Suprema Corte de Justicia de la Nación

Instituto de Investigaciones Jurídicas
de la Universidad Nacional Autónoma de México

Decisiones Relevantes
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

54





Constitucionalidad del Reglamento

de la Ley Federal de Juegos y Sorteos

Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
Catalogación

PO
K751.113
M494c

México. Suprema Corte de Justicia de la Nación
Constitucionalidad del reglamento de la ley federal de juegos y sorteos / [investigación, redacción, edición y diseño a cargo de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México ; investigadora Cecilia Judith Mora Donatto ; presentación Ministro Juan N. Silva Meza]. — México : Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, 2011.
218 p. ; 22 cm. — (Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ; 54)

ISBN 978-607-468-293-9

1. Juegos de azar – Legislación – Antecedentes – México 2. Apuesta permitida – Sorteos 3. Facultades materialmente legislativas – Controversias constitucionales 4. Constitucionalidad – Reglamentos administrativos 5. Invasión de facultades 6. Tesis jurisprudenciales 7. Voto particular 8. Voto minoritario 9. Recurso de reclamación I. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis II. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas III. Mora Donatto, Cecilia Judith, investigador IV. Silva Meza, Juan Nepomuceno, 1944- , prol. V. t. VI. ser.

Primera edición: abril de 2011

D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación
Avenida José María Pino Suárez núm. 2
Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc
C.P. 06065, México D.F.

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita de los titulares de los derechos.

Impreso en México
Printed in Mexico

La investigación, redacción, edición y diseño de esta obra estuvieron a cargo de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

CONSTITUCIONALIDAD DEL REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE JUEGOS Y SORTEOS

SERIE
DECISIONES RELEVANTES
DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

MÉXICO 2011

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministro Juan N. Silva Meza
Presidente

Primera Sala
Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea
Presidente

Ministro José Ramón Cossío Díaz
Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia
Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo
Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas

Segunda Sala
Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano
Presidente

Ministro Luis María Aguilar Morales
Ministro José Fernando Franco González Salas
Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos
Ministro Sergio A. Valls Hernández

Comité Editorial

Lic. Arturo Pueblita Pelisio
Secretario de la Presidencia

Mtra. Cielito Bolívar Galindo
Coordinadora de Compilación y Sistematización de Tesis

Lic. Diana Castañeda Ponce
Titular del Centro de Documentación y Análisis, Archivos y Compilación de Leyes

Lic. Jorge Camargo Zurita
Director General de Comunicación y Vinculación Social

Juez Juan José Franco Luna
Director General de Casas de la Cultura Jurídica

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Héctor Fix-Fierro
Director

Pedro Salazar Ugarte
Secretario Académico

Elvia Lucía Flores Ávalos
Jefa del Departamento de Publicaciones

Cecilia Mora-Donatto
Investigadora

PRESENTACIÓN

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, como Máxima Instancia jurisdiccional y último intérprete de la Constitución de la República, ha desempeñado un papel de suma importancia resolviendo los asuntos sometidos a su consideración, con las consecuentes repercusiones jurídicas, sociales, económicas y políticas. Si bien, las resoluciones —en principio— no sólo tienen efectos sobre las partes que intervienen en los asuntos de su conocimiento, trascienden en el interés de la sociedad por su relevancia jurídica y por los criterios que en ellas se sustentan.

Sin embargo, estas resoluciones no siempre son conocidas, ni sus criterios comprendidos. Esto se debe en parte al discurso altamente técnico en que las ejecutorias son formuladas y que su difusión se realiza a través de obras sumamente especializadas. Por ello, este Alto Tribunal ha decidido que los

criterios más relevantes sean difundidos a través de publicaciones redactadas en forma simple y llana.

Es así como se presenta la serie *Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, integrada por diversos folletos sobre temas varios, abordados en las ejecutorias pronunciadas por este Máximo Tribunal, de interés para el público en general.

En el marco del Convenio de Colaboración General que tiene celebrado la Suprema Corte con la Universidad Nacional Autónoma de México para la organización y desarrollo de actividades conjuntas de investigación, acciones científicas y culturales de interés para las partes y del Convenio Específico de Colaboración para el Intercambio de Publicaciones suscrito por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Instituto de Investigaciones Jurídicas, este último participará en la elaboración de estos folletos con los comentarios de sus investigadores.

Con esta serie de publicaciones, esperamos que el público no especializado conozca el trabajo de este Máximo Tribunal.

Ministro Juan N. Silva Meza

Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal

INTRODUCCIÓN

Desde hace tiempo el Estado mexicano ha controlado todas las actividades relacionadas con los juegos de azar, apuestas y sorteos, en razón de los riesgos que entrañan para los participantes, así como por los abusos y evasiones en que suelen incurrir algunos permisionarios de estas actividades.

El 31 de diciembre de 1947 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Federal de Juegos y Sorteos —que a la fecha no ha tenido reforma alguna—, y cuyo artículo 2o. transitorio facultó al Ejecutivo Federal para expedir sus disposiciones reglamentarias. El 17 de septiembre de 2004, casi 57 años después, se publicó el decreto que emitió el Reglamento de dicha Ley.

Dentro de las novedades que este ordenamiento aporta se encuentra la regulación de sorteos en una variedad de modalidades, entre ellos los instantáneos; el cruce de apuestas en

ferias regionales respecto de peleas de gallos, dados, lotería y sorteos o rifas de símbolos o números; en carreras campestres de caballos, en hipódromos, galgódromos y frontones; también las que se dan en sorteos instantáneos y sobre el funcionamiento de centros de apuestas remotas.

Adicionalmente, establece el Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos, órgano encargado de coadyuvar con la Dirección General Adjunta de Juegos y Sorteos de la Secretaría de Gobernación, a fin de emitir recomendaciones y opiniones sobre la materia, organizar comités, foros o grupos de trabajo y realizar estudios, investigaciones y análisis relacionados con esta temática.

Sin embargo, la publicación de dicho Reglamento motivó que la Cámara de Diputados del Congreso Federal presentara ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación una controversia constitucional por estimar, en lo fundamental, que el Ejecutivo Federal se excedió en sus facultades reglamentarias establecidas en la fracción I del artículo 89 constitucional, y que por tanto invadió las legislativas, esto es, las correspondientes a dicha Cámara.

En esta publicación se presenta la síntesis de la ejecutoria correspondiente a la controversia constitucional 97/2004, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el 22 de enero de 2007, en donde se exponen los razonamientos de los señores Ministros para resolver los diversos puntos controvertidos. Además, se incorporan las tesis jurisprudenciales que emanaron de la resolución, así como los votos particulares y de minoría de los integrantes del Máximo Tribunal que difirieron del criterio establecido en la ejecutoria, y un resumen

del recurso de reclamación 329/2004-PL presentado por la Cámara de Diputados, asunto derivado del incidente de suspensión de dicha controversia, cuya resolución se emitió el 18 de febrero de 2005.

A manera de introducción, se incluyen breves estudios sobre los ordenamientos que han regulado las prácticas con sorteos y apuestas, y sobre la integración y funciones que tiene la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, dada la relación que vincula a este órgano con esas actividades.

Finalmente, se agrega el comentario que sobre dicha controversia expone la doctora Cecilia Mora-Donatto, investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en el marco del Convenio de Colaboración celebrado con dicha institución académica.

I. LEGISLACIÓN EN MATERIA DE JUEGOS Y SORTEOS

1. ANTECEDENTES[1]

Durante la época colonial, la realización de juegos de azar tuvo como primer antecedente formal a la Real Lotería General de la Nueva España, regulada mediante un Plan y Reglas publicadas en un Bando Real el 19 de septiembre de 1770. Proyecto ideado por Francisco Javier de Sarría, apoyado por el virrey Marqués de Croix y aprobado por el rey de España Carlos III.

Por otra parte, en la misma época se crearon gran cantidad de loterías y rifas en conventos, parroquias y colegios, así como para financiar algunas obras públicas; incluso durante la guerra de independencia se instauró una lotería para la capital y otra para el resto de la Nueva España, cuyos boletos tenían que ser comprados en forma obligatoria por

[1] Conforme a los datos consultados en la página electrónica www.lotenal.gob.mx/es/loteria-nacional/historia, consultada el 8 de febrero de 2011.

los empleados del gobierno, nobles, Ejército y clero, para sufragar los gastos erogados en el combate a los insurgentes.

En el Primer Imperio, Agustín de Iturbide creó la Dirección General de Renta de Lotería del Imperio de México; la que después se fusionó con la Academia de Bellas Artes de San Carlos y se le denominó Lotería de San Carlos. En esta etapa, las ganancias se utilizaron para adquirir obras de arte, becar a alumnos de la Academia para estudiar en Europa, y que artistas europeos en diversas artes vinieran a México a difundir sus conocimientos.

Durante el gobierno de don Benito Juárez se le denominó Lotería Nacional, y se prohibió cualquier otro tipo de loterías o rifas; sin embargo, el presidente Sebastián Lerdo de Tejada volvió a permitir el establecimiento de otras loterías.

En la época del Porfiriato, la lotería aportó recursos para la construcción del Hospital General, el Manicomio de la Castañeda y el Kiosko Morisco.

Don Venustiano Carranza suspendió la lotería el 13 de enero de 1915, pero fue reinstaurada por el presidente Adolfo de la Huerta, mediante decreto del 7 de julio de 1920, con el nombre de Lotería Nacional para la Beneficencia Pública.

El 16 de marzo de 1943 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley sobre la Lotería Nacional, en la cual se le denomina Lotería Nacional para la Asistencia Pública y se le da el carácter de institución federal dependiente de la Secretaría de la Asistencia Pública; en este sentido, los bienes y productos de la Lotería pasaron a formar parte del patrimonio de la mencionada Secretaría.

El artículo 2o. de la referida ley dispuso que los gastos administrativos para el debido funcionamiento de la Lotería Nacional serían cubiertos con las utilidades que obtuviera dicha institución.

Por último, estableció que los bienes y productos de la Lotería Nacional no podían ser embargados ni ordenar su secuestro por autoridad judicial o administrativa alguna, tanto federal como estatal.

Es importante señalar que esta ley fue emitida por el presidente Manuel Ávila Camacho, con base en las facultades concedidas en el decreto de Suspensión de Garantías Individuales y en la Ley de Prevenciones Generales, relativa a dicha suspensión.

2. LEY ORGÁNICA DE LA LOTERÍA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA[2]

Este ordenamiento derogó la Ley sobre la Lotería Nacional, y establece que ésta es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, de acreditada solvencia, que tiene por objeto apoyar económicamente las actividades del Ejecutivo Federal en materia de asistencia pública.

Para este fin, dicha Lotería realiza sorteos con premios en efectivo, cuyo producto, descontado el monto de los premios, reintegros y gastos de administración, así como lo necesario para formar las garantías correspondientes que

[2] Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de 1985.

establece la propia ley, son entregados a la Tesorería de la Federación para su aplicación al fin específico de la asistencia pública.

Cuenta con dos órganos de administración: la Junta Directiva y el Director General.

a) *La Junta Directiva (artículos 5o. y 6o.)*

Está integrada por seis miembros: los titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Gobernación, Programación y Presupuesto[3] y de Salud, así como dos personas nombradas por el presidente de la República, uno de los cuales es el Director General.

Las principales funciones de la Junta Directiva son: Aprobar la organización de la Institución; supervisar y evaluar los programas del organismo, los anteproyectos de presupuesto anual de ingresos y de egresos, las bases para la realización de los sorteos, la constitución y los incrementos de las reservas y garantías, así como las bases para su operación; determinar las garantías que deben constituir los expendedores de carácter fijo y los vendedores ambulantes de billetes, para obtener la dotación de éstos; aprobar los calendarios semestrales de sorteos y el reparto de premios; analizar y aprobar el informe anual que rinda el Director General y aprobar las bases para la devolución de los billetes que no se enajenen.

[3] Mediante reforma al artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de febrero de 1992, desapareció la Secretaría de Programación y Presupuesto y conforme al artículo quinto transitorio del mismo decreto, las atribuciones que en otras leyes o reglamentos se otorgen a dicha Secretaría, se entenderán conferidas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

b) *El Director General*

El Director General es nombrado por el presidente de la República, y tiene las atribuciones siguientes (artículos 5o. y 7o.):

Dirigir, administrar y representar legalmente al organismo; nombrar al personal de la entidad; elaborar y proponer a la Junta Directiva los programas y presupuestos; rendir un informe anual y los que la propia Junta determine, así como realizar los actos necesarios para cumplir con los objetivos que no estén reservados para la Junta y las demás atribuciones administrativas que ésta le otorgue.

Por otra parte, la ley en comento establece los lineamientos generales que rigen la venta de los billetes de lotería, la cual se realiza por medio de expendedores en lugar fijo o por vendedores ambulantes. En ambos casos deben depositar el importe total o constituir garantía suficiente para que les sean entregados los billetes para su venta, de la cual recibirán una comisión fijada de común acuerdo que no excederá del 10% de su valor nominal. Los que no sean vendidos deberán entregarse a la Lotería Nacional en los plazos establecidos por la Junta Directiva, o tendrán que pagar su importe; lo mismo procede si los pierden, ya sea por caso fortuito o fuerza mayor, en virtud de que los billetes son documentos al portador que identifican a su tenedor como participante en el sorteo (artículos 8o., 10 y 11).

El pago de los premios y reintegros se realiza contra la entrega del billete respectivo, el cual prescribe en un año, a partir del día siguiente a la celebración del sorteo (artículo 9o.).

Para garantizar el pago de los premios, la ley señala que la Lotería debe establecer reservas suficientes y garantías que aseguren la solvencia del organismo (artículo 14).

Por último, es importante señalar que, conforme a la fracción III del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Salud debe aplicar a la asistencia pública los fondos que le proporcione la Lotería Nacional.

3. LEY FEDERAL DE JUEGOS Y SORTEOS Y SU REGLAMENTO

La adición a la fracción X del artículo 73 constitucional,[4] facultó al Congreso General para legislar en toda la República en materia de juegos y sorteos; en consecuencia, el 31 de diciembre de 1947 se publicó la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

Esta ley, en su artículo 2o., señala como juegos permitidos al ajedrez, damas, dominó, dados, boliche, bolos, billar, juegos de pelota, carreras de personas, animales o vehículos, así como toda clase de deportes y los sorteos.

En su artículo 3o., faculta al Ejecutivo Federal para reglamentar, autorizar, controlar y vigilar los juegos con apuestas, así como los sorteos, excepto los realizados por la Lotería Nacional, ya que cuenta con su propia ley.

Sin embargo, fue hasta el 17 de septiembre de 2004, que se publicó el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, emitido por el Ejecutivo Federal, el cual fue impug-

[4] *Diario Oficial de la Federación* de 29 de diciembre de 1947.

nado por la Cámara de Diputados al considerar que violaba la esfera de competencia del Congreso General establecida por la Constitución Federal, por lo que interpuso una controversia constitucional en contra de algunos artículos del mencionado reglamento. Los razonamientos del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia planteada a partir de su análisis, se desarrollan en el siguiente apartado de este folleto.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 97/2004[5]

El 3 de noviembre de 2004, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por conducto del presidente de su mesa directiva, presentó ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación controversia constitucional por la expedición del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, elaborado por el titular del Poder Ejecutivo Federal, refrendado por los secretarios de Gobernación y de Hacienda y Crédito Público, y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de septiembre del mismo año.

La Cámara demandante argumentó que la Ley Federal de Juegos y Sorteos aprobada por el Congreso de la Unión,[6]

[5] Ejecutoria publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, septiembre de 2007, p. 2105; IUS: 20379.

[6] Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1947.

prohíbe los juegos con apuestas, y que el Ejecutivo Federal se había extralimitado al regularlos; además que había invadido la facultad constitucional de la Cámara de Diputados para legislar en esa materia, prevista en el artículo 73, fracción X, de la Norma Fundamental. Asimismo, demandó la declaratoria de invalidez constitucional de todos los actos que pudiera emitir el Poder Ejecutivo, que fuesen efecto o consecuencia del reglamento impugnado, en lo particular, los actos referidos a sus artículos transitorios tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo.

