
Secretaría de Gobernación**Regulación y Supervisión de Permisos para la Operación de Casas de Juego**

Auditoría Especial: 11-0-04100-06-0151

GB-007

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa Institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar que el proceso para la regulación y supervisión del cumplimiento de las obligaciones de los permisionarios para operar casas de juego cumpla con la legislación y normativa.

Alcance

Comprendió la revisión de la documentación relativa a las acciones realizadas por la Secretaría de Gobernación (SEGOB) para la regulación y supervisión de los permisos para operar casas de juego, en 2011. Respecto del cumplimiento de las obligaciones, se revisaron los expedientes de 8 permisionarios; se verificó la supervisión a establecimientos con las actas de inspección, órdenes de visitas de verificación y oficios de comisión de los inspectores; así como, la competencia de los inspectores; se verificó el cálculo y pagos de las participaciones, de los permisionarios con establecimientos en operación, con una muestra de auditoría calculada mediante la metodología de muestreo aleatorio simple, con un nivel de confianza del 90.0%, un índice de error (p) de 50.0%, y una precisión (E) del 10.0% , por un monto de 155,125.8 miles de pesos (23.9% del total de participaciones reportadas por concepto de centros de apuestas remotas y salas de sorteos de números); también se constató la actuación del Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos; las acciones iniciadas por la SEGOB para modificar los criterios administrativos de excepción regulatoria con que operan algunos permisionarios; la coordinación con las autoridades estatales y municipales para la realización de visitas de inspección, y las acciones implementadas por la SEGOB para combatir el juego ilegal en el ejercicio fiscal de 2011.

Antecedentes

El Ejecutivo Federal tiene como responsabilidad la consolidación de un Estado de derecho basado en los principios de legitimidad y legalidad. Por lo cual, ha encomendado a la SEGOB la elaboración de programas y estrategias para la democratización de la sociedad mediante el diálogo, el consenso y el orden que emana de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con lo que se fortalece la soberanía y el régimen federal.

Por su parte, la SEGOB tiene a su cargo la conducción de la política interna del país, con objeto de impulsar, por medio de programas, acciones y estrategias, el desarrollo de una sociedad cada vez más participativa en las acciones de gobierno para satisfacer sus demandas, y permitir con ello un mayor crecimiento en el ámbito económico, político y social del país.

En el marco de 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 y 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 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 de su Reglamento, así como las que le confieran las demás disposiciones aplicables.

En ese contexto, la DGAJS, que a partir del 15 de agosto de 2012 cambió de denominación a Dirección General de Juegos y Sorteos, 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.

Actualmente existen 27 permisos que amparan la operación de 566 establecimientos (incluidos casinos, hipódromos, galgódromos y frontón), aunque con la información proporcionada por la entidad, sólo 298 funcionan con aviso de apertura.

Resultados

1. Evaluación del diseño del sistema de control interno

El diseño del sistema de control interno, utilizado por la SEGOB en la regulación y supervisión de permisos para la operación de casas de juego, presenta debilidades como queda acreditado en los resultados de este informe de auditoría, lo cual afecta la consecución de sus objetivos institucionales y las operaciones que realiza.

Véase acción(es): 11-0-04100-06-0151-01-001

2. Integración y actualización de la base de datos sobre Juegos con Apuestas y Sorteos

Con la base de datos sobre juegos con apuestas y sorteos, vigente en el ejercicio fiscal de 2011, en la que la SEGOB registra y controla los permisos para la operación de casas de juego, se constató que no contiene los requisitos mínimos señalados en la legislación y normativa, no se encontró actualizada y no se indicó la fecha de última actualización, que nunca podrá ser mayor de 10 días hábiles anteriores a la fecha en curso.

Véase acción(es): 11-0-04100-06-0151-01-002
11-9-04110-06-0151-08-001

3. Documentación que acredite la obtención del permiso

Con los expedientes proporcionados por la entidad fiscalizada de los permisionarios de la muestra de auditoría, determinada a juicio, correspondiente a los ocho permisionarios que no fueron examinados en la revisión de la Cuenta Pública 2010, se comprobó que contienen la totalidad de la información y documentación requerida para la obtención de los permisos para la apertura y operación de centros de apuestas remotas y de salas de sorteos de números.

4. Cumplimiento a las obligaciones de los permisionarios

Con los ocho expedientes de permisionarios que integran la muestra de auditoría, se comprobó que tres contienen la totalidad de la información y documentación que el permisionario debió presentar ante la SEGOB, para operar centros de apuestas remotas y salas de sorteos de números, y de cinco no se tuvo evidencia de la documentación completa que debieron presentar para operar, en el ejercicio fiscal de 2011.

