

Secretaría de Gobernación

Supervisión de Permisos para la Operación de Casas de Juego

Auditoría Especial: 10-0-04100-06-1221

GB-013

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios generales y particulares establecidos en la Normativa Institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la planeación específica utilizada en la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010, considerando la importancia, pertinencia y factibilidad de su realización.

Objetivo

Fiscalizar que los procesos de supervisión de los permisos para la operación de casas de juego vigentes en 2010, se ajustaron a lo establecido en la legislación y normativa.

Alcance

Comprendió la revisión de la documentación de las acciones realizadas por la Secretaría de Gobernación (SEGOB) para la supervisión, control y vigilancia de los permisos otorgados para la operación de casas de juego; de las inspecciones a centros de apuestas remotas y salas de sorteos de números; de los reportes de las participaciones pagadas; de las sesiones del Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos; de la capacitación de los inspectores; de las sanciones impuestas en el 2010; del cumplimiento de los requisitos para la obtención de permisos; de la supervisión al permisionario núm. 4111; y de la integración de los expedientes de los permisionarios, mediante una muestra de 12 permisos seleccionados a juicio, de un universo de 27, de conformidad con los resultados obtenidos de las supervisiones realizadas durante el ejercicio fiscal 2010.

Antecedentes

La SEGOB es la dependencia del Ejecutivo Federal responsable de atender el desarrollo político del país y de coadyuvar en la conducción de las relaciones del Poder Ejecutivo Federal con los otros poderes de la Unión y de los demás órdenes de gobierno para fomentar la convivencia armónica, la paz social, el desarrollo y el bienestar de los mexicanos en un Estado de Derecho.

En el marco de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se prevén las atribuciones que le competen a la SEGOB, entre las cuales se encuentra la de regular, autorizar y vigilar el juego, las apuestas, las loterías y rifas, en los términos de las leyes relativas.

En la Ley Federal de Juegos y Sorteos se establece que corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la SEGOB, la reglamentación, autorización, control y vigilancia de los juegos cuando en ellos medien apuestas de cualquier clase; así como de los sorteos. También se dispone que la SEGOB ejerza la vigilancia y control de los juegos con apuestas y sorteos, así como el cumplimiento de esta ley, mediante los inspectores que designe.

El Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos dispone que corresponde a la SEGOB la interpretación administrativa y la aplicación de las disposiciones de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, así como las del citado ordenamiento reglamentario; también se establece que La Dirección General Adjunta de Juegos y Sorteos (DGAJS) tiene a su cargo la atención, trámite y despacho de los asuntos relacionados con la supervisión y vigilancia del cumplimiento de la ley y su reglamento; la expedición de permisos, la supervisión y vigilancia del cumplimiento de los términos y condiciones consignados en éstos; el desahogo de las quejas, reclamaciones y procedimientos administrativos provenientes del desarrollo y resultado de juegos con apuestas y sorteos; imponer sanciones por infracciones a la Ley Federal de Juegos y Sorteos y a su Reglamento, así como las que le confieran las demás disposiciones aplicables.

En ese contexto, la DGAJS de la SEGOB, tiene la misión de encargarse de la autorización, control y vigilancia de los juegos, cuando en ellos medien apuestas de cualquier tipo; así como de los sorteos, con excepción de la Lotería Nacional.

Resultados

1. Evaluación del diseño del control interno

Se constató que el diseño del sistema de control interno utilizado en el proceso de supervisión de permisos para la operación de casas de juego presenta debilidades, ya que no cuenta con una matriz para la administración de los riesgos que permita dar cumplimiento a los objetivos y metas; ni dispone de políticas, bases, lineamientos y procedimientos en materia de supervisión y vigilancia de los permisos para la operación de casas de juego; además, carece de criterios y de un programa para la supervisión de los permisos para la operación de casas de juego y de un adecuado control de las bases de datos de los permisionarios, por lo que no presenta una seguridad razonable en las operaciones que realiza, ni para la consecución de sus objetivos institucionales.