El Presidente de la Suprema Corte de Justicia, el 4 de noviembre de 2004, ordenó formar y registrar el expediente al que correspondió el número 97/2004 y designó por turno a la señora Ministra Olga Sánchez Cordero como instructora del procedimiento, pero en virtud de que en esa fecha gozaba de licencia por autorización del Pleno, envió el cuaderno de esta controversia al Ministro José Ramón Cossío Díaz para que proveyera lo conducente respecto a la tramitación del asunto hasta que la referida Ministra se reincorporara a sus actividades. Al día siguiente, se dictó auto de admisión, en el cual además se ordenó emplazar a las autoridades demandadas para que formularan su contestación y dio vista al procurador general de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

A su regreso, la Ministra instructora y ponente elaboró el proyecto de sentencia respectivo, que fue sometido a la consideración del Tribunal Pleno en sesión de 25 de abril de 2005, fecha en la cual dicho asunto fue retirado para atender las observaciones formuladas por algunos Ministros.

Una vez elaborado un nuevo proyecto de sentencia, se sometió a la consideración del Pleno que resolvió el 22 de enero de 2007, en los términos que a continuación se resumen.

1. CONCEPTOS DE INVALIDEZ EXPRESADOS EN LA DEMANDA

La demandante Cámara de Diputados, señaló como antecedentes que el Congreso de la Unión expidió la Ley Federal de Juegos y Sorteos en el año de 1947; que ésta, en su artículo segundo transitorio, facultaba al Ejecutivo Federal para expedir su reglamento, el cual se expidió y publicó 57 años después, esto es, en septiembre de 2004, y que un mes después, el Pleno de esa Cámara acordó promover controversia constitucional en contra de la expedición y publicación de ese reglamento.

La promovente argumentó que el Ejecutivo Federal, al emitir el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, se había excedido en sus atribuciones y legisló materialmente en áreas y ramos que constitucionalmente no le está permitido, como es el rubro de juegos y sorteos, y que con ello había invadido la esfera de competencia de la Cámara de Diputados, a quien de acuerdo al artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal, le corresponde esta facultad, lo cual además violaba en su perjuicio la división de poderes consagrada en la Constitución Federal, en su artículo 49.

Agregó que la única vía para reformar una ley, en este caso la de Juegos y Sorteos, es la que dispone el artículo 72 constitucional y no otra, como pretendió el Ejecutivo, mediante la expedición de un reglamento que la contraría y excede.

Añadió que la Constitución Federal prohíbe otorgar al Poder Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar y sólo lo autoriza por excepción en dos casos, pues su ejercicio vulnera un principio asociado a la práctica democrática consistente en el control de los poderes constituidos.

Asimismo, afirmó que no existe norma legal que atribuya a favor de la Secretaría de Gobernación y del Consejo Consultivo para Juegos y Sorteos la facultad de regular los sorteos instantáneos registrados bajo el dominio de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, por lo que el reglamento se había excedido al hacerlo y con ello violentaba al artículo 16 constitucional.

Por otra parte, también demandó la declaratoria de invalidez constitucional de todos los actos que pudiera emitir el Poder Ejecutivo, que fuesen efecto o consecuencia del reglamento impugnado, en lo particular, los actos a los que se refieren sus artículos transitorios tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo, consistentes en lo siguiente:

a) La sustitución de autorizaciones vigentes por nuevos permisos, que otorgaría la Dirección General Adjunta de Juegos y Sorteos de la Secretaría de Gobernación.

b) Las modificaciones a los estatutos, instrumentos u órganos de dirección que tuviesen que realizar los permisionarios y la obligación de notificar estas adecuaciones a la Secretaría de Gobernación.

c) Las obligaciones de hacer que la Secretaría de Gobernación imponía a los permisionarios de hipódromos, galgódromos, frontones, salas de sorteos de números y centros

de apuestas remotas, a partir de la entrada en vigor de la norma impugnada.

d) La obligación de que la información y los formatos contemplados en el reglamento para los permisionarios, debían estar disponibles vía Internet, así como el hecho de que las solicitudes de permiso se presentaran por escrito, de acuerdo a los lineamientos dispuestos por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

e) La formación, integración y creación del Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos, así como las disposiciones administrativas emitidas por la Secretaría de Gobernación, una vez que fuese instalado dicho órgano.

2. RESPUESTA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

El titular del Ejecutivo Federal contestó la demanda por conducto del consejero jurídico de la Presidencia de la República e hizo valer, resumidamente, lo siguiente:

a) Que el reglamento impugnado se había expedido con apego a lo dispuesto en el artículo 89, fracción I, constitucional, con el objeto de desarrollar, complementar y pormenorizar las disposiciones de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, por lo que no aborda materias reservadas a las leyes del Congreso de la Unión. Que el propio legislador facultó al titular del Ejecutivo Federal para expedir ese Reglamento, por lo que no existía razón para afirmar que debía haberse agotado el procedimiento previsto en los artículos 71 y 72 constitucionales.

b) Que el Ejecutivo Federal había ejercido su facultad reglamentaria y que de ninguna manera utilizó sus facultades

legislativas extraordinarias previstas en los artículos 29 y 131 de la Constitución Federal.

c) Que el reglamento no excede a la Ley Federal de Juegos y Sorteos, ya que si bien el artículo 1o. de esta última establece una prohibición general de los juegos de azar y los juegos con apuestas, los artículos 2o. y 3o. de la propia ley, prevén excepciones a esa regla.

d) Que el artículo 7o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos establece la posibilidad de que la Secretaría de Gobernación pudiese constituir los organismos o comisiones que estimase convenientes con el fin de ejercer la vigilancia y control de los juegos y sorteos con apuestas, que la misma norma precisa además que esos organismos deben funcionar de acuerdo a las atribuciones que le fueran otorgadas en las disposiciones reglamentarias de la ley, así como las que dictara la Secretaría de Gobernación, de manera que cuando en el reglamento se crea al Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos y se señalan sus facultades, no se hace sino ejecutar la ley, al detallar y complementar sus disposiciones.

e) Que el artículo 2o. del reglamento, al otorgar a la Secretaría de Gobernación y al Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos la facultad de regular los juegos y sorteos instantáneos, registrados bajo el dominio de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, no violenta al artículo 16 constitucional, como argumentaba la demandante, en atención a que, en términos de los artículos 2o., 3o. y 4o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, a la Secretaría de Gobernación se le confieren facultades para otorgar, reglamentar, autorizar, controlar y vigilar lo concerniente a la materia de sorteos, con excepción de la Lotería Nacional, el cual deberá regirse por su propia ley. Por otra parte, en térmi-

nos del artículo 27, fracción XXII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de Gobernación regular, autorizar y vigilar las loterías, de tal suerte que conforme a esos ordenamientos, esa Secretaría está facultada para regular todos los demás sorteos diversos del tradicional de la Lotería Nacional, de ahí que aquéllos regulados por el reglamento impugnado, no entran bajo el imperio de la Ley Orgánica de la Lotería Nacional, sino de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

f) Que el Ejecutivo Federal no transgredió el artículo 133 constitucional, porque al expedir el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, no legisló en sentido formal ni material, sino que ejerció la facultad prevista en el artículo 89, fracción I, constitucional.

3. RESPUESTA DEL SECRETARIO DE GOBERNACIÓN

El secretario de Gobernación al contestar la demanda, en esencia, manifestó:

a) Que de lo dispuesto por los artículos 3o. y segundo transitorio de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, se desprende que había sido el propio Poder Legislativo quien al expedir esa ley, dotó al Ejecutivo de la Unión de la facultad de expedir el reglamento correspondiente, el cual se ceñía al principio de reserva de ley y de subordinación jerárquica, ya que en sus disposiciones se desarrolló, complementó y pormenorizó la ley reglamentada, la cual es su justificación y medida; por tanto, que el Ejecutivo Federal sólo había ejercido la facultad que le confiere el artículo 89, fracción I, constitucional, para expedir reglamentos, por lo que era inexacto que hubiese invadido facultades

constitucionales del Congreso de la Unión, y que tampoco había razón jurídica para afirmar que debió agotarse el procedimiento previsto en los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal.

b) Que contrario a lo afirmado en la demanda, la Ley Federal de Juegos y Sorteos, en sus artículos 2o., 3o., 4o., 5o., 11 y 15, permite los juegos con apuestas y los sorteos, y faculta a la Secretaría de Gobernación a expedir los permisos y autorizaciones, así como a reglamentarlos, controlarlos y vigilarlos. Además, en la propia ley se dispone la posibilidad de integrar organismos o comisiones que se estimen convenientes para tales efectos, por lo que al crearse el Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos en el reglamento impugnado, el Ejecutivo Federal no excedía los límites que constitucionalmente se le reconocen.

c) Que eran infundados los argumentos en los que se aducía que en el artículo 2o. del reglamento, de manera ilegal se otorgaban facultades no previstas en la Ley Federal de Juegos y Sorteos, como la de regular los juegos instantáneos registrados bajo el dominio de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, porque los sorteos a los que se refiere el reglamento impugnado no entran bajo la aplicación de la Ley Orgánica de la Lotería Nacional, sino de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

d) Que el reglamento impugnado tampoco transgrede lo previsto en el artículo 133 de la Constitución Federal, porque no invade la esfera constitucional de competencia del Congreso de la Unión, ya que únicamente detalla y pormenoriza las disposiciones de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

4. RESPUESTA DEL SECRETARIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

El secretario de Hacienda y Crédito Público, en su contestación de demanda, en síntesis manifestó:

a) Que la controversia constitucional debía sobreseerse respecto al refrendo del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, en virtud de que la parte actora no había expresado en su demanda conceptos de invalidez sobre ello.

b) Que eran infundados los argumentos en los que se aducía que con la expedición del reglamento impugnado, el Ejecutivo rompía con el principio de división de poderes al asumir atribuciones legislativas de las cuales no era constitucionalmente depositario, ya que la parte actora no señalaba cuáles eran esas supuestas violaciones ni tampoco demostraba la pretendida modificación a la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

c) Que el reglamento al regular los juegos y sorteos con apuestas y haber creado un consejo consultivo, no invade la esfera de competencia del Congreso de la Unión, pues si bien en el artículo 1o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos se prevé que quedaban prohibidos los juegos de azar y los juegos con apuestas, también era verdad que esta prohibición debía ajustarse a los términos señalados en la propia ley, dado que en sus artículos 3o., 4o., 7o., 8o. y 9o., faculta al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, a reglamentar, autorizar, controlar y vigilar los sorteos y juegos, cuando en ellos mediaran apuestas de cualquier clase, de ahí que no podía concluirse que en la ley se prohibieran los juegos con apuestas.

d) Que la creación del Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos, tampoco excede a la ley, pues si esta misma encarga a la Secretaría de Gobernación regular y vigilar los juegos y sorteos, era lógico que también le corresponde a ésta determinar qué órgano u órganos serían los encargados de realizar esas tareas, por lo que la creación de dicho consejo en el reglamento resultaba constitucional.

5. RESPUESTA DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

El procurador general de la República manifestó, en síntesis, lo siguiente:

a) Reconoció la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de la controversia; la legitimación de la parte actora para interponerla y la oportunidad de la demanda.

b) Que debían desestimarse las causas de improcedencia invocadas por las demandadas porque los argumentos expuestos por la actora involucraban aspectos de fondo, aun cuando todos ellos fuesen infundados.

c) Que el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos no vulnera los principios de reserva de ley ni de subordinación jerárquica, toda vez que la propia ley contempla la posibilidad de que en el territorio nacional se llevasen a cabo juegos con el cruce de apuestas.

d) Que el reglamento controvertido no excedió los límites de la ley al crear el Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos, ya que éste se funda en el artículo 7o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

e) Que era infundado el planteamiento de inconstitucionalidad del artículo 2o. del reglamento impugnado, por otorgar facultades a la Secretaría de Gobernación para regular las actividades relativas a juegos con apuestas y sorteos que no estaban expresamente previstos en la Ley Federal de Juegos y Sorteos, porque esa facultad se encuentra limitada a llevarse a cabo con apego a lo dispuesto por la misma Ley, su reglamento y demás disposiciones aplicables; y finalmente,

f) En relación a la impugnación hecha al reglamento por atribuir a la Secretaría de Gobernación y al Consejo Consultivo para Juegos y Sorteos, la facultad de regular los sorteos instantáneos, cuando éstos se encontraban registrados bajo el dominio de la Lotería Nacional, también era un planteamiento infundado, en virtud de que el reglamento impugnado excluye expresamente a los celebrados por la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, los cuales por disposición expresa de la ley, se rigen por su propia normatividad.

6. COMPETENCIA, ACTOS RECLAMADOS Y OPORTUNIDAD DE LA DEMANDA

a) *Competencia*

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se reconoció competente para conocer y resolver el presente asunto de conformidad con la normativa aplicable; por tratarse de una controversia constitucional entre Poderes Federales y, específicamente, entre la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal donde se cuestiona la invasión de este último de la esfera de competencia del primero.

b) *Actos reclamados*

Como cuestión previa el Alto Tribunal procedió a examinar en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de identificar de manera clara y precisa los actos impugnados en la presente controversia constitucional; ya que después de la lectura completa de la demanda, encontró que existían incongruencias entre lo expuesto en el capítulo de "actos impugnados" y el correspondiente a los "conceptos de invalidez"; de tal manera que podía llegarse a concluir que la actora reclamaba la totalidad del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, cuando de la lectura de los conceptos de invalidez se ponía al descubierto que en realidad sólo se controvertían algunos preceptos específicos de dicho ordenamiento.

La confusión aumentaba porque en el capítulo de actos impugnados, la parte actora había introducido calificativas y razonamientos de inconstitucionalidad, que más bien eran manifestaciones propias de los razonamientos de fondo.

El Alto Tribunal recordó el criterio reiterado por él mismo respecto a que si del análisis íntegro del escrito inicial se llega al conocimiento de que existen reclamos específicos dentro de cualquier parte de la demanda, aunque éstos no se contengan bajo el rubro de "actos reclamados", debía tenérseles como actos impugnados y estudiarse su constitucionalidad en la sentencia, toda vez que la demanda debía ser valorada en su totalidad y no en apartados autónomos.[7]

[7] Sobre este punto, por unanimidad de diez votos, se emitió la tesis de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA.", *op. cit.*, Tomo XXX, julio de 2009, tesis P./J. 98/2009, p. 1536; *IUS*: 166985.

Agregó que el propio Pleno había sentado el criterio de que con el objeto de identificar los planteamientos verdaderos y efectivos de la demanda, debía atenderse preferentemente a lo que quiso decir el autor del escrito inicial y no a lo que aparentemente dijo, pues sólo de ese modo era posible identificar su intencionalidad y pretensiones.[8]

Derivado de lo anterior, el Tribunal en Pleno destacó que la intencionalidad de la actora no era impugnar la totalidad del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, por lo que únicamente consideraría como actos reclamados los siguientes artículos específicos: 1o., 2o., 3o., fracciones I, IX, XXVI, 4o., 5o., 7o., 8o., 9o., fracción I, 10, fracciones III y IV, 11, 12, 13, 14, 15, fracciones III, IV, V y VI, 16, apartado A, fracciones I, II y III, y apartado B, fracciones I y II, 17, fracciones V, VII y IX, 20, fracciones II y III, 22, fracciones XIII y XIV, 24, fracciones III y IV, 28, 29, 32, fracciones II, III y VII, 33, fracciones I y II, 35, 43, 44, fracción V, 45, 46, 47, 48, 49, 50 a 53, 57, fracción I, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, fracciones I, II, IV y VI, 88, 89, 90, 91, fracción III, 102, 112, 117, 142, fracciones XX, XXXIII, 150, 151, y artículo transitorio quinto, todos del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, así como el refrendo, efectos y consecuencias de la aplicación de dicha norma reglamentaria.

---

[8] Ver las tesis con rubros: "ACTOS RECLAMADOS. DEBE ESTUDIARSE ÍNTEGRAMENTE LA DEMANDA DE AMPARO PARA DETERMINARLOS.", *op. cit.,* Tomo VIII, agosto de 1998, jurisprudencia 2a./J. 55/98, p. 227; *IUS*: 195745.

"ACTOS RECLAMADOS. REGLAS PARA SU FIJACIÓN CLARA Y PRECISA EN LA SENTENCIA DE AMPARO.", *op. cit.,* Tomo XIX, abril de 2004, tesis aislada P. VI/2004, p. 255; *IUS*:181810.

c) *Oportunidad de la demanda*

De conformidad con la fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de la Constitución Federal, el plazo para la presentación de la demanda es de 30 días contados a partir del día siguiente a la fecha de publicación de la norma reglamentaria controvertida, ocurrida el 17 de septiembre de 2004.

Por tanto, el plazo corrió del lunes 20 de septiembre al miércoles 3 de noviembre de 2004, al que se le descontaban los días inhábiles, y toda vez que la parte actora había presentado la demanda de controversia constitucional el día miércoles 3 de noviembre de 2004, se concluyó que la misma resultaba oportuna por haberse hecho valer justamente el día de término.

