



PODER LEGISLATIVO

DICTAMEN

**C. DIP. JESUS SALVADOR VERDUGO OJEDA  
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DEL PRIMER PERIODO  
ORDINARIO DE SESIONES, DEL TERCER AÑO DE EJERCICIO  
CONSTITUCIONAL DE LA XIII LEGISLATURA AL H. CONGRESO  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR.**

**P R E S E N T E:**

**HONORABLE ASAMBLEA:**

**DICTAMEN QUE PRESENTAN LAS COMISIONES UNIDAS DE  
PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE JUSTICIA Y DE ENLACE  
LEGISLATIVO, CON RELACIÓN A LA INICIATIVA CON PROYECTO  
DE DECRETO PRESENTADA POR LAS CIUDADANAS DIPUTADAS  
SANDRA LUZ ELISARRARAS CARDOSO, GUADALUPE OLAY  
DAVIS, Y POR LOS CIUDADANOS DIPUTADOS JESUS  
SALVADOR VERDUGO OJEDA, CARLOS CASTRO CESEÑA Y  
AXXEL GONZALO SOTELO ESPINOSA DE LOS MONTEROS,  
MEDIANTE LA QUE PROPONEN DIVERSAS REFORMAS Y  
ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN POLITICA DEL ESTADO LIBRE  
Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA SUR, MISMO QUE SE  
SUJETA AL SIGUIENTE:**

#### **ANTECEDENTE**

**ÚNICO.-** En Sesión Pública Ordinaria del Segundo Periodo Ordinario de Sesiones, del Segundo Año de Ejercicio Constitucional de la XIII Legislatura al Congreso del Estado de Baja California Sur, celebrada con fecha veintisiete de noviembre de dos mil doce, se turnó a las Comisiones señaladas para su estudio y dictamen, Iniciativa con Proyecto de Decreto mediante la que se propone adicionar los párrafos tercero, cuarto y quinto al artículo 14; reformar la fracción VII



## **PODER LEGISLATIVO**

del artículo 148; adicionar una fracción VIII al artículo 148; y recorrer las fracciones subsecuentes del artículo 148 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur.

## **CONSIDERANDOS**

**PRIMERO.-** Es pertinente establecer si el iniciador está facultado para poner en marcha el proceso legislativo, encontrando que los artículos 57 fracción II de la Constitución Política del Estado de Baja California Sur y 101 fracción II de la Ley Reglamentaria del Poder Legislativo del Estado, facultan al Gobernador del Estado para iniciar Leyes o Decretos ante el Congreso del Estado, por lo que al ser los iniciadores Diputadas y Diputados al Congreso del Estado en la actual Legislatura, resulta procedente entrar al estudio y análisis de la Iniciativa que ahora nos ocupa.

**SEGUNDO.-** Una vez que ha sido determinada la facultad de los y las iniciadoras, se observa que las Comisiones Legislativas competentes para conocer del asunto que nos ocupa, es la de Puntos Constitucionales y de Justicia y de Enlace Legislativo, de conformidad con lo que se establece en los artículos 54 fracción I y XVIII, y 55 fracción I y XVIII de la Ley Reglamentaria del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur.



## PODER LEGISLATIVO

**TERCERO.-** Refiere la Iniciativa de cuenta, que Baja California Sur históricamente se ha caracterizado por ser un Estado privilegiado por sus grandes potencialidades naturales y turísticas, por supuesto también por la gran calidez de su gente, por sus sendos lugares de esparcimiento pero sobretodo por poseer playas inhóspitas las cuales dibujan paisajes incomparables convirtiéndola en un gran atractivo para el turismo mundial y nacional; además de tener los índices más bajos de delincuencia en comparación con otras entidades federativas; lo que brinda una elevada calidad de vida a sus residentes aspecto que ha sido digno de reconocimiento nacional, sin embargo, debemos reconocer que a pesar de gozar de estos extraordinarios niveles, cada vez es más recurrente la presencia de conductas delictivas que impactan seriamente a la sociedad, tal es el caso del incremento acelerado del robo a casa habitación, robo con violencia, robo de vehículo, incumplimiento en las obligaciones de asistencia familiar; y delitos vinculados directamente con el patrimonio y que afectan la económica de los sudcalifornianos.