Véase acción(es): 10-0-04100-06-1221-01-001

2. Bases de datos en las que se registran y controlan los permisos para operar casas de juego

Las bases de datos “Concentrado de Permisionarios de Libros Foráneos y Espectáculos en Vivo”; “Establecimientos de Casas de Apuestas”, y “Verificaciones a Centros de Apuestas Remotas y Salas de Sorteos de números 2010”, en las que la SEGOB registra y controla los permisos para la operación de casas de juego no contienen la información señalada en la legislación y normativa, y no se encuentran actualizadas.

Véase acción(es): 10-0-04100-06-1221-01-002

3. Verificación de establecimientos

Con los oficios de comisión, las órdenes de visita de verificación a los establecimientos del permisionario núm. 7540, y con las actas de inspección de las visitas realizadas, se comprobó que al momento de la inspección los establecimientos visitados pertenecían a un permisionario distinto, ya que correspondían al núm. 7904.

Véase acción(es): 10-9-04110-06-1221-08-001

4. Inspecciones a los centros de apuestas remotas y salas de sorteos de números

Se comprobó que en el ejercicio fiscal de 2010 se realizaron 212 visitas a un número igual de establecimientos, correspondientes a 19 permisos de los 21 que, de acuerdo con los registros contenidos en las bases de datos, estuvieron operando en 2010, y se constató que no se realizaron visitas de inspección a 32 establecimientos del permisionario núm. 4111, ni a los 27 del permisionario núm. DGAJS/P-01/2011, tampoco a otros 49 establecimientos de los 320 que operaron en ese ejercicio fiscal.

Véase acción(es): 10-0-04100-06-1221-01-003
10-9-04110-06-1221-08-002

5. Cumplimiento de obligaciones contenidas en los permisos

En la revisión de los expedientes de una muestra de 12 permisionarios para operar centros de apuestas remotas y salas de sorteos de números, con establecimientos en operación en 2010, se identificó que no se cuenta con la evidencia documental que acredite que los permisionarios cumplieron con diversas obligaciones señaladas en el permiso. Además, la entidad fiscalizada manifestó no contar con un programa de verificación a centros de apuestas remotas y salas de sorteo de números para 2010.

Véase acción(es): 10-0-04100-06-1221-01-004
10-9-04110-06-1221-08-003

6. Participaciones al erario federal

Con las bases de datos de los permisionarios vigentes en 2010, se identificó que operaron 21 de los 27 permisionarios con permiso vigente al 31 de diciembre del mismo año; sin embargo, con el "Reporte de participaciones pagadas por permisionarios correspondientes al periodo comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de 2010", se determinó que operaron 22. Además, se identificó que algunos permisionarios reportaron el pago de participaciones de un mayor número de establecimientos de los que la SEGOB tenía registrados en operación; otros reportaron el pago de participaciones de un número menor que los registrados en operación, y otros más no reportaron el pago de la totalidad de los establecimientos registrados en operación.

Véase acción(es): 10-0-04100-06-1221-01-005
10-9-04110-06-1221-08-004

7. Participaciones pagadas

Con el reporte de participaciones pagadas por permisionario correspondientes al periodo del 1 de enero al 31 de diciembre de 2010, se identificó que el pago al erario federal de las participaciones de los permisionarios que operaron en ese ejercicio fiscal ascendió a 700,710.1 miles de pesos, de acuerdo a lo reportado por los permisionarios.

8. Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos

El Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos no llevó a cabo sesiones ordinarias en 2010, y las actas de las 2 sesiones extraordinarias realizadas en ese ejercicio fiscal no cuentan con la totalidad de las firmas de los participantes.

Véase acción(es): 10-0-04100-06-1221-01-006

9. Capacitación de los inspectores

La entidad fiscalizada contó con un programa de capacitación para los inspectores encargados de realizar las visitas de inspección a los establecimientos de casas de juego, en 2010, y se constató que de los 54 inspectores, el 85.2% (46 inspectores) asistieron a los cursos de capacitación.

10. Sanciones impuestas en 2010

La entidad fiscalizada informó que, durante el ejercicio fiscal de 2010, no se impusieron sanciones a empresas permisionarias; no obstante, manifestó que se iniciaron dos procesos administrativos.