Véase acción(es): 11-0-04100-06-0151-01-003
11-9-04110-06-0151-08-002

5. Programa de inspecciones

La SEGOB proporcionó el documento denominado “Programa de Verificaciones a Books año 2011”, el cual no contiene las fechas programadas para la realización de las visitas, no se fijaron metas ni objetivos y no se encuentra debidamente autorizado, por lo que se concluye que en 2011 no se programaron las visitas de inspección a los establecimientos de centros de apuestas remotas y salas de sorteos de números que operaron en ese año.

Véase acción(es): 11-0-04100-06-0151-01-004
11-9-04110-06-0151-08-003

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

De un total de 298 establecimientos en operación en 2011, la SEGOB reportó haber inspeccionado 80 centros de apuestas remotas y salas de sorteos de números; sin embargo, la entidad fiscalizada no proporcionó evidencia documental de 3 inspecciones. De las 77 visitas de inspección restantes, 16 corresponden a inspecciones de establecimientos que carecían de permiso, por lo que se dejaron de inspeccionar 237 establecimientos y el índice de cobertura de la inspección fue del 20.5%, lo que representó 45.7% menos de los supervisados en 2010.

Véase acción(es): 11-0-04100-06-0151-01-005
11-9-04110-06-0151-08-004

7. Cooperación con las autoridades federales y locales

La entidad fiscalizada no proporcionó evidencia documental que acredite haber establecido cooperación con entidades, municipios o fuerza pública, para efectuar acciones de inspección y vigilancia a establecimientos en los que se realicen juegos con apuestas y sorteos, así como de combate al juego prohibido, en 2011.

Véase acción(es): 11-0-04100-06-0151-01-006

8. Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos

El Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos sesionó en una ocasión en 2011, cuando debió sesionar por lo menos cada seis meses; además, no se tuvo evidencia de invitación a los miembros e invitados permanentes a la sesión realizada.

Véase acción(es): 11-0-04100-06-0151-01-007

11-9-04110-06-0151-08-005

9. Capacitación de los inspectores

Se constató que la SEGOB contó un programa para la capacitación de los inspectores encargados de realizar las visitas de verificación a centros de apuestas remotas y salas de sorteos de números.

Con los expedientes de capacitación de los 49 inspectores adscritos a la DGAJS durante 2011, se comprobó que 15 (30.6%) asistieron a cursos de capacitación en ese ejercicio fiscal y no acreditó la capacitación de 34 inspectores (69.4%).

Véase acción(es): 11-0-04100-06-0151-01-008

10. Perfil de los inspectores

Con los expedientes laborales, se constató que de los 49 inspectores adscritos a la DGAJS, en 2011, 2 cumplieron con el perfil; 6 causaron baja en ese año; de los 41 restantes, ninguno acreditó cumplir con el perfil, y 4 de éstos no contaron con su nombramiento.

Véase acción(es): 11-0-04100-06-0151-01-009

11-9-04110-06-0151-08-006

11-9-04110-06-0151-08-007

11. Pago de participaciones al erario federal

Con el reporte de participaciones pagadas por permisionario correspondientes al periodo del 1° de enero al 31 de diciembre de 2011, se identificó que el pago al erario federal de las participaciones pagadas por 21 permisionarios ascendió a 650,187.6 miles de pesos.

Con una muestra de auditoría determinada mediante la metodología de muestreo aleatorio simple, con un nivel de confianza del 90.0%, un índice de error (p) de 50.0%, y una precisión (E) del 10.0%, de los informes de ingresos reportados por cada permisionario a la SEGOB, en el mes de revisión; del informe de participaciones pagadas, mensualmente, por cada permisionario a la SEGOB, y de los comprobantes bancarios de los depósitos a cuenta de la SEGOB del monto de participación, por un monto de 155,125.8 miles de pesos (23.9% del total de participaciones reportadas por concepto de centros de apuestas remotas y salas de sorteos de números), se determinó que las participaciones fueron debidamente calculadas, reportadas y pagadas.

12. Sanciones impuestas en 2011

Se comprobó la aplicación de sanciones correspondientes a los procedimientos administrativos iniciados y concluidos en 2011, en contra de los permisionarios infractores.