Continua refiriendo la iniciativa de mérito, que de acuerdo a las estadísticas que año con año se generan; en años recientes se ha detectado que la mayor parte de los bienes que se obtienen como consecuencia de la comisión de los delitos de robo antes descritos regularmente terminan en casas de empeño o con compradores particulares, que de manera ilegal pagan cantidades irrisorias por



## **PODER LEGISLATIVO**

ellos, lo que refleja la urgente necesidad que se tiene de adquirir “dinero rápido”; de ahí que surge la pregunta ¿para qué?, cualquiera pensaría que es para costear el consumo de alguna droga o vicio, pero no debemos descartar la idea de que dichas “ganancias” son utilizadas para apostar en los cada vez más proliferantes centros de apuestas o casinos.

Continúan refiriendo los iniciadores, que es evidente que detrás de la operación de muchos de los casinos existentes en México subyacen la irregularidad y la corrupción. Sin embargo es a la Secretaría de Gobernación y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a las autoridades que les corresponde primordialmente sobrellevar el control de la operación de ese tipo de negocios, lo que muchas veces ocasiona que las autoridades estatales y municipales, se mantenga al margen de su manejo, aunado a las limitadas facultades que les confiere la regulación jurídica vigente.

Es así que enfatizan los iniciadores, que todos sabemos actualmente existe una gran cantidad de jóvenes y adultos que asisten de manera frecuente a los casinos, con la excusa que buscar divertirse y buscar mitigar el estrés generado como consecuencia de las presiones de las actividades cotidianas que desarrollan, tales como el trabajo u otras más; evidenciando, que a la mayoría de ellos no les interesan los juegos de azar solo por diversión, sino por la posibilidad de poder



## **PODER LEGISLATIVO**

apostar aleatoriamente, con el fin de que con un poco de suerte no solo se entretengan sino que ganen dinero.

Bajo este orden, se describe en la Iniciativa que nos ocupa, que de acuerdo a un estudio sobre los adictos al juego hecho por la Asociación Médica Británica (BMA), se observa que la adicción al juego entre adolescentes puede llevar a serios problemas de comportamiento como faltar a clases, robos y patologías agresivas. También se observa que la investigación ha demostrado que el juego entre los jóvenes suele ir acompañado de otras actividades adictivas como el consumo de drogas y alcohol, y se encuentra estrechamente ligado a actos de criminalidad juvenil.

Asimismo, los legisladores que iniciaron el documento que se dictaminan argumentan, que en dicho estudio queda establecido que el jugador compulsivo es altamente proclive a tener problemas psicológicos, tales como ansiedad, depresión, sentimientos de culpa y pensamientos suicidas, del mismo modo pueden verse afectadas sus relaciones con la familia y los amigos, llegando en ocasiones al grado de la separación o al divorcio en el caso de las parejas; y que el estudio de la Asociación Médica Británica (BMA), señala que en el mundo el tener bajos ingresos es uno de los factores asociados con los problemas del juego; considerándose incluso que tener pocos ingresos puede ser una de las principales razones para jugar



## **PODER LEGISLATIVO**

compulsivamente, generando con ello la esperanza de poder ganar y obtener así, el sustento económico necesario para vivir; lo que se convierte a la postre en una causa de disminución significativa de los ingresos como resultado de pérdida constante.

En la iniciativa analizada se establece que en Baja California Sur hasta el día de hoy operan solo 6 casinos, de los cuales 3 están en La Paz, 2 en Los Cabos y 1 en Comondú; y 2 más que están por abrirse, 1 más en La Paz y 1 en Los Cabos, por otra parte existen estados de la República Mexicana que ya cuentan con más de 40 salas de juego, aspecto que les ha traído entre otras consecuencias: el entorpecimiento de sus actividades económicas, ya que el auge económico que generan los casinos en las zonas donde se establecen es ficticio, ocasionando que se deprima en primer lugar el comercio aledaño a estos centros de apuesta; otro aspecto negativo que debiese ser erradicado, es que los casinos no promueven ninguna actividad social o de beneficio económico directo a los ciudadanos donde se instalan, por lo que en ese contexto la naturaleza de los casinos es hasta cierto punto estéril para los ciudadanos en general, dado que es una actividad diseñada para extraer recursos de la economía a través de apuestas y no para producir bienes y servicios; ya que solamente generan empleos en el corto plazo y de bajos ingresos tales como los de meseros, cajeros, cocineros y personal de servicio; dificultándose que los empleos de primer nivel tales como los



## **PODER LEGISLATIVO**

de operadores expertos y de alta gerencia sean para sudcalifornianos ya que son mínimos y muchos de ellos se contratan fuera del estado o incluso en el extranjero. En cuanto a la generación de divisas, efectivamente en los centros de apuesta se obtienen ganancias elevadas, sin embargo, no existe la garantía de que se reinviertan en el estado o en el país, contrario a ello se corre el riesgo de que los beneficios económicos se trasladen a los paraísos fiscales ubicados en otros países.