11. Integración de los expedientes

Con la revisión de los expedientes de la muestra, se comprobó que los expedientes cuentan con la información y documentación que el solicitante debe acompañar a su solicitud de permiso para la apertura y operación de cruce de apuestas en hipódromos, galgódromos, frontones, así como para la instalación de centros de apuestas remotas y de salas de sorteos de números.

12. Permisionario con número 4111

El permisionario núm. 4111 contó con 32 establecimientos en operación de los 50 autorizados en el ejercicio fiscal de 2010, que no se inspeccionaron durante dicho ejercicio fiscal, y dentro de los cuales se encontró el ubicado en la Avenida San Jerónimo número 205, en Monterrey, Nuevo León, (casino que sufrió el atentado en agosto de 2011).

Con el expediente del permisionario se determinó que éste carece de la documentación siguiente:

- Estados financieros anuales auditados y dictaminados por el ejercicio fiscal 2010.
- Pólizas de seguros que amparen los bienes inmuebles, muebles e instalaciones de su propiedad o bajo su responsabilidad, contra riesgos de destrucción, inundación, incendio, explosión, fulminación, temblor, terremoto o evento de naturaleza semejante; así como de las pólizas del seguro de responsabilidad civil por daños a terceros.

Sin embargo, la entidad fiscalizada no inició procedimiento para aplicar las sanciones derivadas de los incumplimientos a la legislación y normativa.

Véase acción(es): 10-9-04110-06-1221-08-005

Acciones

Recomendaciones

10-0-04100-06-1221-01-001.- Para que la Secretaría de Gobernación establezca una matriz para la administración de los riesgos que le permita dar cumplimiento a los objetivos y metas del proceso de supervisión de permisos para la operación de casas de juego; establezca políticas, bases, lineamientos y procedimientos en materia de supervisión y vigilancia de los permisos para la operación de casas de juego; formule un programa anual para realizar las visitas de supervisión del cumplimiento, por los permisionarios, de las obligaciones contenidas en los permisos para la operación de casas de juego, y un adecuado control de las bases de datos de los permisionarios. [Resultado 1]

10-0-04100-06-1221-01-002.- Para que la Secretaría de Gobernación integre las bases de datos de Juegos y Sorteos, con los requisitos señalados en la legislación y normativa, y las mantenga actualizadas, indicando claramente la fecha de la última actualización, la que nunca podrá ser mayor de 10 días hábiles anteriores a la fecha en curso. [Resultado 2]

10-0-04100-06-1221-01-003.- Para que la Secretaría de Gobernación elabore el programa anual de verificación a centros de apuestas remotas y salas de sorteo de números y lleve a cabo la verificación de todos los establecimientos. [Resultado 4]

10-0-04100-06-1221-01-004.- Para que la Secretaría de Gobernación integre en los expedientes de los permisionarios la documentación que acredite el cumplimiento de las obligaciones señaladas en los permisos, y elabore el programa anual de verificación a centros de apuestas remotas y salas de sorteo de números. [Resultado 5]

10-0-04100-06-1221-01-005.- Para que la Secretaría de Gobernación actualice la base de datos "Reporte de participaciones pagadas por permisionarios correspondientes al periodo comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de 2010" y la mantenga actualizada, indicando claramente la fecha de la última actualización, la que nunca podrá ser mayor de 10 días hábiles anteriores a la fecha en curso. [Resultado 6]

10-0-04100-06-1221-01-006.- Para que la Secretaría de Gobernación se asegure de que las sesiones ordinarias del Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos se convoquen y realicen cada 6 meses y sus actas estén firmadas firmadas por todos los participantes. [Resultado 8]

Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria

10-9-04110-06-1221-08-001.- Ante el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Gobernación para que realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente, por los actos u omisiones de los servidores públicos que en su gestión autorizaron visitas de verificación al permisionario núm. 7540, cuando los establecimientos pertenecían al permisionario núm. 7904. [Resultado 3]

10-9-04110-06-1221-08-002.- Ante el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Gobernación para que realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente, por los actos u omisiones de los servidores públicos que en su gestión no supervisaron, mediante visitas de inspección, a 32 establecimientos del permisionario núm. 4111; a los 27 establecimientos del permisionario núm. DGAJS/P-01/2011; tampoco a otros 49 establecimientos de los 320 que operaron en el ejercicio fiscal de 2010. [Resultado 4]

