, alojamiento u otros servicios, o cualquier combinación de los mismos cuyo precio de venta por persona supera los mil dólares en un periodo de siete días, para los huéspedes de un establecimiento de juego con licencia.

El Consejo y la Comisión también tienen autoridad legal para requerir la licencia de cualquier persona o entidad que: 1) tiene influencia sobre las operaciones de juego en el estado de Nevada; 2) participa en los ingresos del juego con un licenciatario; 3) es un prestamista a un licenciatario de juego, o 4) es el propietario de la tierra sobre la cual se lleva a cabo de juego.

Nevada también requiere aprobaciones y licencias para las transacciones que afectan la propiedad y/o el control de cualquier operación de juego en el estado, y para cualquier individuo que podría ejercer alguna influencia similar.

B. Modalidades de juegos con apuestas regulados

Los tipos más comunes de juegos de azar en los Estados Unidos de América incluyen: los casinos comerciales, carreras de caballos, juegos de azar, *parimutuel gambling*, juego de caridad (los ingresos se destinan a organizaciones de caridad), los casinos tribales y la lotería estatal.⁶⁴

En Nueva York, las leyes de juego históricamente habían limitado los juegos de azar a casinos en reservas indígenas y apuestas en carreras de caballos. En 2013, los votantes aprobaron una enmienda a la Constitución de Nueva York, que permite los casinos estilo Las Vegas en el estado.

⁶⁴ Find Law, New York Gambling Laws, en: <http://statelaws.findlaw.com/new-york-law/new-york-gambling-laws.html> [fecha de consulta: 13 de septiembre de 2016].

En Nueva York, la definición de los juegos de azar se centra en una persona que ponga “algo de valor” en situación de riesgo, y luego tome ese riesgo en algo que está fuera de su “control o influencia”; esto es, tomar el riesgo de que si se produce un resultado en particular, un individuo puede recibir algo de valor. La ley de Nueva York, como la de otros estados, se centra en el “elemento de azar” en la definición de los juegos de azar y apuestas. Sin embargo, las leyes de juego de Nueva York, así como las sanciones penales por romper esas leyes, tienden a centrarse en los que organizan las actividades de juego, y no en la persona que participa en estas actividades.⁶⁵

El “juego” relevante para efectos de la ley es aquel llevado a cabo dentro de instalaciones de casinos y que emplea cartas, dados, fichas o cualquier medio electrónico, dispositivo o máquina mecánica o eléctrica, ideada para dinero, propiedad o cualquier valor representativo, y que ha sido aprobado por la Comisión.

En el portal de la Comisión se ofrece información periódica sobre tres grandes sectores del juego:

- Carreras de caballos.
- Casinos.
- Loterías.

El juego indio⁶⁶ es un segmento grande de la industria del juego en los Estados Unidos de América. Existen 157 tribus o naciones indias que operan instalaciones de juego en 24 estados. En Nueva York: la Nación India Oneida, el St. Regis Mohawk Tribe y la Nación Séneca de Indios operan casinos a gran escala. El juego indio es el producto de una interacción entre la soberanía tradicional india, la supremacía de la ley federal y una larga y rica historia de batallas judiciales.

En Nueva Jersey, la legislatura puede autorizar el establecimiento y funcionamiento, bajo la regulación y control por parte del estado, de

⁶⁵ Gambling Laws, Leyes de juego en Nueva York, en: <http://www.leyesdejuego.com/la-ley-de-juegos-de-azar-en-nueva-york/> [fecha de consulta: 13 de septiembre de 2016].

⁶⁶ New York State, Gaming Commission, Gaming, Indian Gaming, en: <https://www.gaming.ny.gov/gaming/index.php?ID=4> [fecha de consulta: 13 de septiembre de 2016].

casas de juego o casinos dentro del estado, como hasta ahora en Atlantic City, en Atlantic County, así como los requisitos para el otorgamiento de licencias e impuestos de tales operaciones y equipos.

El tipo y número de casinos, casas de juego y juegos de azar que pueden llevarse a cabo será determinado en la ley que autorice el establecimiento y funcionamiento de los mismos.

La Ley de Control de Casinos se refiere explícitamente a los casinos, carreras de caballos y apuestas deportivas limitadas a determinadas circunstancias,⁶⁷ pero indica que dicha enunciación no es limitativa.

Las variantes de juegos de azar en Nevada son muy amplias. Nevada cuenta con el mayor desarrollo de la industria en todo el país. De conformidad con sus Estatutos, un juego de azar es

cualquier juego que se juega con cartas, dados, equipos o cualquier dispositivo mecánico, electromecánico o electrónico, o una máquina de dinero, propiedad, cheques, tarjeta de crédito o cualquier representación de valor, incluyendo, sin limitar la generalidad de lo anterior: ruleta, keno, bingo, veintiuno, *blackjack*, siete y medio, dados, póker, rueda de la fortuna o cualquier otro juego o dispositivo aprobado por la Comisión...

Mientras que muchos han argumentado que el póker no es un juego de azar, los Estatutos de Nevada clasifican el póker, cuando involucra dinero, como un juego de azar⁶⁸ (NRS 463.0152).

Requisitos para la obtención de permisos

Sobre el estatus legal del juego, Shannon Bybee indica que el juego no es igual a otros negocios, donde los tipos más comunes de negocio tienen una especie de “derecho” para hacerlo, mientras que la industria de los juegos de azar funciona más como “un privilegio”.⁶⁹ Ello coincide

⁶⁷ Articles 14, 16 and Chapter 12A, New Jersey Casino Control Act.

⁶⁸ Faiss, Robert D. y Gemignani, Gregory R., *Nevada Gaming Licensing, Qualifications, Standards, and Procedures*, Ocasional papers, núm. 11, Las Vegas, Universidad de Nevada, octubre de 2011, disponible en: http://gaming.unlv.edu/papers/cgr_op11_faiss_gemignani.pdf.

⁶⁹ Bybee, Shannon, “The Legal Status of Gaming and its Impact on Licensing”, *Gaming Research & Review Journal*, vol. 2, núm. 1, Estados Unidos, 1995, disponible en: <http://digitalscholarship.unlv.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1243&context=grrj>.

con uno de los títulos de los Estatutos de Nevada: “Licencia o aprobación, privilegio revocable”.⁷⁰

En los tres estados que contempla el presente estudio, la obtención de una licencia inicia con el llenado de una solicitud.

En Nueva York,⁷¹ quizá el requisito más destacable consiste en que los solicitantes deben probar que cuentan con el apoyo local de la comunidad y que su propuesta va a proporcionar un valor para la región a satisfacción de la Comisión.

Además de lo anterior, entre los principales requisitos está el informar sobre la inversión de capital. Al respecto:

- La Junta establece el capital mínimo de inversión por zona y región.
- La inversión incluye el área del casino, hotel y otros servicios.
- Puede incluir la compra o arrendamiento de la tierra o de cualquier infraestructura de apoyo.
- El diez por ciento de la inversión total propuesta debe ser colocado en una cuenta; es una suerte de “penalización” que se pierde si el proyecto no se completa en tiempo.

La Junta evaluará las solicitudes según la siguiente escala:

- Setenta por ciento, actividad económica y factores de desarrollo empresarial.
- Veinte por ciento, impacto local y factores de emplazamiento.
- Diez por ciento, factores de mejora de la mano de obra.

Algunos de los principales requisitos que deben satisfacer los solicitantes para recibir una licencia de juego son:

- Tener el capital requerido.
- Cumplir con el requisito del depósito.

⁷⁰ NRS 463.0129 - Public Policy of State Concerning Gaming; License or Approval Revocable Privilege, Chapter 463, Nevada Revised Statutes. Licensing and Control of Gaming.

⁷¹ New York State, Gaming Commission, Casinos in New York State, en: <https://www.gaming.ny.gov/gaming/casinos.php> [fecha de consulta: 13 de septiembre de 2016].

IV. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

- Demostrar capacidad de pago y comprometerse a pagar la cuota de licencia.
- Demostrar cómo propone abordar, por ejemplo, las preocupaciones relacionadas con problemas de juego en la comunidad.
- Comprometerse con un plan de mitigación de efectos no deseables en el municipio de acogida.
- Cumplir con los códigos de construcción del estado y de prevención de incendios.
- Formular un programa de acción afirmativa de la igualdad de oportunidades, mediante el cual el solicitante establece metas específicas para la utilización de las minorías, mujeres y veteranos en trabajos de construcción.

C. Nueva Jersey

Al igual que en Nueva York, los requisitos están asociados a la solvencia económica del proyecto y los antecedentes personales, financieros y de negocios del solicitante y sus principales operadores.

D. Nevada⁷²

El sistema otorga a los reguladores una amplia discreción para determinar el otorgamiento de las licencias. Debido a que los criterios no se cuantifican, no existe un método definitivo para establecer si un solicitante es “autorizable”. Para determinar la idoneidad de un solicitante se examinan, entre otros aspectos, los siguientes:

- Carácter del solicitante.
- Financiación de la operación propuesta.
- Idoneidad de la ubicación.
- Estatus de la propiedad.

Corresponde al solicitante de una licencia probar su “idoneidad” para recibir una licencia; para ello, debe aportar pruebas a efecto de satisfacer cada uno de los criterios que le solicite la Comisión.

⁷² Faiss, Robert D. y Gemignani, Gregory R., *op cit.*

Entre los elementos que se evalúan están los antecedentes subjetivos negativos o criminales de los solicitantes, tales como:

- Condenas por delitos que impliquen violencia, juegos de azar, o depravación moral.
- Un patrón inexplicable de detenciones, que muestra una falta de respeto por la ley.
- No poder demostrar buen carácter, honestidad e integridad.
- Asociación con delincuencia organizada.
- Asociación con personas inadecuadas.
- La operación inadecuada previa de un casino.
- Conductas que constituyan una amenaza para la salud pública, la seguridad, la moral, el orden y el bienestar general del estado y la industria.
- Conductas que reflejen el descrédito sobre el estado de Nevada o la industria del juego.

Reglas y procedimientos para la expedición de permisos

De acuerdo con Shannon Bybee,⁷³ de la Universidad de Nevada, la regulación del control del juego descansa en tres soportes. El primero, que muchos considerarían el más importante, es el proceso de concesión de licencias. El segundo soporte es el derecho y la regulación que rigen las operaciones de juego, donde uno de los aspectos más relevantes son los “controles internos” en el manejo y registro de dinero en efectivo y otros activos. El tercero es el cumplimiento de las regulaciones, incluyendo las auditorías y revisión de los controles internos. Pese a que esta manera de resumir la reglamentación aplicable en esta área se escribió en 1995, se mantiene vigente y describe las tres grandes áreas de preocupación de la legislación.

⁷³ Bybee, Shannon, *op cit.*

*E. Nueva York*⁷⁴

Para fines de la ley, el estado está dividido en las zonas de desarrollo uno y dos, y en regiones. La zona uno incluye la ciudad de Nueva York y los condados de Nassau, Putnam, Rockland, Suffolk y Westchester. La zona dos incluye los demás condados del estado. Esto es importante porque existe una restricción legal para otorgar licencias en la zona uno. La Comisión está autorizada para otorgar hasta cuatro licencias de instalaciones de juego en las regiones uno, dos y cinco de la zona dos.

La Comisión no está facultada para otorgar licencias en la ciudad de Nueva York o en cualquier otra parte de la zona uno, por ello no hay instalaciones de juego autorizadas.

El procedimiento de aplicación para obtener una licencia considera las siguientes etapas:

- 1) Solicitud de aplicación.
- 2) Investigación de los solicitantes.
- 3) Aplicación de criterios de descalificación.
- 4) Audiencias.
- 5) Evaluación del cumplimiento de requisitos.
- 6) Dictamen.

En la evaluación para la determinación del otorgamiento de la licencia se toma en cuenta, por lo que hace a la parte “personal” del solicitante, entre otros aspectos, la integridad, honestidad, buen carácter y reputación del aplicante.

Respecto a la parte económica, se revisa la estabilidad financiera, la integridad y los antecedentes del solicitante.

Un requisito importante es que los solicitantes están obligados a referir los beneficios que la obtención de la licencia genera para la zona o región.

F. Nueva Jersey

La División de Cumplimiento de Juego es quien lleva a cabo todas las investigaciones de solicitudes de licencias.

⁷⁴ Numeral 1311, Chapter 174, Laws of New York, 2013.

La *Casino Licensing Bureau* asegura que todo solicitante, el titular de una licencia de casino y cada empresa afiliada, oficial, director, empleado, principal soporte financiero e inversor cumplen con los estándares de responsabilidad financiera, honestidad e integridad según el mandato de la ley de control de casino.⁷⁵

Ninguna licencia o autorización de casino se puede emitir sin la aprobación de cuatro (de los cinco) miembros. Otro objetivo es asegurar que todos los casinos operan de manera adecuada para proteger los intereses de los habitantes de Nueva Jersey.⁷⁶

Cada solicitante será fotografiado y dejará sus huellas digitales para la identificación e investigación de conformidad con los procedimientos establecidos por la regulación.⁷⁷

En palabras de Thomas A. Jingoli, una licencia de juego en Nueva Jersey es un privilegio que no cualquiera puede tener.⁷⁸

Las etapas del procedimiento consideran:

- 1) Declaración de cumplimiento.⁷⁹ Tras el examen de un informe y la recomendación de la División, la Comisión puede, a su discreción, emitir una declaración de cumplimiento respecto al solicitante de una licencia de casino o a la persona que deba calificar.
- 2) Emisión de una declaración de conformidad. Si después de una investigación de la División, el director considera que existe probabilidad razonable y que las calificaciones de la persona han sido convincentes, puede, a discreción, recomendar a la Comisión que emita una declaración de conformidad en el sentido de que la persona está calificada para mantener estos valores.

⁷⁵ State of New Jersey, Department of Law and Public Safety, Office of the General Attorney, Division of Gaming Enforcement, Casino Licensing, en: http://www.nj.gov/oag/ge/casino_licensing.htm [fecha de consulta: 13 de septiembre de 2016].

⁷⁶ Jingoli, Thomas A., “New Jersey Licensing Issues: Applications and Investigations”, *Gaming Research and Review Journal*, vol. 2, núm. 1, Estados Unidos, 1995, disponible en: <http://digitalscholarship.unlv.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1244&context=grrj>.

⁷⁷ Article 6, 5:12-80 General Provisions, New Jersey Casino Control Act.

⁷⁸ *Idem*.

⁷⁹ Article 6, 5:12-81 Statement of Compliance, New Jersey Casino Control Act.

- 3) Información. Cualquier solicitante de una licencia de casino⁸⁰ debe producir información, documentación y garantías en relación con los siguientes criterios de calificación:
- Sobre los antecedentes financieros y recursos requeridos para demostrar la estabilidad financiera, la integridad y la responsabilidad del solicitante, se incluyen, pero no se limita a, referencias bancarias, negocios, ingresos personales, desembolsos, declaraciones de impuestos y otros informes presentados ante los organismos gubernamentales, así como los registros de verificación y libros de contabilidad de empresas y de contabilidad personal.
 - Cada solicitante deberá presentar información, documentación y garantías para establecer mediante pruebas claras y convincentes el buen carácter, honestidad e integridad del solicitante. Dicha información debe incluir la relativa a la familia, hábitos, carácter, reputación, registros criminales y de arrestos, actividades comerciales, asuntos financieros y empresariales, profesionales y personales asociados, que cubran al menos un periodo de diez años inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud.
 - Debe proporcionar información o evidencia que demuestre que el solicitante tiene suficiente habilidad para los negocios y experiencia en la operación de casinos.
 - El solicitante debe brindar los nombres de todos los empleados clave propuestos y una descripción de sus respectivas responsabilidades.
 - La organización, estructura financiera y naturaleza de todos los negocios operados por el solicitante; los nombres del personal empleado y antecedentes penales de todos los funcionarios, directores y demás trabajadores del solicitante que la división puede requerir; los nombres de las sociedades de cartera, intermediarios y auxiliares del solicitante, así como la organización financiera, la estructura y la naturaleza de las empresas operadas por éste, de su participación, empresas intermediarias y auxiliares que la división puede requerir.

⁸⁰ Article 6, 5:12-84 Casino License - Applicant Requirements, New Jersey Casino Control Act.

- Los términos y condiciones de todos los préstamos pendientes, hipotecas, hechos de confianza, prendas o cualquier otro dispositivo de endeudamiento o de seguridad utilizado por el solicitante.

La Comisión tiene amplias facultades para negar, revocar o suspender cualquier licencia o registro.

G. Nevada⁸¹

El proceso de adquisición de una licencia de juego en Nevada es largo y consta de varios procedimientos. Cada paso, como se define por la ley y los precedentes, se desprende lógicamente del anterior.

El proceso inicia con la presentación de una solicitud. Las solicitudes deben presentarse en formularios aprobados por la Junta, la cual busca obtener información básica sobre los antecedentes del solicitante, hábitos, antecedentes penales, actividades comerciales, asuntos financieros y socios de negocios anteriores a la fecha de la entrega de la solicitud.

Los formularios de solicitud son distintos si se trata de solicitantes personas físicas, corporaciones o sociedades, o empresas intermediarias.

Los solicitantes están obligados a revelar información personal, familiar, educativa, estado civil, de litigios civiles, información criminal y residencial.

Existe un requisito que consiste en que los solicitantes deben firmar un consentimiento de “abandono de la información” a efecto de que la Junta quede en posibilidades de obtener cualquier información sin ningún tipo de barreras vinculadas con algún tipo de privilegio de la “información”.

El cuestionario también indaga sobre la información financiera del solicitante. Esta información se refiere a la cantidad y el origen de la inversión en el establecimiento de juego, su situación fiscal, las revelaciones de quiebra, la relativa a salarios y una declaración de activos y pasivos.

Las siguientes etapas son: entrega de documentos, investigación y verificación de documentos, y entrevistas.

⁸¹ Faiss, Robert D. y Gemignani, Gregory R., *op cit.*

Al final, los agentes preparan un informe de investigación resumido, confidencial y por escrito para la Junta. El resumen no está disponible para el solicitante. Contiene los resultados de la investigación y establece las áreas de preocupación.

Después de conocer el informe, pero antes de la audiencia de la Junta, los miembros del Consejo se reúnen con los agentes en una sesión privada para discutir la aplicación.

Una vez que la Junta determina que la información es suficiente y tiene pruebas para tomar una decisión se permite al solicitante presentar más pruebas y una declaración de cierre, ya sea en persona o mediante abogado. Los miembros de la Junta discutirán en una reunión abierta los méritos relativos de la idoneidad del solicitante.

A pesar de que la Comisión tiene la autoridad final para aprobar o denegar una licencia, sus audiencias son por lo general más cortas en duración que las de la Junta. Los miembros de la Comisión reciben una transcripción completa de las audiencias de la Junta antes de su reunión.

Los registros sobre los procedimientos judiciales civiles a menudo proporcionan información que resulta relevante para una investigación financiera, en tanto que los bancarios son los vehículos más comunes para el establecimiento del origen de los fondos, siempre que todas las cuentas sean reveladas. Todas las investigaciones implican controles estándar de archivos de la corte y de agencias estatales. También se verifican los antecedentes penales.

Una preocupación principal de muchos reguladores es la protección de los ingresos por impuestos estatales. Los solicitantes que intencionalmente no pagan otros impuestos, como el impuesto sobre la renta federal, pueden no calificar para una licencia de juego.

En contra de la determinación de una solicitud de licencia de juego negada los solicitantes no cuentan con ningún recurso contra la Comisión para buscar una inversión de la decisión adversa.

Obligaciones de permissionarios y operadores

Los licenciarios y operadores están obligados en todo tiempo a mantener las condiciones por las cuales obtuvieron las licencias. En esta industria cualquier cambio que afecte la condición personal de

los beneficiarios de las licencias o los aspectos que fueron tomados en cuenta para el otorgamiento de las mismas, debe ser informado a las autoridades del juego. La idea que explica que el negocio de la industria de los juegos de azar debe entenderse más como un privilegio que como un derecho ayuda a entender la importancia que tiene que las autoridades cuenten con información de cada actividad vinculada a la industria.