7. LEGITIMACIÓN DE LAS PARTES

a) *Legitimación activa*

Por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión compareció el presidente de la Mesa Directiva, quien está facultado para acudir en representación de esa Cámara de conformidad con lo dispuesto por el artículo 23, numeral 1, inciso l), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que acreditó su cargo con copia certificada de la versión estenográfica de la sesión de 30 de agosto de 2004, en la que se declaró integrada la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, para el segundo año de ejercicio de la Quincuagésima Novena Legislatura.

Asimismo, el Tribunal en Pleno reconoció que la citada Cámara de Diputados contaba con legitimación para promover el presente medio de control constitucional, de conformidad con el inciso c) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal.

b) *Legitimación pasiva*

El consejero jurídico del Ejecutivo Federal acudió en la representación de éste y acreditó su cargo con copia fotostática certificada de su nombramiento expedido el 17 de noviembre de 2004.[9]

Por otra parte, con base en los artículos 92 de la Constitución Federal y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, comparecieron los secretarios de Gobernación y de Hacienda y Crédito Público, y acreditaron su cargo con copia fotostática certificada de su nombramiento.

A juicio del Tribunal en Pleno, esas autoridades contaban con la legitimación pasiva para intervenir en esta controversia, al ubicarse en el supuesto de la fracción II del artículo 10 de la ley reglamentaria de la materia, ya que, por una parte, el Ejecutivo Federal había emitido el reglamento combatido, en tanto que, por otro lado, los secretarios de Estado mencionados lo habían refrendado, acto éste que revestía autonomía, por constituir un medio de control del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, de ahí que contaran con legiti-

[9] Sobre este punto, por unanimidad de diez votos se emitió la tesis de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PUEDE SER REPRESENTADO EN JUICIO POR EL CONSEJERO JURÍDICO DEL EJECUTIVO FEDERAL, SIEMPRE QUE COMPAREZCA EXHIBIENDO CONSTANCIA DE SU NOMBRAMIENTO, ASÍ COMO DEL ACUERDO POR EL QUE SE DETERMINA QUE TENDRÁ LA REPRESENTACIÓN RELATIVA EN ESTOS JUICIOS.", *op. cit.,* Tomo XXX, julio de 2009, tesis P./J. 99/2009, p. 1536; IUS: 166986.

mación pasiva en la presente controversia constitucional, no obstante su carácter de órganos derivados.[10]

8. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA O DE SOBRESEIMIENTO

Antes de examinar los conceptos de fondo, el Alto Tribunal se avocó al análisis de las causas de improcedencia o de sobreseimiento, ya fuera que las partes las hubiesen hecho valer o que de oficio hubiesen sido advertidas.

El secretario de Hacienda y Crédito Público señaló que procedía sobreseer en la presente controversia constitucional, con fundamento en los artículos 19, fracción VIII y 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, toda vez que respecto del refrendo del reglamento impugnado no se habían expresado conceptos de invalidez.

El Alto Tribunal consideró infundada la causa de improcedencia invocada, porque de la lectura de la demanda, no se advertía que el refrendo fuese impugnado por vicios propios, sino por considerar inconstitucional al mismo Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos y, en esta tesitura, no había razón para que se expresaran conceptos de invalidez contra el referido refrendo, pues en este caso, ese acto seguiría la suerte del reglamento refrendado.[11]

---

[10] Ver la tesis de jurisprudencia, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, septiembre de 2001, P./J. 109/2001, p. 1104, de rubro: "SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO."; *IUS*: 188738.

[11] Es aplicable por analogía, la jurisprudencia 429 publicada en la página 496, Tomo I, Materia Constitucional, Pleno, del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación*, 1917-2000,

El Alto Tribunal expresó que como no existían más causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento por analizar, se procedía al estudio del fondo del asunto.

9. INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA E HISTÓRICA DE LA LEY FEDERAL DE JUEGOS Y SORTEOS

Si bien la constitucionalidad de la Ley Federal de Juegos y Sorteos no había sido impugnada, sino solamente algunas normas del reglamento de esa ley, como cuestión preliminar, el Tribunal en Pleno consideró de gran relevancia definir y describir el alcance de sus normas, para de ahí contrastarlas con el reglamento impugnado y constatar la posible existencia de los excesos denunciados.

a) *Interpretación sistemática*

El Alto Tribunal estimó que, en principio, la Ley Federal de Juegos y Sorteos establece una prohibición general, en el sentido de que en el territorio nacional están vedados todos los juegos de azar y los juegos con apuestas, en términos del artículo 1o. de la ley; que a la letra dice:

> Quedan prohibidos en todo el territorio nacional, en los términos de esta ley, los juegos de azar y los juegos con apuestas.

---

de rubro y texto siguientes: "REFRENDO DE UNA LEY. CONSTITUCIONALIDAD DEL. Por lo que ve al argumento de que no se invocaron conceptos de violación contra el refrendo de una ley, debe estimarse que es suficiente expresar conceptos de violación contra ésta, para que la eficacia o falta de fundamento de ellos trascienda al acto del refrendo. Por lo mismo, sólo habría existido necesidad de invocar conceptos de violación contra el refrendo de la ley, en el caso de que tal refrendo fuera combatido por vicios propios, independientemente de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley refrendada."; *IUS*: 900429.

Sin embargo, a pesar de dicha prohibición, la propia ley refiere que solamente se permitirá el juego de ajedrez, el de damas y otros semejantes; el de dominó, de dados, de boliche, de bolos y de billar, el de pelota en todas su formas y denominaciones; las carreras de personas, de vehículos y de animales, y en general toda clase de deportes, así como los sorteos, como lo establece su artículo 2o.:

> Artículo 2o. Sólo podrán permitirse:
>
> I. El juego de ajedrez, el de damas y otros semejantes; el de dominó, de dados, de boliche, de bolos y de billar; el de pelota en todas sus formas y denominaciones; las carreras de personas, de vehículos y de animales, y en general toda clase de deportes;
>
> II. Los sorteos.
>
> Los juegos no señalados se considerarán como prohibidos para los efectos de esta ley.

De lo anterior, el Alto Tribunal concluyó que la ley establece un criterio en el sentido de que los juegos no señalados por el propio legislador, se considerarían prohibidos en todo el territorio nacional.

Esto es, la Ley Federal de Juegos y Sorteos dispone en forma específica, restrictiva e imperativa cuáles juegos con apuestas serían permitidos y, residualmente, qué juegos estarían prohibidos por exclusión.

De tal forma, que en aras de tutelar el interés general, el Congreso de la Unión en ejercicio de sus facultades exclu-

sivas contenidas en la Constitución Federal, determinó a través de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, cuáles juegos con apuestas eran los permitidos en la República, y aclaraba que los juegos que no se especificaran en la citada ley, estarían prohibidos.

Asimismo, la ley analizada otorga al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, la facultad de reglamentar, autorizar, controlar y vigilar los referidos juegos, cuando en ellos mediaran apuestas de cualquier clase y los sorteos, con excepción de los realizados por la Lotería Nacional, que se regirían por su propia ley:

> Artículo 3o. Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, la reglamentación, autorización, control y vigilancia de los juegos cuando en ellos medien apuestas de cualquier clase; así como de los sorteos, con excepción del de la Lotería Nacional, que se regirá por su propia ley.

Al respecto, el Alto Tribunal señaló que la Ley de la Lotería Nacional también derivaba del Congreso de la Unión, lo cual corroboraba el hecho de que en materia de juegos con apuestas y sorteos, sólo el Poder Legislativo podía legislar.

La propia ley señala también que no podrá establecerse ni funcionar alguna casa, lugar abierto o cerrado, en que se practiquen juegos con apuestas ni sorteos, de ninguna clase, sin permiso de la Secretaría de Gobernación, la que fijará los requisitos y condiciones que deberán cumplirse en cada caso:

> Artículo 4o. 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 Secretaría de Gobernación. Esta fijará en cada caso los requisitos y condiciones que deberán cumplirse.

Asimismo, establece que la Secretaría de Gobernación ejercerá vigilancia y control de tales juegos con apuestas y sorteos, así como el cumplimiento de la ley, por medio de los inspectores que designe, y con el mismo fin integrará los organismos o comisiones que estime convenientes, pero en el entendido de que todas las autoridades federales, locales y municipales deberán cooperar para que se cumplan las determinaciones que la referida Secretaría dicte de acuerdo a la Ley Federal de Juegos y Sorteos, por lo que dicha dependencia federal además está facultada para autorizar en las ferias regionales el cruce de apuestas en los espectáculos determinados en el reglamento de la ley.

Por otra parte, en los artículos transitorios de la ley, se facultó al Ejecutivo Federal para expedir las disposiciones reglamentarias necesarias a fin de lograr su cumplimiento.

> Transitorios
>
> …
>
> 2o. Queda facultado el Ejecutivo Federal para expedir las disposiciones reglamentarias de esta ley.

Después del estudio y análisis de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, el Tribunal en Pleno concluyó que la prohibición en todo el territorio nacional de realizar los juegos de azar y los juegos con apuestas prevista en el citado artículo 1o. de ese ordenamiento, no se trataba de una prohibición absoluta

y total, ya que estaba acotada a los términos de la propia ley, según lo dispuesto en su artículo 3o., el cual permite la celebración de los juegos señalados en el propio artículo 2o., cuando en ellos medien apuestas de cualquier clase y encomienda su reglamentación, autorización, control y vigilancia al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación.

Lo anterior reveló que el propio legislador, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal, había conferido al Ejecutivo Federal la reglamentación y autorización de los juegos (permitidos) con apuestas, así como de los sorteos (excepción hecha de los que celebre la Lotería Nacional); por tanto, era precisamente el presidente de la República, a través de un reglamento, el que debía normar ese aspecto, el cual necesariamente debía estar subordinado a la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

A juicio del Alto Tribunal, la interpretación sistemática anterior se corroboraba con la histórica, conforme a los siguientes términos:

b) *Interpretación histórica*

La facultad del Congreso para legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos, fue introducida en la Constitución Federal a través de la reforma al artículo 73, fracción X, constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 29 de diciembre de1947.

En la exposición de motivos de esa reforma se señaló que era obligación del poder público encauzar a la colecti-

vidad en actividades útiles que, a su vez, evitaran corromper a la juventud. Por la importancia del tema se consideró conveniente que fuera el Congreso de la Unión el responsable exclusivo de legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos, para que las normas en dicha materia tuvieran efectos generales y aplicación en toda la República, con lo cual también se contaría con el auxilio de las autoridades locales para lograr una efectiva vigilancia y control de los juegos con apuestas y sorteos que fuesen permitidos.

Apenas dos días después de haber sido publicada la citada reforma constitucional, esto es, el 31 de diciembre de 1947, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Federal de Juegos y Sorteos, emitida por el Congreso de la Unión. El Alto Tribunal infirió, por la participación del Legislativo en el proceso de reforma constitucional referido y la proximidad de ambas fechas de publicación, que esta Ley continuaba la voluntad del Poder Reformador de la Constitución.

Ahora bien, el proceso legislativo que culminó con la Ley Federal de Juegos y Sorteos, comenzó por la iniciativa del presidente de la República presentada ante el Congreso de la Unión, justamente el 29 de diciembre de 1947, es decir, el mismo día en que se publicó y entró en vigor la reforma constitucional que instituyó la facultad del Congreso para legislar en materia de juegos y sorteos.

La iniciativa de la Ley de Juegos y Sorteos, fue aprobada inmediatamente y sin discusión alguna por la Cámara de Senadores, como Cámara de Origen, y lo mismo ocurrió en la Cámara de Diputados, la que actuó como Revisora, publi-

cándose posterior e inmediatamente bajo el nombre de *Ley Federal de Juegos y Sorteos* el de 31 de diciembre de 1947.

Del texto de la iniciativa del Ejecutivo, el Alto Tribunal desprendió lo siguiente:

> a) Que antes de la referida reforma constitucional y hasta el momento en que se presentó la iniciativa de la Ley de Juegos y Sorteos, las materias de juegos de azar y aquellas de juegos con apuestas se regulaban en un "Reglamento de Juegos" aplicable solamente en el Distrito y Territorios Federales, y no en toda la República. De ahí que su finalidad fue la de crear un sistema normativo de juegos y sorteos federal único, que se aplicara uniformemente en toda la República Mexicana, así como combatir e inhibir todo juego no reglamentado.
>
> b) Que la finalidad de la ley era retomar sustancialmente las mismas disposiciones del otrora "Reglamento de Juegos"; establecer sanciones a los dueños y participantes en empresas de juegos y sorteos que funcionaran sin autorización; regular el comportamiento de jugadores y espectadores que acudan a los negocios de juego; combatir el juego no reglamentado; y, aprovechar los eventuales rendimientos del juego y destinarlos a beneficiar establecimientos de prevención y asistencia social.

El Alto Tribunal expresó que en este orden de ideas, era evidente que la Ley Federal de Juegos y Sorteos había retomado el contenido de los artículos 1o. y 2o. del Reglamento de Juegos para el Distrito y Territorios Federales, modificado el 24 de junio de 1936, vigente en la fecha de emisión de la ley analizada, que regulaba:

> Artículo 1o. En el Distrito y Territorios Federales: Se declaran permitidos, únicamente, los siguientes juegos:
>
> I. Ajedrez, damas y otros semejantes; dominó, boliche, bolos, billar y pelota, ésta en todas sus formas y denominaciones; tiro al blanco, carreras de personas a pie, carreras de caballos, de perros y de vehículos, luchas y boxeo.
>
> II. Rifas y sorteos de toda clase de objetos y de dinero, previo permiso y con la supervisión de la Secretaría de Gobernación; salvo lo que se prevenga en las reglamentaciones del artículo 28 del Pacto Federal.
>
> III. La Lotería Nacional, exclusivamente, por cuanto sus productos se destinan a un servicio social y el Estado controla y garantiza su funcionamiento.
>
> Artículo 2o. Para establecer casas o lugares especiales en que se practiquen los anteriores juegos con apuesta, se necesita permiso de la Secretaría de Gobernación, el cual se comunicará al Departamento del Distrito Federal o a los Gobiernos de los territorios, en su caso. La misma secretaría ejercerá la vigilancia de tales juegos por medio de supervisores, que designará especialmente, a los cuales estarán subordinados los que, a su vez, designen el jefe del Departamento del Distrito Federal y los Gobiernos de los Territorios.

El Tribunal en Pleno expresó que de esta transcripción se advertía que los únicos juegos previstos por la norma reglamentaria que antecedió a la vigente Ley Federal de Juegos y Sorteos, eran los enunciados en el artículo 1o. del reglamento en comento, y conforme al artículo 2o., también eran los únicos respecto de los cuales se podían otorgar permisos para practicar apuestas.

El Alto Tribunal también se refirió a otro ordenamiento que debía tomarse en cuenta para la interpretación histórica y que se encontraba en la misma tónica: el artículo 3o. de la Ley Federal de Emergencia sobre Juegos y Apuestas, publicada en el *Diario Oficial* el 6 de marzo de 1943, también vigente en la fecha de emisión de la actual Ley Federal de Juegos y Sorteos. Dicho precepto indicaba:

> Artículo tercero. Los juegos a que se refiere la fracción I del artículo precedente, requieren permiso de la autoridad municipal del lugar o de quien haga sus veces, la que está obligada a remitir un tanto de la comunicación en que se concede el permiso a la Secretaría de Gobernación.
>
> Sin embargo, cuando en los juegos a que se refiere el párrafo que antecede, medien apuestas o se otorguen premios, la concesión del permiso será de la competencia exclusiva de la Secretaría de Gobernación, pero tratándose de frontón, del denominado Jai-Alai o Pelota Vasca, la autorización no se concederá sin previa opinión favorable de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.
>
> También será la misma Secretaría de Gobernación, la única capacitada para conceder permisos para el establecimiento de lugares especiales, en los que se practiquen los juegos en la forma señalada por el párrafo anterior.

Del artículo referido, el Alto Tribunal desprendió que antes de que la materia de juegos y sorteos, fuera federal, había correspondido a la autoridad municipal el otorgamiento del permiso en aquellos permitidos, que era lo regulado por el artículo 2o.; sin embargo, si en éstos mediaren apuestas o se otorgaren permisos, entonces la concesión del permiso sería

competencia exclusiva de la Secretaría de Gobernación, quien también era la única capacitada para otorgar permisos para el establecimiento de lugares especiales para la práctica de los juegos permitidos por la ley cuando mediaran apuestas.