En este sentido continúa refiriendo la iniciativa de cuenta, que uno de los problemas más importantes que han experimentado los Estados que han sido invadidos por los casinos es el incremento de los denominados “Jugadores problemas”, existiendo entre ellos distintos perfiles de jugadores; el primero, es aquel que presenta la patología sintomática y el potencial para convertirse en un jugador adicto o compulsivo; el segundo se refiere al jugador que se involucra en problemas económicos a causa del juego, como la adquisición de deudas innecesarias arriesgando el patrimonio familiar; y el tercero corresponde al jugador patológico, generalmente llamado "jugador compulsivo", que presenta una obsesión por el juego como parte de su vida diaria.

Los jugadores compulsivos presentan una incontrolable necesidad y urgencia por el juego, generándose en ellos graves problemas financieros debido a que recurren a créditos o prestamos que luego no



## **PODER LEGISLATIVO**

pueden pagar, orillándolos muchas veces a cometer ilícitos como el fraude y la falsificación, además de poderlos llevar a cometer los delitos de robo en sus diversas modalidades.

Además de las consecuencias antes expuestas, aseveran los iniciadores, existen dos problemas adicionales que se exponen con la instalación y la operación de los casinos, los cuales son la seguridad y la salud pública. Respecto a la seguridad pública, los estudios científicos más recientes indican que la tasa de criminalidad en los lugares que tienen casinos es 8% más alta que en los que no los tienen. Y respecto a la salud pública, se magnifica el riesgo de la presencia de la ludopatía como un problema patológico, entendiéndose por esta enfermedad todo aquel fracaso crónico y progresivo que tiene un sujeto para resistir los impulsos a jugar y en la aparición de una conducta de juego que compromete, rompe o lesiona los objetivos personales, familiares o profesionales del jugador, y que una de las consecuencias más curiosas que sufren los ludópatas cuando no pueden jugar es un síndrome de abstinencia, sufriendo distintos trastornos psicosomáticos, trastornos del aparato digestivo y alteraciones del ciclo vigilia-sueño, con un mayor predominio en mujeres que en los hombres.

Por otro lado los trastornos físicos que puede ocasionar el síndrome de abstinencia al juego son las cefaleas, la migraña, los trastornos



## **PODER LEGISLATIVO**

digestivos, alteraciones del sueño, pérdida del apetito, debilidad, sudoración, fiebre, palpitaciones, dolores musculares, temblores, calambres y dificultad para respirar.

Destacan los Diputados iniciadores, que lo más relevante es que los problemas de la delincuencia por el arribo de los casinos en México y la ludopatía podrían generar un aumento considerable en el gasto público federal en materia de seguridad y salud pública, y que resulta por estos que los efectos nocivos que traen los casinos están asociados con la falta de generación de riqueza nacional, en virtud de que son incapaces de producir bienes y servicios colectivos, por el contrario; restan recursos monetarios a la economía, fomentan la cultura del ocio debido a que los apostadores tienen la posibilidad de enriquecerse fácilmente a través del juego, ponen en riesgo económico a las familias de los apostadores, reducen la capacidad de ahorro de las familias que tienen algún miembro que gusta de apostar, no generan beneficios sociales en los lugares donde se instalan u operan, y además, generan problemas sociales como la inseguridad pública, la drogadicción, la prostitución, la desintegración familiar y la ludopatía, entre otros.

Manifiestan los iniciadores que es importante hacer la aclaración en el sentido de que el funcionamiento de los casinos, casas de apuestas, salones de juego con apuestas y establecimientos similares, se regula



## **PODER LEGISLATIVO**

por disposiciones federales acorde a la Ley Federal de Juegos y Sorteos; por tal motivo la propuesta que hoy presentamos no invade de ninguna manera esa competencia, pues la reforma se da en materia del uso de suelo, el otorgamiento de permisos o licencias para construir, así como la elaboración de planes de desarrollo urbano, que compete de manera exclusiva y directa a los Municipios y al Estado, por lo que de conformidad a lo expresado el proyecto que se presenta no invade esferas de competencia, ni es contraria a leyes de mayor jerarquía; y que a criterio de los iniciadores, es necesario recordar que en fechas pasadas esta legislatura aprobó la implementación de un nuevo impuesto a razón del 6% por concepto de premios en juegos y apuestas, situación por demás aplaudible y que será aplicado a los casinos ya existentes; en este orden de ideas la iniciativa que presentamos atañe directamente a la prohibición absoluta de apertura de nuevos casinos, a través de la negativa de expediciones u autorizaciones de licencias de construcción y cambios de usos de suelo por parte de los Ayuntamientos del Estado a este tipo de giros, con el objeto de evitar la proliferación de los mismos, ya que ello afectaría directamente a los sudcalifornianos.