13. Sanciones

Hechos posteriores

Con el expediente núm. AJP/0310/11-X y la resolución número DGAJS/SAAJ/0796/2012 del 1 de junio de 2012, que forma parte del expediente citado y con la que se declara la caducidad del procedimiento, se comprobó que la entidad fiscalizada no dictó resolución expresa sobre el procedimiento iniciado dentro del plazo fijado de tres meses. La Auditoría Superior de la Federación, con el oficio núm. DGAE/1013/2012 del 27 de septiembre de 2012, notificó al Titular del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Gobernación los hallazgos para que en el ámbito de sus atribuciones realice las gestiones procedentes.

Acciones

Recomendaciones

11-0-04100-06-0151-01-001.- Para que la Secretaría de Gobernación establezca mecanismos que permitan cumplir con el 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 en la regulación y supervisión de permisos para la operación de casas de juego. [Resultado 1]

11-0-04100-06-0151-01-002.- Para que la Secretaría de Gobernación integre la base de datos sobre Juegos con Apuestas y Sorteos con los requisitos señalados en la legislación y normativa, y la mantenga actualizada, indicando claramente la fecha de la última actualización, que nunca podrá ser mayor de 10 días hábiles anteriores a la fecha en curso. [Resultado 2]

11-0-04100-06-0151-01-003.- 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. [Resultado 4]

11-0-04100-06-0151-01-004.- Para que la Secretaría de Gobernación establezca un programa de verificaciones con metas, objetivos y fechas programadas para realizar las visitas de inspección a establecimientos de centros de apuestas remotas y salas de sorteos de números, y que dicho programa sea debidamente autorizado por el servidor público facultado. [Resultado 5]

11-0-04100-06-0151-01-005.- Para que la Secretaría de Gobernación implemente mecanismos de control, a fin de que en todas las inspecciones a centros de apuestas remotas y salas de sorteos de números, los inspectores cuenten con la orden de visita, el oficio de comisión y levanten el acta de inspección correspondiente. [Resultado 6]

11-0-04100-06-0151-01-006.- Para que la Secretaría de Gobernación establezca procedimientos de cooperación con entidades, municipios o fuerza pública, para efectuar inspecciones y vigilancia a establecimientos en los que se realicen juegos con apuestas y sorteos, así como para el combate al juego prohibido. [Resultado 7]

11-0-04100-06-0151-01-007.- Para que la Secretaría de Gobernación se asegure de que las sesiones ordinarias del Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos se convoquen y realicen cuando menos cada seis meses. [Resultado 8]

11-0-04100-06-0151-01-008.- Para que la Secretaría de Gobernación implemente mecanismos de control que permitan mantener actualizados los conocimientos técnicos de todos los inspectores designados para realizar visitas de inspección a centros de apuestas remotas y salas de sorteos de números. [Resultado 9]

11-0-04100-06-0151-01-009.- Para que la Secretaría de Gobernación implemente los mecanismos de control a fin de asegurar que los servidores públicos contratados como inspectores cumplan, en todos los casos, con los requerimientos del perfil de puestos y que, si realizan labores de inspección, se expidan los nombramientos correspondientes. [Resultado 10]

Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria

11-9-04110-06-0151-08-001.- 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 no integraron la base de datos sobre Juegos con Apuestas y Sorteos, con los requisitos señalados en la legislación y normativa, y no la mantuvieron actualizada, con la fecha de la última actualización, que nunca podrá ser mayor de 10 días hábiles anteriores a la fecha en curso. [Resultado 2]

11-9-04110-06-0151-08-002.- 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 recabaron la evidencia documental que acredite que los permisionarios cumplieron con las obligaciones señaladas en los permisos, en el ejercicio fiscal de 2011. [Resultado 4]

11-9-04110-06-0151-08-003.- 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 programaron las visitas de inspección a establecimientos de centros de apuestas remotas y salas de sorteos de números en 2011. [Resultado 5]

11-9-04110-06-0151-08-004.- 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 acreditaron documentalmente la realización de tres visitas de inspección a centros de apuestas remotas y salas de sorteos de números. [Resultado 6]

11-9-04110-06-0151-08-005.- 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 convocaron, ni realizaron las sesiones ordinarias del Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos en 2011, cada seis meses. [Resultado 8]

11-9-04110-06-0151-08-006.- 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 omitieron expedir el nombramiento de 4 inspectores adscritos, en 2011, a la Dirección General Adjunta de Juegos y Sorteos. [Resultado 10]

11-9-04110-06-0151-08-007.- 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 comisionaron a 47 servidores públicos para realizar labores de inspección a centros de apuestas remotas y salas de sorteos de números, que no acreditaron contar con los requisitos establecidos en el perfil de puestos de inspector. [Resultado 10]

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 9 observación(es) la(s) cual(es) generó(aron): 9 Recomendación(es) y 7 Promoción(es) de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar o promover la intervención de la(s) instancia(s) de control competente con motivo de 1 irregularidad(es) detectada(s).