Adicionalmente, la parte expositiva de la Ley Federal de Emergencia, resaltaba la circunstancia de que tratándose de deportes, el resultado del juego practicado no dependía fundamentalmente del azar, sino de la destreza y preparación deportiva de quienes tomaban parte en el evento, por lo que era permisible autorizar que en ellos se cruzaran apuestas.

El Alto Tribunal concluyó que, de una interpretación histórica de las disposiciones antes indicadas, el artículo 1o. de la Ley Federal de Juegos y Apuestas, al igual que las normas que le antecedieron, establecía una prohibición general en el sentido de que en el territorio nacional estaban vedados los juegos de azar y los juegos con apuestas; dicha prohibición admitía las excepciones señaladas en el artículo 2o. de la misma ley, las que serían consideradas como los únicos juegos permitidos por ésta, adicionalmente a los sorteos, los cuales también se encontraban permitidos; por tanto, los juegos no comprendidos en el listado de dicho artículo 2o., debían considerarse prohibidos; asimismo, estaba claro que la reglamentación, autorización, control y vigilancia correspondiente, había sido conferida al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, la que sólo otorgaba los permisos, autorizaciones o licencias correspondientes cuando en los juegos permitidos mediaran apuestas, así como cuando se tratara de sorteos.

De la interpretación de los artículos 1o., 2o., 3o., 4o., 7o., 8o., 9o., 10 y 11 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, el Tribunal en Pleno desprendió las siguientes conclusiones:

Que la ley prevé una prohibición general de los juegos de azar y los juegos con apuestas.

Que de acuerdo con el artículo 2o., fracción I, de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, sólo se permiten los siguientes juegos:

- Ajedrez, damas y otros semejantes;

- Dominó, dados, boliche, bolos y billar, el de pelota en todas su formas y denominaciones, y

- Carreras de personas, de vehículos y de animales, y en general toda clase de deportes, así como los sorteos en todas sus formas.

Así, cuando se indica en el artículo 3o. de la ley que para la: "... autorización, control y vigilancia de los juegos cuando en ellos medien apuestas ..." evidentemente se refiere a los juegos permitidos, que son señalados en el artículo 2o., fracción I, de Ley Federal de Juegos y Sorteos.

En este orden, los "juegos de azar" no señalados en el artículo 2o., fracción I, de dicha Ley se consideraban prohibidos en todo el territorio nacional.

Por otra parte, correspondía al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, la reglamentación, autorización, control y vigilancia de los juegos permitidos (que son los mencionados en el artículo 2o., fracción I), cuando en ellos mediaran apuestas de cualquier clase; y correspon-

día también a la citada Secretaría, la reglamentación, autorización, control y vigilancia de los sorteos, con excepción de los de la Lotería Nacional, que se regirían por su propia ley.

No podía establecerse ni funcionar ninguna casa, lugar abierto o cerrado, en que se practicaran juegos con apuestas ni sorteos de ninguna clase, sino sólo en el caso de que contaran con permiso de la Secretaría de Gobernación, la que según lo dispone expresamente el artículo 4o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, fijará los requisitos y condiciones que en cada caso concreto deberán cumplirse.

La Secretaría de Gobernación ejercerá vigilancia y control de tales juegos con apuestas y sorteos, así como el cumplimiento de la ley, por medio de los inspectores que designe y con el mismo fin integrará los organismos o comisiones que estime convenientes.

La Secretaría de Gobernación estará facultada para autorizar en ferias regionales el cruce de apuestas en los espectáculos determinados en el reglamento de la ley.

Una vez determinados los alcances de la Ley Federal de Juegos y Sorteos en los términos anteriores,[12] a continuación se procederá al estudio particularizado de los conceptos de invalidez.

---

[12] Sobre este punto, por unanimidad de diez votos se emitió la tesis de rubro: "JUEGOS Y SORTEOS. SI BIEN LA LEY FEDERAL RELATIVA CONTIENE UNA PROHIBICIÓN GENERAL DE JUEGOS DE AZAR Y CON APUESTAS, POR EXCEPCIÓN PERMITE LOS JUEGOS, SORTEOS Y ACTIVIDADES MENCIONADAS EN SU ARTÍCULO 2o., CONFORME A LA REGLAMENTACIÓN, AUTORIZACIÓN, CONTROL Y VIGILANCIA QUE CORRESPONDA A LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.", *op. cit.*, Tomo XXX, julio de 2009, jurisprudencia P./J. 100/2009, p. 1542; *IUS*: 166927.

10. EXAMEN DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ Y RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El Tribunal en Pleno estimó conveniente estudiar en su conjunto los argumentos de la parte actora, para lo cual los agrupó y resumió en 3 temas:

- Que el Ejecutivo Federal, al emitir el Reglamento de la Ley de Juegos y Sorteos, se había excedido en sus atribuciones y en particular fue más allá de los límites de la facultad reglamentaria; con ello se violentaba el principio de división de poderes, porque la facultad de legislar en materia de juegos y sorteos, corresponde sólo al Congreso de la Unión en términos del artículo 73, fracción X, Constitucional quien, en su caso, debía desarrollar el procedimiento legislativo a que se refieren los artículos 71 y 72 de la Norma Fundamental.

- Que el Titular del Poder Ejecutivo había materialmente legislado al instituir en el reglamento al Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos, pues con ello creaba una autoridad que no estaba prevista por la ley, lo que violenta el artículo 89, fracción I, constitucional, y vulnera los principios jurídicos de reserva de ley y de subordinación jerárquica.

- Que el reglamento impugnado, al prever que la Secretaría de Gobernación —con la opinión del Consejo Consultivo para Juegos y Sorteos— podía autorizar los llamados "sorteos instantáneos", contravenía normas en materia de propiedad industrial, porque este tipo

de sorteos estaba registrado en el "Instituto Nacional de la Propiedad Intelectual" (sic) bajo el dominio de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, por lo que su reglamentación sólo la podía realizar ese organismo.

a) *El Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, al regular juegos con apuestas no previstos en la ley, invadió la esfera de atribuciones constitucionales del Congreso*

Por razón de método, el Alto Tribunal procedió, en primer lugar, al estudio de los argumentos expresados por la Cámara de Diputados, sobre que el titular del Poder Ejecutivo se había excedido en su facultad reglamentaria y había invadido la esfera de atribuciones constitucionales del Congreso, porque al expedir el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, no se había limitado a pormenorizar la ley que le daba origen y justificación, sino que materialmente había realizado un acto legislativo con el que pretendía regular juegos y sorteos con apuestas, los cuales estaban expresamente prohibidos por la ley reglamentada, destacando el juego con apuesta remota, y había otorgado facultades a la Secretaría de Gobernación que excedían los límites de la ley a reglamentar.

Con los argumentos anteriormente expuestos, a juicio del Alto Tribunal, la actora había pretendido, aunque no expresamente, evidenciar la inconstitucionalidad de varios de los artículos del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos; y en vía de consecuencia, también había impugnado el refrendo, así como los efectos y consecuencias de la aplicación de dicha norma reglamentaria, esto último, por tratarse de un señalamiento de preceptos que se desprendía implícitamente de los conceptos de invalidez de la demanda.

En este orden, el Alto Tribunal destacó que los juegos previstos en el reglamento motivo de impugnación, eran los siguientes: juegos con cruce de apuestas en: hipódromos, galgódromos y frontones; centros de apuestas remotas; salas de sorteos de números; cruce de apuestas en ferias regionales en las siguientes modalidades: carreras de caballos en escenarios temporales, peleas de gallos, naipes, dados, ruleta y sorteos de símbolos y números, incluso máquinas tragamonedas; y en general todos los sorteos celebrados por personas físicas y morales constituidas conforme a las leyes de los Estados Unidos Mexicanos especialmente en la modalidad de "sorteos instantáneos", respecto de los cuales, además de los planteamientos de invasión de esferas y de exceso en la facultad reglamentaria, se hicieron valer argumentos adicionales por contravención a las normas de propiedad industrial, temas que trataría más adelante.

i. Alcance del principio de división funcional de poderes o atribuciones y de la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal

Con el propósito de analizar los planteamientos anteriores, el Tribunal en Pleno consideró necesario referirse a los alcances del principio que rige la división de funciones entre los tres Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; así como precisar las características de la facultad reglamentaria del presidente de la República a la luz de la jurisprudencia del Alto Tribunal.

Así, recordó que el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

> Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

> No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

El Alto Tribunal expresó que la división funcional de poderes establecida en el artículo anterior, no operaba de manera rígida, sino flexible, ya que el reparto de atribuciones y funciones encomendadas a cada uno de los poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no constituía una separación absoluta y determinante, por el contrario, entre ellos se podía presentar una coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantizara la unidad política del Estado.[13]

Por otra parte, señaló que el artículo 133 de la Constitución Federal, consagraba la supremacía de ésta, e imponía un orden jurídico al que debían sujetarse todos los órganos del Estado y todas las autoridades y funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones, por lo cual, el hecho de que la división de poderes operara de manera flexible sólo significaba que entre ellos existía una colaboración y coordinación en los términos ordenados constitucionalmente, pero no los facultaba para arrogarse facultades que correspondieran a otro poder.

---

[13] Ver la tesis publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, septiembre de 2000, P. CLVIII/2000, p. 33, con rubro: "PODERES DE LA FEDERACIÓN. LAS ATRIBUCIONES DE UNO RESPECTO DE LOS OTROS SE ENCUENTRAN LIMITATIVAMENTE PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LAS LEYES QUE A ELLA SE AJUSTAN."; *IUS*: 191089.

De tal manera que, para que un poder ejerciera funciones propias de otro era necesario que expresamente así lo dispusiera la Constitución Federal o que la función respectiva resultara estrictamente necesaria para hacer efectiva las facultades constitucionales que le fueran exclusivas, así como que la función se ejerciera en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva la facultad propia.[14]

En otro aspecto, el Tribunal en Pleno también mencionó que en relación con la facultad reglamentaria del Presidente de la República, el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, dispone:

> Artículo 89. Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes:
>
> I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Expresó que la norma transcrita facultaba al Ejecutivo para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, pero no podía hacer lo mismo sobre ámbitos que escapaban a su mando, tales como la esfera judicial o la

[14] Ver las tesis: P./J. 52/2005, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo: XXII, julio de 2005, p. 954, con rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."; *IUS*: 177980, P./J. 10/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo: XXIII, febrero de 2006, p. 1528, con rubro: "ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES"; *IUS*: 175869 y P./J. 9/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo: XXIII, febrero de 2006, p. 1533, con rubro: "PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS."; *IUS*: 175847.

legislativa, todo esto porque evidentemente la naturaleza de un reglamento no era igual a la de la ley, por tratarse técnicamente de un acto administrativo de carácter general.

Así, el Alto Tribunal reiteró el criterio sostenido con anterioridad en el sentido de que el Poder Ejecutivo Federal estaba autorizado para expedir las previsiones reglamentarias necesarias que tendiesen a la ejecución de las leyes emanadas por el órgano legislativo; de manera que esas disposiciones reglamentarias aunque desde el punto de vista material fuesen similares a los actos legislativos expedidos por el Congreso de la Unión, en cuanto a ser generales, abstractas e impersonales y también fueran de observancia obligatoria, se distinguían de estas últimas, básicamente, por dos razones, la primera, por provenir de un órgano que desde el punto de vista constitucional no expresaba la voluntad general, sino la de un órgano instituido para acatarla, como el Poder Ejecutivo; y la segunda, porque por definición, se trataba de normas subordinadas a las disposiciones legales que reglamentaban y no eran en realidad leyes, sino actos administrativos generales cuyos alcances se acotaban por la ley.

El Tribunal en Pleno expresó que por lo anterior, la Constitución Federal había impuesto ciertas limitaciones a la facultad reglamentaria: por un lado la reserva de ley que forma parte del principio general de legalidad y prohibía al reglamento abordar novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión; y por otra, imponía el principio de subordinación jerárquica del reglamento al constreñir al titular del Ejecutivo Federal a expedir sólo aquellas reglas de tipo nor-

mativo tendientes a hacer efectiva o a pormenorizar la aplicación del mandato legal, pero sin contrariarlo, modificarlo o excederlo.[15]

Por tanto, el reglamento dependía de la ley porque actuaba en su observancia. Así, únicamente la ley podía determinar el qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, a diferencia del reglamento, el cual sólo podría operar dentro del límite de la ley.

Con base en lo anterior, el Tribunal en Pleno afirmó que el reglamento del Poder Ejecutivo no podía ir más allá de la ley, ni extenderla a supuestos distintos, ni mucho menos contradecirla; tampoco podía invadir la esfera del Poder Legislativo, debido a que sus leyes se ubicaban en un plano superior del reglamento. Ello de conformidad con el artículo 133 de la Constitución Federal, el cual establece que las leyes emitidas por el Congreso de la Unión serán ley suprema en toda la Unión.

Asimismo, el Alto Tribunal concluyó que derivado del artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Poder Ejecutivo Federal estaba facultado para expedir reglamentos para proveer a la exacta observancia de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión; pero que sólo podía hacer uso de esta facultad, cuando así

[15] Ver tesis 2a./J. 47/95, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, septiembre de 1995, p. 293, de rubro: "FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES."; tesis 2a./J. 29/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX, Novena Época, abril de 1999, p. 70, de rubro: "FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. PRINCIPIOS QUE LA RIGEN."; y tesis publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo CXXV, p. 1762, con el rubro: "FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO.".

lo dispusiera expresamente la Constitución y dentro de los límites y atribuciones autorizados por la misma.

Que esta facultad estaba constreñida a expedir normas generales, abstractas e impersonales con el objeto de ejecutar la ley emitida por el Congreso de la Unión; desarrollar y completar en detalle sus disposiciones, sin exceder el alcance de sus mandatos o alterar sus disposiciones.

ii. El Ejecutivo Federal al expedir el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos invadió la esfera de atribuciones del Poder Legislativo Federal con lo cual violaba el principio de división de poderes

Después de analizar y exponer sus criterios sobre los principios de división de poderes y los límites de facultad reglamentaria, el Alto Tribunal procedió a estudiar los conceptos de invalidez que versaban sobre la violación al principio de división de poderes, en el ejercicio de la facultad reglamentaria por el hecho de que en el reglamento impugnado se regularan algunos juegos aparentemente prohibidos por la ley federal de la materia.

La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión adujo que el reglamento impugnado era inconstitucional porque en él se preveían juegos y sorteos que sólo podían ser creados por una ley del Congreso de la Unión, en términos del artículo 73, fracción X, constitucional.

Asimismo, la parte actora estimó que los juegos que se encontraban regulados en el reglamento controvertido excedían al ejercicio de la facultad reglamentaria y violaban el

principio de división de poderes por tratarse de modalidades que no se identificaban con los juegos permitidos por la propia Ley Federal de Juegos y Sorteos.

Las modalidades de juegos previstos en el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, impugnadas por la promovente de la controversia, fueron los siguientes:

a) Juegos con cruce de apuestas en: hipódromos; galgódromos; frontones.

b) Operación de centros de apuestas remotas.

c) Salas de sorteos de números.

d) Cruce de apuestas en ferias en las siguientes modalidades: carreras de caballos en escenarios temporales; peleas de gallos; naipes; dados; ruleta, y sorteos de símbolos y números.

e) Sorteos celebrados por personas físicas y morales constituidas conforme a las leyes de los Estados Unidos Mexicanos, en las siguientes modalidades: sorteos con venta de boletos; sin venta de boletos; instantáneos; en sistemas de comercialización; de símbolos o números, y transmitidos por medios de comunicación masiva.

El Tribunal en Pleno expresó que si bien, en la interpretación preliminar al estudio de fondo se precisó que todos los juegos de azar y juegos con apuestas estaban prohibidos en territorio nacional, con excepción de los mencionados en el artículo 2o.,

fracción I, de Ley Federal de Juegos y Sorteos, de tal suerte que todo aquel juego no previsto en esa norma excedía a la ley superior reglamentada, sin embargo debía señalarse que esa valoración tenía que hacerse racionalmente, y tener presente las circunstancias actuales en materia de juegos y sorteos, así como la fecha de promulgación de la ley y, por tanto, concluir que muchas situaciones no fueron previstas en su momento por el legislador, pero además que respecto de otras tantas, era factible jurídicamente hacer una actualización de la ley mediante una interpretación progresiva, que conservara las ideas del legislador en lo sustancial y reconociera el entorno actual.

Con el objeto de proceder al estudio particularizado del reglamento impugnado, el Alto Tribunal estimó conveniente analizar por bloques las modalidades de los juegos controvertidos así como los artículos en que se regulan.