Finalmente y por lo que hace a la exposición de motivos, los iniciadores mencionan que como parte de la estructura jurídica la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, establece como premisa fundamental que es facultad del estado



## PODER LEGISLATIVO

promover el desarrollo económico garantizando que éste sea sustentable e integral, para lograr una justa y equitativa distribución de la riqueza, y que como lo manifestaron, ésta probado que estos entes mercantiles denominados “Casinos”, generan problemas de seguridad, salud, al interior de la familia e inhiben el flujo económico en las localidades donde se asientan ya que por la naturaleza propia del giro, el dinero que recaudan de los sudcalifornianos lo transfieren muy probablemente a otros estados o países que operan como paraísos fiscales, no existiendo beneficio económico local, proponen modificar la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur a efecto de prohibir la instalación de nuevos casinos en la entidad, ya que consideran que todavía estamos en un momento oportuno para poder mitigar los efectos negativos en la sociedad, antes de que sea este un problema incontrolable.

**CUARTO.-** Ahora bien, los integrantes de las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Justicia, y de Enlace Legislativo, consideramos procedente la Iniciativa analizada toda vez que coincidimos en que uno de los problemas más impactantes que han sucedido en otras entidades federativas, como consecuencia de la instalación de casinos, es el aumento de los Jugadores problemas, con sus respectivas modalidades en cuanto a una patología sintomática y el potencial para convertirse en un jugador adicto o compulsivo; como los que se involucran en problemas económicos a causa del juego, y la



## **PODER LEGISLATIVO**

adquisición de deudas innecesarias arriesgando el patrimonio familiar; y el “jugador compulsivo”, que presenta una obsesión por el juego como parte de su vida diaria; aunado a esto los problemas delincuenciales como consecuencia del establecimiento de casinos, y la enfermedad de ludopatía la que genera un aumento considerable en el gasto público federal en materia de seguridad y salud pública, y que resulta por estos que los efectos nocivos que traen los casinos están asociados con la falta de generación de riqueza nacional, en virtud de que son incapaces de producir bienes y servicios colectivos, además de que como bien lo dice la iniciativa que se dictamina, Baja California Sur se caracteriza por ser un Estado privilegiado por sus grandes potencialidades naturales y turísticas, y por la gran calidez de su gente, por sus sendos lugares de esparcimiento pero sobretodo por poseer playas inhóspitas las cuales dibujan paisajes incomparables convirtiéndola en un gran atractivo para el turismo mundial y nacional, sin que para su desarrollo turístico hasta la fecha, haya sido necesaria la instalación de casinos, que como bien se apunta, pueden generar problemas de inseguridad que no tenemos, tales como el incremento acelerado del robo a casa habitación, robo con violencia, robo de vehículo, incumplimiento en las obligaciones de asistencia familiar y delitos vinculados directamente con el patrimonio y que afectan la económica de los sudcalifornianos.



## **PODER LEGISLATIVO**

Aunado a los anteriores razonamientos, y en aplicación de un estudio de derecho comparado de la propuesta constitucional presentada, con respecto a las regulaciones constitucionales de otros Estados de la República, los que suscribimos el presente dictamen, encontramos que en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, en sus artículos 23 párrafos cuarto, quinto y sexto, y 132 fracción II inciso a), se encuentran previstas disposiciones que en términos generales coinciden con las propuestas de la Iniciativa que hoy se dictamina, en el sentido de que en materia de asentamientos humanos se deberá contemplar el interés de la sociedad en su conjunto, previendo el mejor uso del suelo, la atmósfera y las aguas, cuidando su conservación y estableciendo adecuadas provisiones, usos, reservas territoriales y orientando el destino de tierras, aguas y bosques de jurisdicción estatal a fin de garantizar a la población un mejor desarrollo urbano, imponiendo a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como limitar en el Estado los usos de suelo y edificaciones para casinos, centros de apuestas, salas de sorteos, casas de juego y similares; por otra parte, la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza establece en su artículo 158-U, de las competencias, facultades y obligaciones de los Ayuntamientos de dicho Estado, en materia de desarrollo urbano y obra pública, que los planes de desarrollo urbano municipal deberán establecer la prohibición de usos de suelo para casinos, centros de apuestas, salas de sorteos, casas de juego y similares, cualquiera que



## **PODER LEGISLATIVO**

sea su denominación, por lo que bajo este estudio consideramos, como ya los señalamos, procedente la iniciativa que se dictamina.