Las tres principales obligaciones comunes son:

- Mantener actualizada la información vinculada a la emisión de los permisos.
- Informar a las autoridades cualquier situación que sea o pueda ser relevante para la conservación del registro.
- Pagar impuestos.

5. *Juego online*

El rápido crecimiento de la popularidad de la *World Wide Web* y los juegos en línea en la década de los años noventa del siglo pasado planteó un desafío a la política de Estados Unidos de América. El Departamento de Justicia y el Congreso exploraron la aplicabilidad de la legislación existente al juego *online* y la conveniencia de una nueva regulación de los juegos de azar en línea.⁸²

Durante la pasada década, el gobierno federal consideró cuatro principales preocupaciones de la política respecto a las apuestas en línea: la primera, que internet proporciona fácil acceso al juego, lo que puede exacerbar el juego compulsivo; segunda, es más difícil verificar la edad de los jugadores; tercera, la ausencia de regulación de la industria del juego en línea puede incentivar fraudes a los jugadores, y cuarta, dado el volumen, la rapidez y el alcance internacional de las transacciones de internet y localización de los e-casinos, aunado al alto nivel de anonimato del que disfrutaban los operadores de e-casinos, el

⁸² Cornell University Law School, Legal Information Institute, en: <https://www.law.cornell.edu/wex/gambling> [fecha de consulta: 13 de septiembre de 2016].

gobierno federal consideró que el juego *online* es susceptible al lavado de dinero.⁸³

Fue el 13 de octubre de 2006 cuando el presidente George W. Bush promulgó la *Unlawful Internet Gambling Enforcement Act* (UIGEA). Se trata de reglas globales para el juego en línea. El propósito principal de la regulación es evitar el uso de ciertos instrumentos de pago, tarjetas de crédito y transferencias de fondos en los juegos de azar ilegales por internet, entre otros. Su esencia es cortar el flujo de fondos de los jugadores de Estados Unidos de América.

Bajo esta ley, es ilegal para las empresas aceptar pagos en relación con los juegos de azar por internet ilegales (aunque ella misma no haga apuestas por internet ilegales). También autoriza al Sistema de la Reserva Federal para crear reglamentos que prohíban a los proveedores de transacciones financieras (bancos, compañías de tarjetas de crédito, etcétera) aceptar esos pagos. Esta ley, junto con amenazas de enjuiciamiento en virtud de la *Wire Act* del Departamento de Justicia, ha causado que varias empresas de juegos de azar por internet se retiren del mercado en Estados Unidos.

Al hacer un análisis de las definiciones de la UIGEA en 2006, el profesor Nelson Rose destacó lo siguiente:

- Apuestas. Incluye arriesgar algo de valor en el resultado de una prueba, deporte, evento o “juego sujeto a oportunidades”.
- La restricción “juego sujeto a oportunidades” es empleada para eliminar el póker por internet.
- Se confunde la cuestión de habilidad al afirmar que las apuestas incluyen la compra de una “oportunidad” para ganar una lotería, cosa que debe ser predominantemente sujeta al azar.
- Expresamente prohíbe las loterías basadas en eventos deportivos.
- Se exentan actividades que sabemos que son juego, pero por estatutos se declaran como “no juegos”.
- Los juegos gratuitos no son considerados juegos.

⁸³ Gerd, Alexander, “The U. S. on Tilt: Why the Unlawful Internet Gambling Enforcement Act is a Bad Bet”, *Duke Law & Technology Review*, núm. 5, Estados Unidos, 2008, disponible en: <http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1181&context=dlltr>.

- Las *fantasy leagues* son legales, pero están sujetas a una detallada regulación.
- “Sistema de pago designado” es un término nuevo. Cubre cualquier sistema usado por alguna persona involucrada en transferencias monetarias.
- Proveedor de transacciones financieras. Es una definición muy amplia que incluye a cualquiera que participa en transferencias monetarias de juego ilegal en internet.
- Juego por internet ilegal. Es definido como apostar, recibir o transmitir una apuesta que es ilegal bajo la ley federal, estatal o tribal. La ley toma en cuenta el lugar donde se hizo la apuesta o se recibió.

Para Gerd Alexander, de la Duke University School of Law, la UIGEA esencialmente busca cortar el flujo de fondos de jugadores a los e-casinos. Con ese fin, se dirige principalmente a dos actores: a los e-casinos y a las instituciones financieras. La aplicación de esta ley tiene sentido en relación con otras leyes. Para la UIGEA el juego de azar por internet es ilegal bajo consideraciones de las leyes federales o estatales existentes.

De acuerdo con el propio Alexander, la aprobación de la ley devastó a muchas compañías de juego *online*. Muchos percibieron a la ley como una clara determinación de que el juego de apuestas *online* estaba ahora prohibido en este país. El paso del tiempo hace evidente que el juego en ese espacio no se va acabar.

A nivel estatal, los estados tienen una amplia autonomía constituyente, legislativa, jurisdiccional y administrativa.

De acuerdo con el grupo Loya Abogados,

...contrario de lo que ocurre en el caso español, la mayoría de los Estados prohíben, en el sentido “penal”, toda forma de juego que no permitan expresamente. De momento son tres los estados que han decidido abordar legalmente la actividad de juego *online*: Delaware, Nevada y Nueva Jersey. Otros, como Illinois, Luisiana, Massachusetts, California, Iowa y Mississippi, están valorando algún tipo de regulación para la legalización del juego *online* dentro de sus fronteras.

Para comprender el sentido de la legislación, sugieren que “algo muy importante tienen en común las legislaciones que hay que tener presente para no perderse en la inmensidad: permiten a los operadores ofrecer juego *online* a personas que estén localizadas físicamente dentro de las fronteras de sus estados, es decir, el criterio no es el de la residencia, como en nuestro caso cercano de la Comunidad Autónoma de Madrid”.⁸⁴

En cuanto a la legislación estatal aplicable a los juegos de azar *online*, debemos considerar lo siguiente.

A. Nueva York⁸⁵

En Nueva York no existe una ley que prohíba los juegos de azar en línea, pero tampoco hay un marco legal que regule el desarrollo de los mismos. Ni la legislación existente ni el portal de la Comisión del Juego contienen información al respecto.

La falta de leyes o referencias legales al juego *online* ha provocado un debate sobre si están prohibidos o no el juego y las apuestas en línea. Esto ha causado una gran contención en Nueva York, y ello probablemente provoca que muchas personas no se atrevan a apostar en línea en el estado.

Los sitios de apuestas *online* existen en el estado pero no están regulados. Nueva York no autoriza u otorga licencias para sitios de juego *online*, lo que no significa que en ese estado no se practiquen juegos de azar en esa modalidad.

De manera que al no estar explícitamente autorizado el juego *online* no existen controles sobre la certificación de las empresas ni sobre los portales que lo ofrecen.

⁸⁴ Loyra Abogados, “Juego de azar a distancia (‘online’) en EE.UU.: realidades, abril de 2013”, en: <http://www.loyra.com/juego-de-azar-a-distancia-online-en-ee-uu-realidades-abril-2013/> [fecha de consulta: 13 de septiembre de 2016].

⁸⁵ Véase Innovate Gaming, “Proyecto ley de casino de Nueva York da un gran paso”, en: <http://www.innovategaming.com/es/ley-poker-online-gran-paso-ny>. Yogonet Latinoamérica, “En Nueva York, el Senado votó a favor de legalizar el póker online”, en: <http://www.yogonet.com/latinoamerica/2016/06/16/en-nueva-york-el-senado-voto-a-favor-de-legalizar-el-poker-online> [fecha de consulta: 13 de septiembre de 2016].

En febrero de 2016 se presentó un proyecto de ley (S5302B) para legalizar ciertos juegos *online* como el póker. El proyecto de ley fue precedido por otros proyectos similares, pero ninguno estuvo cerca de ser votado.

En términos generales, el S5302B prevé la legalización de ciertos juegos de habilidad dentro de las fronteras del estado. También contiene previsiones para la forma de regular a la industria, cómo se deben otorgar las licencias a los operadores, la carga impositiva, entre otros asuntos.

En junio pasado, por primera vez, el Senado de Nueva York votó para legalizar el póker *online* en el estado. Aunque obtuvo 53 votos a favor y 5 en contra, la aprobación depende de la Asamblea estatal, que deberá discutir el proyecto de ley antes de decidir votarlo.

De legalizarse, Nueva York se sumará a Nueva Jersey, Delaware y Nevada como los únicos estados en los que se puede operar el póker *online*, según manifestó el senador John Bonacic, presidente de la Comisión de Carreras, Juegos y Apuestas del Senado.

Actualmente, la Constitución de Nueva York prohíbe los juegos de azar, excepto las loterías estatales, carreras de caballos y casinos aprobados por la legislatura, pero el proyecto de ley busca que se clasifique al póker *online* de Texas Hold-em y Omaha Hold-em como juegos de habilidad, en vez de juegos de azar.

B. Nueva Jersey⁸⁶

La *Casino Control Act* contiene una sección llamada “Internet Gaming”.

En 2011 se legalizaron los juegos de casino *online* en Nueva Jersey como un reconocimiento a los desafíos regionales y globales que ponen en peligro su papel en la economía de estado.

En las “declaraciones”, donde se explican los motivos de la reforma, se reconoce:

- Que es de vital importancia el éxito del turismo y la industria de juegos de casino en Atlantic City para el estado.

⁸⁶ Article 6C, Internet Gaming, New Jersey Casino Control Act, en: <http://www.state.nj.us/casinos/actreg/act/docs/ccca-article06C.pdf>.

IV. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

- Constituye un componente fundamental de la infraestructura económica del estado, que, bien regulado, desarrollado y fomentado, es capaz de proporcionar una contribución sustancial al bienestar general y a la prosperidad del Estado y de sus habitantes.
- Un componente importante es el compromiso histórico y permanente del estado y de Atlantic City que implica crear y mantener una robusta industria del juego de casino que sea capaz de competir a nivel regional, nacional e internacional con los más altos niveles de calidad.
- Un sistema de regulación y concesión de licencias eficaz puede aumentar la confianza del público y la creación de empleo y desarrollo económico en Atlantic City.

La explicación enfatiza la importancia que tiene la supervisión reguladora y estricta del estado para garantizar la integridad de todas las operaciones de juego de casino llevadas a cabo en este estado.

Uno de los propósitos de la regulación es restringir y detener el mercado de los juegos de azar ilegales que se lleva a cabo a través de la internet. Para tener control estatal se establece que los juegos de internet autorizados y limitados en virtud de ley requieren que todo el *hardware*, *software* y otros equipos que estén involucrados con el juego *online* estén ubicados en las instalaciones de los casinos en Atlantic City.

La División de Cumplimiento de Juego publica los sitios que tienen autorización para ofrecer juegos en internet en el estado en su portal <http://www.nj.gov/oag/ge/gamingsites.html>. Todos los sitios autorizados para ofrecer juegos en internet en Nueva Jersey deben mostrar el siguiente logotipo:



Las reformas a la regulación de los juegos de azar enfatizan la importancia y el vital interés que tiene el éxito del turismo de los juegos de casino en el estado, especialmente en Atlantic City.

La reforma que adiciona el artículo 6C “Internet Gaming” a la Ley de Control de Casinos reconoce que debido al desarrollo de internet, millones de personas han optado por jugar *online* a través de operadores no regulados, lo que ha evidenciado la necesidad de establecer una regulación y protección de los jugadores y grupos vulnerables.

La exposición de motivos de la reforma por la que se adiciona el artículo 6C establece que un sistema de regulación y concesión de licencias eficaz aumenta la confianza del público, lo que inhibe la participación de personas menores de edad y grupos vulnerables. El principal objetivo de esta regulación es restringir y detener el mercado ilegal de juegos de azar en internet.

Es necesario que todo el *hardware*, *software* y equipos de juego que se utilicen para realizar juegos en internet estén ubicados en las instalaciones de casinos de Atlantic City.⁸⁷ La División debe requerir que el equipo utilizado por cada titular de licencia para llevar a cabo juegos en internet pueda verificar la presencia física de cada jugador en este estado cada vez que entra en una nueva sesión de juego.

El control incluye los programas y equipos que se utilizan, las instalaciones, un sistema de control visual de circuito cerrado cuyas especificaciones son aprobadas por la Comisión, y previsiones que aseguren que el diseño no interfiera con la capacidad de supervisión de las autoridades sobre las operaciones de los juegos de azar.⁸⁸

Los licenciatarios deben contar con sistemas de “autenticación” de las cuentas de los jugadores.⁸⁹

En la página principal del portal de internet de la División se encuentra una sección denominada “Internet Gaming”, que a su vez incluye dos secciones: “Información del juego en internet” y “Sitios autorizados de juego en internet”.

⁸⁷ Numeral 5:12-95.17-k, Findings, Declarations Relative to Internet Gaming at Atlantic City Casinos, New Jersey Casino Control Act.

⁸⁸ Numeral 5:12-95.22, Location of Primary Internet Gaming Operation, New Jersey Casino Control Act.

⁸⁹ Numeral 5:12-95.23, Conditions for Acceptance of Internet Wagers, New Jersey Casino Control Act.

Cualquier sitio que no esté incluido en esa lista no cuenta con autorización para ofrecer juegos *online* en el estado de Nueva Jersey.

C. Nevada⁹⁰

El 21 de febrero de 2013, el gobernador de Nevada firmó la Ley de la Asamblea 114 que modifica el capítulo 463 “Licencia y control del juego” de los Estatutos de Nevada (*NRS*), autorizando el juego *online* en este estado. Dicho capítulo ya había sufrido modificaciones en 2001, 2009 y 2011 (junio) para introducir la posibilidad del juego *online*.

En la versión de 2011, el juego *online* quedaba autorizado a expensas de que una ley federal lo regulara. Como se ha explicado, esto hasta el momento no ha sucedido, por lo que en la práctica no estaba autorizado. A la vista de esta circunstancia y de la nueva interpretación de la *Wire Act* por parte del Departamento de Justicia, los legisladores no tuvieron más alternativa que modificar la ley para que la ausencia de regulación a nivel federal no fuera un obstáculo. De hecho, la Comisión del Juego de Nevada (NGC) ya se había adelantado y en diciembre de 2011 publicó disposiciones de desarrollo del capítulo 463 en lo relativo a las licencias, a los sistemas técnicos y otros aspectos.

La Comisión de Nevada aprueba y licencia a los operadores de juego interactivo.

Caesars, MGM, South Point, Boyd Gaming y otros han obtenido licencias de operación de póker *online* y se han asociado con proveedores de servicios de juego *online* como 888, IGT, Bally, entre otros. Otra de las modificaciones importantes que han sido introducidas en la nueva ley es la posibilidad de que el gobernador pueda firmar acuerdos (*compacts*) con otros estados en relación con el juego *online*.

El texto legal especifica que el juego “interactivo” se refiere sólo a los juegos de póker por medios remotos, “lo que no nos sorprende, ya que los *lobby* de los casinos presenciales de Nevada, así como los fabricantes de máquinas, han influido mucho para que no se autoricen otros tipos de juegos *online*. En esta línea, cabe añadir que únicamente los

⁹⁰ Loyra Abogados, “Juego de azar a distancia (‘online’) en EE.UU.: realidades, abril de 2013”, en: <http://www.loyra.com/juego-de-azar-a-distancia-online-en-ee-uu-realidades-abril-2013> [fecha de consulta: 13 de septiembre de 2016].

casinos ubicados en el estado podrán ser los operadores de las licencias de póker *online*".

En el portal de la Comisión del Juego de Nevada se publica una sección con información de las licencias otorgadas a operadores de juego *online*.

Nevada cuenta con una profusa y detallada regulación del juego. Tanto los Estatutos como la regulación complementaria consideran regulaciones para cada persona y operación relacionada con la industria de los juegos de azar. Existen procesos y procedimientos para controlar y supervisar prácticamente a todas las personas que intervienen en alguna actividad de los juegos regulados. En ese sentido, existen procesos muy minuciosos sobre la inspección de los juegos, dispositivos con los que se juega, equipos asociados, sistemas interactivos y cualquier equipo empleado para la operación de los juegos. Incluye el control y supervisión del *software* y *hardware* utilizado en los sistemas de juego interactivo.

6. *Protección de los consumidores*

Es pertinente destacar que en Estados Unidos de América los ingresos de los casinos se invierten para propósitos claramente determinados. Por ejemplo, Nueva Jersey destina los ingresos de los casinos a la asistencia financiera para personas de la tercera edad y para discapacitados. Missouri designa un porcentaje para el tratamiento de la ludopatía, el diez por ciento para los gobiernos municipales y el resto para un fondo educativo. Por lo que respecta a Michigan, distribuye los ingresos de los casinos en un fondo de ayuda a las escuelas (el 45 por ciento) y el resto para la seguridad pública y para el desarrollo económico. Luisiana otorga el total de sus ingresos a un fondo para salarios y prestaciones para los profesores.

En Nueva York, la edad mínima para los juegos de azar es de 18, aunque algunos establecimientos exigen una edad mínima de 21 años.

Los licenciatarios están obligados a llevar controles internos⁹¹ de sus operaciones en sus instalaciones. Los controles deben constar por escrito, mantenerse actualizados y presentarse ante la Comisión. Deben describir cada uno de sus procedimientos en relación con todos los aspectos

⁹¹ Numeral 1334, Chapter 174, Laws of New York, 2013.

contables y administrativos de las operaciones de juego, tales como la definición de los términos que se utilizan en las operaciones de juego; los procedimientos, formularios y, en su caso, las fórmulas que cubren el cálculo de los porcentajes de retención, servicios o artículos de cortesía; los procedimientos para la recolección y la seguridad del dinero en los juegos de mesa; para la transferencia y registro de fichas entre las mesas de juego; para la transferencia de fondos desde las mesas de juego; procedimientos y seguridad para el conteo y registro de los ingresos; para la seguridad, almacenamiento y registro de dinero en efectivo y otros equivalentes de efectivo utilizados en el juego; para la transferencia de dinero o fichas para las máquinas tragamonedas; procedimientos y normas para la apertura y la seguridad de las máquinas; para el manejo y almacenamiento de aparatos de juego, incluyendo cartas, dados, máquinas, ruedas y todos los demás aparatos de juego, entre otros.

La definición de los procedimientos incluye aquellos que regulan la utilización de la fuerza de seguridad privada dentro de las instalaciones de juego, y los que rigen la conducta del personal en los locales del juego con respecto al mismo.

Las empresas de juegos de azar deben contar con un plan para prevenir y atender problemas vinculados al juego de azar,⁹² el cual deberá ser aprobado por la Comisión. Cada plan incluirá los objetivos del plan y los procedimientos y plazos para ponerlo en práctica; la identificación de la persona que será responsable de su implantación y mantenimiento, y las políticas y procedimientos del mismo.

En Nueva York se creó la Asociación Responsable del Juego, formada por la Comisión Estatal de Juego, la Oficina de Servicios de Alcoholismo y Abuso de Sustancias, y el Consejo del Problema de Juego de Nueva York para hacer frente a los problemas de juego en el estado. La Asociación aborda una variedad de temas relacionados con los problemas de juego, incluso asegurándose de que las salas de juego cumplen con todas las normas y reglamentos y que toman medidas adecuadas de difusión; reevaluar las políticas de autoexclusión en todo el estado para garantizar su coherencia, y teniendo en cuenta las mejores prácticas, prevenir y tratar el juego compulsivo.

⁹² Numeral 1362, Chapter 174, Laws of New York, 2013.

A. Nueva Jersey

La División debe, por reglamento, prever el establecimiento de una lista de personas que han de ser excluidas⁹³ o expulsadas de cualquier establecimiento con licencia de casino.