- Sobre los hipódromos, galgódromos y frontones

El Tribunal en Pleno analizó los juegos con cruces de apuestas en hipódromos, galgódromos y frontones previstos en los artículos 20, fracción I, y 48 a 58 del reglamento controvertido.

Expresó que dichos juegos no excedían al ejercicio de la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal ni violaban el principio de división de poderes, por tratarse de los juegos permitidos por el artículo 2o., fracción I, de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, donde expresamente se admitían las carreras de animales y toda clase de deportes; el cruce de apuestas en hipódromos representaba una apuesta en carreras de caballos; en galgódromos sería de perros, y las

apuestas en frontones entrarían en la clasificación de deportes. Consecuentemente, los artículos impugnados eran constitucionales.[16]

• Sobre el cruce de apuestas en espectáculos públicos en ferias regionales.

En este rubro se incluían las carreras de caballos en escenarios temporales, peleas de gallos, naipes, dados, ruleta y lotería de símbolos y números.

El Alto Tribunal analizó la constitucionalidad de los cruces de apuestas en espectáculos públicos en ferias regionales (artículos 20, fracciones II y III, y 59 a 75 del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos en las modalidades de carreras de caballos en escenarios temporales (también conocidas como "parejeras"), peleas de gallos, naipes, dados, ruleta y sorteos de símbolos y números.

En virtud de que los cruces de apuestas en ferias regionales, guardaban relación con el artículo 11 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, estimó conveniente transcribir ese precepto:

> Artículo 11. La Secretaría de Gobernación queda facultada para autorizar, en las ferias regionales, el cruce de apuestas en los espectáculos que determine el reglamento de esta ley.

[16] Sobre este punto, por mayoría de ocho votos se emitió la tesis de rubro: "JUEGOS Y SORTEOS. EL REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL RELATIVA NO EXCEDE AL EJERCICIO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA POR REGULAR EL CRUCE DE APUESTAS EN HIPÓDROMOS, GALGÓDROMOS Y FRONTONES."; *IUS*: 165523.

A juicio del Alto Tribunal, esta norma contiene una cláusula habilitante.[17] Es decir, el Poder Legislativo había conferido a la Secretaría de Gobernación, facultades normativas especiales, para que tratándose de ferias regionales, pudiera autorizar el cruce de apuestas en los espectáculos que determinara la disposición reglamentaria, y esos espectáculos se definen en el artículo 63 del reglamento, el cual textualmente dice:

> Artículo 63. La secretaría podrá permitir el cruce de apuestas en ferias, únicamente en los siguientes espectáculos:
>
> I. Carreras de caballos en escenarios temporales;
>
> II. Peleas de gallos;
>
> III. Juegos de naipes y dados;
>
> IV. Ruleta, y
>
> V. Sorteos de símbolos y números en las modalidades que autoriza el presente reglamento. Estos últimos podrán realizarse exclusivamente en las instalaciones en que se celebren las peleas de gallos, antes, durante y después de éstas, mientras que dicha instalación se encuentre abierta al público. ...

Sin embargo, a pesar de existir una cláusula habilitante que otorga facultades normativas especiales a la Secretaría de Gobernación, el Alto Tribunal se preguntó si esto significaría que el reglamento o que la propia Secretaría podían deter-

[17] Ver Tesis P. XXI/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, diciembre de 2003, p. 9, con rubro: CLÁUSULAS HABILITANTES. CONSTITUYEN ACTOS FORMALMENTE LEGISLATIVOS."; *IUS*: 182710.

minar con toda libertad, cuáles serían los espectáculos públicos en ferias regionales que admitirían el cruce de apuestas.

Es decir, si la cláusula habilitante sería abierta o se encontraría limitada a lo previsto en el artículo 2o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos; esto es, que se tratara además de juegos permitidos por la ley, o bien, de un caso especial donde no se aplicase esa limitante.

El Tribunal consideró que el artículo 11 de la ley, al referirse a ferias regionales y espectáculos ahí realizados, en los términos del reglamento, se refería a una tradición, a costumbres mexicanas que databan desde la época de la Colonia y a costumbres ancestrales.

Tan era así que el artículo 59 del Reglamento de la Ley de Juegos y Sorteos, apunta:

> Artículo 59. Las ferias son eventos regionales temporales que tienen como objetivo la promoción de la actividad económica, turística, agropecuaria o de otra naturaleza, autorizados expresamente por el gobierno de la entidad federativa y por la autoridad municipal o delegacional correspondiente, realizados una sola vez al año con duración mínima de 21 y máxima de 28 días naturales.
>
> No se consideran ferias las celebraciones locales temporales que realice una población con objeto de festejar eventos cívicos, sociales o religiosos de la localidad, aunque cuenten con la aprobación de las autoridades competentes para su instalación y que se realicen anualmente en cada plaza o comunidad por un plazo menor o igual a 28 días.

De acuerdo a lo expuesto, el Alto Tribunal estimó que el artículo 11 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, establece que la Secretaría de Gobernación tiene facultades para autorizar, en las ferias regionales, el cruce de apuestas en los espectáculos determinados en el reglamento de esta ley, pero si se trataba de llevar a cabo juegos de azar en las mismas ferias regionales, entonces no era aplicable el régimen de excepción previsto en el artículo 11.

Por tanto, existía un ordenamiento de origen legislativo, con un contenido normativo específico y con aplicación exclusiva en el caso de espectáculos en las ferias regionales; de ahí que existiera un régimen de excepción sujeto a una característica de temporalidad, la duración de la feria entre 21 y 28 días, por lo que en esta clase de espectáculos, no aplicaban las prohibiciones o limitantes de los primeros artículos de la Ley Federal de Juegos y Sorteos y, en este caso especial, sería facultad de la Secretaría de Gobernación autorizar el cruce de apuestas en estas ferias, y solamente en los espectáculos que precisara el reglamento; sin embargo, si en vez de tratarse de espectáculos se tratara de juegos de azar, entonces, por la naturaleza de la actividad con cruce de apuestas, sí serían aplicables las limitantes contenidas en los artículos 1o. y 2o. de la ley.[18]

Con base en lo anterior, el Alto Tribunal estableció que en el caso de ferias regionales temporales, debía determinarse si la actividad sobre la cual se hacía el cruce de apuestas era,

[18] Sobre este punto, por unanimidad de diez votos se emitió la tesis de rubro: "JUEGOS Y SORTEOS. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA SOBRE EL CRUCE DE APUESTAS EN ESPECTÁCULOS PÚBLICOS EN FERIAS REGIONALES."; *IUS*: 165520.

desde el punto de vista sustancial, un espectáculo o no; si dicha actividad resultaba ser un espectáculo, entonces debían aplicarse las reglas de excepción a que se refiere el artículo 11 de la ley, pero si en vez de espectáculo se tratara de un juego, entonces serían aplicables las limitantes de los artículos 1o. y 2o. de la misma ley federal.

Sobre las bases descritas, el Tribunal procedió al estudio particularizado de las modalidades con cruce de apuestas en ferias regionales contenidas en el artículo 63 del reglamento controvertido, para determinar la constitucionalidad de cada una de ellas:

- Carreras de caballos en escenarios temporales y en ferias regionales

El Alto Tribunal consideró que eran constitucionales, porque además de tratarse de un espectáculo determinado en el reglamento que se llevaba a cabo en ferias regionales, lo cual era suficiente para reconocerlo, también se trataba de un "juego" con cruce de apuestas[19] que se identificaba con uno de aquellos autorizados por el artículo 2o., fracción II, de la ley.

- Peleas de gallos en ferias regionales

Estas constituían un espectáculo temporal en ferias regionales al que, por efectos del artículo 11 de la Ley Federal de

[19] Sobre este punto, por unanimidad de diez votos se emitió la tesis de rubro: "JUEGOS Y SORTEOS. EL REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL RELATIVA NO EXCEDE AL EJERCICIO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA POR REGULAR EL CRUCE DE APUESTAS EN FERIAS REGIONALES EN CARRERAS DE CABALLOS Y DADOS."; *IUS*: 165524.

Juegos y Sorteos, les resultaba aplicable el régimen de excepción y, por tanto, no quedaban comprendidas dentro de las limitantes aplicables en materias de juegos a que se refiere el artículo 2o. de la misma ley; en consecuencia, eran constitucionales.[20]

- Juegos de naipes y dados en ferias regionales[21]

Respecto a los juegos de naipes, el Tribunal consideró que la controversia debía ser desestimada al no haberse alcanzado el mínimo de 8 votos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 42 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, para declarar su inconstitucionalidad con efectos generales.

Por otra parte, el juego de dados, a pesar de no representar desde el punto de vista sustancial un espectáculo, su regulación en el reglamento controvertido no era excesiva de la facultad reglamentaria ni del principio de división de poderes, pues se trataba de un juego de azar expresamente permitido por la fracción I del artículo 2o. de la ley de la materia, por lo que debía estimarse constitucional.

- Ruleta en ferias regionales

La ruleta, por sus características, podía ser considerada tanto un juego de azar, como también un espectáculo, dada la

[20] Sobre este punto, por mayoría de nueve votos se emitió la tesis de rubro: "JUEGOS Y SORTEOS. EL REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL RELATIVA NO EXCEDE AL EJERCICIO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA POR REGULAR EL CRUCE DE APUESTAS EN PELEAS DE GALLOS, LOTERÍA Y SORTEOS O RIFAS DE SÍMBOLOS O NÚMEROS EFECTUADAS EN FERIAS REGIONALES."; *IUS*: 165522.

[21] *Idem*.

acepción más amplia de este concepto, e incluso podría considerarse a la misma como un sorteo.

Sin embargo, el Tribunal resolvió que en este aspecto la controversia debía desestimarse al no haberse alcanzado la votación mínima prevista en la ley para declarar la inconstitucionalidad con efectos generales de la norma impugnada.

- Lotería, sorteos o rifas de símbolos y números en ferias regionales[22]

Como en términos del artículo 2o., fracción II, de la Ley Federal de Juegos y Sorteos están permitidos los sorteos en todas sus modalidades, el Alto Tribunal consideró que no excedía a la ley superior esta modalidad de lotería, sorteos o rifas de símbolos o números que se realizaban en las instalaciones en que se celebrasen las peleas de gallos, antes, durante y después de éstas mientras dichas instalaciones estuviesen abiertas al público.

Agregó que independientemente de que por su propia naturaleza los sorteos fueran o no un espectáculo, lo cierto era que el entorno de dichas rifas —como los palenques, o sea, los lugares en donde podrían realizarse las peleas de gallos— si era el de un espectáculo, según la descripción y condiciones en que dichas rifas se llevaban a cabo, en los términos del propio artículo 63, fracción V, del reglamento; de todo lo cual debía concluirse que tampoco era inconstitucional esta modalidad de rifas o sorteos de símbolos y números en las instala-

[22] *Idem*.

ciones de las ferias regionales abiertas al público en que se celebrasen las peleas de gallos, pues no había exceso a lo previsto en la Ley Federal de Juegos y Sorteos, ni se advertía que con dicha reglamentación el Ejecutivo invadiera atribuciones propias del Poder Legislativo de la Unión.

A continuación, el Tribunal en Pleno procedió a estudiar si, como aseguraba la actora, los artículos 20, fracción I, y 76 a 90 del reglamento iban más allá de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, al regular los centros de apuestas remotas.

- Centros de apuestas remotas

El Alto Tribunal recordó, para empezar, que los artículos 2o. y 3o. de Ley Federal de Juegos y Sorteos disponen:

> Artículo 2o. Sólo podrán permitirse:
>
> I. El juego de ajedrez, el de damas y otros semejantes; el de dominó, de dados, de boliche, de bolos y de billar; el de pelota en todas sus formas y denominaciones; las carreras de personas, de vehículos y de animales, y en general toda clase de deportes;
>
> II. Los sorteos.
>
> Los juegos no señalados se considerarán como prohibidos para los efectos de esta ley.
>
> Artículo 3o. Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, la reglamentación, autorización, control y vigilancia de los juegos cuando en ellos medien apuestas de cualquier clase; así como de los

sorteos, con excepción del de la Lotería Nacional, que se regirá por su propia ley.

Ahora bien, los artículos del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos que regulan lo relativo a los centros de apuestas señalan:

Artículo 76. Se entiende por centro de apuestas remotas, también conocidos como libros foráneos, el establecimiento autorizado por la secretaría para captar y operar cruces de apuestas en eventos, competencias deportivas y juegos permitidos por la ley realizados en el extranjero o en territorio nacional, transmitidos en tiempo real y de forma simultánea en video y audio, así como para la práctica del sorteo de números señalado en la fracción IV del artículo 124 de este reglamento.

Artículo 77. Los centros de apuestas remotas podrán instalarse en la misma ubicación en que se localicen las salas de sorteos de números.

Artículo 78. El permisionario deberá solicitar autorización a la secretaría, al menos con 15 días de antelación, para la realización de eventos especiales o promocionales por verificarse en los centros de apuestas remotas.

Artículo 79. Para aquellos eventos deportivos cuya imagen televisiva no esté disponible para su transmisión, se deberá cumplir con lo dispuesto en el artículo 83 de este reglamento.

Artículo 80. El permisionario deberá informar a la secretaría cualquier contrato respecto a la captación de señales que

adquiera adicionalmente a las que hayan sido motivo del permiso original, a efecto de que pueda transmitir los eventos de que se trate en tiempo real.

Artículo 81. Los centros de apuestas remotas que operen los permisionarios podrán transmitir y deberán tomar las apuestas de todos los eventos que se verifiquen y cuenten con la señal correspondiente, en hipódromos, galgódromos y frontones ubicados en el territorio nacional, en cuyo caso deberán estar intercomunicados con los sistemas centrales de apuestas de estos establecimientos.

Artículo 82. En los centros de apuestas remotas se podrán captar y cruzar apuestas y se pagarán los premios respectivos de acuerdo a la descripción de las reglas y límites que el permisionario tenga autorizados por la secretaría. Dicha información deberá estar disponible y a la vista del público. No se permitirá captar o cruzar apuestas que se acumulen en sistemas parimutuales o de centros de apuestas remotas ubicados fuera del territorio nacional.

Artículo 83. En los centros de apuestas remotas deberán captarse apuestas de acuerdo con los permisos emitidos por la secretaría respecto de los cuales ésta pueda corroborar fecha, hora y resultado de la misma. Los registros de resultados oficiales deberán estar disponibles en el centro de apuestas remotas para que dicha autoridad los pueda verificar. No se captarán ni cruzarán apuestas sobre carreras, deportes o eventos después del cierre para el cruce de apuestas en el sistema central de apuestas.

El permisionario deberá conservar la información correspondiente al menos durante los noventa días hábiles posteriores a la realización del evento correspondiente.

> En caso de que el evento materia de la apuesta sea suspendido, el permisionario deberá devolver el monto de las apuestas recibidas.
>
> Artículo 84. No se podrán cruzar o captar apuestas sobre eventos nacionales no profesionales o diferentes a los que se realicen en la liga de mayor nivel profesional del deporte de que se trate.

De acuerdo con los artículos transcritos, los centros de apuestas remotas son establecimientos autorizados para captar y celebrar cruce de apuestas sobre eventos, competencias deportivas y demás juegos permitidos por la ley.

Por tanto, a juicio del Alto Tribunal, los referidos establecimientos realizaban las mismas actividades que los hipódromos, galgódromos, frontones, así como todo tipo de eventos y competencias deportivas permitidos por la ley (beisbol, futbol, soccer y americano, tenis, etcétera), con la diferencia de que, mediante instrumentos tecnológicos, el cruce de apuestas se efectuaba en lugares distintos a donde se realizaban la actividades sobre las que se apuesta.

El Tribunal en Pleno reiteró que el cruce de apuestas en los centros remotos, aun cuando se realizara por medios tecnológicos, no dejaba de versar sobre juegos expresamente permitidos por la Ley Federal de Juegos y Sorteos y, por ello, resultaban aplicables las mismas disposiciones legales que para los establecimientos en donde cruzan apuestas respecto de juegos permitidos que se efectúan en el mismo lugar, sin perjuicio de que en el reglamento se pudiesen establecer las normas necesarias, precisamente para ajustar la situación prevista por la ley a la realidad práctica.