Por las consideraciones anteriormente señaladas, de conformidad con lo establecido en los artículos 113, 114 y demás relativos de la Ley Reglamentaria de este Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur, sometemos a consideración de esta Asamblea para su aprobación, el siguiente:

### **PROYECTO DE DECRETO**

#### **EL CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR**

#### **DECRETA:**

**SE REFORMA LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 148; Y SE ADICIONAN LOS PÁRRAFOS CUARTO, QUINTO Y SEXTO AL ARTÍCULO 14, Y UN SEGUNDO PÁRRAFO A LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 148, TODOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA SUR**

**ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma la fracción VII del artículo 148; y se adicionan los párrafos Cuarto, Quinto y Sexto al artículo 14, y un segundo párrafo a la fracción VII del artículo 148, todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, para quedar como sigue:**

**14.- . . .**

**. . .**

**. . .**



## PODER LEGISLATIVO

En materia de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano, contemplando el interés de la Sociedad en su conjunto, el Estado preverá el mejor uso del suelo y las aguas, cuidando su conservación y estableciendo adecuadas provisiones, usos, reservas territoriales, orientando el destino de tierras y aguas de jurisdicción estatal a fin de garantizar a la población un mejor desarrollo urbano, imponiendo a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés Público determinándose que no estarán permitidos en el Estado los usos de suelo y edificaciones para casinos, centros de apuestas, salas de sorteos, casas de juego y similares.

El Ejecutivo Estatal deberá formular, aprobar y administrar el Programa Estatal de Desarrollo Urbano, así como participar conjunta y coordinadamente con los Municipios, en la planeación y regulación de las zonas conurbadas, en los términos que señale la legislación correspondiente. El Programa deberá establecer las prohibiciones que la presente Constitución y las Leyes que de ella emanan establecen.

Los Municipios del Estado deberán formular, aprobar y administrar los Planes y Programas Municipales de Desarrollo Urbano, de centros de población y los demás derivados de los mismos; así como, participar en la planeación y regulación de las zonas conurbadas, conjunta y coordinadamente con el Ejecutivo, conforme a la legislación correspondiente. Los programas deberán establecer las prohibiciones que la presente Constitución y las Leyes que de ella emanan establecen.

148.- Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:

I a la VI.- . . .

VII.- Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como de los Asentamientos Humanos, debiendo establecer la prohibición de usos de suelo y uso



## **PODER LEGISLATIVO**

de edificación para casinos, centros de apuestas, salas de sorteos, casas de juego y similares; en el ámbito de su competencia; proteger, preservar y restaurar el equilibrio ecológico conforme a lo dispuesto en la Fracción XXIX-G del Artículo 73 de la Constitución General de la República, así como su regularización de la tenencia de la tierra en el ámbito de su competencia.

Asimismo, otorgar licencias y permisos para construcciones. No estarán permitidos en el Estado los permisos o licencias de construcción para casinos, centros de apuesta, salas de sorteos, casas de juego y similares.

VIII a la XXX.- . . .

## **TRANSITORIO**

**ARTÍCULO ÚNICO.-** El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur.

**DADO EN LA SALA DE COMISIONES DEL PODER LEGISLATIVO,  
LA PAZ, BAJA CALIFORNIA SUR, A LOS VEINTIUN DÍAS DEL  
MES DE MARZO DEL AÑO DOS MIL TRECE.**

**A T E N T A M E N T E  
COMISIÓN PERMANENTE DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y  
DE JUSTICIA.**

**DIP. JISELA PAES MARTÍNEZ.  
PRESIDENTA**

**DIP. PABLO SERGIO BARRON PINTO.  
SECRETARIO**



**PODER LEGISLATIVO**

**DIP. SANTOS RIVAS GARCIA.  
SECRETARIO**

**COMISIÓN PERMANENTE DE ENLACE LEGISLATIVO.**

**DIP. CARLOS CASTRO CESEÑA  
PRESIDENTE**

**DIP. JUAN ALBERTO FEDERICO VALDIVIA ALVARADO  
SECRETARIO**

**DIP. ARTURO TORRES LEDEZMA  
SECRETARIO**