La exclusión o la expulsión de ciertas personas⁹⁴ es una medida de protección para los consumidores. Un concesionario de casino puede excluir o expulsar de su hotel-casino a cualquier persona que se sabe que ha sido condenada por un crimen, desorden, ofensa o alteración del orden cometido en las instalaciones de cualquier hotel-casino. Ninguna disposición legal deberá limitar el derecho del titular de una licencia de casino para ejercer su derecho de excluir o expulsar definitivamente de su hotel o casino a cualquier persona que interrumpe las operaciones de sus locales, pone en peligro la seguridad de sus locales o sus ocupantes, provoca desorden o está intoxicada (5: 12-71,2 Lista de personas autoexcluidas de las actividades de juego).⁹⁵

Cualquier persona puede solicitar se le coloque en la lista de personas excluidas, acordando que durante el periodo de exclusión voluntaria, la persona no podrá cobrar ganancias u otras resultantes de cualquier actividad de juego en tales casinos e instalaciones.

El director de la División de la Aplicación del Juego, en consulta con la Comisión de Control de Casinos, establecerá una campaña con el fin de sensibilizar al público en general sobre temas relacionados con los juegos de azar por internet.⁹⁶

La campaña de concienciación pública deberá incluir los siguientes temas:

- La situación jurídica de las apuestas por internet en Nueva Jersey.

⁹³ Numeral 5:12-71, Regulation Requiring Exclusion of Certain Persons, New Jersey Casino Control Act.

⁹⁴ Numeral 5:12-71.1, Exclusion, Ejection of Certain Persons, New Jersey Casino Control Act.

⁹⁵ Numeral 5:12-71.2, List of Persons Self-Excluded from Gaming Activities, New Jersey Casino Control Act.

⁹⁶ Numeral 5:12-76.1, Internet Gambling Public Awareness Campaign, New Jersey Casino Control Act.

- Que el juego por internet no está regulado en Nueva Jersey, y que la equidad y la integridad de las apuestas por internet no puede ser garantizada por el estado.
- Los riesgos de ser estafado respecto de grandes cantidades de dinero.
- Los riesgos del robo de identidad cuando se utiliza la identificación personal.
- Información financiera para apostar en internet.
- Los riesgos especiales para los menores de edad y los jugadores con problemas al jugar por internet.
- El acceso a los servicios para los jugadores con problemas, incluyendo el contacto para que obtengan información acerca del juego compulsivo.

Cada concesionario del casino se encargará de las instalaciones de su casino⁹⁷ y de la seguridad óptima para el mismo y para la difusión simultánea de operaciones; además deberá cumplir con todos los aspectos de la normativa de la División.

Debe contar con:

- Un sistema de circuito cerrado de televisión con acceso a la División en los locales con licencia.
- Una o más habitaciones o lugares aprobados por la división como el espacio dentro del casino.
- Las especificaciones de diseño que aseguren que la visibilidad no está obstruida y con ello se interyefiera la capacidad de la División para supervisar el casino.

B. *Nevada*

La edad legal para juegos de apuestas en Nevada es de 21 años de edad.

Las medidas de exclusión y autoexclusión de jugadores también son aplicables en este estado.

⁹⁷ Numeral 5:12-98, Casino Facility Requirements, New Jersey Casino Control Act.

La *Nevada Council on Problem Gambling* fue constituida en 1984 como una agencia sin fines de lucro para hacer frente a los problemas de juego, que se ha convertido en un problema de salud comunitario en Nevada.

7. Régimen sancionador

Las leyes de juego de Nevada tienden a centrarse menos en las actividades de los jugadores, y más en las operaciones de juego reales y la forma en que se ejecutan. Sin embargo, la ley estatal sí incluye secciones que se ocupan de las sanciones contra los jugadores que hacen trampa. Las leyes de Nevada, y las penalidades establecidas por romper las leyes, son bastante amplias cuando se hace trampa mientras se juega.

Delitos

State	Dominant Factor Test Applied	Social Gambling Allowed	Penalty for Simple Gambling	Penalty for Aggravated Gambling	Express Internet Prohibition
Nevada	Yes	Yes	Misdemeanor	Felony	Yes
New Jersey	Questionable	Yes	Misdemeanor	Misdemeanor	No (6)
New York	Questionsble	Yes	Misdemeanor	Felony	No

FUENTE: Gambling Law US, Chuck Humphrey, September 30th, 2007.⁹⁸

En Nueva York, el inspector general del juego tiene la tarea de investigar las acusaciones de corrupción, el fraude, la actividad criminal, y los conflictos de intereses o abusos de la Comisión.

Por otro lado, la ley penal contempla una sección donde se establece lo que se debe entender por diversos conceptos relacionados con el juego, y las conductas que pueden considerarse delitos en esa materia. Esencialmente, los delitos están relacionados con apuestas y juegos de azar.

⁹⁸ State Gambling Law Summary, Summary Chart, en: <http://www.gambling-law-us.com/State-Law-Summary/> [fecha de consulta: 13 de septiembre de 2016].

Los delitos u ofensas (*felony, misdemeanor*; sección 55.10) relacionados con el juego en el estado de Nueva York se encuentran en su ley penal, parte 3, “De las ofensas específicas”, título M, “Ofensas contra la salud pública y la moral”, artículo 225.00 y sus apartados.

Los delitos tratan sobre:

- La promoción del juego (ilegal) [sección 225.05, 225.10]:
 - Segundo grado de participación, clasificación “A” *misdemeanor*.
 - Primer grado de participación, clasificación “E” *felony*.
- Posesión de registros de juego [sección 225.15, 225.20]:
 - Segundo grado de participación, clasificación “A” *misdemeanor*.
 - Primer grado de participación, clasificación “E” *felony*.
- Posesión de un dispositivo de juego [sección 225.30], clasificación “A” *misdemeanor*.
- Fraude en el juego [sección 225.55, 225.60]:
 - Segundo grado de participación, clasificación “A” *misdemeanor*.
 - Primer grado de participación, clasificación “E” *felony*.
- Uso de instrumentos de apuesta diferentes a los provistos y regulados por alguna autoridad reguladora de Estados Unidos [sección 225.65], clasificación “A” *misdemeanor*.
- Posesión ilícita de bienes destinados para el juego [sección 225.70, 225.75, 225.80]:
 - Tercer grado de participación, clasificación “A” *misdemeanor*.
 - Segundo grado de participación, clasificación “E” *felony*.
 - Primer grado de participación, clasificación “D” *felony*.
- Uso de bienes ilícitos para el juego [sección 225.85], clasificación “E” *felony*.
- Manipulación de resultados en un establecimiento autorizado de juego [sección 225.90], clasificación “A” *misdemeanor*.
- Actividades ilícitas que comprenden la manufactura, venta, distribución, pinta (correspondiente a la apariencia de), alteración o modificación de equipos y dispositivos asociados con el juego [sección 225.95], clasificación “A” *misdemeanor*.

La mayoría de las conductas se sancionan en relación con el grado de participación, en una graduación que va del primero hasta el tercer grado. La pena correspondiente al delito menor (*misdemeanor*) con clasificación “A” considera hasta un año de prisión [sección 55.10, 2. (c)] y una multa de hasta mil dólares [sección 70.15]. La pena por el delito (*felony*) con clasificación “E” va de un año a cuatro años, con posibilidad de libertad condicional bajo ciertas circunstancias [secciones 70.00 y 65.00]. La pena por un delito (*felony*) de clasificación D va de uno a siete años de prisión con posibilidad de libertad condicional [secciones 70.00 y 65.00].⁹⁹

A. Nueva Jersey

En este estado la Ley de Control de Casinos tiene un título completo relativo a las conductas y sanciones en la materia (*Article 9. Sanctions*). Las conductas penalizadas son del tipo:

- Dejar de informar o de pagar con veracidad las tarifas e impuestos establecidos en las disposiciones de la ley; el hecho o intento de cualquier forma para evadir o derrotar alguna tarifa, impuesto o pago se considera un crimen de cuarto grado.
- Operar un establecimiento de juegos con apuestas sin contar con las licencias que la ley establece.
- Colocar cualquier elemento que altere los equipos o máquinas con las que se practica el juego, sin contar con permiso de la División.
- Operar un establecimiento de juego cuando ha caducado la licencia y aún no se obtiene la renovación de la misma.
- Un conflicto de intereses entre empleados y comisionados.
- Estafa y engaño, cuando intencionalmente se emplean trucos para defraudar (cada episodio o transacción puede ser objeto de un procesamiento y condena por separado).
- El uso de ciertos dispositivos informáticos, electrónicos, eléctricos o mecánicos, diseñados, construidos o programados específicamente para la obtención de una ventaja o para ayudar a ganar.

⁹⁹ Véanse: <http://ypdcrime.com/penal.law/article225.htm#p225.05>; <https://www.nysenate.gov/legislation/laws/PEN/55.10> y <https://www.nysenate.gov/legislation/laws/PEN/70.00>.

IV. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

- El uso ilegal de fichas, billetes, cartas, monedas o cualquier pieza que se emplee en el juego.
- Usar o poseer cualquier dispositivo con la intención de hacer trampa, engañar o defraudar.
- Poseer cualquier dispositivo, equipo o material con conocimiento de que ha sido fabricado, distribuido, vendido, manipulado o mantenido en violación de las disposiciones de esta ley es un crimen.
- Empleados sin licencia o registro.
- Permitir jugar a personas que lo tienen prohibido (5:12-111 a 5:12-122, *Casino Control Act*).

B. Nevada

La legislación penal se deriva de los Estatutos Revisados de Nevada (NRS), capítulo 465. La definición que se emplea en éstos de trampa (*cheat*) se refiere a la alteración de los elementos del azar, modo de selección o criterio que determine el resultado de un juego; el monto o la frecuencia del premio en un juego, y el valor o crédito de un instrumento de apuestas (NRS 465.015).

De la fracción 465.70 a 465.86 se enlistan los siguientes delitos relacionados con el juego:

- Alterar o falsificar los resultados de un juego u otro evento en el que las apuestas hayan sido hechas después de que se sepa el resultado, pero antes de que se dé a conocer a los jugadores.
- Colocar, incrementar o disminuir una apuesta o determinar el curso del juego después de saber el resultado o de algún otro evento que afecte el juego, sin ser disponible esta información para todos los jugadores, así como ayudar a un tercero a adquirir dicha información.
- Reclamar, recoger o tomar, así como el intento de las anteriores, dinero o algún valor de un juego de apuesta, con intención de defraudar, sin haber hecho la apuesta correspondiente o reclamar, recoger o tomar un monto superior al ganado.

- Inducir o atraer a otro a un lugar donde se practica el juego o es operado en violación de las previsiones de este capítulo, con la intención de que otra persona juegue o participe en dicho juego.
- Colocar o incrementar una apuesta después de conocer el resultado de un juego o evento en el que se apuesta, incluyendo los publicados con anterioridad y las apuestas impresas.
- Reducir el monto apostado o cancelar la apuesta después de conocer el resultado del juego u otro evento sujeto de apuesta.
- Manipular, con la intención de hacer trampa, cualquier componente de un dispositivo de juego contra su diseño y normal operación, incluyendo, pero no limitando, la variación del jale de la palanca de las máquinas tragamonedas, con el conocimiento de que su manipulación afecta el resultado del juego o algún otro evento que afecte el resultado del mismo.
- Ofrecer, prometer o dar cualquier valor a cualquier persona con el propósito de influenciar el resultado de una carrera, evento deportivo, contienda o juego sobre el que una apuesta pueda ser hecha, o colocar, incrementar o disminuir una apuesta después de conocer que a alguien se le ha ofrecido, prometido o dado algún valor con el propósito de influenciar el resultado de una carrera, evento deportivo, contienda o juego sobre el que una apuesta se ha hecho, incrementado o disminuido, sin ser esta información disponible para el público en general.
- Modificar o alterar el resultado normal del juego desarrollado en un sistema interactivo o en un sistema móvil de juego o en la forma en que dicho resultado es transmitido a cualquiera de los participantes.
- Utilizar o poseer un dispositivo, *software* o *hardware* para obtener ventaja en un juego con licencia.
- Posesión, uso, venta o manufactura de instrumentos o artículos no aprobados o ilegales; posesión de dispositivos ilegales o materiales para fabricar fichas.
- La trampa está prohibida para cualquier persona, no importa si se es dueño, empleado o jugador en un establecimiento.
- Manufactura ilegal, venta, distribución, adorno, alteración o modificación del equipo y dispositivos asociados con el juego.

IV. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

171

- Recibir de manera ilegal compensación alguna por aceptar apuestas sobre un resultado en ciertos eventos sin la licencia requerida.

Para la primera ocasión en que se cometa alguna de estas ofensas se impondrá pena de prisión de uno a seis años, o una multa de no más de 10 mil dólares, o ambas. Para la segunda y subsecuentes violaciones a estas previsiones, prisión de uno a seis años y multa de hasta 10 mil dólares. La corte no podrá suspender la sentencia de prisión impuesta o conceder la libertad provisional al condenado.

V. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN LA INDUSTRIA DEL JUEGO

1. *México*

Una de las adecuaciones normativas recientes en nuestro país es la introducción de la protección de datos personales para las entidades productivas particulares. El sector privado nacional enfrenta un reto considerable en la materia. Las características del modelo de protección de la información personal en México hacen que el cuidado y la responsabilidad que conlleva el trabajo con datos de los individuos sea una carga jurídica, administrativa y económica de importancia mayor. Para la industria del juego con apuestas y sorteos no hay excepción.

A diferencia de otros modelos en el derecho comparado, la protección de datos personales se ha introducido a nuestro país como un derecho fundamental. Lo anterior tiene consecuencias importantes para los operadores económicos, ahora subordinados a la normatividad de esta materia. Quizá la de mayor trascendencia es que, contra el entendido tradicional, los sujetos privados ahora son potenciales violadores de derechos humanos. Ésta es una novedosa característica en nuestro sistema jurídico, ya que la materia de datos personales fue pionera en el modelo que seguirían luego el juicio de amparo y el acceso a la información pública. Al mismo tiempo, el sistema jurídico mexicano ha tomado una nueva ruta hacia la protección integral de los derechos humanos desde 2011.

Del punto anterior se deriva que la protección de datos se haya distinguido de los derechos de los consumidores e incluso de la normatividad laboral. La protección de datos se erige como un área robusta e integral de protección de un derecho fundamental con un entramado normativo que regula transversalmente todos los procesos administra-

tivos y económicos que involucren información personal de manera taxativa; medidas de cuidado particulares; medios de verificación; importantes sanciones administrativas y económicas, así como la presencia de un órgano especializado para el seguimiento de la implementación de la nueva normatividad, su verificación y posible sanción.

A grandes rasgos, podríamos afirmar que en el derecho fundamental a la protección de datos personales convergen dos tipos de actividades para los responsables, en este caso: los permisionarios y operadores de salas de sorteos de números o símbolos, y centros de apuestas remotas. Las primeras se refieren a las actividades administrativas y organizacionales que se desprenden de los axiomas rectores de la protección de datos personales, que son los principios de: licitud, consentimiento, información, calidad, finalidad, lealtad, proporcionalidad y responsabilidad. Aunado a dichas actividades, los permisionarios y operadores de salas de sorteos de números o símbolos y centros de apuestas remotas deben garantizar el ejercicio de cuatro derechos consagrados en el texto de la Constitución federal: los derechos de acceso, rectificación, cancelación y de oposición (derechos ARCO).

Las primeras actividades dan cuenta de las medidas de cumplimiento orientado por los principios rectores. Algunos ejemplos de éstas son la obtención del consentimiento al momento de recabar datos; el cumplimiento del principio de información a través del aviso de privacidad; el establecimiento de mecanismos administrativos idóneos para la selección de los datos estrictamente necesarios y oportunos; el uso respetuoso de la información de los clientes y empleados; el establecimiento de medidas preventivas para la protección de la información, etcétera.

En contraste, las segundas están orientadas a dar a los titulares, es decir, a los dueños de la información, la garantía de poder acceder, rectificar, cancelar y oponerse al uso ilegítimo de su información. De éstas vale la pena señalar el establecimiento de un departamento o encargado de dar respuesta y seguimiento a las solicitudes; el mapeo y establecimiento de procedimientos internos para potenciar las respuestas oportunas; la capacitación del personal para el posible litigio frente a los procedimientos ante las autoridades competentes, entre otras.

El último tema relevante es el entramado institucional que se ha instaurado para la protección de los datos personales a nivel nacional, que conlleva una serie de procedimientos administrativos y su sustanciación

ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Los procedimientos derivados de la ley son el de verificación, de protección de derechos y el de imposición de sanciones. El primero da cuenta del mecanismo con el que cuenta la autoridad para verificar el cumplimiento de la normatividad; el segundo, para revisar el debido ejercicio de los derechos ARCO, y el último impone sanciones ante el incumplimiento constatado en alguno de los anteriores.

Como se puede ver, las cargas jurídicas y administrativas para los permisionarios y operadores son un hecho, y las deben cumplir. Lo anterior puede generar riesgos económicos derivados de las sanciones por incumplimiento, que van de la amonestación a la multa de más de 128 mil unidades de medida y actualización (UMA),¹⁰⁰ equivalentes —al día en que se escriben estas líneas— a más de 90 millones de pesos. Solamente para el primer semestre de 2016, el INAI ha impuesto multas que superan los 50 millones de pesos.¹⁰¹ Aunado a lo anterior, la relevancia que el tema va tomando entre los individuos hace que una infracción hecha pública redunde en descrédito a nivel nacional e internacional de las organizaciones.

El modelo de análisis que se propone parte de la necesidad práctica de los sujetos regulados para dar cumplimiento a las normas en la materia. En este sentido, se propone una estructura que permita delinear claramente los principales retos en la protección debida de los datos personales de los titulares de éstos. Así las cosas, se analizan los principios y derechos centrales. Al mismo tiempo, se enumeran las principales obligaciones, las potenciales sanciones, así como algunas medidas de prevención de las eventualidades expuestas en los anexos correspondientes.

A. Los permisionarios y operadores

Como punto de partida de este apartado es necesario despejar una primera cuestión: ¿son los permisionarios y operadores de salas de sor-

¹⁰⁰ El cálculo se hace tomando en consideración la multa mayor establecida de 320 mil días de salario, una posible multa adicional de la misma cantidad y, llevando al extremo el ejemplo, las modalidades de sanción para datos sensibles.

¹⁰¹ Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos, Boletín INAI/206/16, 24 de julio de 2016.

teos de números o símbolos y centros de apuestas remotas sujetos obligados de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares? La respuesta es sí. Lo anterior descansa en el siguiente argumento:

La LFPDPPP establece que los sujetos regulados por la misma son los particulares, sean personas físicas o morales, de carácter privado que lleven a cabo el tratamiento de datos personales, con excepción de:

- Las sociedades de información crediticia en los supuestos de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia y demás disposiciones aplicables, y
- Las personas que lleven a cabo la recolección y almacenamiento de datos personales, que sea para uso exclusivamente personal, y sin fines de divulgación o utilización comercial (artículo 2o., LFPDPPP).

Como señala el ordenamiento, es aplicable la normatividad a cualquier persona física o moral que lleve a cabo el tratamiento de datos personales. En este sentido (aunque será desarrollado a profundidad más adelante), el mismo ordenamiento define en su artículo 3o. qué se debe entender por tratamiento de datos personales: “La obtención, uso, divulgación o almacenamiento de datos personales, por cualquier medio. El uso abarca cualquier acción de acceso, manejo, aprovechamiento, transferencia o disposición de datos personales” (artículo 3o., LFPDPPP).

Siguiendo la idea planteada, los permisionarios y operadores son definidos en el RLFJS de la siguiente manera:

- Operador: sociedad mercantil con la cual el permisionario puede contratar o asociarse para explotar su permiso, en términos de lo dispuesto en el RLFJS.
- Permisionario: persona física o moral a quien la SEGOB otorga un permiso para llevar a cabo alguna actividad en materia de juegos con apuestas y sorteos permitida por la LFJS y el presente RLFJS (artículo 3o., RLFJS).

En una lectura simple, ambas figuras quedan comprendidas en el ámbito de “las personas físicas o morales”. Lo anterior despeja las dudas del ámbito de aplicación subjetiva de la norma en comentario.