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, en términos generales y respecto de la muestra auditada, la Secretaría de Gobernación no cumplió con las disposiciones normativas aplicables a la regulación y 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 la falta de control y vigilancia de la SEGOB para la correcta operación de las casas de juego.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Evaluar el diseño del sistema de control interno implementado por la SEGOB, en la regulación y supervisión de permisos para la operación de casas de juego.
2. Comprobar que la base de datos presentada por la SEGOB se encontró actualizada al 31 de diciembre de 2011, para verificar que la entidad tiene identificado el universo de permisionarios que debe regular.
3. Verificar que los expedientes de los permisos para la operación de casas de juego, vigentes en 2011, contienen la documentación que acredite que fueron expedidos conforme a la legislación y normativa.
4. Verificar, mediante una muestra a juicio, que los expedientes de cada permisionario contengan la documentación requerida de acuerdo con sus obligaciones y la normativa.
5. Verificar el nivel de cobertura de establecimientos supervisados por la SEGOB, para medir el impacto de la supervisión.
6. Verificar la coordinación de la SEGOB con las autoridades estatales y municipales para efectuar visitas de inspección e identificar el tipo de irregularidades detectadas, en las actas de inspección.
7. Comprobar la actuación del Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos en situaciones relacionadas con los permisos para la operación de casas de juego, en el ejercicio fiscal de 2011.
8. Verificar si los inspectores de casas de juego cumplen con los requisitos establecidos en el perfil de puestos, además de la capacitación necesaria para el ejercicio de sus atribuciones, para el ejercicio fiscal de 2011.
9. Comprobar que los reportes de participaciones pagadas por los permisionarios en el periodo del 1 de enero al 31 de diciembre de 2011 coincidan con sus ingresos y lo señalado en los permisos.
10. Comprobar los procedimientos administrativos iniciados por la SEGOB en el ejercicio fiscal de 2011, para modificar los criterios de excepción regulatoria con los que operan algunos permisionarios, así como las sanciones a los permisionarios que no cumplen con los requisitos establecidos en la legislación y normativa.

Áreas Revisadas

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

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

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

1. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: 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; Ley Federal de Procedimiento Administrativo, artículo 63; Ley Federal de Juegos y Sorteos, artículo 10; Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, artículo 9, fracción I; Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, artículos 17, 19, 29, 40 y 139; Lineamientos para el Desarrollo de las Sesiones del Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos, artículos 2 y 6; Descripción y Perfil de Puestos de la Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos de la Administración Pública Federal de la Secretaría de la Función Pública, apartado II.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

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

Artículo 79, fracción II, párrafos tercero y quinto y fracción IV, párrafos primero y 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 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 se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.

Mediante el oficio núm. DGJS/230/2012 del 1° de octubre del 2012, la entidad fiscalizada expresó:

Resultado 1.

“Con la finalidad de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo tercero, numeral 14 del 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, la Secretaría de Gobernación está trabajando de manera general, en la actualización de los Manuales de Organización y de Procedimientos.”

Resultado 2.

“Existe el Proyecto de Plataforma de base de datos en línea, el cual fue elaborado en coordinación con la Dirección General de Tecnologías de la Información (DGTI), la Unidad de Gobierno (UG) y el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Gobernación, mismo que cumple con los requisitos establecidos en el artículo 17 del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, y actualmente se encuentra en etapa de prueba.”

Resultado 5.

“Las facultades de control, supervisión y vigilancia, [...] no pueden ser supeditadas a la ejecución de un programa, ya que de conformidad a la legislación aplicable la Dirección General podrá ejercer las atribuciones que se le confieren en el momento que así lo estime necesario.”

Asimismo, mediante el oficio núm. DGJS/249/2012 del 16 de octubre de 2012, señaló que:

Resultado 7.

“La implementación de las acciones de cooperación necesarias para la prevención, detección y combate al juego prohibido en los tres niveles de gobierno deriva de una obligación, [...] por lo que el establecimiento de los canales de comunicación necesarios para el intercambio de información, no obliga a la existencia de formalización jurídica alguna, como en la especie sería un convenio de colaboración.”