10-9-04110-06-1221-08-003.- Ante el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Gobernación para que realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente, por los actos u omisiones de los servidores públicos que en su gestión no recabaron la evidencia documental que acredite que los permisionarios cumplieron con las obligaciones señaladas en los permisos, en el ejercicio fiscal de 2010; y no contaron con un programa de verificación a centros de apuestas remotas y salas de sorteo de números aplicable para el año 2010. [Resultado 5]

10-9-04110-06-1221-08-004.- Ante el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Gobernación para que realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente, por los actos u omisiones de los servidores públicos que en su gestión no controlaron los reportes del pago de las participaciones al gobierno federal, lo que generó diferencias en los reportes correspondientes al ejercicio fiscal de 2010. [Resultado 6]

10-9-04110-06-1221-08-005.- Ante el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Gobernación para que realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente, por los actos u omisiones de los servidores públicos que en su gestión no iniciaron ningún procedimiento para aplicar las sanciones derivadas de los incumplimientos en que incurrió el permisionario núm. 4111, ni inspeccionaron los 32 establecimientos que operaron en el ejercicio fiscal de 2010. [Resultado 12]

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 8 observación(es) la(s) cual(es) generó(aron): 6 Recomendación(es) y 5 Promoción(es) de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria.

Dictamen: negativo

La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos, y se aplicaron los procedimientos de auditoría y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen, que se refiere sólo a las operaciones revisadas.

La Auditoría Superior de la Federación considera que, respecto de la muestra auditada, la Secretaría de Gobernación no cumplió con las disposiciones normativas aplicables a la supervisión de permisos para la operación de casas de juego, como se precisa en los resultados que se presentan en el apartado correspondiente de este informe, donde destacan las debilidades en el sistema de control interno en el proceso de supervisión de permisos para la operación de casas de juego; se carece de políticas, bases, lineamientos y procedimientos en materia de supervisión y vigilancia de los permisos, de un programa para la supervisión de los permisionarios y de bases de datos sobre juegos con apuestas y sorteos actualizadas; no se inspeccionó a la totalidad de los centros de apuestas remotas y salas de sorteos de números, ni se aplicaron sanciones por el incumplimiento de las obligaciones de los permisionarios, lo que refleja la falta de control que existe en la vigilancia de estos establecimientos, y propicia que operen al margen de la legalidad.

Apéndices*Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Evaluar el diseño del sistema de control interno implementado por la SEGOB para la supervisión de permisos para la operación de casas de juego.
2. Verificar la actualización de la base de datos elaborada por la SEGOB para el control y vigilancia de los permisionarios con permisos vigentes en 2010.
3. Comprobar las acciones realizadas por la SEGOB en el ejercicio fiscal 2010 para supervisar a los permisionarios de casas de juego.
4. Comprobar que la integración de los expedientes relativos a los permisos para la operación de casas de juego sea conforme a la legislación y normativa.
5. Comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los permisionarios conforme a los permisos durante el ejercicio fiscal de 2010.

6. Verificar la integración del Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos y su participación respecto a la instalación de casas de juego, en el ejercicio fiscal de 2010.
7. Constatar la capacitación que recibieron los inspectores que intervienen en la supervisión de casas de juego, en el ejercicio fiscal de 2010.
8. Comprobar la aplicación de las sanciones por incumplimientos que, en su caso, incurrieron los permisionarios en el ejercicio fiscal de 2010, así como la aplicación de las garantías de cumplimiento.
9. Comprobar que la SEGOB inició los procedimientos de sanción correspondientes en los casos en que los permisionarios incurrieron en incumplimiento.