Ahora bien, la siguiente cuestión a desarrollar es si los permisionarios y operadores llevan a cabo tratamiento de datos de carácter personal. Sobre este punto es dable hacer notar que, desde el punto de vista reglamentario, tanto operadores como permisionarios recaban, almacenan y transmiten datos personales, y este simple hecho los convierte en sujetos que tratan información personal. Muestra de ello son las siguientes obligaciones ante las autoridades reguladoras de los juegos con apuestas y sorteos que se desprenden del RLFJS.

De conformidad con el artículo 85, los establecimientos deben registrar el número de cuenta y la identidad del apostador cuando capten apuestas vía internet, telefónica o electrónica.

Artículo 85. Los establecimientos podrán captar apuestas vía internet, telefónica o electrónica. Para ello, deberán establecer un sistema de control interno para las transacciones que se efectúen por estas vías, elaborando por escrito la descripción de los procedimientos y reglas que aseguren la inviolabilidad e impidan la manipulación de los sistemas de apuestas. En dicho sistema deberá quedar registrado, al menos:

- I. El número de la cuenta e identidad del apostador, y
- II. La fecha, hora, número de la transacción, cantidad apostada y selección solicitada.

La mecánica de captación de apuestas deberá ser aprobada previamente por la Secretaría.

En términos del artículo 86 del RLFJS, los establecimientos pueden tener acceso a los datos de las cuentas bancarias de los usuarios, cuando capten apuestas vía internet, telefónica o electrónica.

Artículo 86. Sólo se captarán o cruzarán apuestas en efectivo, salvo aquellas que se ejecuten vía internet, telefónica o electrónica, las cuales se entenderán como pagadas cuando por esta misma vía se realice la confirmación de pago por la institución bancaria correspondiente, ya sea al apostador o al permisionario.

De conformidad con el artículo 87, las apuestas vía telefónica deben quedar grabadas en un registro de audio.

Artículo 87. Los permisionarios y operadores a que se refiere este capítulo deberán cumplir con el siguiente procedimiento para la expedición de los comprobantes de apuesta:

...

II. En las apuestas vía internet, telefónica o electrónica no se emitirá boleto alguno, pero la información de dicha apuesta quedará registrada en el sistema central de apuestas inmediatamente después de haber pagado la apuesta. Tratándose de apuestas vía internet o electrónica, los participantes deberán tener acceso, para consulta e impresión, a una constancia de su número de folio y de los derechos que les correspondan. Las apuestas vía telefónica, previo consentimiento del apostador, deberán quedar grabadas en un registro de audio;

...

Los artículos 88 y 89 establecen que los permisionarios y operadores deben conservar la información mediante la cual se determinen los comprobantes ganadores, así como los propios comprobantes ganadores. Se trata, en ambos casos, de documentación que eventualmente puede contener datos personales de los ganadores.

Artículo 88. Los permisionarios deberán cumplir el siguiente procedimiento para el pago de premios:

...

IV. La información oficial mediante la cual se determinen los comprobantes ganadores, deberá ser conservada por el permisionario durante los 90 días hábiles siguientes a la celebración del evento, y

...

Artículo 89. El permisionario deberá resguardar el registro de los comprobantes ganadores cobrados durante 90 días hábiles, con el fin de aclarar cualquier duda o inconformidad que sea presentada ante las autoridades correspondientes.

En términos del artículo 134, cuando acontezcan disputas entre el organizador y los participantes, el permisionario deberá tomar conocimiento de la situación, de modo que es posible que tenga acceso a los datos personales de los quejosos.

V. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN LA INDUSTRIA DEL JUEGO

Artículo 134. En caso de disputas entre el organizador y los participantes, el representante del permisionario deberá tomar conocimiento de la situación y proveer al quejoso la información disponible, incluyendo la contenida en el texto del permiso otorgado por la Secretaría, a efecto de que, en su caso, haga valer las acciones que estime conducentes.

De acuerdo con los artículos 44 y 45, los permisionarios y operadores tienen datos personales de las personas físicas que prestan servicios profesionales vinculados al corretaje, cruce de apuestas o intendencia de frontón y sus supervisores en un establecimiento autorizado, como su edad, nacionalidad, calidad migratoria, antecedentes profesionales y antecedentes penales. A este respecto, hay que advertir que si bien no se trata de datos personales de los clientes, sí es información de particulares que prestan servicios a los de salas de sorteos de números o símbolos y centros de apuestas remotas:

Artículo 44. Para que una persona física pueda prestar sus servicios profesionales vinculados al corretaje, cruce de apuestas o intendencia de frontón en un establecimiento autorizado, deberá cumplir con los siguientes requisitos:

I. Ser mayor de edad;

II. Acreditar la nacionalidad mexicana y, en caso de ser extranjero, su legal estancia en el país y el permiso de las autoridades migratorias para desempeñar las actividades para las que sea contratado;

III. Comprobar con medios documentales o técnicos que cuenta con los conocimientos técnicos o profesionales suficientes para realizar la actividad respectiva de manera eficiente;

IV. No haber sido condenado por delito intencional de índole patrimonial, fiscal o relacionado con el crimen organizado o de operaciones con recursos de procedencia ilícita;

V. Los supervisores de apuestas, jefes de sala e intendentes de frontón deberán otorgar al permisionario una fianza para asegurar el debido cumplimiento de su función, y

VI. Aportar y actualizar la información que sea necesaria para integrar la Base de Datos prevista en el artículo 17 del presente Reglamento.

Artículo 45. Respecto a los corredores de apuestas, intendentes de frontón y sus supervisores, el permisionario deberá:

I. Recabar la información y abrir un expediente por corredor, con una copia de la documentación e información requerida en el artículo anterior de este Reglamento;

II. Instrumentar los medios necesarios para asegurar que el corredor de apuestas se encuentre debidamente identificado ante el público asistente, mediante el uso adecuado y visible de un gafete, credencial o distintivo similar, y

III. Informar a la Secretaría, por conducto del inspector, cualquier irregularidad o falta en que hubiere incurrido un corredor de apuestas o supervisor de éste.

Por otro lado, es de tener en consideración otra gran cantidad de normas técnicas aplicables a los contribuyentes que en forma habitual realizan juegos con apuestas y sorteos, que los constriñen a proporcionar al SAT la información de los trabajadores en las unidades económicas, así como la información recabada por la naturaleza de las operaciones de cruce de apuestas, sorteos, vigilancia, etcétera.

En resumen, los operadores y permisionarios llevan a cabo diversas actividades que configuran el tratamiento de datos de carácter personal.

La única incógnita hasta este punto es determinar si los operadores y permisionarios pueden ser considerados en alguna de las excepciones establecidas en el propio artículo 2o. de la LFPDPPP.

La norma en comentario señala como posibles excepciones dos supuestos bastante concretos y definidos: en primer lugar se señala a las sociedades de información crediticia, y en segundo término a las personas físicas que posean y usen la información de los individuos con motivos exclusivamente personales, sin fines de divulgación o utilización comercial. En contraste, las actividades naturales de los operadores de salas de sorteos de números o símbolos y centros de apuestas remotas no se pueden acercar conceptualmente a estos supuestos de exclusión, ya que no forman parte del universo de las sociedades de información crediticia al que hace referencia la Ley para Regular las Sociedades

de Información Crediticia (LRSIC). Desde otro punto de vista, tampoco son personas físicas que apliquen un uso personal a los datos; al contrario, la utilización comercial y el cumplimiento de obligaciones jurídicas son las finalidades para las que la requieren los operadores y permisionarios, y éstas son distintas a las personales contempladas en la LFPDPPP.

B. Definiciones

Una vez acreditada la aplicación de la normatividad regulatoria en materia de datos personales, es momento de plantear algunas definiciones y conceptos útiles en el entendimiento de la materia. Así las cosas, y en un afán de claridad, se propone entender el tema partiendo de un concepto no desarrollado en la norma, pero que se sugiere definir para delimitar los sujetos, los objetos y la manera en que se relacionan estos elementos: la relación jurídica en el tratamiento de datos personales.

a. La relación jurídica en el tratamiento de datos personales

Entendemos a la relación jurídica en el tratamiento de datos personales como el vínculo que se presenta entre dos sujetos principales, un sujeto activo y un sujeto pasivo, en el que el primero lleva a cabo ciertas actividades respecto a la información personal del segundo. Ahora bien, los sujetos son denominados en la normatividad como el responsable (sujeto activo) y el titular (sujeto pasivo). El objeto de la relación se identifica con el tratamiento o actividad que el responsable lleva a cabo sobre los datos personales (que funcionan como el objeto indirecto haciendo un símil con la teoría clásica de las obligaciones).

b. Los datos personales

Ahora bien, es preciso alterar el orden de la definición anterior y partir de la conceptualización del “dato personal” para presentar de

una manera más ordenada los siguientes conceptos. Así las cosas, la LFPDPPP establece qué se entenderá por dato personal: “cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable”. Lo anterior implica cuatro elementos: “cualquier información”, “una persona física”, “concerniente” e “identificada o identificable”; estas últimas dos, características de las primeras. En este sentido se ha pronunciado el Grupo de Trabajo del Artículo 29,¹⁰² autoridad especializada en la materia en la Unión Europea (UE), señalando en su dictamen 4/2007 que el concepto de datos personales se compone por los mismos cuatro elementos (artículo 3o., LFPDPPP).

Por información entendemos, como señala el *Diccionario del Español de México*, el conjunto de datos y conocimientos acerca de algo, es decir, aquello que se conoce sobre un objeto determinado.¹⁰³ En relación con este elemento, el dictamen 4/2007 señala:

...

El primer componente “toda información” sugiere una interpretación lata del concepto, independientemente de la naturaleza o del contenido de la información y del soporte técnico en el que se presente. Esto significa que tanto la información objetiva como la subjetiva sobre una persona, cualquiera que sea su amplitud, y con independencia del soporte técnico que la contenga, puede considerarse como “datos personales”...¹⁰⁴

Ahora bien, por lo que hace a la relación que debe mantener la información “concerniente” al sujeto es importante. Decimos que cierta información corresponde a una persona cuando señala algún aspecto de

¹⁰² Este Grupo se creó en virtud del artículo 29 de la Directiva 95/46/CE. Se trata de un organismo de la Unión Europea, de carácter consultivo e independiente, para la protección de datos y el derecho a la intimidad. Sus funciones se describen en el artículo 30 de la Directiva 95/46/CE y en el artículo 15 de la Directiva 2002/58/CE.

¹⁰³ Colegio de México, *Diccionario del Español de México*, disponible en versión electrónica en: <http://dem.colmex.mx/>.

¹⁰⁴ Grupo de Trabajo del Artículo 29, dictamen 4/2007 sobre el concepto de datos personales, p. 28, disponible en: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2007/wp136_es.pdf.

su personalidad, alguna característica física o psíquica, los rastros de su comportamiento, etcétera. La realidad contemporánea hace que prácticamente cualquier actividad que los seres humanos realicen deje una marca informativa. De manera similar, en el contexto de la UE se explica lo siguiente:

...

El segundo componente —“sobre”— no ha suscitado hasta ahora mucho interés, pero es crucial en la determinación del alcance sustantivo del concepto, especialmente en relación con objetos y nuevas tecnologías. El dictamen proporciona tres elementos alternativos —“contenido”, “finalidad” o “resultado”— para determinar si la información versa “sobre” una persona física. Este componente abarca asimismo la información que puede tener claras repercusiones sobre la manera en que se trata o se valora a una persona...¹⁰⁵

Siguiendo la lógica europea, la información será concerniente respecto al contenido si se refiere a esa persona; respecto a su finalidad si influye en la situación o comportamiento de ésta, y respecto a su resultado si el uso repercute en los derechos o intereses de ésta.¹⁰⁶

La persona física debe entenderse como cualquier ser humano, bajo la regla establecida por el Código Civil Federal en su artículo 22, a saber: “La capacidad jurídica de las personas físicas se adquiere por el nacimiento y se pierde por la muerte; pero desde el momento en que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la ley y se le tiene por nacido para los efectos declarados en el presente Código” (artículo 22, CCF). En este mismo sentido se pronuncia el dictamen en comentario, al señalar “que el cuarto componente «persona física» se centra en el requisito de que los «datos personales» se refieran a «seres vivos»”.¹⁰⁷

Las características de “identificada o identificable” hacen referencia a la capacidad para determinar a la persona física de entre un conjunto de sujetos. Este aspecto presupone la existencia de una persona física a la cual pueda señalarse dentro de un universo de personas a través del

¹⁰⁵ *Idem.*

¹⁰⁶ *Ibidem*, pp. 12 y 13.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 28.

cruce de la información del individuo y del conjunto. En este sentido, la fecha de nacimiento en una credencial es de un sujeto identificado (aquel cuyo nombre y fotografía aparece en el documento), mientras que el color de cabello y la estatura de un sujeto pueden hacerlo identificable en un conjunto. Señala el texto europeo en análisis:

...

El tercer componente —“identificada o identificable”— se centra en las condiciones que deben darse para poder considerar a una persona como “identificable”, y especialmente en “los medios que puedan ser razonablemente utilizados” por el responsable del tratamiento o por cualquier otra persona para identificar a dicha persona. El contexto y las circunstancias particulares de cada caso concreto tienen un papel importante en este análisis...¹⁰⁸

Señala el RLFDPDPPP que una persona identificable es toda persona cuya identidad pueda ser determinada directa o indirectamente mediante cualquier información. En sentido contrario, rechaza la posibilidad de hacerla identificable si existen medios o plazos desproporcionados para hacer dicha asociación entre la información y la identidad del sujeto (artículo 2o., fracción VIII, RLFDPDPPP).

Así las cosas, los cuatro elementos: la información, la persona física, la relación establecida “respecto” —como se señala en la norma mexicana— o “sobre”—en los términos europeos— y la calidad de identificable o identificada, deben confluir para poder establecer que un determinado dato sea clasificado como dato personal.

c. Los datos sensibles

Otro de los conceptos necesarios para entender la protección de datos en cualquier ámbito es el de datos sensibles. Nuestra legislación los define como:

¹⁰⁸ *Idem.*

...

Aquellos datos personales que afecten a la esfera más íntima de su titular, o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para éste. En particular, se consideran sensibles aquellos que puedan revelar aspectos como origen racial o étnico, estado de salud presente y futuro, información genética, creencias religiosas, filosóficas y morales, afiliación sindical, opiniones políticas, preferencia sexual (artículo 3o., fracción VI, LFPDPPP).

Este concepto debe ligarse con la naturaleza del derecho a la protección de datos personales como un derecho fundamental. Así las cosas, dos de los principios de los derechos humanos establecidos en la CPEUM son los de indivisibilidad e interdependencia, que imbrican a los derechos entre sí en un complejo sistema. Sobre esto, se ha señalado que “son interdependientes en tanto establecen relaciones recíprocas entre ellos, y son indivisibles en la medida en que no deben tomarse como elementos aislados o separados, sino como un conjunto”.¹⁰⁹

Así las cosas, los datos personales sensibles son aquellos que pueden poner en riesgo la protección del derecho a la no discriminación de los titulares —y otros derechos más— por ser revelados en contextos sociales complejos. Pensemos, por ejemplo, en el caso particular de la ludopatía como un padecimiento del titular de los datos, que puede ser rastreado del patrón de comportamiento dentro de las salas de sorteos de números o símbolos y centros de apuestas remotas y cuya publicidad podría causarle un trato distinto en, por ejemplo, una solicitud de crédito.

C. Sujetos

El segundo componente de la relación jurídica es el ámbito de aplicación subjetiva, es decir, los sujetos involucrados. La norma señala tres componentes indispensables en la fórmula de la protección de los datos personales: el sujeto titular, el responsable y el encargado. De éstos, quizá el más sencillo de delimitar es el primero enlistado.

¹⁰⁹ Vázquez, Luis Daniel y Serrano, Sandra, “Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica”, en Salazar, Pedro y Carbonell, Miguel (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, p. 152.

Son titulares de los datos personales las personas físicas, es decir, cualquier persona que, como de antemano señalamos, se encuentra descrita en el artículo 22 del CCF. En este sentido, todas las personas físicas tienen el derecho a que su información sea tratada con diligencia bajo los principios rectores y, además, a ejercer los derechos respecto a esa información.

El segundo elemento subjetivo es el responsable. Éste es definido por la ley como aquella persona física o moral de carácter privado que decide sobre el tratamiento de datos personales. Sin entrar en mayores detalles, el responsable es el sujeto obligado que lleva la carga en la relación jurídica que se desprende del tratamiento de los datos. En el caso que nos ocupa, son responsables los operadores y permisionarios respecto a los datos de sus clientes, sus trabajadores y demás personas físicas con las que tengan algún tipo de relación, con excepción de sus proveedores y prestadores de servicios profesionales.¹¹⁰

El encargado es una figura contingente en la relación jurídica que comentamos. Éste es definido como aquella persona física o moral distinta al responsable. Lo importante que omite el texto legal es al encargado que lleva a cabo el tratamiento de los datos personales a nombre y en representación del responsable. Es decir, es un sujeto diverso al responsable que lleva a cabo la recolección, almacenamiento o cualquier otro uso de los datos sin que exista una relación laboral en el caso de las personas físicas, o de agregación corporativa en el caso de las personas morales. Ejemplos de esta figura pueden ser las empresas de telemercadeo contratadas por los permisionarios y operadores, los prestadores de servicios de videovigilancia, de representación jurídica, etcétera (artículo 3o., fracción XVII, LFPFPPP).

En síntesis, el titular es aquel sujeto del que se trata la información; el responsable es aquella persona jurídica que lleva a cabo el tratamiento, y el encargado es aquel que, por así considerarlo necesario el responsable, lleva a cabo el tratamiento en su nombre.

¹¹⁰ Sobre este punto es relevante asociar la excepción de aplicación del RLFDPDPPP a los comerciantes y profesionistas, así como respecto a la información de contacto de los trabajadores, que se desprende de su actividad laboral.

D. El tratamiento de datos personales

El tratamiento de la información personal es el centro de la relación jurídica que analizamos. Conforme a lo señalado por la normatividad legal y reglamentaria, lo definimos como toda aquella actividad que se realice —activa o pasivamente— sobre la información del titular. La norma señala que la obtención, el uso, la divulgación y el almacenamiento son especies del tratamiento. Ahora bien, el uso de datos personales conlleva el acceso, el manejo, el aprovechamiento, la transferencia o disposición de los mismos.

Lo anterior implica que —pensemos en un cliente nuevo de un establecimiento— desde el momento en el que se genera un usuario, se le solicitan sus datos de identificación, el almacenamiento físico y electrónico, el registro de video en las cámaras de seguridad, su historial de juego en el caso de las máquinas electrónicas, la creación de datos estadísticos, el envío de correos electrónicos publicitarios, etcétera. Todos ellos son tipos de tratamiento protegidos por la norma.

E. Los principios rectores

Como señalamos anteriormente, el derecho a la protección de datos personales conlleva dos grandes elementos: los principios rectores del tratamiento y los derechos ARCO. Los primeros son las reglas por las que debe regirse cualquier actividad que se lleve a cabo con la información de las personas físicas. Son la base mínima de protección. De éstos se desprenden obligaciones particulares que recaen en los responsables, que redundan en orientaciones de comportamiento durante todos los tratamientos de datos que se lleven a cabo mientras persiste un vínculo entre responsable y titular.

Si bien se encuentran desarrollados en la LFPDPPP, son listados pedagógicamente en el Reglamento correspondiente de la siguiente manera.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 6o. de la Ley, los responsables deben cumplir con los siguientes principios rectores de la protección de datos personales:

- Licitud.
- Consentimiento.
- Información.
- Calidad.
- Finalidad.
- Lealtad.
- Proporcionalidad.
- Responsabilidad.

Asimismo, el responsable deberá observar los deberes de seguridad y confidencialidad a que se refieren los artículos 19 y 21 de la Ley (artículo 9o., RLFPDPPP).