En consecuencia, el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, por lo que hacía a los centros remotos para el cruce de apuestas, respeta los principios de subordinación jerárquica y de reserva de ley, ya que se limita a proveer en la esfera administrativa al exacto cumplimiento de la ley que le da origen y justificación, toda vez que establece los términos y condiciones conforme a los cuales la Secretaría de Gobernación ejercita sus atribuciones, así como las obligaciones a que deberán sujetarse los permisionarios en la operación de sus permisos, como lo ordenaba la ley de la materia.[23]

iii. Constitucionalidad de los sorteos previstos en el reglamento controvertido

La parte actora impugnó la regulación de las salas de sorteos de números y de símbolos en ferias regionales; de aquellos celebrados por personas físicas y morales en las modalidades de sorteos con venta de boletos; sin venta de boletos; los instantáneos; aquellos incluidos en sistemas de comercialización, o llevados a cabo por medios de comunicación masiva. Lo anterior por considerar que su inclusión en una norma subsidiaria excedía al ejercicio de la facultad reglamentaria y violaba los principios de reserva de ley y de división de poderes.

El Alto Tribunal negó que la demandante tuviera razón, en tanto el artículo 2o., fracción II, de la Ley Federal de Juegos y Sorteos permite la realización de todos éstos; además que la propia ley faculta a la Secretaría de Gobernación para

[23] Sobre este punto, por mayoría de nueve votos se emitió la tesis de rubro: "JUEGOS Y SORTEOS. EL REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL RELATIVA NO EXCEDE AL EJERCICIO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA POR REGULAR EL FUNCIONAMIENTO DE CENTROS DE APUESTAS REMOTAS."; *IUS*: 165521.

expedir los permisos o autorizaciones correspondientes, por tanto, determinó que toda clase de sorteos o rifas de símbolos y números previstos en el reglamento impugnado, son constitucionales.[24]

b) *El Reglamento controvertido es inconstitucional por crear una autoridad a través de una disposición reglamentaria*

El Alto Tribunal expresó que si bien era cierto, como argumentó la demandante, que el Consejo Consultivo para Juegos y Sorteos es una autoridad creada a través del reglamento controvertido, que no está previsto en la Ley Federal de Juegos y Sorteos, también lo era que esta última, en su artículo 7o. establece como competencia de la Secretaría de Gobernación el cumplimiento de la ley, así como la vigilancia y control de los juegos con apuestas y sorteos, por medio de los inspectores designados por ella y que, con el mismo fin, se podrían integrar a través de reglamentos los organismos o comisiones que estimara convenientes y que funcionen conforme a las atribuciones que les confirieran las disposiciones reglamentarias y las que dictara la propia Secretaría.

Así, el artículo 7o. de Ley Federal de Juegos y Sorteos, textualmente establece:

> Artículo 7o. La Secretaría de Gobernación ejercerá la vigilancia y control de los juegos con apuestas y sorteos, así como el cumplimiento de esta ley, por medio de los inspectores que designe.

---

[24] Sobre este punto, por mayoría de nueve votos se emitió la tesis de rubro: "JUEGOS Y SORTEOS. EL REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL RELATIVA NO EXCEDE AL EJERCICIO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA NI VIOLA LOS PRINCIPIOS DE RESERVA DE LEY Y DE DIVISIÓN DE PODERES POR REGULAR LOS SORTEOS EN UNA VARIEDAD DE MODALIDADES."; *IUS*: 165525.

> Con el mismo fin podrá integrar los organismos o comisiones que estime convenientes, y los que funcionarán de acuerdo con las atribuciones que les señalen las disposiciones reglamentarias de esta ley, así como las que dicte la citada secretaría.

Por su parte, los artículos 2o., 14 y 15 del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos impugnados, disponen lo siguiente:

> Artículo 2o. Corresponde a la Secretaría de Gobernación la interpretación administrativa y la aplicación de las disposiciones de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, así como las de este reglamento.
>
> Las actividades relativas a juegos con apuestas y sorteos que no estén expresamente contempladas en la ley y el presente reglamento, serán resueltas, en cada caso, por la Secretaría de Gobernación conforme a lo dispuesto por dichos ordenamientos y demás disposiciones aplicables.
>
> La Dirección General Adjunta de Juegos y Sorteos tiene a su cargo la atención, trámite y despacho de los asuntos relacionados con la supervisión y vigilancia del cumplimiento de la ley y el reglamento; la expedición de permisos, la supervisión y vigilancia del cumplimiento de los términos y condiciones consignados en éstos; el finiquito de los permisos para sorteos; 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 y el presente reglamento, así como las que le confieran las demás disposiciones aplicables.

La unidad de gobierno tiene a su cargo la atención y despacho de los asuntos en los que sea necesaria la coordinación y colaboración de la Secretaría de Gobernación con otras autoridades en materia de juegos con apuestas y sorteos, así como el combate a actividades prohibidas por la ley.

La unidad de Asuntos Jurídicos, en el ámbito de su competencia, coadyuvará en coordinación con la unidad de gobierno y la Dirección General Adjunta de Juegos y Sorteos, en el trámite y despacho de los asuntos relacionados con la imposición de las sanciones administrativas que establece la ley y el presente reglamento.

Las autoridades federales, cooperarán en sus respectivos ámbitos de competencia para hacer cumplir las determinaciones que dicten las autoridades de la Secretaría de Gobernación de conformidad con las leyes y este reglamento, cuando para ello fueren requeridas.

Las autoridades de las entidades federativas, de los Municipios y de las delegaciones del Distrito Federal cooperarán con la Secretaría de Gobernación, conforme a lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

Capítulo II

Del Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos

Artículo 14. Se crea el Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos con objeto de coadyuvar con la dirección en el cumplimiento de las políticas públicas de transparencia y rendición de cuentas conforme a la ley y este reglamento.

Artículo 15. Para el cumplimiento de su objeto, el consejo consultivo tendrá las siguientes facultades:

I. Fungir como órgano de consulta de la secretaría respecto del ejercicio de las facultades de la dirección;

II. Recomendar las medidas que estime convenientes para el buen funcionamiento de la dirección, así como las mejoras regulatorias a los procesos de operación e innovación de servicios, en particular por lo que hace al establecimiento de plazos y al cumplimiento de los requisitos señalados por el presente reglamento para la realización de los trámites respectivos;

III. Emitir, en su caso, opinión a la dirección respecto de la expedición de los permisos en materia de juegos con apuestas y sorteos;

IV. Realizar los estudios, investigaciones y análisis que estime necesarios sobre la materia de juegos con apuestas y sorteos;

V. Coadyuvar en la determinación de las personas que cuenten con los conocimientos técnicos y profesionales para prestar sus servicios vinculados al corretaje, cruce de apuestas o intendencia de frontón en un establecimiento autorizado;

VI. Organizar comités, foros o grupos de trabajo en que participen personas u organizaciones ajenas al mismo, pero que por su actividad relacionada con la materia de juegos con apuestas y sorteos puedan aportar elementos útiles para el ejercicio de sus facultades, y

VII. Formular las disposiciones relativas a su organización y funcionamiento.

Del análisis de las normas transcritas, el Alto Tribunal desprendió que correspondía a la Secretaría de Gobernación la interpretación administrativa y la aplicación de las disposiciones de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, así como la vigilancia y control de los juegos con apuestas y sorteos.

Por otro lado, conforme a los citados artículos 14 y 15 del reglamento analizado, se ponía de manifiesto que el objeto del Consejo Consultivo es el de coadyuvar con la Dirección General Adjunta de Juegos y Sorteos de la Secretaría de Gobernación, con respecto a las políticas públicas de transparencia y de rendición de cuentas, para lo cual debía fungir como órgano de consulta encargado de hacer recomendaciones para el buen funcionamiento de la dirección, emitir opiniones respecto de la expedición de permisos, organizar comités, foros o grupos de trabajo, realizar los estudios, investigaciones y análisis relacionados con los juegos con apuestas y sorteos, entre otras funciones, que únicamente tenían carácter consultivo, ya que las atribuciones de carácter ejecutivo están reservadas a las autoridades que se precisan en el artículo 2o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

En esas condiciones, el Tribunal en Pleno expresó que el Consejo Consultivo no era un órgano de control y vigilancia de los juegos con apuestas y sorteos, sino un órgano auxiliar en el desempeño de las funciones encomendadas a la Secretaría de Gobernación, con atribuciones de carácter consultivo, de opinión y para formular recomendaciones y que su creación obedecía a la facultad que el Poder Legislativo había conce-

dido al Ejecutivo para instituir reglamentariamente los órganos y comisiones que se estimaran convenientes.

También destacó que la redacción del artículo 7o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, podía provocar la idea de que los "órganos y comisiones convenientes" para cumplir la ley debían ser creados por la Secretaría de Gobernación de la misma manera que se reconocía que esta dependencia podía designar inspectores; sin embargo, a partir de una correcta interpretación de dicho artículo se llegaba a otra conclusión.

En efecto, el segundo párrafo del artículo 7o. expresamente reconoce que los "organismos y comisiones convenientes" funcionarán de acuerdo con las atribuciones que les señalen las disposiciones reglamentarias y accesoriamente con las disposiciones dictadas por la Secretaría de Gobernación.

Por tanto, el funcionamiento de dichos órganos o comisiones debía regularse, en principio, a través de un reglamento, de donde podía desprenderse y concluirse que la creación de estas autoridades no corresponde a la Secretaría de Gobernación sino al ejercicio de la facultad reglamentaria.

Adicionalmente, el Alto Tribunal señaló que, por regla general, las autoridades del Estado que afectaban la esfera jurídica de los gobernados, debían ser creadas a través de una ley con el objeto de evitar la proliferación de entidades creadas al capricho de una autoridad administrativa instituida legalmente.

De otra manera se justificaría la creación de verdaderas autoridades *de facto*, las cuales, desde luego y en principio

eran inconstitucionales por no gozar de un reconocimiento legislativo; prácticamente se permitiría que la estructura orgánica de la administración pública se mutara con evidentes perjuicios para la seguridad jurídica de los gobernados.

Sin embargo, el Alto Tribunal señaló que esa regla general admitía excepciones y una de ellas era precisamente cuando el propio Poder Legislativo facultaba a una autoridad administrativa para crear, a través de un acto también administrativo, a dichas autoridades. En esos casos, la autoridad administrativa debía hacer del conocimiento público la creación de dicha entidad, por lo que debía publicitarlo mediante actos administrativos de carácter general, como podían ser los reglamentos o, incluso, acuerdos publicados en los medios de difusión oficial.

Esta situación se encontraba reconocida en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que autorizaba la creación de los órganos desconcentrados, los que tendrían las facultades específicas que se les determinara en cada caso de conformidad con las disposiciones legales aplicables:

> Artículo 17. Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las secretarías de Estado y los departamentos administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

El Alto Tribunal agregó que también debía reconocerse que cuando un funcionario no actuara hacia el exterior de la administración pública y únicamente ejerciera funciones de asistencia, asesoría, apoyo técnico o coordinación, entonces la creación de esos puestos no tendría más límites que la determinación del titular de la dependencia para hacerlo, de acuerdo con el presupuesto asignado.[25] Esta situación se reconocía, en el caso de la presidencia de la República, en el artículo 8o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

> Artículo 8o. El presidente de los Estados Unidos Mexicanos contará con las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la presidencia de la República.

Además cada secretaría de Estado y cada dependencia también tenían facultades similares a la descrita, siempre y cuando los puestos creados no trascendieran al exterior de la administración pública.

Con base en lo anterior, el Tribunal en Pleno concluyó que la creación, en el reglamento impugnado, del Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos no era inconstitucional, pues se trataba de una entidad gestada por el Ejecutivo Federal con fundamento en un acto legislativo, en este caso el artículo 7o., segundo párrafo, de la Ley Federal de Juegos y Sorteos,

[25] Sobre este punto, por unanimidad de diez votos se emitió la tesis de rubro: "ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS. LOS QUE AFECTAN LA ESFERA DE LOS PARTICULARES DEBEN SER CREADOS POR LEY O MEDIANTE ACTO DEL EJECUTIVO EN EJERCICIO DE FACULTADES ESPECÍFICAS ATRIBUIDAS LEGISLATIVAMENTE, SALVO QUE SE TRATE DE ENTES CUYA ACTIVIDAD SÓLO TRASCIENDA AL INTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA."; *IUS*: 166612.

y que tal creación no vulneraba los principios de reserva de ley y de subordinación,[26] con mayor razón si se tomaba en cuenta que era criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dentro de la facultad reglamentaria otorgada al presidente de la República por el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, estaba la de crear autoridades u organismos que ejercieran las facultades otorgadas por la ley o el reglamento a efecto de hacer posible su cumplimiento.[27]

c) *La autorización de los "sorteos instantáneos" corresponde en exclusiva a la Lotería Nacional para la Asistencia Pública*

La actora adujo que los artículos 2o.; 3o., fracción XXVI; 91, fracción III, y 112 del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, que regulan los sorteos instantáneos —también llamados "lotería instantánea o raspaditos"—, eran violatorios de los artículos 16 y 89, fracción I, de la Constitución Federal, porque contravenían disposiciones en materia de propiedad industrial al permitir la autorización de una modalidad de sorteos cuya exclusividad corresponde a la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

---

[26] Sobre este punto, por unanimidad de diez votos se emitió la tesis de rubro: "JUEGOS Y SORTEOS. LOS ARTÍCULOS 2, 14, 15 Y 16 DEL REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL RELATIVA NO EXCEDEN AL EJERCICIO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA NI VIOLAN LOS PRINCIPIOS DE RESERVA DE LEY Y DE DIVISIÓN DE PODERES POR INSTITUIR EL CONSEJO CONSULTIVO DE JUEGOS Y SORTEOS."; *IUS*: 166636.

[27] Ver Tesis 2a./J. 68/97, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, p. 390, de rubro: "REGLAMENTOS. LA FACULTAD DE EXPEDIRLOS INCLUYE LA DE CREAR AUTORIDADES Y DETERMINAR SU COMPETENCIA."; *IUS*: 196952, y Tesis 1130, publicada en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 2000*, Novena Época, Tomo I, p. 796, con el rubro: "FACULTAD REGLAMENTARIA. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA NO LA EXCEDE AL CREAR UNA AUTORIDAD, SI SE AJUSTA A LA LEY."; *IUS*: 901803.

Los artículos antes mencionados, establecen lo siguiente:

Artículo 2o. Corresponde a la Secretaría de Gobernación la interpretación administrativa y la aplicación de las disposiciones de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, así como las de este reglamento.

Las actividades relativas a juegos con apuestas y sorteos que no estén expresamente contempladas en la ley y el presente reglamento, serán resueltas, en cada caso, por la Secretaría de Gobernación conforme a lo dispuesto por dichos ordenamientos y demás disposiciones aplicables.

La Dirección General Adjunta de Juegos y Sorteos tiene a su cargo la atención, trámite y despacho de los asuntos relacionados con la supervisión y vigilancia del cumplimiento de la ley y el reglamento; la expedición de permisos, la supervisión y vigilancia del cumplimiento de los términos y condiciones consignados en éstos; el finiquito de los permisos para sorteos; 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 y el presente reglamento, así como las que le confieran las demás disposiciones aplicables. ...

Artículo 3o. Para los efectos de este reglamento, en lo sucesivo se entenderá por:

...

XXVI. Sorteo instantáneo: Modalidad de sorteo en la que se ofertan boletos con el número o símbolo oculto y que al ser adquiridos permiten al poseedor conocer de inmediato

el resultado del sorteo con sólo retirar, raspar o descubrir el boleto o parte de éste. El ganador de esta clase de sorteos, también denominados "raspadito" o "lotería instantánea", reclama los premios obtenidos mediante un procedimiento previamente estipulado e impreso en el boleto o comprobante; ...

Artículo 91. Los sorteos podrán tener las siguientes modalidades:

...

III. Sorteos instantáneos. ...

Artículo 112. Para obtener permiso para organizar sorteos instantáneos con venta de boletos, además de cumplir los requisitos a que se refiere el capítulo I del título segundo del presente reglamento, se deberá:

I. Señalar el nombre, domicilio y teléfono de los representantes autorizados por el permisionario ante quienes se pueda exigir el pago de premios que no puedan cubrir los distribuidores en el Distrito Federal o en los Estados donde se pretendan distribuir los boletos del sorteo. Esta información deberá imprimirse en el boleto o comprobante de participación, así como el domicilio en que se ubica la dirección, y

II. Cumplir con los requerimientos que de manera general determine la secretaría, previa opinión del consejo consultivo, sobre los mecanismos de elaboración, control de venta y validación de boletos, para asegurar la total confidencialidad de la información y la posibilidad real de verificación.