Áreas Revisadas

La Dirección General Adjunta de Juegos y Sorteos de la SEGOB.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

Durante el desarrollo de la auditoría practicada se determinaron incumplimientos en las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley Federal de Procedimiento Administrativo, artículo 63; Ley Federal de Juegos y Sorteos artículos 3 y 7; Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, artículos 2, párrafo tercero, 17, primer párrafo y fracciones II a XI, 19, 29, fracciones II y III, 138, 139, y del 147 al 153; Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, artículo tercero, numeral 14, normas primera, segunda, tercera y cuarta; Lineamientos para el Desarrollo de las Sesiones del Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos, artículos 5, inciso f, y 6.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover las acciones que derivaron de la auditoría practicada, encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracción II, párrafos tercero y quinto; fracción IV, párrafo primero; y párrafo penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 6, 12, fracción IV; 13, fracciones I y II; 15, fracciones XIV, XV y XVI; 32, 39, 49, fracciones I, II, III y IV; 55, 56 y 88, fracciones VIII y XII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar y/o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinadas por la Auditoría Superior de la Federación y que les dio a conocer esta entidad fiscalizadora para efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.

Mediante oficio núm. DGAJS/SCEV/058/2012 la entidad fiscalizada manifestó:

Resultado 1

“Al respecto, es de señalar que la Dirección General Adjunta de Juegos y Sorteos cuenta con la información y cumple con lo establecido en los artículos 17 y 19 del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

“Información y comunicación, sobre el particular, tal y como se precisa más adelante en las observaciones 7, 8 y 9, en el archivo de la Dirección General Adjunta si se cuenta con la información relacionada con el cumplimiento de obligaciones de los permisionarios así como la demás documentación relativa a éstos.”

Resultado 2

“Sobre el particular es de señalar que esta Dirección General Adjunta, cumple con lo dispuesto en los artículos 17, primer párrafo y 19 del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, toda vez que dichos preceptos legales no contemplan que la base de datos contenga lo relativo a los establecimientos en operación de cada permisionario, así como tampoco prevé la integración de la información de las verificaciones realizadas a Centros de Apuestas Remotas y Salas de Sorteo de Números.”

Resultado 4

“Es de señalar que el 30 de mayo de 2011, en cumplimiento a la sentencia definitiva de fecha 28 de octubre de 2009 dictada por la Primera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se expidió el diverso DGAJS/P-01/2011 en sustitución del permiso original y la modificación al mismo, que había sido otorgado a la permisionaria Cía Operadora Megasport S.A. de C.V. ya que originalmente tenía autorización para un Hipódromo y 7 libros foráneos, desconociéndosele una ampliación de 24 establecimientos.

“Es importante manifestar que durante dicho proceso judicial la permisionaria operaba bajo una suspensión DEFINITIVA otorgada por la Sala instructora dentro del juicio 15445/06-17-01-9, motivo por el cual esta Dirección General Adjunta de Juegos y Sorteos se encontraba imposibilitada de realizar cualquier acto de molestia a la entonces quejosa, por tanto no se realizó ninguna visita de verificación durante el ejercicio 2010.

“No se omite manifestar que de septiembre de 2011 a la fecha, se han inspeccionado 3 establecimientos de la permisionaria Cia. Operadora Megasport, S.A. de C.V., asimismo se han verificado 2 libros foráneos de Atracciones y Emociones Vallarta S.A. de C.V., clausurándose uno de ellos.”

Resultado 5

“Sobre el particular, es de señalar que esta Dirección General Adjunta, cumple con lo dispuesto en los artículos 29, 147,148, 149 y 151 del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, toda vez que en los archivos de esta Dirección General Adjunta si obra la documentación que a continuación se enlista:

1. Estados financieros
2. Pólizas de Seguro
3. Medidas para garantizar la seguridad de los participantes y espectadores
4. Fianzas”

Resultado 8

“Por lo que hace a las firmas de la sesión celebrada el 22 de marzo de 2010, es menester señalar que en el acta de la sesión del 22 de septiembre de 2010, se acordó convalidar la sesión anterior.”

Resultado 12

“Sobre el particular es de señalar que esta Dirección General Adjunta, cumple con lo dispuesto en los artículos 147 al 153 del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

“Por lo que respecta a pólizas de seguros que amparen los bienes inmuebles, muebles e instalaciones y equipos que utilicen para la explotación de carrera de caballos, es de señalar que al 2010 la permisionaria en comento no tenía en funcionamiento el Hipódromo Galgódromo autorizado; en tal virtud, no había inmuebles a asegurar.”