Tenemos entonces un catálogo de ocho principios rectores que son de aplicación transversal durante todo el uso que se le dé a la información personal. Ahora bien, el artículo arriba citado enuncia dos deberes más: seguridad y confidencialidad. Éstos se relacionan íntimamente con los principios listados y serán analizados posteriormente. Para el estudio de estos principios proponemos describirlos sucintamente para tener el entramado de conceptos que nos permitan listar y entender el vínculo con las obligaciones señaladas en la LFPDPPP y su Reglamento.

a. Licitud

El principio de licitud es quizá el más amplio de todos. Entendido de manera laxa, constriñe al responsable a actuar siguiendo los principios rectores y dando cabal garantía al ejercicio de los derechos ARCO. Ahora bien, el principio de licitud no queda reducido a esto, sino que existen obligaciones expresas para cumplir con él; por ejemplo, se enuncia en el RLFPDPPP que “el principio de licitud obliga al responsable a que el tratamiento sea con apego y cumplimiento a lo dispuesto por la legislación mexicana y el derecho internacional”.¹¹¹ La legislación mexi-

¹¹¹ Artículo 10, RLFPDPPP.

cana tiene algunas normas que se relacionan con la protección de datos personales; ejemplos de ella son los delitos de revelación de secretos y el acceso ilícito a sistemas y equipos de informática contemplados en el Código Penal Federal.¹¹²

Por lo que hace a la normatividad internacional, son relevantes como normas orientadoras la Resolución de Madrid¹¹³ y las Directrices de la OCDE sobre Protección de la Privacidad y Flujos Transfronterizos de Datos Personales.¹¹⁴ Si bien no podemos asumir la obligatoriedad de éstas, al no ser propiamente tratados internacionales que formen parte del aparato normativo mexicano conforme al artículo 136 constitucional, son normativas orientadoras para gran parte de los socios comerciales mexicanos. La primera normativa es importante para el contexto global, pero con mayor énfasis en el área europea, por el modelo de privacidad establecido en éste; mientras que el segundo es de mayor relevancia para los miembros de la OCDE. Un punto particularmente relevante es el tema del juego en línea, en el que algunos socios comerciales del extranjero, como el caso de la UE, están reforzando la protección de la información que se transmite en la red de sus ciudadanos.

Las principales obligaciones relativas a este principio son:

- Cumplir de manera cuidadosa con los principios rectores.
- Recabar y tratar los datos personales conforme a la normatividad nacional e internacional.
- Tomar medidas jurídicas y administrativas para que los compromisos del tratamiento sean desarrollados por los responsables, trabajadores y encargados.

Para mayor detalle véase el anexo “Principio de licitud”.

¹¹² CPE, título noveno.

¹¹³ Estándares internacionales para la protección de la privacidad, en relación con el tratamiento de datos de carácter personal, acogida favorablemente por la 31 Conferencia Internacional de Autoridades de Protección de Datos y Privacidad, celebrada el 5 de noviembre de 2009 en Madrid, España, disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/proteccion_datos_personales_conferencias_estrasburgo_res_ma_drid_2013.pdf.

¹¹⁴ Directrices de la OCDE sobre Protección de la Privacidad y Flujos Transfronterizos de Datos Personales, disponible en: <http://www.oecd.org/sti/ieconomy/15590267.pdf>.

b. Consentimiento

Por regla general, el consentimiento es el punto inicial de toda relación de tratamiento de datos personales. Mediante la manifestación del consentimiento, sea cual sea su modalidad, es que el titular permite al responsable que lleve a cabo cualquier actividad con su información. Existen, en contraste, excepciones al tratamiento originado en la obtención del consentimiento, establecidas en el artículo 10 de la LFPDPPP de la siguiente manera:

- Esté previsto en una ley.
- Los datos figuren en fuentes de acceso público.
- Los datos personales se sometan a un procedimiento previo de disociación.
- Tenga el propósito de cumplir obligaciones derivadas de una relación jurídica entre el titular y el responsable.
- Exista una situación de emergencia que potencialmente pueda dañar a un individuo en su persona o en sus bienes.
- Sean indispensables para la atención médica, la prevención, diagnóstico, la prestación de asistencia sanitaria, tratamientos médicos o la gestión de servicios sanitarios, mientras el titular no esté en condiciones de otorgar el consentimiento, en los términos que establece la Ley General de Salud y demás disposiciones jurídicas aplicables y que dicho tratamiento de datos se realice por una persona sujeta al secreto profesional u obligación equivalente.
- Se dicte resolución de autoridad competente (artículo 10, LFPDPPP).

El consentimiento debe ir ligado a datos personales concretos y, de la misma manera, a finalidades precisas. Vale la pena mencionar que los datos recabados y tratados, así como la finalidad, deberán quedar plasmados en el aviso de privacidad, del que se hablará más adelante.

Ahora bien, es importante resaltar respecto a las excepciones, que únicamente permiten al responsable dar tratamiento a los datos personales; sin embargo, este hecho no implica la excepción del cumplimiento de los demás principios, obligaciones ni de la garantía de ejercicio de los derechos ARCO.

Desde la perspectiva contraria, se exigen especies agravadas en la obtención del consentimiento. Por una parte, se requiere el consentimiento expreso cuando:

- Lo exija una ley o reglamento.
- Se trate de datos financieros o patrimoniales.
- Se trate de datos sensibles.
- Lo solicite el responsable para acreditar el mismo, o
- Lo acuerden así el titular y el responsable (artículo 15, LFPDPPP).

Desde el punto de vista de nuestro estudio, los permisionarios y operadores de salas de sorteos de números o símbolos y centros de apuestas remotas deben obtener el consentimiento expreso de los titulares en los supuestos que requieran datos financieros y patrimoniales. Como señalamos con antelación, este caso se presenta frecuentemente en los juegos con apuestas para cumplir con las obligaciones legales en materia de fiscalización hacendaria, prevención de lavado de dinero, etcétera.

Las obligaciones relacionadas con este principio son:

- Recabar de manera efectiva el consentimiento para cualquier tratamiento de datos personales.
- Atender las modalidades del consentimiento “expreso” y “expreso por escrito”.
- Facilitar la revocación del consentimiento.

Para mayor detalle véase el anexo “Principio de consentimiento”.

c. Información

El principio de información se adiciona al de consentimiento como uno de los requisitos previos a la relación de tratamiento de datos personales.

Este principio se materializa principalmente en el denominado “aviso de privacidad”, documento mediante el cual los responsables delimitan *ex ante* los datos personales que recabarán de los titulares, las características principales del tratamiento, las finalidades para las cuales serán tratados, entre otros detalles importantes para la relación de tratamiento de información personal.

Como obligaciones relativas al principio de información, resaltan las siguientes:

- Generar un aviso de privacidad que cumpla con los requisitos legales, reglamentarios y los criterios adicionales emitidos por el órgano garante.
- Dar a conocer el aviso de privacidad en los medios y modalidades establecidas en la norma.

Para mayor detalle véase el anexo “Principio de información”.

d. Calidad

Respecto al principio de calidad, el RLFDPDPPP señala lo siguiente:

“Se cumple con el principio de calidad cuando los datos personales tratados sean exactos, completos, pertinentes, correctos y actualizados según se requiera para el cumplimiento de la finalidad para la cual son tratados” (artículo 36, RLPPDPPP).

Esto implica un compromiso del responsable para mantener altos estándares en la corrección de los datos personales que trata. Lo anterior tiene como propósito evitar que un error o deficiencias en el tratamiento u obtención de los datos personales tenga efectos nocivos en los titulares.

Para ahondar en las obligaciones de este principio véase el anexo “Principio de calidad”.

e. Finalidad

El principio de finalidad constituye otro de los puntos torales de la protección de los datos personales. Éste se concentra en el destino que llevarán los datos personales utilizados por el responsable.

Una de las primeras características que se deben cumplir para salvaguardar este principio es que las finalidades se encuentren definidas en el momento en el que los datos son obtenidos, y que el tratamiento se centre en la finalidad acordada entre responsable y titular. Así las cosas, es contrario a este principio recabar datos para un propósito y darles un uso distinto.

El momento oportuno para comunicar la finalidad al titular, y que éste pueda —en los casos aplicables— consentir su uso, es generalmente el aviso de privacidad antes mencionado.

Las cargas jurídicas que representa este principio son desarrolladas en el anexo “Principio de finalidad”.

f. Lealtad

En complemento a los principios de consentimiento, información y finalidad, el principio de lealtad cierra un cuadrante de defensa para los titulares.

La lealtad se refiere al compromiso del responsable para con el titular de mantener los acuerdos que se desprenden de la oferta establecida en el aviso de privacidad, señalando cuáles datos se recaban y para qué serán utilizados.

Así, si se recaban y tratan datos de manera engañosa, dolosa o negligente, el responsable se encuentra en falta respecto a este principio.

Se da cuenta de las obligaciones correspondientes a este principio en el anexo “Principio de lealtad”.

g. Proporcionalidad

Otra de las máximas que se incluye en el catálogo de principios es la proporcionalidad. Ésta debe entenderse como el equilibrio necesario que se debe guardar entre los datos personales que se recaban, su grado de sensibilidad y la finalidad para la que son tratados. Así las cosas, cuando un cierto tratamiento exige que sean usados determinados datos y son éstos los únicos que se recaban y tratan, podemos decir que es un tratamiento proporcional. En sentido contrario, si se recaban datos innecesarios se dirá que el tratamiento es desproporcionado o excesivo. Así, la proporcionalidad consiste en la facultad restringida de tratar únicamente los datos personales que sean necesarios, adecuados y relevantes en relación con las finalidades preestablecidas con antelación al consentimiento.

Sobre este punto opera el criterio de minimización, que se entiende como el deber del responsable para que los datos personales utilizados en sus procesos sean los mínimos necesarios para dar cumplimiento a la finalidad establecida (artículos 45 y 46, RLFDPDPPP).

Para mayor detalle se recomienda revisar el anexo “Principio de proporcionalidad”.

h. Responsabilidad

El último de los principios rectores en la relación de protección de datos personales es el principio de responsabilidad. Éste debe ser entendido como la carga que tiene el responsable sobre el cumplimiento de los demás principios y obligaciones respecto a los datos personales que recabe, almacene o con los cuales lleve algún tratamiento. Las obligaciones que se desprenden de este principio se mantienen en el ámbito del responsable, aun y cuando los datos hubieran sido transmitidos a un encargado incluso fuera de la jurisdicción territorial mexicana.

Algunos de los medios por los cuales el responsable puede dar cumplimiento a este principio de manera aún más rígida a la impuesta por la normatividad mexicana es su inclusión voluntaria a esquemas de cumplimiento de estándares, mejores prácticas, políticas corporativas, certificaciones nacionales o internacionales y esquemas de autorregulación (artículos 45 y 46, RLFPDPPP).

El establecimiento de medidas de seguridad es importante para el debido cumplimiento, así como la identificación de potenciales vulneraciones a estas medidas.

El riesgo de vulneración de las medidas de seguridad de los datos personales deberá minimizarse hasta los niveles más óptimos. Si bien no existen medidas de seguridad infalibles, la prevención es de vital importancia.

Bajo el espectro de este principio encontramos las obligaciones desarrolladas en el anexo “Principio de responsabilidad”.

F. Derechos ARCO y cargas procedimentales

Como adelantamos en la introducción a este apartado, la protección de datos personales es un tema complejo. Hasta este momento se han abordado los principios rectores del tratamiento de la información personal y las obligaciones que les corresponden, pero aún queda por desarrollar una parte toral de este derecho fundamental. Nos referimos a los derechos ARCO, siglas que sintetizan los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición.

Los derechos ARCO conforman lo que algunos especialistas identifican con el “derecho a la autodeterminación informativa”, entendido como “el control que [se] ofrece a las personas sobre el uso por terceros de información sobre ellas

mismas”,¹¹⁵ es decir, el control que existe de las personas físicas sobre sus datos personales.

A nivel constitucional, estos derechos quedaron consagrados, desde 2009, íntegramente en el artículo 16, segundo párrafo. Su desarrollo normativo se encuentra en la LFPDPPP y en su Reglamento. Ahora daremos cuenta sumariamente de su contenido esencial y se dará paso a la descripción de las actividades a las que se obliga a los titulares para el ejercicio de estos derechos.

El derecho de acceso a los datos personales consiste en la facultad que tiene todo individuo a solicitar, y a que le sean comunicados, los datos personales que obren en bases de datos o cualquier sistema de almacenamiento por parte de un sujeto obligado, así como los detalles respecto del tratamiento de estos datos. El ejercicio de este derecho se ve cumplimentado al momento de poner a disposición del titular la información solicitada.

El derecho de rectificación se relaciona íntimamente con el principio de calidad antes mencionado. Si existe una obligación de mantener los datos actualizados y correctos por parte del responsable, es un derecho de los titulares solicitar que se hagan los ajustes necesarios a los datos que sean inexactos o estén desactualizados.

Los siguientes derechos se derivan del principio de finalidad. Ante el cumplimiento de la finalidad para la cual los datos fueron recabados, opera el derecho de cancelación. En últimas consecuencias, este derecho consiste en la supresión de la información que, al haber cumplido la finalidad establecida, es innecesario que continúe en poder del responsable. Para llegar al punto de su supresión, según la LFPDPPP y su Reglamento, se debe pasar por un periodo de bloqueo, que consiste en el resguardo de la información personal por un tiempo, que dependerá de los periodos de caducidad y prescripción de las obligaciones inherentes a las relaciones jurídicas que hubieran dado lugar al tratamiento.

¹¹⁵ Murillo de la Cueva, Pablo Lucas, “La construcción del derecho a la autodeterminación informativa y las garantías para su efectividad”, en Murillo de la Cueva, Pablo Lucas y Pinar Mañas, José Luis, *El derecho a la autodeterminación informativa*, México, Fontamara, 2011, p. 11.

Por último, tenemos el derecho a oponerse a un determinado tratamiento. Este derecho implica el cese en el uso de los datos personales por parte del responsable, ya sea para el tratamiento completo, o bien para una finalidad particular. En el primero de los supuestos se requiere que exista una causa que pueda originar un perjuicio al titular. El segundo, en cambio, opera para aquellas finalidades de las que no depende alguna obligación jurídica. El caso paradigmático de la segunda hipótesis es la oposición para el telemarketing, las listas de exclusión, etcétera.

Ahora bien, para el ejercicio de estos derechos por parte de los titulares, el legislador ha previsto una serie de medidas a cargo del responsable. En síntesis, se trata del establecimiento de un procedimiento de ejercicio y las cargas inherentes a éste, como la designación de una persona o un departamento para la atención de las solicitudes.

Existe un quinto derecho que debe tratarse de la misma manera que los derechos ARCO, a saber: la revocación del consentimiento, establecido en el artículo 8o. de la LFPDPPP.

Como se hizo en los puntos anteriores, se presentan en el anexo “Derechos ARCO” las obligaciones inherentes al ejercicio de estos derechos y algunas cargas procesales dependientes de este mecanismo.

2. Derecho comparado

Para llevar a cabo un análisis comparado de los regímenes de protección de datos personales es necesario tomar en cuenta el punto de partida desde el cual se realiza el estudio en cuestión. Los resultados del escrutinio comparativo entre diversos sistemas normativos dependerán del marco inicial del que se lleve a cabo la investigación. Así las cosas, para la elaboración de un estudio que tenga como objetivo analizar individualmente cada sistema y comparar los resultados de cada análisis entre sí, o bien tomar un modelo como punto de partida y resaltar las diferencias de los modelos analizados con el sistema referente.

Para el presente apartado hemos optado por el segundo modelo, al considerar que el objetivo del estudio en conjunto se cumple a cabalidad poniendo énfasis en los contrastes. Para hacer esto, se ha decidido tomar como modelo referente al sistema de protección de datos personales en

posesión de los particulares en el caso mexicano. Lo anterior tiene como fundamento el avance legislativo y reglamentario de carácter reciente en nuestro país, cuya normatividad más importante supera apenas un lustro y se encuentra en algunos temas mucho más avanzada en relación con los otros sistemas a estudio. Además, el modelo analizado en los puntos anteriores recoge casi en su totalidad los elementos torales del modelo de protección de datos personales que se ha convertido en piedra de toque para las autoridades garantes en la Resolución de Madrid.¹¹⁶

En este sentido, se analizarán los modelos europeo y norteamericano en los casos particulares de España, Inglaterra y Estados Unidos de América, con especial énfasis en los estados de Nevada, Nueva York y Nueva Jersey, a través del lente puesto por el modelo mexicano analizado con anterioridad.

A. *El modelo europeo*

El derecho a la protección de datos personales es una creación europea, en específico alemana. Contrario a la *privacy* norteamericana, como veremos más adelante, es un derecho concentrado al resguardo de un aspecto concreto de la persona: su información. Desde su nacimiento en la República Federal Alemana, mediante la sentencia del 15 de diciembre de 1983 relativa a la Ley del Censo, el derecho a la autodeterminación informativa se constituyó como un derecho fundamental.

La visión de la protección de la información personal desde la perspectiva iusfundamental, aunada al avance tecnológico en las comunicaciones y tecnologías de la información, generó que el derecho fuera adoptado progresivamente en las nuevas Constituciones europeas de la segunda mitad del siglo XX,¹¹⁷ para luego ser incorporado en los instrumentos que darían sustento a la UE.

Uno de los principales resultados de este proceso es la Directiva 95/46/CE, cuyo contenido afecta directamente las disposiciones de dos

¹¹⁶ Declaración de Madrid, *op. cit.*, nota 14.

¹¹⁷ El ejemplo español es detallado por Piñar Mañas en Murillo de la Cueva, Pablo Lucas, “La construcción del derecho a la autodeterminación informativa y las garantías para su efectividad”, *op. cit.*

de nuestros modelos normativos de análisis: el español y el del Reino Unido.

Las principales características del esquema regulatorio europeo son las siguientes: se reconoce el derecho a la protección de datos personales como un derecho fundamental; existe una normatividad general para los sectores público y privado que desarrolla profundamente las regulaciones del derecho a la protección de datos personales; se cuenta con un conjunto de principios rectores y con un órgano especializado para dar seguimiento a la implementación del cumplimiento de los principios rectores y para garantizar mediante procedimientos administrativos sencillos los derechos del titular.

En materia de principios rectores, se establecen el de licitud, lealtad, finalidad, calidad, proporcionalidad y legitimación, todos consignados en el artículo 6o. de la mencionada Directiva.

Este marco regulatorio, al igual que el mexicano, no distingue las actividades o sectores económicos para los que se lleva a cabo el tratamiento de los datos. La figura del responsable es homogénea a las definiciones mexicanas y la regulación es aplicable a la industria del juego con apuestas.

Sobre este punto, es destacable mencionar que la Comisión Europea ha explicitado la aplicación de la Directiva 95/46/CE a la industria del juego con apuestas. Ejemplo de esto es el *Libro verde sobre el juego en línea en el mercado interior*, de la siguiente manera: “En relación con la legislación derivada europea, y si bien los servicios de juego no están regulados por ninguna normativa sectorial específica a nivel de la UE, quedan, no obstante, sujetos a lo dispuesto en [la] Directiva sobre Protección de Datos”.¹¹⁸

Una de las principales diferencias entre el modelo mexicano y el europeo es el principio de legitimación en relación con el principio de consentimiento mexicano. Mientras un tratamiento legítimo se circunscribe en el caso mexicano al externamiento fehaciente y libre del consentimiento para que la información personal sea tratada, y a éste se le incluyen excepciones para su obtención, el modelo europeo reconoce cuatro supuestos en los que se considera legítimo el tratamiento:

¹¹⁸ Comisión Europea, *Libro verde sobre el juego en línea en el mercado interior*, publicado el 24 de marzo de 2011 y disponible en línea en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011DC0128&from=EN>.

- El consentimiento.
- La necesidad de tratamiento para el cumplimiento de relaciones contractuales.
- El cumplimiento de obligaciones jurídicas.
- El cumplimiento de una misión de interés público (artículo 7o., Directiva 95/46/CE).