El Alto Tribunal expresó que el argumento era infundado en un aspecto y parcialmente fundado en otro. En principio, no asistía razón a la actora cuando reclamaba la invalidez de los sorteos instantáneos por contravenir normas de propiedad industrial, toda vez que dicha materia admitía la posibilidad de que ciertas marcas o nombres comerciales de determinados productos, artículos o servicios quedasen protegidos con derechos de exclusividad, y si bien era verdad que la Lotería Nacional para la Asistencia Pública tiene varios registros bajo su dominio, como el nombre y el diseño de la "lotería instantánea", lo cierto es que esto no provocaba la inconstitucionalidad de los artículos impugnados, ni ameritan una declaratoria de invalidez.

Además, si la Ley Federal de Juegos y Sorteos admite la posibilidad de que existan los sorteos, sin restricción alguna; entonces también era claro que los "sorteos instantáneos" al ser una especie del género de ellos, están permitidos por la propia ley.

Asimismo, de la lectura de la Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública y de su reglamento, no se desprende que fuese facultad exclusiva de dicha institución el llevar a cabo los llamados "sorteos instantáneos".

Consecuentemente, los artículos 3o., fracción XXVI, 91, fracción III, y 112 del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, no son violatorios de los artículos 16 y 89, fracción I, de la Constitución Federal, en los términos señalados por la actora.[28]

[28] Sobre este punto, por unanimidad de diez votos se emitió la tesis de rubro: "JUEGOS Y SORTEOS. LOS ARTÍCULOS 3, FRACCIÓN XXVI, 91, FRACCIÓN III, Y 112 DEL REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL RELATIVA NO VIOLAN LOS ARTÍCULOS 16 Y 89, FRACCIÓN I, DE LA

No obstante lo anterior, el Tribunal en Pleno destacó que en el artículo 3o., fracción XXVI, del reglamento controvertido, aparecía la porción normativa siguiente: "... El ganador de esta clase de sorteos, también denominados 'raspadito' o 'lotería instantánea', reclama los premios obtenidos mediante un procedimiento previamente estipulado e impreso en el boleto o comprobante; ..."

Agregó que si bien esta parte podría parecer violatoria de la facultad reglamentaria, debía desestimarse la controversia sobre este aspecto, al no haberse alcanzado la votación mínima de 8 a que se refiere el segundo párrafo del artículo 42 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, para declarar la inconstitucionalidad de dicha porción normativa con efectos generales.

d) *Los rendimientos que produzca el combate al juego no reglamentado, deberán ser destinados a beneficiar establecimientos de prevención y asistencia social*

El Alto Tribunal advirtió la existencia de un argumento que no había sido expuesto en la demanda, referido a la inconstitucionalidad del artículo 8o. del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, y cuyo estudio abordó en suplencia de la deficiencia de los conceptos de invalidez. Dicho artículo establece:

> Artículo 8o. Las participaciones a que se refiere el artículo 5o. de la ley serán determinadas por la secretaría al momento

---

CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA POR REGULAR LOS SORTEOS INSTANTÁNEOS Y NO CONSIDERARLOS EXCLUSIVOS DE LA LOTERÍA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA", *op. cit., Tomo XXX, julio de 2009, jurisprudencia P./J. 103/2009, p. 1541; IUS*: 166928.

> de la expedición de los permisos, de conformidad con las disposiciones aplicables.

Además, este artículo se encuentra relacionado con el artículo 5o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, que en la parte que interesa textualmente señala:

> Artículo 5o. En los permisos que conceda, independientemente de los impuestos que al efecto determinen las leyes fiscales correspondientes, la Secretaría de Gobernación señalará la participación que, de los productos obtenidos por el permisionario, deba corresponder al Gobierno Federal. Esta participación será destinada al mejoramiento de los establecimientos de prevención social y de asistencia, dependientes de las Secretarías de Gobernación y de Salubridad y Asistencia, que se expresen en los permisos que se otorguen.

El Alto Tribunal se preguntó respecto de la inconstitucionalidad del artículo 8o. del reglamento, toda vez que de acuerdo con la exposición de motivos de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, uno de los propósitos de ésta, es que el juego permitido de manera excepcional, produjera rendimientos sustanciales destinados a beneficiar establecimientos de prevención y asistencia social.

Sin embargo, en este aspecto la controversia también se desestimó al no alcanzarse por el Pleno la votación idónea para efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma con efectos generales a que se refiere el artículo 42, segundo párrafo, de la referida ley reglamentaria.

Con base en lo anterior el Tribunal en Pleno resolvió que la controversia constitucional era procedente y parcialmente fundada, en los siguientes términos:

> Se desestima la controversia constitucional por lo que hace a los artículos 3o., fracción XXVI, en la porción normativa que dice: "... también denominados 'raspadito' o 'lotería instantánea' ...", 8o, 63, fracciones III, en cuanto se refiere a "juegos de naipes ...", y IV, del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de septiembre de 2004.

Con excepción de los preceptos anteriores, reconoció la constitucionalidad de dicho reglamento.

Por mayoría de seis votos de los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Valls Hernández, Sánchez Cordero y Silva Meza, se declaró inconstitucional el artículo 3o, fracción XXVI, en la porción normativa que dice: "... también denominados 'raspadito' o 'lotería instantánea' ..."; los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Gudiño Pelayo y Presidente Ortiz Mayagoitia votaron en contra.[29]

Por mayoría de seis votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Góngora Pimentel, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia se declaró inconstitucional el artículo 8o, que se refiere a las participaciones; los

[29] Dado el resultado de la votación y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, último párrafo, constitucional, y 42, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, se desestimó al respecto la controversia.

señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Gudiño Pelayo y Valls Hernández votaron en contra.[30]

Por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia se estimó constitucional la fracción I del artículo 63, que se refiere a las carreras de caballos.

Por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia se determinó como constitucional la fracción II del artículo 63, que se refiere a las peleas de gallos; el señor Ministro Aguirre Anguiano votó en contra.

Por mayoría de seis votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Gudiño Pelayo, Valls Hernández y Presidente Ortiz Mayagoitia se declaró inconstitucional la fracción III del artículo 63, en cuanto a juego de naipes; los señores Ministros Luna Ramos, Góngora Pimentel, Sánchez Cordero y Silva Meza votaron en contra.[31]

Por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia

[30] *Idem.*
[31] *Idem.*

se estimó constitucional la fracción III del artículo 63, en cuanto al juego de dados.

Por mayoría de seis votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Gudiño Pelayo, Valls Hernández y Presidente Ortiz Mayagoitia, se declaró inconstitucional la fracción IV del artículo 63, que se refiere a la ruleta; los señores Ministros Luna Ramos, Góngora Pimentel, Sánchez Cordero y Silva Meza votaron en contra.[32]

Por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, se declaró como constitucionales los artículos 63, fracción V, 91, fracción V, y 124, fracción II, regulatorios de los sorteos de símbolos y números; el señor Ministro Aguirre Anguiano votó en contra.

Por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero y Presidente Ortiz Mayagoitia, se determinó como constitucionales los artículos 20, fracción I, y del 76 al 90; los señores Ministros Góngora Pimentel y Silva Meza votaron en contra.

Por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, se

[32] *Idem*.

declaró constitucional la fracción IV del artículo 124, que regula los centros de apuestas remotas.

Por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia, se resolvió que no debe expulsarse del reglamento las expresiones "y este reglamento" y "y el presente reglamento"; los señores Ministros Aguirre Anguiano y Góngora Pimentel votaron en contra.

En consecuencia, el asunto se resolvió en los siguientes términos, aprobados por unanimidad de los señores Ministros:

> PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional a que este expediente se refiere.—SEGUNDO.—Se desestima la controversia constitucional por lo que hace a los artículos 3o., fracción XXVI, en la porción normativa que dice: "... también denominados 'raspadito' o 'lotería instantánea'...", 8o, 63, fracciones III, en cuanto se refiere a "juegos de naipes ...", y IV, del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de septiembre de dos mil cuatro.—TERCERO.—Con excepción de los preceptos a que se refiere el resolutivo que antecede, se reconoce la constitucionalidad del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de septiembre de dos mil cuatro.

11. TESIS DERIVADAS DE LA RESOLUCIÓN

Al resolver la controversia constitucional 97/2004, el Tribunal en Pleno emitió doce tesis de jurisprudencia, publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Tomos

XXX y XXXI, julio y agosto de 2009, así como enero de 2010, de rubros, textos y precedentes siguientes:

> **CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA.—**El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudirse a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que

ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto.[33]

Controversia constitucional 97/2004. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 22 de enero de 2007. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Beatriz J. Jaimes Ramos, Heriberto Pérez Reyes y Emmanuel G. Rosales Guerrero.

El Tribunal Pleno, el primero de julio en curso, aprobó, con el número 98/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a primero de julio de dos mil nueve.

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PUEDE SER REPRESENTADO EN JUICIO POR EL CONSEJERO JURÍDICO DEL EJECUTIVO FEDERAL, SIEMPRE QUE COMPAREZCA EXHIBIENDO CONSTANCIA DE SU NOMBRAMIENTO, ASÍ COMO DEL ACUERDO POR EL QUE SE DETERMINA QUE TENDRÁ LA REPRESENTACIÓN RELATIVA EN ESTOS JUICIOS.—Conforme al artículo 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal la representación del Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual comprenderá el desahogo de todo tipo de pruebas. De lo anterior se sigue que la representación del Presidente en el juicio constitucional estará

[33] p. 1536; *IUS*: 166985.

satisfecha cuando el Consejero Jurídico comparezca exhibiendo constancia de su nombramiento y del acuerdo por el que se determina que tendrá en general la representación del Presidente en dichos juicios constitucionales, salvo que se esté en un caso especial en el cual expresamente se haya otorgado la representación a algún otro servidor público.[34]

Controversia constitucional 97/2004. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 22 de enero de 2007. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Beatriz J. Jaimes Ramos, Heriberto Pérez Reyes y Emmanuel G. Rosales Guerrero.

El Tribunal Pleno, el primero de julio en curso, aprobó, con el número 99/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a primero de julio de dos mil nueve.

JUEGOS Y SORTEOS. SI BIEN LA LEY FEDERAL RELATIVA CONTIENE UNA PROHIBICIÓN GENERAL DE JUEGOS DE AZAR Y CON APUESTAS, POR EXCEPCIÓN PERMITE LOS JUEGOS, SORTEOS Y ACTIVIDADES MENCIONADAS EN SU ARTÍCULO 2o., CONFORME A LA REGLAMENTACIÓN, AUTORIZACIÓN, CONTROL Y VIGILANCIA QUE CORRESPONDA A LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.—De la interpretación sistemática e histórica del artículo 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los antecedentes, etapas del proceso legislativo y contenido de la Ley Federal de Juegos y Sorteos publicada en el

[34] p. 1536; *IUS*: 166986.

Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1947, y especialmente de sus artículos 1o., 2o., 3o., 4o., 7o., 8o., 9o., 10 y 11, se concluye que esta Ley prevé una prohibición general de los juegos de azar y los juegos con apuestas, pero por excepción, conforme al indicado artículo 2o., fracciones I y II, sólo se permiten los juegos de ajedrez, damas y otros semejantes; dominó, dados, boliche, bolos y billar; pelota en todas sus formas y denominaciones; carreras de personas, de vehículos y de animales, y en general toda clase de deportes, así como los sorteos en todas sus modalidades. Por otra parte, conforme al indicado artículo 3o. corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación la reglamentación, autorización, control y vigilancia de los juegos permitidos, cuando en ellos medien apuestas de cualquier clase, y de los sorteos, con excepción del de la Lotería Nacional, que se regirá por su propia ley, y en términos del artículo 4o. del indicado ordenamiento no podrá establecerse ni funcionar ninguna casa, lugar abierto o cerrado en que se practiquen juegos con apuestas ni sorteos, de ninguna clase, sino sólo en caso de que cuenten con permiso de la referida Secretaría, la que fijará los requisitos y condiciones que en cada caso concreto deberán cumplirse; además de que vigilará y controlará tales juegos con apuestas y sorteos, así como el cumplimiento de la Ley por medio de los inspectores que designe y con el mismo fin integrará los organismos o comisiones que estime convenientes y, además, al tenor de lo señalado en el artículo 11 de ese ordenamiento está facultada para autorizar en ferias regionales el cruce de apuestas en los espectáculos determinados en el reglamento de la Ley.[35]

[35] p. 1542; *IUS*: 166927.

Controversia constitucional 97/2004. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 22 de enero de 2007. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Beatriz J. Jaimes Ramos, Heriberto Pérez Reyes y Emmanuel G. Rosales Guerrero.

El Tribunal Pleno, el primero de julio en curso, aprobó, con el número 100/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a primero de julio de dos mil nueve.

JUEGOS Y SORTEOS. EL REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL RELATIVA NO EXCEDE AL EJERCICIO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA POR REGULAR EL CRUCE DE APUESTAS EN HIPÓDROMOS, GALGÓDROMOS Y FRONTONES.— Los artículos 20, fracción I, y 48 a 58 del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, al regular el cruce de apuestas en hipódromos, galgódromos y frontones, no exceden al ejercicio de la facultad reglamentaria del Presidente de la República ni violan el principio de división de poderes, en virtud de que regulan apuestas sobre juegos permitidos por el artículo 2o., fracción I, de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, los cuales válidamente pueden ser reglamentados, autorizados, controlados y vigilados por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Gobernación en términos del artículo 3o. del mismo ordenamiento. Lo anterior es así, ya que en el precepto legal primeramente mencionado expresamente se admiten las carreras de animales y toda clase de deportes, y es el caso que el cruce de apuestas en hipódromos y galgódromos se identifica con apuestas en carreras de caballos y de perros; mientras

que las apuestas en frontones se clasifican como un cruce de apuestas en un juego de pelota y además en un deporte.[36]

Controversia constitucional 97/2004. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 22 de enero de 2007. Mayoría de ocho votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Disidentes: Genaro David Góngora Pimentel y Juan N. Silva Meza. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Beatriz J. Jaimes Ramos, Heriberto Pérez Reyes y Emmanuel G. Rosales Guerrero.

El Tribunal Pleno, el primero de diciembre en curso, aprobó, con el número 139/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a primero de diciembre de dos mil nueve.

JUEGOS Y SORTEOS. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA SOBRE EL CRUCE DE APUESTAS EN ESPECTÁCULOS PÚBLICOS EN FERIAS REGIONALES.—El citado precepto prevé la facultad de la Secretaría de Gobernación para autorizar en las ferias regionales el cruce de apuestas, no en los juegos, sino en los espectáculos determinados por el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, de donde se sigue que instituye una cláusula habilitante a favor de dicha Secretaría cuya naturaleza se identifica con la mencionada en la tesis del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P. XXI/2003, de rubro: "CLÁUSULAS HABILITANTES. CONSTITUYEN ACTOS FORMALMENTE LEGISLATIVOS."; es decir, el Congreso de la Unión mediante un acto legislativo confirió a la Secretaría facultades regulatorias especiales para que, tratándose de ferias

[36] p. 1620; *IUS*: 165523.

regionales, autorice el cruce de apuestas en los espectáculos, los cuales conforme al artículo 63 del Reglamento son las carreras de caballos en escenarios temporales; las peleas de gallos; los juegos de naipes y dados; la ruleta y los sorteos de lotería de símbolos y números en las modalidades que autoriza el propio Reglamento. Ahora bien, la habilitación normativa autorizada por la Ley, tratándose no sólo de espectáculos sino además de juegos de azar, se encuentra limitada a lo previsto en el artículo 2o. de la Ley, esto es, a que se trate de los juegos específicamente permitidos por la ley. Lo anterior es así, ya que dicha habilitación normativa tiene el propósito de regular de manera excepcional la actividad en la materia tratándose de ferias regionales y de espectáculos en las mismas creando un marco de regulación para tradiciones y costumbres mexicanas ancestrales que datan de la Colonia, cuya duración es temporal y se realizan una sola vez al año con duración mínima de 21 días y máxima de 28 días naturales lo cual se corrobora con el artículo 59 del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, por ello tratándose de espectáculos en ferias regionales, no aplican las prohibiciones o limitantes de los primeros artículos de la Ley Federal de Juegos y Sorteos y, en este caso especial, es facultad de la Secretaría de Gobernación autorizar el cruce de apuestas en estas ferias en los espectáculos que precise el reglamento; sin embargo, si se tratara de juegos de azar, cobrarían aplicación las limitantes contenidas en los artículos 1o. y 2o. de la Ley Federal relativa.[37]

Controversia constitucional 97/2004. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 22 de enero de 2007. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela

[37] p. 1623; *IUS*: 165520.

Güitrón. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Beatriz J. Jaimes Ramos, Heriberto Pérez Reyes y Emmanuel G. Rosales Guerrero.