Esta distinción es importante. Si bien algunas de estas causas de legitimación coinciden con nuestras excepciones de obtención del consentimiento, el punto de partida para el tratamiento deja claro en el modelo europeo que el tratamiento debe ajustarse a la normatividad aun y cuando no sea requerido el consentimiento, ya que se realiza el tratamiento con fundamento en una causa legítima. En contraste, el modelo mexicano causa confusión entre los responsables, ya que al excusar del único fundamento legítimo, parece que el tratamiento exceptuado lo exime del resto de sus responsabilidades.

Aunado a lo anterior, la existencia de manifestación directa del consentimiento genera una carga fuerte para el responsable, que se encuentra impedido en muchos supuestos en la realización de las actividades que relacionen datos personales, entorpeciendo sus labores naturales.

Uno de los principios considerados en el modelo mexicano y que no es desarrollado como tal en el modelo europeo es el de información. En nuestro modelo se hace efectivo a través del aviso de privacidad —con todas las obligaciones ya revisadas al respecto—, mientras que en el modelo europeo se reduce a incluir la siguiente información:

- La información del responsable y, de ser el caso, de su representante.
- Los datos personales recabados y las finalidades del tratamiento.
- Los destinatarios de los datos y sus categorías; la existencia de los derechos de acceso y rectificación correspondientes, etcétera (artículo 10, Directiva 95/46/CE).

El principio de responsabilidad tampoco se considera en el modelo europeo como un principio rector; en cambio, se le impone al responsable una serie de obligaciones en materia de seguridad de la información.

V. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN LA INDUSTRIA DEL JUEGO

Vale la pena señalar que estas últimas coinciden con las que hemos analizado en el modelo mexicano. Dentro de éstas destacan:

- El establecimiento de medidas técnicas y de organización para la prevención de su destrucción o pérdida accidental o ilícita; difusión, acceso y alteración no autorizados; o cualquier tratamiento indebido.
- La designación de encargados calificados en la materia para el tratamiento de los datos.
- La formalización contractual de las tercerizaciones de tratamientos por encargo.
- La documentación de las medidas de seguridad adoptadas (artículo 17, Directiva 95/46/CE).

Otra de las distinciones con el modelo europeo es la notificación a la autoridad de control.¹¹⁹ Esta obligación se cumple al notificar al órgano garante de cualquier sistema de tratamiento de datos personales; en consecuencia, los órganos garantes deben contar con una base de datos que contenga todos y cada uno de los sistemas de tratamiento automatizados de datos personales. Al imaginar el volumen que esta carga conlleva, no es difícil entender las razones para su supresión en la Directiva (artículo 26, Directiva 95/46/CE).

En materia de derechos, se encuentran reconocidos los cuatro derechos ARCO. El derecho de acceso incluye tanto la posibilidad de acceder a la propia información personal como a los detalles del tratamiento y los tratamientos automatizados. Por su parte, la corrección y cancelación se encuentran sujetas a que los tratamientos no se ajusten a la Directiva, sean inexactos o incompletos. Por último, el derecho de oposición se prevé para finalidades determinadas.

Como vemos, el modelo de protección de la información personal es similar al mexicano. Salvo las distinciones entre los principios de legitimación y responsabilidad, y las obligaciones relativas a la notificación de la creación de sistemas de tratamiento automatizados, son esquemas regulatorios altamente compatibles.

¹¹⁹ Aunque esta característica ha sido eliminada en las recientes actualizaciones a la Directiva en análisis, siguen vigentes para los Estados a analizar, por lo que es menester hacer mención de ella.

Lo anterior representa una ventaja competitiva para los operadores y permisionarios, quienes fácilmente pueden acceder al público europeo preocupado por la seguridad y protección de sus datos, sea en forma presencial en las salas de sorteos de números o símbolos o en centros de apuestas remotas operados en nuestro país, o en corridas de apuestas vía remota.

Es menester señalar que el bloque europeo se encuentra en proceso de actualización. Ante las reformas iniciadas en 2012 y finalmente acordadas y publicadas el 6 de mayo de 2016, los países integrantes del bloque europeo deberán actualizar su legislación interna a las nuevas normas comunitarias actualizadas a más tardar el 6 de mayo de 2018. Lo anterior debe sumarse al proceso de salida del Reino Unido de la misma comunidad, lo que potencialmente afectará tanto las normas de Inglaterra, Escocia e Irlanda del Norte, así como, sustancialmente, el alcance y proyección del modelo europeo.

Algunas de las modificaciones al marco regulatorio son:

- Eliminación de la obligación de notificación.
- Aumento en las obligaciones de seguridad.
- Previsión de herramientas sencillas para el acceso a los datos personales.
- Derecho al olvido.
- Notificación de ataque *hacker*.

Todas previstas por la legislación mexicana.

Una vez planteado el escenario europeo, la descripción de los esquemas de protección de datos tanto español como británico serán muy sucintos. Se hace énfasis en las diferencias sustantivas que no se corresponden con el modelo mexicano. El esquema que se usará empleará un recuento del entramado normativo institucional para cada país y algunos detalles importantes.

a. España

En España, el derecho a la protección de datos personales no se encuentra establecido explícitamente en el ordenamiento constitucional; sin embargo, la protección establece la limitación de la informática para

garantizar el honor, la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos (artículo 18.4 de la Constitución Española de 1978).

Bajo esta tesitura, en 1992 se promulgó la Ley Orgánica 5/1992 de Regulación del Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal (LORTAD), que tuvo el mandato de desarrollar el contenido del artículo constitucional. Esta disposición normativa fue sustituida en 1999 por la Ley Orgánica 15/1999 de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD), debido a la entrada en vigor de la Directiva 95/46/CE, desarrollada con antelación.

La aplicación de la LOPD está destinada a los datos de carácter personal registrados en soporte físico y a todas las modalidades de uso de los datos para el sector público y privado. En contraste, la normatividad mexicana está especializada en el sector privado y se encuentra en un proceso de reforma general en el sector público desde 2014. A la LOPD se le suma el Reglamento respectivo de 2007 (RDLOPD). Para dar cumplimiento a estas disposiciones normativas se creó la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD). Para el caso de las Autonomías se previó la creación de órganos garantes locales, cuya tarea es la aplicación de las normas en las esferas públicas bajo su jurisdicción; en consecuencia, podemos afirmar que para los operadores y permisionarios de casinos y figuras similares la jurisdicción queda encomendada a la AEPD.

En relación con los principios rectores, el esquema regulatorio español recoge el principio de consentimiento (artículo 6o., LOPD). Es destacable que el esquema de consentimiento español pasó integralmente al modelo mexicano y se separa del principio de legitimación europeo. El principio de calidad español incluye medidas significativamente similares a nuestros principios de proporcionalidad y finalidad (artículo 4o., LOPD).

El principio de información obliga al responsable a informar, en el momento que se obtienen los datos:

- La existencia de ficheros (bases de datos) de información personal.
- La obligatoriedad o no de la disposición de los datos (preguntas de respuesta obligatoria para la obtención de un determinado servicio).

- Las consecuencias de la obtención de los datos o la negativa a proporcionarlos.
- Identidad y domicilio del responsable.
- Los derechos ARCO (artículo 5o., LOPD).

La LOPD enumera bajo la figura de “seguridad de los datos” lo que en el modelo mexicano se estableció como principio de responsabilidad. La seguridad de los datos se centra en la creación de medidas de índole técnica y organizativa necesarias que garanticen la seguridad de los datos de carácter personal y eviten su alteración, pérdida, tratamiento o acceso no autorizado (artículo 9o., LOPD).

Se prevén medidas que el legislador español ha entendido como parte del principio de lealtad. En este sentido, el deber de secreto, las protecciones de la comunicación de los datos y el control sobre el acceso a los datos por parte de terceros se identifican con las obligaciones establecidas en este principio (artículos 10, 11 y 12, LOPD).

Por lo que hace a los derechos de los titulares, el modelo español recoge los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, aunados al derecho de consulta del Registro General de Protección de Datos. Por lo que hace al derecho de acceso, se prevé notificar sobre la información relativa a los datos del titular, el origen de los datos, así como a las comunicaciones de los mismos. El acceso está garantizado de manera gratuita y se prevén múltiples medios para su ejercicio. Los derechos de rectificación y cancelación, al igual que en el modelo europeo, se vinculan a los tratamientos que se distancien de la LOPD, sean incorrectos o incompletos. El modelo español prevé el periodo de bloqueo mencionado para el caso español y las obligaciones para los encargados arriba descritas. El derecho de oposición se encuentra relacionado con los fines de prospección y publicitarios exclusivamente. En este caso, el modelo mexicano abarca una mayor cantidad de supuestos (artículos 15, 16, 17 y 30, LOPD).

Una de las principales diferencias entre los modelos europeo y mexicano se presenta también para el caso español. Como hemos dicho, los responsables tienen la obligación de notificar y registrar los ficheros de datos personales bajo su custodia. En el caso español, dicho registro se denomina Registro General de Protección de Datos y queda bajo la supervisión de la AEPD. En contrapartida, los titulares tienen derecho a conocer

dicho registro. Para el caso mexicano esta prerrogativa no es aplicable (artículo 14, LOPD).

Como en el caso mexicano, la LOPD prevé procedimientos y cargas a los responsables para dar respuesta a las solicitudes de ejercicio de los derechos ARCO. Una característica destacable es el derecho a ser indemnizado por el daño o lesión en bienes o derechos del titular por los incumplimientos que pudiera cometer el responsable (artículos 18 y 19, LOPD).

Por último, no es óbice señalar que el modelo español también prevé infracciones, procedimientos administrativos y sanciones para salvaguardar el cumplimiento de las disposiciones en la materia. Las multas para el caso español ascienden a los 600 mil euros, esto es, superiores a doce millones de pesos.

b. Reino Unido

Al igual que en el caso español, el Reino Unido no prevé disposiciones constitucionales que garanticen específicamente el derecho a la protección de datos personales. Para las comunidades de Gales, Inglaterra e Irlanda del Norte, el derecho a la protección de datos personales tiene su origen en las normas de la comunidad europea. El modelo normativo vigente se encuentra desarrollado en la *Data Protection Act* (DPA) de 1998. Como órgano garante se estableció al *Information Commissioner* (ICO), que tiene a su cargo también, como ocurre con el INAI en el caso mexicano, la vigilancia y garantía del acceso a la información pública.

Ahora bien, por lo que hace al modelo regulatorio hemos adelantado que el modelo británico se ciñe a lo determinado por la Directiva 95/46/CE, y se concentra en el establecimiento de principios rectores, obligaciones derivadas de éstos, los derechos ARCO, procedimientos de ejercicio de derechos, procedimientos de vigilancia, un conjunto de infracciones y sanciones.

En el ámbito de los principios, se establece que la información debe ser tratada de forma justa y lícita. Este principio lo podemos identificar con el principio de licitud mexicano. Asimismo, se establece como parte del tratamiento lícito que se apegue a una finalidad legítima (parte I, catálogo 1, DPA).

Se reconocen también los principios de proporcionalidad en relación con las finalidades establecidas, la calidad de los datos, el establecimiento de finalidades determinadas y la previsión de tratamientos con atención a los derechos del titular. También se prevé el establecimiento de medidas de seguridad técnicas y administrativas para la prevención de incidentes de pérdida, destrucción o daño a los datos personales. Se identifican estas obligaciones con el principio de responsabilidad de la LFPDPPP (parte I, catálogo 1, DPA).

Aunado a lo anterior, se prevé que la información personal obtenida se encuentre destinada a finalidades limitadas, y se establecen requisitos y procedimientos para el reconocimiento de las finalidades legítimas y proporcionales al tipo de tratamiento que se quiere dar a los datos (parte I, catálogo 1, DPA).

Por su parte, se desarrolla el principio de consentimiento exclusivamente para aquellos casos en los que la obtención de los datos se da directamente del titular, o bien cuando se presentan relaciones jurídicas entre titular y responsable. A este principio se suman las excepciones para la obtención del consentimiento, cuando el tratamiento sea necesario para:

- La administración de justicia.
- El ejercicio de facultades u obligaciones establecidas en la ley.
- Las funciones de la Corona o del gobierno.
- Para el ejercicio de funciones públicas.

Al igual que los modelos español y mexicano, el caso inglés requiere el consentimiento explícito para el tratamiento de los datos personales sensibles (parte I, catálogos 2 y 3, DPA).

El modelo inglés establece como un principio el tratamiento conforme a los derechos del titular. Específicamente, se reconocen los siguientes derechos:

- El derecho de acceder a una copia de la información en resguardo.
- El derecho de oposición.
- El derecho de oponerse al tratamiento para fines publicitarios.

- El derecho a la rectificación o cancelación de datos incorrectos. El derecho a ser compensados por tratamientos inadecuados (parte II, DPA).

Al igual que el modelo español, la DPA establece el deber de informar al ICO sobre los procedimientos de datos personales que se lleven a cabo bajo la jurisdicción británica. Se señala la prohibición de tratamiento previo al registro, las características que debe tener este registro, aunado a los deberes de notificar los cambios en los detalles del procedimiento (parte III, DPA).

Finalmente, es de hacer notar que las infracciones no están determinadas en un catálogo como en los casos mexicano o español, sino que se refieren a cualquier incumplimiento de las obligaciones de la DPA. Los montos de las sanciones ascienden a las 500 mil libras. Para 2015 se impusieron 18 multas por más de 2,031,250 libras,¹²⁰ cantidad equivalente a más de 50 millones de pesos.

B. *El modelo estadounidense*

Como adelantamos en apartados anteriores, en los Estados Unidos de América existe una aproximación abismalmente distinta a las que se han presentado hasta este momento. Es correcto afirmar que no hay un esquema regulatorio integral para la protección de la información personal, sino que existe una variedad de leyes y normativas federales y estatales que protegen de una u otra manera esta información.

Como punto de partida, debemos establecer que para los norteamericanos no existe un derecho a la protección de datos personales que sea autónomo. En cambio, han desarrollado un acercamiento diferente, la denominada *privacy*. Este derecho, contrario a lo que comúnmente se piensa, no es coincidente con lo que entendemos como derecho a la vida privada o privacidad; es mucho más amplio e incluye, según Anita L. Allen, los siguientes ámbitos de protección o concepciones de *privacy*:

¹²⁰ IT Governance LTD, *Data Protection Act (DPA) and EU GDPR Penalties*, disponible en: <http://www.itgovernance.co.uk/dpa-penalties.aspx>.

- Asociativa.
- Informativa.
- Física.
- Decisional.
- Propietaria.
- Intelectual.

Sin entrar en detalles innecesarios, bajo estos ámbitos de protección se identifican desde la protección del domicilio y las comunicaciones, la protección de la información personal, hasta el ejercicio del derecho al aborto. El ámbito que nos interesa es la denominada *informational privacy*, que Allen define como “el acceso limitado a la información personal o sensible, confidencial y la anonimidad”. Se debe entender esta última como el acceso limitado a la información relativa a las personas y el control sobre esta información.¹²¹ Una vez dicho lo anterior, es preciso identificar algunas características del modelo norteamericano de regulación en materia de protección de datos personales.

El entramado normativo es disgregado en dos vertientes: sectorial y federado. Por sectorial nos referimos a la existencia de normas para diversas ramas de las actividades económicas privadas y del sector público; por ejemplo, existen normas para el resguardo de la información financiera, como la *Fair Credit Reporting Act* (FCRA) y la *Fair and Accurate Credit Transactions Act* (FACTA); para el sector salud, la *Health Insurance Portability and Accountability Act*; o bien, para la protección de grupos vulnerables, la *Children’s Online Privacy Protection Act* (COPPA), para el caso de los menores de edad que realicen actividades en línea.

La diversidad normativa respecto al nivel de gobierno es también importante. En este sentido, se encuentran regulaciones federales como las antes mencionadas, así como normas locales que desarrollan la protección de la información en la jurisdicción de los estados que integran la unión americana. Un caso paradigmático es el de California, que cuenta con un gran desarrollo en la materia a través de la *Online Privacy Protection Act* de 2003 (OPPA).

¹²¹ Cfr. Allen, Anita L., “First Amendment Privacy and the Battle for Progressively Liberal Social Change”, *Journal of Constitutional Law*, Universidad de Pensilvania, 2012, pp. 886-888.

Por lo que hace a las autoridades garantes de este derecho, la multiplicidad de normas, sectores y niveles normativos genera un entramado complejo y difícil de seguir para determinar qué autoridad es competente para dar seguimiento al cumplimiento e infracciones cometidas respecto a la información personal. El principal ente regulador es la *Federal Trade Commission* (FTC), que tiene a su cargo la vigilancia de la *Federal Trade Commission Act* de 1914, en cuya sección 5 se establece que quedan prohibidas las prácticas injustas o negligentes que afecten el comercio. Bajo este pequeño enunciado, la FTC ha podido imponer hasta 32.5 millones de dólares en multas por conductas contrarias a la privacidad de los usuarios.

El sector del juego con apuestas en los Estados Unidos de América no cuenta con regulación particular. En cambio, le son aplicables de manera indirecta las obligaciones relativas a la información financiera y para la prevención de fraudes y robo de identidad, o bien aquellas que regulan genéricamente a los comercios.

Ahora bien, como foco de atención para este trabajo se ha previsto el análisis de los estados de Nevada, Nueva Jersey y Nueva York en los Estados Unidos de América. Es preciso hacer notar que la falta de uniformidad en la regulación de sector a sector y de estado a estado complica en demasía la ubicación de obligaciones particulares para los operadores de casinos.

a. Nevada

De acuerdo con Karl Rutledge, Glenn Light y Kade Miller,¹²² las principales obligaciones en materia de información personal para los casinos en el estado de Nevada son las contenidas en el capítulo 603 A de los Estatutos Revisados de Nevada concernientes a la seguridad de la información personal. De éstas destacan:

- Establecer medidas para la eliminación de registros de información personal cuando sean innecesarios.
- Establecer medidas de seguridad para proteger la información personal contra incidentes no autorizados que comprenden: el

¹²² Light, Glenn *et al.*, “Casino Player Clubs & Nevada’s Data Protection Requirements”, *Gaming Management*, diciembre de 2013.

acceso, la obtención, destrucción, alteración o publicación de la información personal.

- Formalización vía contractual si se pretende publicar información personal.
- Adoptar medidas de seguridad altas para el caso del pago y transferencia de información derivados del uso de tarjetas bancarias.
- Notificación en caso de vulneración de las medidas de seguridad.

Como podemos observar, estas obligaciones se identifican con algunas de las revisadas para los casos europeo y mexicano. En particular, aquellas derivadas de los principios de responsabilidad y proporcionalidad establecidos en el caso mexicano.

b. Nueva Jersey

Para el caso de Nueva Jersey, encontramos leyes que pretenden proteger la información personal de los titulares; sin embargo, la única aplicable directamente a los casinos es el título 56:8-163 de los Estatutos del estado, que se refiere a la notificación de vulneraciones a las medidas de seguridad establecidas para la información personal.

c. Nueva York

Si bien el estado de Nueva York tiene una regulación bastante parecida al modelo europeo respecto a la información personal tratada por autoridades, la *Personal Privacy Protection Law* (Public Officers Law, artículo 6-A, secciones 91-99) de 1984, para el rubro de casinos y otros tipos de comercio no se encontraron datos que permitan identificar obligaciones particulares, con excepción de lo establecido en la *New York General Business Law 899* (*Notification; person without valid authorization has acquired private information*), que establece la obligación y características que debe tener la notificación de vulneraciones a las medidas de seguridad para la información personal.

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

VI. PERSPECTIVA DE DERECHO COMPARADO

- 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.

VII. ANEXOS EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

1. *Principio de licitud*

Obligaciones	Infracción correlacionada (artículo 63, LFPDPPP)	Sanción máxima (UUMA)	Monto	Medidas de prevención
Observar los principios de licitud, consentimiento, información, calidad, finalidad, lealtad, proporcionalidad y responsabilidad.	IV	960,000	\$70,118,400.00	Generar y mantener un protocolo de tratamiento de datos personales que considere todos los principios rectores, así como realizar auditorías periódicas de cumplimiento de éste.
Recabar los datos y tratarlos conforme a la ley y normatividad aplicable.	IV	960,000	\$70,118,400.00	Mapear los procesos que dentro de la organización recaben datos personales de trabajadores, clientes, usuarios, visitantes, etcétera, y dar cumplimiento a los principios de información y consentimiento.
Tomar medidas jurídicas y administrativas para que los términos de la relación descrita en el aviso de privacidad sean respetados por el responsable, sus trabajadores y, en su caso, el encargado.	IV	960,000	\$70,118,400.00	Obligar, mediante cláusulas contractuales específicas, a los trabajadores, encargados y demás terceros que participen en el tratamiento de datos personales para velar por la aplicación de los términos del aviso de privacidad.

Obligaciones	Infracción correlacionada (artículo 63, LFPDPPP)	Sanción máxima (UUMA)	Monto	Medidas de prevención
Vigilar que durante el tratamiento se respete la legislación nacional y supranacional.	IV	960,000	\$70,118,400.00	Generar y mantener un protocolo de tratamiento de datos personales que considere todos los principios rectores, así como realizar auditorías periódicas de cumplimiento de éste.
Asegurar el deber de confidencialidad de los terceros (trabajadores y encargados) que participen en el tratamiento de los datos personales.	VIII	1,280,000	\$93,491,200.00	Obligar, mediante cláusulas contractuales específicas, a los trabajadores, encargados y demás terceros que participen en el tratamiento de datos personales para velar el deber de confidencialidad de los datos.
Obtener datos de forma honesta (con el conocimiento y consentimiento del titular).	XIII, XV, XVI	1,280,000	\$93,491,200.00	Mapear los procesos que dentro de la organización recaben datos personales de trabajadores, clientes, usuarios, visitantes, etcétera, y dar cumplimiento a los principios de información y consentimiento.

2. Principio de consentimiento

Obligaciones	Infracción correlacionada (artículo 63, LFPDPPP)	Sanción máxima (UUMA)	Monto	Medidas de prevención
Recabar el consentimiento expreso del titular para datos patrimoniales o financieros.	IV	960,000	\$70,118,400.00	Evaluar la naturaleza de los datos en tratamiento; de ser financieros o patrimoniales, se requiere el consentimiento expreso del titular. Se pueden establecer mecanismos en los formularios de apertura de cuenta, casillas en los formularios en línea que recaben la información relacionada a las formas de pago, o cualquier otro medio que fehacientemente documente que se recabó este tipo de consentimiento.

Obligaciones	Infracción correlacionada (artículo 63, LFPDPPP)	Sanción máxima (UUMA)	Monto	Medidas de prevención
<p>Recabar el consentimiento expreso para el tratamiento distinto a las finalidades necesarias a las relaciones jurídicas que dan origen al tratamiento.</p> <p>Recabar el consentimiento expreso y por escrito para el tratamiento de datos sensibles.</p>	IV	960,000	\$70,118,400.00	<p>Evaluar la naturaleza de los datos en tratamiento; de ser financieros o patrimoniales, se requiere el consentimiento expreso del titular. Se pueden establecer mecanismos en los formularios de apertura de cuenta, casillas en los formularios en línea que recaben la información relacionada a las formas de pago, o cualquier otro medio que fehacientemente documente que se recabó este tipo de consentimiento. Para el caso de los datos sensibles, deberá ser mediante firma autógrafa o electrónica. En el caso de datos que no correspondan a las categorías anteriores, pero que tengan una finalidad no natural a la relación jurídica entre titular y responsable, se debe obtener también el consentimiento expreso.</p>
<p>Facilitar medios sencillos y gratuitos para manifestar el consentimiento expreso.</p>	IV	960,000	\$70,118,400.00	<p>Una opción práctica es el establecimiento de casillas en formularios en los que se seleccione “Acepto.” o “No acepto.” en medios físicos, electrónicos, incluso vía telefónica.</p>

Obligaciones	Infracción correlacionada (artículo 63, LFPDPPP)	Sanción máxima (UUMA)	Monto	Medidas de prevención
Recabar el consentimiento del titular en los medios y formas establecidos por la norma.	XIII	1,280,000	\$93,491,200.00	Establecer mecanismos confiables para la obtención del consentimiento expreso por escrito.
Recabar el consentimiento expreso y por escrito de los titulares de los datos sensibles, acompañado de firma autógrafa, electrónica o medios confiables de autenticación.	XIII	1,280,000	\$93,491,200.00	
Relacionar el consentimiento de tratamiento de datos a una finalidad o finalidades determinadas.	XV	1,280,000	\$93,491,200.00	Estudiar adecuadamente las finalidades necesarias en las actividades de la empresa y establecerlas debidamente en el aviso de privacidad. Delimitar el tratamiento a las finalidades establecidas en el aviso de privacidad.
Brindar medios sencillos y gratuitos para la revocación del consentimiento, al menos por los medios por los que hubiera sido obtenido en origen.	XVI	1,280,000	\$93,491,200.00	Es recomendable incluir a la revocación del consentimiento en los procesos de ejercicio de los derechos ARCO.
De ser revocado el consentimiento, se deberá comunicar a los encargados esta decisión del titular para que éstos a su vez efectúen las acciones conducentes.	XVI	1,280,000	\$93,491,200.00	La revocación del consentimiento debe ser comunicada al encargado para que inmediatamente suspenda los tratamientos llevados a cabo y, de ser viable, bloquee y suprima la información.

3. Principio de información

Obligaciones	Infracción correlacionada (artículo 63, LFPDPPP)	Sanción máxima (UUMA)	Monto	Medidas de prevención
Informar al titular en el aviso de privacidad de los datos que son recabados y la finalidad del tratamiento.	IV	960,000	\$70,118,400.00	Para la elaboración del aviso de privacidad se recomienda evaluar las actividades administrativas que se realizan en la organización que implican un tratamiento de datos personales, reconocer las finalidades naturales y secundarias del tratamiento, los datos personales necesarios, su categoría y grado de sensibilidad. Una vez monitoreado lo anterior, se deberá dar cumplimiento a todas las obligaciones que deben contener estos documentos.
Integrar y dar a conocer el aviso de privacidad en el que se incluyan: la identidad y domicilio del responsable; las finalidades del tratamiento; los datos que se recaban; la mención expresa de tratamiento de datos sensibles, de ser el caso; las opciones para la limitación del uso o divulgación de los datos; los medios para ejercer los derechos ARCO y la revocación del consentimiento, y los medios de comunicación de los cambios en el propio aviso de privacidad.	V	960,000	\$70,118,400.00	
Informar al titular en el aviso de privacidad la existencia y las características del tratamiento de datos personales.	V	960,000	\$70,118,400.00	

Obligaciones	Infracción correlacionada (artículo 63, LFPDPPP)	Sanción máxima (UUMA)	Monto	Medidas de prevención
Dar a conocer el aviso de privacidad en medios impresos, digitales, visuales, sonoros, etcétera, en el momento de recabar los datos. El aviso se comunicará de manera integral cuando se recaben los datos personalmente, o bien de manera simplificada (identidad y domicilio del responsable, las finalidades del tratamiento y los medios para conocer el aviso completo) cuando se recaben los datos por medios alternos, como vía telefónica, videgrabación, etcétera.	IV	960,000	\$70,118,400.00	Identificar los medios por los que se recaban los datos personales y dar cuenta de las obligaciones derivadas del principio de información, dependiendo de la manera en la que se obtienen. Cuidar en todo momento los elementos mínimos que debe contener el aviso de privacidad mínimo, el aviso de privacidad simplificado y el aviso de privacidad completo.
Dar a conocer el aviso de privacidad cuando los datos del titular hayan sido recabados de manera indirecta. De ser imposible o genere esfuerzos desproporcionados se deben implementar, previa autorización, medidas compensatorias.	IV	960,000	\$70,118,400.00	
Comunicar el aviso de privacidad y las finalidades acordadas con el titular a los terceros nacionales o extranjeros cuando se les transfieran datos personales.	IV	960,000	\$70,118,400.00	

Obligaciones	Infracción correlacionada (artículo 63, LFPDPPP)	Sanción máxima (UUMA)	Monto	Medidas de prevención
Comunicar a los titulares el aviso de privacidad al momento del contacto entre el titular y los medios automatizados, electrónicos u ópticos que recaben datos personales.	IV	960,000	\$70,118,400.00	
Comunicar el aviso de privacidad al momento de recabar los datos personales de manera directa del titular.	IV	960,000	\$70,118,400.00	
Establecer mecanismos en el aviso de privacidad para que se posibilite al titular de los datos a consentir o manifestar su negativa en el tratamiento de sus datos para finalidades que no son necesarias en la relación jurídica entre responsable y titular (como el caso de la publicidad).	IV	960,000	\$70,118,400.00	Una opción práctica es el establecimiento de casillas en formularios en los que se seleccione “Acepto.” o “No acepto.” en medios físicos o electrónicos, incluso vía telefónica.
No dar uso de la información personal para finalidades distintas a las originalmente establecidas sin haber comunicado al titular previamente el aviso de privacidad.	IX	1,280,000	\$93,491,200.00	Identificar las finalidades del tratamiento y minimizar la cantidad de datos personales que se utilizan. Nunca dar uso para finalidades distintas a las establecidas originalmente.

Obligaciones	Infracción correlacionada (artículo 63, LFPDPPP)	Sanción máxima (UUMA)	Monto	Medidas de prevención
Establecer los mecanismos para la revocación del consentimiento en el aviso de privacidad, que podrá ser total o para determinadas finalidades.	XIX	N/A	N/A	Es recomendable incluir la revocación del consentimiento en los procesos de ejercicio de los derechos ARCO.
Informar al titular de las decisiones automatizadas de las que es objeto a partir de su información personal.	XIX	N/A	N/A	Monitorear las actividades de la organización y evaluar si existen medios automatizados que decidan, sin la participación humana, sobre derechos y obligaciones del titular. De ser el caso, se debe informar en el aviso de privacidad.

4. Principio de calidad

Obligaciones	Infracción correlacionada (artículo 63, LFPDPPP)	Sanción máxima (UUMA)	Monto	Medidas de prevención
Realizar acciones mediante las cuales se procure que los datos sean correctos, es decir, que coincidan con la realidad del titular y actualizados para la finalidad prevista.	VI	960,000	\$70,118,400.00	Identificar las finalidades del tratamiento y minimizar la cantidad de datos personales que se utilizan. Es preferible evitar el uso de datos sensibles.
Adoptar mecanismos administrativos para que los datos personales sean exactos, pertinentes, correctos y actualizados para prevenir afectaciones al titular.	VI	960,000	\$70,118,400.00	
Adoptar medidas para asegurar la calidad de los datos personales cuando éstos no fueron obtenidos del titular.	IV	960,000	\$70,118,400.00	Evaluar los métodos por los cuales se recaba la información personal y mantener mecanismos que garanticen la calidad de los datos personales.
Hacer las gestiones correspondientes para que los derechos ARCO sean debidamente ejercidos ante los terceros a los que el responsable haya transferido los datos.	VI	960,000	\$70,118,400.00	Obligar, mediante cláusulas contractuales específicas, a los trabajadores, encargados y demás terceros que participen en el tratamiento de datos personales, para velar por la aplicación de los términos del aviso de privacidad.

5. Principio de finalidad

Obligaciones	Infracción correlacionada (artículo 63, LFPDPPP)	Sanción máxima (UUMA)	Monto	Medidas de prevención
Cancelar los datos personales una vez que se cumpla la finalidad prevista. Se debe tomar en cuenta la legislación aplicable en términos de prescripción de obligaciones, etcétera.	IV	960,000	\$70,118,400.00	Establecer protocolos y procedimientos para dar tratamiento a las solicitudes de cancelación. Evaluar los datos personales y los tipos de relaciones jurídicas para determinar los plazos de bloqueo correspondientes, así como establecer medios y mecanismos para la supresión de los datos personales. Documentar las actividades relativas a los procedimientos.
En materia de datos personales referidos a incumplimientos contractuales (como adeudos, etcétera) se deben cancelar los datos personales setenta y dos meses después del incumplimiento.	IV	960,000	\$70,118,400.00	Documentar las actividades relativas a los procedimientos.
Dejar de tratar los datos personales del titular cuando éste ejerza el derecho de oposición a una finalidad determinada y ésta sea procedente.	XVI	1,280,000	\$93,491,200.00	Establecer protocolos y procedimientos para dar tratamiento a las solicitudes de revocación. Documentar las actividades relativas a los procedimientos.

Obligaciones	Infracción correlacionada (artículo 63, LFPDPPP)	Sanción máxima (UUMA)	Monto	Medidas de prevención
Se deben tratar los datos personales exclusivamente para las finalidades previstas en el aviso de privacidad. Se debe recabar nuevamente el consentimiento si se pretende dar tratamiento para finalidades no previstas originalmente.	IX	1,280,000	\$93,491,200.00	Identificar las finalidades del tratamiento y minimizar la cantidad de datos personales que se utilizan. Es preferible evitar el uso de datos sensibles.

6. Principio de lealtad

Obligaciones	Infracción correlacionada (artículo 63, LFPDPPP)	Sanción máxima (UUMA)	Monto	Medidas de prevención
Adoptar medidas para garantizar el debido tratamiento, privilegiando los derechos e intereses del titular y la expectativa razonable de privacidad.	IV	960,000	\$70,118,400.00	La responsabilidad en el tratamiento de los datos personales reflejada en medidas de prevención, esquemas de autorregulación, certificación, etcétera, son de vital importancia en el momento en el que el órgano garante determina las sanciones. El cabal cumplimiento de las obligaciones no sólo previene las sanciones, sino que apuntala la confianza y reputación de la organización.
Obtener datos de forma honesta (con el conocimiento y consentimiento del titular).	XIII, XV, XVI	1,280,000	\$93,491,200.00	Mapear los procesos que dentro de la organización recaben datos personales de trabajadores, clientes, usuarios, visitantes, etcétera, y dar cumplimiento a los principios de información y consentimiento.

7. Principio de proporcionalidad

Obligaciones	Infracción correlacionada (artículo 63, LFPDPPP)	Sanción máxima (UUMA)	Monto	Medidas de prevención
Tratar exclusivamente aquellos datos que sean necesarios para las finalidades establecidas. Lo anterior debe tomarse con especial cuidado para los denominados datos sensibles.	IV	960,000	\$70,118,400.00	Identificar las finalidades del tratamiento y minimizar la cantidad de datos personales que se utilizan. Es preferible evitar el uso de datos sensibles.
Recabar y tratar la menor cantidad de datos posibles en relación con la finalidad establecida.	IV	960,000	\$70,118,400.00	
Conservar los datos únicamente en los periodos que sean necesarios para dar cumplimiento a la finalidad que origina el tratamiento.	IV	960,000	\$70,118,400.00	Establecer calendarios y proyecciones de escenarios para el tratamiento de datos personales y el inicio de los procedimientos de cancelación, bloqueo y supresión. Se deben tomar en consideración los plazos de caducidad y prescripción de obligaciones civiles, mercantiles, laborales y fiscales.

Obligaciones	Infracción correlacionada (artículo 63, LFPDPPP)	Sanción máxima (UUMA)	Monto	Medidas de prevención
No crear bases de datos que contengan datos sensibles sin justificar su necesidad.	XVIII	1,280,000	\$93,491,200.00	Al crear bases con datos personales sensibles se debe justificar la necesidad de su existencia.
Evaluar y verificar que las medidas de seguridad adoptadas para el resguardo de la información personal sean iguales o mayores a las genéricas de la unidad económica. Se dará un cuidado especial cuando las consecuencias de un potencial tratamiento inadecuado esté relacionado con datos sensibles o tenga consecuencias graves para sus titulares.	IV	960,000	\$70,118,400.00	Evaluar y verificar que las medidas de seguridad adoptadas para el resguardo de la información personal sean iguales o mayores a las genéricas de la unidad económica. Se dará un cuidado especial cuando las consecuencias de un potencial tratamiento inadecuado esté relacionado con datos sensibles o tenga consecuencias graves a sus titulares.
Establecer medidas de seguridad administrativas, técnicas y físicas que permitan proteger los datos contra daño, pérdida, alteración, destrucción o el uso, acceso o tratamiento no autorizados.	IV	960,000	\$70,118,400.00	

Obligaciones	Infracción correlacionada (artículo 63, LFPDPPP)	Sanción máxima (UUMA)	Monto	Medidas de prevención
Determinar adecuadamente las medidas de seguridad, tomando en cuenta: 1) El riesgo inherente al tipo de dato personal. 2) El grado de sensibilidad. 3) El desarrollo tecnológico. 4) Las consecuencias de una posible vulneración.	IV	960,000	\$70,118,400.00	
Actualizar las medidas de seguridad si se modifica el nivel de riesgo, se presenta una vulneración o exista una afectación a los datos personales. Monitorear, documentar y, en su caso, actualizar una vez al año las medidas si se tratan datos sensibles.	IV	960,000	\$70,118,400.00	
Informar inmediatamente a los titulares cuando las medidas de seguridad sean vulneradas y esta vulneración pueda afectar los derechos patrimoniales o morales del titular.	IV	960,000	\$70,118,400.00	Generar protocolos, alertas y llevar a cabo simulacros para los supuestos en los que la información personal en resguardo de la organización sea vulnerada.

Obligaciones	Infracción correlacionada (artículo 63, LFPDPPP)	Sanción máxima (UUMA)	Monto	Medidas de prevención
Si se vulneran las medidas de seguridad, se deberá comunicar la naturaleza del incidente, los datos afectados, recomendaciones para la minimización de efectos negativos, las acciones correctivas inmediatas y los medios para obtener mayor información sobre el incidente.	IV	960,000	\$70,118,400.00	
Analizar y documentar las causas por las que se hubiera presentado la vulneración de seguridad e implementar medidas correctivas.	IV	960,000	\$70,118,400.00	
Velar y responder por el tratamiento de los datos personales en su custodia.	IV	960,000	\$70,118,400.00	La responsabilidad del tratamiento de los datos personales reflejada en medidas de prevención, esquemas de autorregulación, certificación, etcétera, son de vital importancia en el momento en el que el órgano garante determina las sanciones. El cabal cumplimiento de las obligaciones no sólo previene las sanciones, sino que apuntala la confianza y reputación de la organización.

Obligaciones	Infracción correlacionada (artículo 63, LFPDPPP)	Sanción máxima (UUMA)	Monto	Medidas de prevención
Si se lleva a cabo algún tratamiento de datos por un encargado, se debe formalizar la relación vía contractual.	IV	960,000	\$70,118,400.00	Toda subcontratación que se realice debe formalizarse y documentarse en instrumentos consensuales.
Vigilar que si el encargado subcontrata servicios que se relacionen directamente con el tratamiento de datos personales, sean autorizados y documentados por el responsable.	IV	960,000	\$70,118,400.00	
Formalizar y documentar cualquier transferencia de datos nacional o internacional.	X	1,280,000	\$93,491,200.00	

8. Principio de responsabilidad

Obligaciones	Infracción correlacionada (artículo 63, LFPDPPP)	Sanción máxima (UUMA)	Monto	Medidas de prevención
Evaluar y verificar que las medidas de seguridad adoptadas para el resguardo de la información personal sean iguales o mayores a las genéricas de la unidad económica. Se dará un cuidado cuando las consecuencias de un potencial tratamiento inadecuado esté relacionado con datos sensibles o tenga consecuencias graves para sus titulares.	IV	960,000	\$70,118,400.00	Evaluar y verificar que las medidas de seguridad adoptadas para el resguardo de la información personal sean iguales o mayores a las genéricas de la unidad económica. Se dará un cuidado especial cuando las consecuencias de un potencial tratamiento inadecuado esté relacionado con datos sensibles o tenga consecuencias graves para sus titulares.
Establecer medidas de seguridad administrativas, técnicas y físicas que permitan proteger los datos contra daño, pérdida, alteración, destrucción o el uso, acceso o tratamiento no autorizados.	IV	960,000	\$70,118,400.00	
Determinar adecuadamente las medidas de seguridad, tomando en cuenta: 1) El riesgo inherente al tipo de dato personal. 2) El grado de sensibilidad. 3) El desarrollo tecnológico. 4) Las consecuencias de una posible vulneración.	IV	960,000	\$70,118,400.00	

Obligaciones	Infracción correlacionada (artículo 63, LFPDPPP)	Sanción máxima (UUMA)	Monto	Medidas de prevención
Actualizar las medidas de seguridad si se modifica el nivel de riesgo, se presenta una vulneración o existe una afectación a los datos personales. Monitorear, documentar y, en su caso, actualizar una vez al año las medidas si se tratan datos sensibles.	IV	960,000	\$70,118,400.00	
Informar inmediatamente a los titulares cuando las medidas de seguridad sean vulneradas y esta vulneración pueda afectar los derechos patrimoniales o morales del titular.	IV	960,000	\$70,118,400.00	Generar protocolos, alertas y llevar a cabo simulacros para los supuestos en los que la información personal en resguardo de la organización sea vulnerada.
Si se vulneran las medidas de seguridad, se deberá comunicar la naturaleza del incidente, los datos afectados, recomendaciones para la minimización de efectos negativos, las acciones correctivas inmediatas y los medios para obtener mayor información sobre el incidente.	IV	960,000	\$70,118,400.00	

Obligaciones	Infracción correlacionada (artículo 63, LFPDPPP)	Sanción máxima (UUMA)	Monto	Medidas de prevención
Analizar y documentar las causas por las que se hubiera presentado la vulneración de seguridad e implementar medidas correctivas.	IV	960,000	\$70,118,400.00	
Velar y responder por el tratamiento de los datos personales en su custodia.	IV	960,000	\$70,118,400.00	La responsabilidad del tratamiento de los datos personales reflejada en medidas de prevención, esquemas de autorregulación, certificación, etcétera, son de vital importancia en el momento en el que el órgano garante determina las sanciones. El cabal cumplimiento de las obligaciones no sólo previene las sanciones, sino que apuntala la confianza y reputación de la organización.

Obligaciones	Infracción correlacionada (artículo 63, LFPDPPP)	Sanción máxima (UUMA)	Monto	Medidas de prevención
Si se lleva a algún tratamiento de datos por un encargado, se debe formalizar la relación vía contractual.	IV	960,000	\$70,118,400.00	Toda subcontratación que se realice debe formalizarse y documentarse en instrumentos consensuales.
Vigilar que si el encargado subcontrata servicios que se relacionen directamente con el tratamiento de datos personales, sean autorizados y documentados por el responsable.	IV	960,000	\$70,118,400.00	
Formalizar y documentar cualquier transferencia de datos nacional o internacional.	X	1,280,000	\$93,491,200.00	

9. *Derechos ARCO*

Obligaciones	Infracción correlacionada (artículo 63, LFPDPPP)	Sanción máxima (UUMA)	Monto	Medidas de prevención
Informar cabalmente al titular de los datos, o a su representante legal, sobre el fundamento y motivación ante la negativa de realización del ejercicio de un derecho ARCO.	II	960,000	\$70,118,400.00	Capacitar al personal encargado o contratar personal con conocimiento técnico en la tramitación de solicitudes de ejercicio de los derechos ARCO.
Comunicar las causas de la ampliación para responder a las solicitudes de ejercicio de los derechos ARCO dentro del plazo original establecido.	II	960,000	\$70,118,400.00	
Justificar la negativa de ejercicio de los derechos ARCO, así como los medios de defensa con los que cuenta el titular.	II	960,000	\$70,118,400.00	

Obligaciones	Infracción correlacionada (artículo 63, LFPDPPP)	Sanción máxima (UUMA)	Monto	Medidas de prevención
Dar respuesta, invariablemente, a las solicitudes de revocación del consentimiento.	II	960,000	\$70,118,400.00	Establecer mecanismos que posibiliten dar respuesta a todas las solicitudes de derechos ARCO.
Dar, invariablemente, respuesta a cualquier solicitud de ejercicio de derechos ARCO durante los 20 días siguientes a la recepción de la solicitud.	II	960,000	\$70,118,400.00	
Dar, invariablemente, respuesta a cualquier solicitud de ejercicio de derechos ARCO durante los 20 días siguientes a la recepción de la solicitud. El plazo puede, justificando las razones para ello, ser ampliado por otros 20 días.	II	960,000	\$70,118,400.00	

Obligaciones	Infracción correlacionada (artículo 63, LFPDPPP)	Sanción máxima (UUMA)	Monto	Medidas de prevención
<p>Ante una solicitud procedente de cancelación, el responsable deberá:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Determinar los plazos de prescripción o caducidad de obligaciones que se vinculen a los datos en tratamiento. 2) Comunicar los detalles del periodo de bloqueo al titular. 3) Observar las medidas de seguridad adecuadas para el bloqueo. 4) Poner los datos en periodo de bloqueo por el tiempo correspondiente. 5) Suprimir los datos una vez transcurrido el periodo de bloqueo. 	I, II y XVII	1,280,000	\$93,491,200.00	<p>Establecer protocolos y procedimientos para dar tratamiento a las solicitudes de cancelación. Evaluar los datos personales y los tipos de relaciones jurídicas para determinar los plazos de bloqueo correspondientes, así como establecer medios y mecanismos para la supresión de los datos personales.</p> <p>Documentar las actividades relativas a los procedimientos.</p>
<p>Dar a conocer la información solicitada por el titular <i>in situ</i>, mediante las copias simples o cualquier medio tecnológico que sea legible y comprensible para el titular.</p>	I y II	960,000	\$70,118,400.00	<p>Dar respuesta y cumplimiento a las solicitudes de acceso del titular.</p>

Obligaciones	Infracción correlacionada (artículo 63, LFPDPPP)	Sanción máxima (UUMA)	Monto	Medidas de prevención
Designar a una persona o departamento de datos personales para la tramitación de derechos ARCO. Fomentar la protección de datos personales dentro de la organización.	II	960,000	\$70,118,400.00	Capacitar y designar a una persona o área de la organización para la atención de las solicitudes de derechos ARCO. Establecer dentro de la organización programas de capacitación y sensibilización sobre la protección de datos personales.
Comunicar la determinación respecto a una solicitud de ejercicio de derechos ARCO en los 20 días y hacerla efectiva, de ser procedente, durante los 15 días siguientes a la respuesta.	II	960,000	\$70,118,400.00	Establecer procedimientos y protocolos para la atención de solicitudes, tomando en consideración los plazos establecidos en la normatividad.
Poner a disposición del titular medios remotos o locales de comunicación electrónica para la interposición de solicitudes de ejercicio de los derechos ARCO.	XIX	N/A	N/A	La manera más sencilla para llevar a cabo esta obligación es el establecimiento de medios electrónicos para el ejercicio de los derechos ARCO, ya sea páginas Web, cuentas de correo electrónico, aplicaciones móviles o, incluso, centros de atención telefónica dedicados a este rubro.
Establecer mecanismos para facilitar (formularios, sistemas, etcétera) el ejercicio de los derechos ARCO y comunicarlos en el aviso de privacidad.	XIX	N/A	N/A	

Obligaciones	Infracción correlacionada (artículo 63, LFPDPPP)	Sanción máxima (UUMA)	Monto	Medidas de prevención
Establecer, forzosamente, un medio gratuito para el ejercicio de los derechos ARCO.	XIX	N/A	N/A	Diversificar los medios para el ejercicio de los derechos ARCO.
Establecer y documentar los procedimientos de cancelación en los que consten los periodos de bloqueo, supresión y cancelación.	XVII	1,280,000	\$93,491,200.00	Documentar cada fase del procedimiento de cancelación.
De ser requerido, demostrar el cumplimiento de los plazos para el periodo de bloqueo, supresión y cancelación de los datos personales.	XVII	1,280,000	\$93,491,200.00	

VIII. BIBLIOGRAFÍA

1. *México*

A. *Iniciativas*

Iniciativa de Ley de Juegos con Apuestas, Sorteos y Casinos, *Gaceta Parlamentaria* del 3 de marzo de 1999.

Iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos, *Gaceta Parlamentaria* del 29 de abril de 2004.

Iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos, *Gaceta Parlamentaria* del 11 de diciembre de 2008.

Iniciativa de Ley Federal de Juegos, *Gaceta Parlamentaria* del 23 de abril 2013.

Iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos, *Gaceta Parlamentaria* del 27 de noviembre de 2014.

B. *Ejecutorias*

Ejecutoria dictada en la controversia constitucional 97/2004, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 22 de enero de 2007.

Ejecutoria dictada en la controversia constitucional 123/2012, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 13 de noviembre de 2013.

Ejecutoria dictada en la controversia constitucional 114/2013, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 18 de enero de 2016.

C. *Jurisprudencia*

Jurisprudencia P./J. 100/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, julio de 2009, p. 1542.

- Tesis I.7o.A.713 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXII, agosto de 2010, p. 2301.
- Tesis I.7o.A.712 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXII, agosto de 2010, p. 2302.
- Tesis 2a. XI/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. II, febrero de 2014, p. 1514.
- Tesis 2a. XII/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. II, febrero de 2014, p. 1515.
- Tesis 2a. IX/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. II, febrero de 2014, p. 1516.
- Tesis 2a. X/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. II, febrero de 2014, p. 1517.
- Tesis P./J. 143/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXI, enero de 2010, p. 1622.
- Tesis P./J. 139/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXI, enero de 2010, p. 1620.

D. Páginas de internet

PROFECO, *Los siete derechos básicos del consumidor*, disponible en: <http://www.profeco.gob.mx/saber/derechos7.asp>.

2. España, Reino Unido y Estados Unidos de América

A. Artículos de revistas

- ANDRLE, John D., “A Winning Hand: A Proposal for an International Regulatory Schema with Respect to the Growing Online Gambling Dilemma in the United States”, *UNLV Gaming Research & Review Journal*, vol. 10, núm. 1, Estados Unidos, 2005, disponible en: <http://digitalscholarship.unlv.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1152&context=grrj>.
- BOTO, Alejandra, “A New Legislative Framework for Online Gaming in Spain”, *UNLV Gaming Law Journal*, vol. 4, núm. 1, 30 de abril de 2013, disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/10678838.pdf>.

- BYBEE, Shannon, “The Legal Status of Gaming and its Impact on Licensing”, *Gaming Research & Review Journal*, vol. 2, núm. 1, Estados Unidos, 1995, disponible en: <http://digitalscholarship.unlv.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1243&context=grrj>.
- FAISS, Robert D. y GEMIGNANI, Gregory R., *Nevada Gaming Licensing, Qualifications, Standards, and Procedures*, Ocasional papers, núm. 11, Las Vegas, Universidad de Nevada, octubre de 2011, disponible en: http://gaming.unlv.edu/papers/cgr_op11_faiss_gemignani.pdf.
- FENICH, George G., “A Chronology of (Legal) Gaming in the U.S.”, *Gaming Research & Review Journal*, vol. 3, núm. 2, Estados Unidos, 1996, disponible en: <http://digitalscholarship.unlv.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1223&context=grrj>.
- GERD, Alexander, “The U.S. on Tilt: Why the Unlawful Internet Gambling Enforcement act is a Bad Bet”, *Duke Law & Technology Review*, núm. 5, Estados Unidos, 2008, disponible en: <http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1181&context=dltr>.
- JINGOLI, Thomas A., “New Jersey Licensing Issues: Applications and Investigations”, *Gaming Research and Review Journal*, vol. 2, núm. 1, Estados Unidos, 1995, disponible en: <http://digitalscholarship.unlv.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1244&context=grrj>.
- REITH, Gerda y SCOTTISH CENTRE FOR SOCIAL RESEARCH, *Research on Social Impacts of Gambling: Final Report*, Escocia, 2006, disponible en: http://www.gla.ac.uk/media/media_34552_en.pdf.

B. Casos

- Caso de la Corte de Apelaciones de Estados Unidos, quinto circuito: MasterCard Int’l Inc., Internet Gambling Litigation. 313 F.3d 257 (5th Cir. 2002).
- Caso “U.S. House of Representatives Committee on the Judiciary Hearing on Establishing Consistent Enforcement Policies in the Context of Online Wagers”, 110th Cong., Nov. 14, 2007 (testimony of Catherine Hanaway, U.S. Attorney [E.D. Mo.], Dept. of Justice).

C. Manuales

Gambling Commission UK, *Guidance to Licensing Authorities*, 5a. ed., septiembre de 2015, disponible en: <http://www.gamblingcommission.gov.uk/pdf/GLA/GLA.pdf>.

Gambling Commission UK, *Quick Guides: Money Laundering Information for Licensing Officers and Local Police*, disponible en: <http://www.gamblingcommission.gov.uk/pdf/Quick-guides/Money-laundering-Information-for-licensing-officers-and-local-police.pdf>.

Gambling Commission UK, *Remote Gambling and Software Technical Standards*, disponible en: <http://www.gamblingcommission.gov.uk/pdf/Remote-gambling-and-software-technical-standards.pdf>.

D. Páginas de internet

Apuestas Deportivas, “La nueva ley de juego de Reino Unido entra en vigor”, disponible en: <http://www.apuestas-deportivas.es/noticias/la-nueva-ley-de-juego-de-reino-unido-entra-en-vigor.html> [fecha de consulta: 13 de septiembre de 2016].

Bing ads, “Políticas para apuestas y concursos”, disponible en: <http://ads.bingads.microsoft.com/es-es/directivas-apuestas-y-concursos> [fecha de consulta: 13 de septiembre de 2016].

Cornell University Law School, “Legal Information Institute”, disponible en: <https://www.law.cornell.edu/wex/gambling> [fecha de consulta: 13 de septiembre de 2016].

Deloitte, “The Future of the British Remote Betting and Gaming Industry. Adapting to a Changing Landscape”, Reino Unido, 2004, disponible en: <http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/uk/Documents/consumer-business/the-future-of-the-british-remote-betting-and-gaming%20industry.pdf>.

Dirección General del Juego, “Relaciones institucionales”, disponible en: <http://www.ordenacionjuego.es/es/relaciones-institucionales> [fecha de consulta: 13 de septiembre de 2016].

- Find Law, “New York Gambling Laws”, en: <http://statelaws.findlaw.com/new-york-law/new-york-gambling-laws.html> [fecha de consulta: 13 de septiembre de 2016].
- Gambling Commission UK, “Amendments to License Conditions and Codes of Practice”, 31 de octubre de 2016, en: <http://www.gambling-commission.gov.uk/Publications-consultations/LCCP.aspx> [fecha de consulta: 13 de septiembre de 2016].
- Gambling Laws, “Ley de juegos de azar en Nevada”, en: <http://www.leyesdejuego.com/la-ley-de-juegos-de-azar-en-nevada> [fecha de consulta: 13 de septiembre de 2016].
- Gambling Laws, “Leyes de juego en el Reino Unido”, en: <http://www.leyesdejuego.com/leyes-de-juego-en-linea-en-el-reino-unido/> [fecha de consulta: 13 de septiembre de 2016].
- Gambling Laws, “Leyes de juego en Nueva York”, en: <http://www.leyesdejuego.com/la-ley-de-juegos-de-azar-en-nueva-york/> [fecha de consulta: 13 de septiembre de 2016].
- Gambling Sites, “US Gambling Laws and Online Regulation”, en: <http://www.gamblingsites.com/online-gambling-jurisdictions/us/> [fecha de consulta: 13 de septiembre de 2016].
- Innovate Gaming, “Proyecto ley de casino de Nueva York da un gran paso”, en: <http://www.innovategaming.com/es/ley-poker-online-gran-paso-ny>.
- Loyra Abogados, “Juego de azar a distancia (‘online’) en EE.UU.: realidades, abril de 2013”, en: <http://www.loyra.com/juego-de-azar-a-distancia-online-en-ee-uu-realidades-abril-2013/> [fecha de consulta: 13 de septiembre de 2016].
- New York State, Gaming Commission, en: <https://www.gaming.ny.gov/about/> [fecha de consulta: 13 de septiembre de 2016].
- New York State, Gaming Commission, Casinos in New York State, en: <https://www.gaming.ny.gov/gaming/casinos.php> [fecha de consulta: 13 de septiembre de 2016].
- New York State, Gaming Commission, Indian Gaming, en: <https://www.gaming.ny.gov/gaming/index.php?ID=4> [fecha de consulta: 13 de septiembre de 2016].
- New York State, New York State Gaming Commission Inspector General, en: <https://www.gaming.ny.gov/gamingIG.php> [fecha de consulta: 13 de septiembre de 2016].

- State Gambling Law Summary, Summary Chart, en: <http://www.gambling-law-us.com/State-Law-Summary/> [fecha de consulta: 13 de septiembre de 2016].
- State of New Jersey, Department of Law and Public Safety. Office of the General Attorney, Division of Gaming Enforcement, Casino Licensing, en: http://www.nj.gov/oag/ge/casino_licensing.htm [fecha de consulta: 13 de septiembre de 2016].
- State of New Jersey, Casino Control Commission, en: <http://www.state.nj.us/casinos/> [fecha de consulta: 13 de septiembre de 2016].
- State of New Jersey, Department of Law and Public Safety, Office of the General Attorney, en: <http://www.state.nj.us/oag/ge/index.html> [fecha de consulta: 13 de septiembre de 2016].
- Yogonet Latinoamérica, “En Nueva York, el Senado votó a favor de legalizar el póker online”, en: <http://www.yogonet.com/latinoamerica/2016/06/16/en-nueva-york-el-senado-voto-a-favor-de-legalizar-el-poker-online> [fecha de consulta: 13 de septiembre de 2016].

3. *Protección de datos personales en la industria del juego*

- LIGHT, Glenn *et al.*, *Casino Player Clubs & Nevada's Data Protection Requirements*, Gaming Management, diciembre de 2013.
- MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas y PINAR MAÑAS, José Luis, *El derecho a la autodeterminación informativa*, México, Fontamara, 2011.
- VÁZQUEZ, Luis Daniel y SERRANO, Sandra, “Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica”, en CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.

A. Artículos de revistas

- ALLEN, Anita L., “First Amendment Privacy and the Battle for Progressively Liberal Social Change”, *Journal of Constitutional Law*, Universidad de Pensilvania, 2012.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

B. Páginas de internet

Comisión Europea, *Libro verde sobre el juego en línea en el mercado interior*, publicado el 24 de marzo de 2011, disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011DC0128&from=EN>.

El Colegio de México, *Diccionario del Español de México*, disponible en: <http://dem.colmex.mx/>.

IT Governance LTD, *Data Protection Act (DPA) and EU GDPR Penalties*, disponible en: <http://www.itgovernance.co.uk/dpa-penalties.aspx>.

Diagnóstico del marco normativo y tributario de los juegos con apuestas. Capítulo primero: Regulación administrativa, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 30 de junio de 2017 en los talleres de Gráfica Premier, S. A. de C. V., 5 de febrero 2309, colonia San Jerónimo Chicahualco, Metepec, 52170 Estado de México, tel. 0172 2199 1345. Se utilizó tipo *Baskerville* en 10 y 12 puntos. En esta edición se empleó papel couché para los interiores y para los forros. Consta de 1,000 ejemplares (impresión *offset*).

En México, los juegos con apuestas y sorteos constituyen una actividad económica y una práctica social. Por esta razón es que son objeto de la regulación administrativa y fiscal.

La presente investigación se aproxima a la regulación administrativa de los juegos con apuestas y sorteos en México desde una perspectiva comparada. Su objetivo consiste en conocer cuál es el estado de nuestro modelo regulatorio, a la luz de las características predominantes en los sistemas que marchan por delante en el entorno global, como España, Reino Unido y Estados Unidos.

En esta publicación se identifican las columnas regulatorias que sirven como cimiento de los sistemas jurídicos aplicables al juego y las apuestas desde el enfoque administrativo, es decir, en la autorización, supervisión y control de esta clase de actividades.

Con base en esas directrices, aquí se presenta una valoración de nuestro sistema regulatorio, así como un catálogo de elementos que, a manera de sugerencia, podrían dar forma a un próximo modelo de legislación del juego en México.