El Tribunal Pleno, el primero de diciembre en curso, aprobó, con el número 140/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a primero de diciembre de dos mil nueve.

JUEGOS Y SORTEOS. EL REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL RELATIVA NO EXCEDE AL EJERCICIO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA POR REGULAR EL CRUCE DE APUESTAS EN FERIAS REGIONALES EN CARRERAS DE CABALLOS Y DADOS.—Los artículos 20, fracciones II y III, y 59 a 75 del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, al regular el cruce de apuestas en espectáculos públicos en ferias regionales en las modalidades de carreras de caballos en escenarios temporales (también conocidas como "parejeras") y juegos de dados, no exceden al ejercicio de la facultad reglamentaria del Presidente de la República ni violan el principio de división de poderes. Ello es así, porque el artículo 11 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos establece que la Secretaría de Gobernación, tratándose de ferias regionales, podrá autorizar dichos cruces, no en juegos, sino en los espectáculos que determine el reglamento de la materia, de manera que si el juego es además un espectáculo entonces es válida la regulación reglamentaria, situación que se presenta en las carreras de caballos en escenarios temporales, pues además de ser juegos permitidos por el artículo 2o., fracción I, de la Ley (carreras de animales) constituyen un espectáculo por el contexto de feria regional en donde se desarrollan; en relación con los dados, a pesar de no

representar desde el punto de vista sustancial un espectáculo, es un juego de azar expresamente permitido por el precepto últimamente citado.[38]

Controversia constitucional 97/2004. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 22 de enero de 2007. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Beatriz J. Jaimes Ramos, Heriberto Pérez Reyes y Emmanuel G. Rosales Guerrero.

El Tribunal Pleno, el primero de diciembre en curso, aprobó, con el número 141/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a primero de diciembre de dos mil nueve.

JUEGOS Y SORTEOS. EL REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL RELATIVA NO EXCEDE AL EJERCICIO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA POR REGULAR EL CRUCE DE APUESTAS EN PELEAS DE GALLOS, LOTERÍA Y SORTEOS O RIFAS DE SÍMBOLOS O NÚMEROS EFECTUADAS EN FERIAS REGIONALES.—El artículo 63, fracciones II y V del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, al regular el cruce de apuestas en peleas de gallos, lotería y sorteos o rifas de símbolos o números efectuadas en ferias regionales, no excede al ejercicio de la facultad reglamentaria del Presidente de la República ni viola el principio de división de poderes, porque el artículo 11 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos establece que la Secretaría de Gobernación, tratándose de ferias regionales, podrá autorizar dichos cruces, no en juegos, sino en los espectáculos que

[38] p. 1620; *IUS:* 165524.

determine el Reglamento de la materia, de manera que si las peleas de gallos representan un espectáculo tradicional y la lotería y los sorteos o rifas de símbolos o números, con independencia de que su naturaleza sea o no correspondiente a un espectáculo, lo cierto es que el entorno de los mismos es el de un espectáculo, además de que la lotería, sorteos y rifas de símbolos o números en ferias regionales son, para los efectos del artículo 2o., fracción II, de la misma legislación federal, juegos permitidos por participar de la naturaleza genérica de los sorteos y por la forma en que se desarrollan en las ferias representan también un espectáculo público, entonces resulta válida su regulación reglamentaria.[39]

Controversia constitucional 97/2004. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 22 de enero de 2007. Mayoría de nueve votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Beatriz J. Jaimes Ramos, Heriberto Pérez Reyes y Emmanuel G. Rosales Guerrero.

El Tribunal Pleno, el primero de diciembre en curso, aprobó, con el número 142/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a primero de diciembre de dos mil nueve.

JUEGOS Y SORTEOS. EL REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL RELATIVA NO EXCEDE AL EJERCICIO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA POR REGULAR EL FUNCIONAMIENTO

[39] p.1621; *IUS*: 165522.

DE CENTROS DE APUESTAS REMOTAS.—Los artículos 76 a 84 del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos que regulan el funcionamiento de centros de apuestas remotas sobre eventos, competencias deportivas y demás juegos permitidos por la Ley Federal de la materia no exceden al ejercicio de la facultad reglamentaria del Presidente de la República ni violan el principio de división de poderes, porque prácticamente realizan las mismas actividades que los diversos establecimientos con cruces de apuestas permitidas por los artículos 2o. y 3o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos como son los hipódromos, galgódromos, frontones, así como en los lugares donde se celebran las competencias deportivas permitidas por la ley (como son los partidos de béisbol, fútbol soccer y americano, tenis, etcétera), pero con la diferencia de que, mediante instrumentos tecnológicos, se logra que el cruce de la apuesta se haga de manera sofisticada en lugares distintos al en donde se celebra la actividad; de ahí que al tratarse de apuestas permitidas legalmente, resultan aplicables a estos centros remotos las mismas disposiciones que para los establecimientos en donde se cruzan las apuestas en el mismo lugar en que se efectúan las actividades, sin perjuicio de que el Reglamento establezca las normas necesarias para ajustar la situación válidamente prevista por la Ley a la realidad práctica de dichos centros de apuestas remotas.[40]

Controversia constitucional 97/2004. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 22 de enero de 2007. Mayoría de ocho votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Disidentes: Genaro David Góngora Pimentel y Juan N. Silva Meza. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

[40] p. 1622; *IUS*: 165521.

Secretarios: Beatriz J. Jaimes Ramos, Heriberto Pérez Reyes y Emmanuel G. Rosales Guerrero.

El Tribunal Pleno, el primero de diciembre en curso, aprobó, con el número 143/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a primero de diciembre de dos mil nueve.

JUEGOS Y SORTEOS. EL REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL RELATIVA NO EXCEDE AL EJERCICIO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA NI VIOLA LOS PRINCIPIOS DE RESERVA DE LEY Y DE DIVISIÓN DE PODERES POR REGULAR LOS SORTEOS EN UNA VARIEDAD DE MODALIDADES.—Conforme al artículo 2o., fracción II, de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, toda clase de sorteo representa en principio un juego permitido, correspondiendo a la Secretaría de Gobernación expedir los permisos o autorizaciones relativos conforme al artículo 3o. de la misma Ley, de donde se sigue que los numerales 91 a 111 del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, que principalmente regulan las actividades en salas de sorteos de números, sorteos de símbolos y números en ferias regionales, sorteos celebrados por personas físicas y morales constituidas conforme a las leyes de los Estados Unidos Mexicanos en las modalidades de sorteos con venta de boletos; sorteos sin venta de boletos; sorteos instantáneos; sorteos en sistemas de comercialización; sorteos de símbolos o números y sorteos por medios de comunicación masiva y, en general, las disposiciones del Reglamento de la ley federal de la materia que los regulan, resultan constitucionales, pues su inclusión en la norma subsidiaria no excede al ejercicio de la facultad reglamentaria del Presidente de la

República ni a los principios de reserva de ley y de división de poderes, ya que se limitan a desarrollar aspectos prácticos propios de ellos.[41]

Controversia constitucional 97/2004. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 22 de enero de 2007. Mayoría de nueve votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Beatriz J. Jaimes Ramos, Heriberto Pérez Reyes y Emmanuel G. Rosales Guerrero.

El Tribunal Pleno, el primero de diciembre en curso, aprobó, con el número 144/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a primero de diciembre de dos mil nueve.

ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS. LOS QUE AFECTAN LA ESFERA DE LOS PARTICULARES DEBEN SER CREADOS POR LEY O MEDIANTE ACTO DEL EJECUTIVO EN EJERCICIO DE FACULTADES ESPECÍFICAS ATRIBUIDAS LEGISLATIVAMENTE, SALVO QUE SE TRATE DE ENTES CUYA ACTIVIDAD SÓLO TRASCIENDA AL INTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.—De la interpretación de los artículos 8o. y 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en relación con las tesis 2a./J. 68/97 y P. CLII/97, de rubros: "REGLAMENTOS. LA FACULTAD DE EXPEDIRLOS INCLUYE LA DE CREAR AUTORIDADES Y DETERMINAR SU COMPETENCIA." y "FACULTAD REGLAMENTARIA. EL PRESIDENTE DE LA

[41] p. 1619; IUS: 165525.

REPÚBLICA NO LA EXCEDE AL CREAR UNA AUTORIDAD, SI SE AJUSTA A LA LEY."; se advierte que, por regla general, las autoridades del Estado que afectan la esfera de los gobernados deben ser creadas a través de una ley con el objeto de evitar la proliferación de entidades creadas caprichosamente por diversa autoridad administrativa instituida legalmente, pues de lo contrario ello justificaría la generación de verdaderas autoridades "de facto", las cuales, desde luego y en principio tendrían un origen inconstitucional por no gozar de un reconocimiento legislativo, además de que esas prácticas materialmente permitirían que la estructura de la administración pública se modificara con relativa facilidad y con ocasión de perjuicios para la seguridad jurídica de los gobernados. Sin embargo, esa regla puede admitir excepciones, una de las cuales es precisamente cuando el propio Poder Legislativo faculta a la autoridad administrativa para crear, a través de un acto administrativo, a nuevas autoridades; en estos supuestos el acto de creación deberá publicitarse mediante actos administrativos de carácter general (como pueden ser los reglamentos o incluso los acuerdos publicados en los medios de difusión oficial) y a condición de que la actuación del nuevo ente autoritario tenga las facultades específicas que se le determinen en cada caso conforme a las disposiciones legales aplicables. Pero también debe reconocerse que cuando un organismo administrativo dentro de la administración pública centralizada no actúa hacia el exterior y únicamente ejerce funciones internas de asistencia, asesoría, apoyo técnico o coordinación, su creación no tendrá más límites que la determinación del titular de la dependencia de acuerdo con el presupuesto asignado.[42]

[42] p. 1069; *IUS*: 166612.

Controversia constitucional 97/2004. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 22 de enero de 2007. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Beatriz J. Jaimes Ramos, Heriberto Pérez Reyes y Emmanuel G. Rosales Guerrero.

El Tribunal Pleno, el primero de julio en curso, aprobó, con el número 102/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a primero de julio de dos mil nueve.

Nota: Las tesis 2a./J. 68/97 y P. CLII/97 citadas, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos VII, enero de 1998 y VI, noviembre de 1997, páginas 390 y 76, respectivamente.

JUEGOS Y SORTEOS. LOS ARTÍCULOS 2, 14, 15 Y 16 DEL REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL RELATIVA NO EXCEDEN AL EJERCICIO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA NI VIOLAN LOS PRINCIPIOS DE RESERVA DE LEY Y DE DIVISIÓN DE PODERES POR INSTITUIR EL CONSEJO CONSULTIVO DE JUEGOS Y SORTEOS.—El artículo 7o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos establece la creación, mediante reglamentos, de los organismos y comisiones "que se estime convenientes" para que puedan ejercer las funciones de vigilancia y control de juegos con apuestas y que funcionarán de acuerdo con las disposiciones reglamentarias que al efecto se expidan, así como con las que dicte la Secretaría de Gobernación. En ese sentido, se concluye que los artículos 2, 14, 15, fracciones III, IV, V y VI, 16, apartado A, fracciones I, II y III, y apartado B, fracciones I y II, del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos no exceden al ejer-

cicio de la facultad reglamentaria del Presidente de la República, ni violan los principios de reserva de ley y de división de poderes al establecer al Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos como órgano encargado de coadyuvar con la Dirección General Adjunta de Juegos y Sorteos de la Secretaría de Gobernación, con respecto a las políticas públicas de transparencia y de rendición de cuentas, fungiendo como órgano de consulta encargado de emitir recomendaciones para el buen funcionamiento de la Dirección, emitir opiniones respecto de la expedición de permisos, organizar comités, foros o grupos de trabajo, realizar los estudios, investigaciones y análisis relacionados con los juegos con apuestas y sorteos, entre otras funciones, que únicamente tienen carácter consultivo, ya que las atribuciones de carácter ejecutivo están reservadas a las autoridades precisadas en el artículo 2o. del citado Reglamento, cumpliéndose así con los criterios contenidos en las tesis P. CLII/97 y 2a./J. 68/97, de rubros: "FACULTAD REGLAMENTARIA. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA NO LA EXCEDE AL CREAR UNA AUTORIDAD, SI SE AJUSTA A LA LEY." y "REGLAMENTOS. LA FACULTAD DE EXPEDIRLOS INCLUYE LA DE CREAR AUTORIDADES Y DETERMINAR SU COMPETENCIA.". Además, el Consejo Consultivo no es un órgano de control y vigilancia de los juegos con apuestas y sorteos, sino un órgano auxiliar en el desempeño de las funciones encomendadas a la Secretaría de Gobernación, con atribuciones de carácter consultivo, de opinión y para formular recomendaciones y su creación obedece a la facultad que el Poder Legislativo concedió al Ejecutivo.[43]

Controversia constitucional 97/2004. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 22 de enero de 2007.

[43] p. 1068; *IUS*: 166636.

Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Beatriz J. Jaimes Ramos, Heriberto Pérez Reyes y Emmanuel G. Rosales Guerrero.

El Tribunal Pleno, el primero de julio en curso, aprobó, con el número 101/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a primero de julio de dos mil nueve.

Nota: Las tesis P. CLII/97 y 2a./J. 68/97 citadas, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos VI, noviembre de 1997 y VII, enero de 1998, páginas 76 y 390, respectivamente.

JUEGOS Y SORTEOS. LOS ARTÍCULOS 3, FRACCIÓN XXVI, 91, FRACCIÓN III, Y 112 DEL REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL RELATIVA NO VIOLAN LOS ARTÍCULOS 16 Y 89, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA POR REGULAR LOS SORTEOS INSTANTÁNEOS Y NO CONSIDERARLOS EXCLUSIVOS DE LA LOTERÍA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA.—Los citados preceptos reglamentarios no violan los artículos 16 y 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque si el artículo 2o., fracción II, de la Ley Federal de Juegos y Sorteos admite la posibilidad de que se celebren los sorteos sin restricción alguna, entonces, los "sorteos instantáneos" al ser una especie del género de aquéllos, se encuentran permitidos por la propia Ley. Correlativamente, esta modalidad de sorteos instantáneos no representa una actividad exclusiva de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública en virtud de que de su Ley Orgánica no se advierte que sea facultad exclusiva de esa institución

llevar a cabo dichos sorteos instantáneos, lo que tampoco se desprende del reglamento de la institución.[44]

Controversia constitucional 97/2004. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 22 de enero de 2007. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Beatriz J. Jaimes Ramos, Heriberto Pérez Reyes y Emmanuel G. Rosales Guerrero.

El Tribunal Pleno, el primero de julio en curso, aprobó, con el número 103/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a primero de julio de dos mil nueve.

[44] p. 1541; *IUS*: 166928.

III. RECURSO DE RECLAMACIÓN 329/2004-PL, DERIVADO DEL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 97/2004. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN[45]

Derivado de la controversia constitucional 97/2004 que presentó la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, materia de esta publicación, por vía incidental dicho órgano legislativo solicitó la suspensión de los efectos y consecuencias del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de septiembre de 2004.

El Alto Tribunal resolvió dicho incidente negando la suspensión solicitada, lo que motivó que dicha Cámara presentara recurso de reclamación contra el auto respectivo, identificado con el número 329/2004-PL.

[45] Publicado en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, marzo de 2005, p. 911; IUS: 18725.

Al ser admitido dicho recurso, se designó como ponente al Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, quien previo a resolver, recordó que conforme a los artículos 14, 15 y 18 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

> a) La suspensión se concederá con base en los elementos que sean proporcionados por las partes o recabados por el Ministro instructor en términos del artículo 35 de la propia ley, en aquello que resulte aplicable.
>
> b) La suspensión es improcedente cuando la controversia constitucional se hubiere planteado respecto de normas generales.
>
> c) La suspensión no podrá concederse en los casos en que se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiere obtener el solicitante.
>
> d) Para el otorgamiento de la suspensión deberán tomarse en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional.

Por otra parte, resaltó que en el auto impugnado se determinó, en primer lugar que, como lo señala el promovente, la suspensión no puede concederse tratándose de la impugnación de normas de carácter general, como sucede en este caso, de ahí que tampoco procedería concederla respecto

de sus efectos y consecuencias, ya que se violaría la prohibición contemplada en la ley reglamentaria de la materia.

En segundo lugar, que si se consideraba que el oficio de demanda se había presentado el 3 de noviembre de 2004 en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia del Alto Tribunal, y que a la fecha en que resolvió, el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos impugnado en la controversia constitucional, conforme a su artículo primero transitorio, ya había surtido sus efectos legales, al entrar en vigor a los veinte días hábiles de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*; se estaba en presencia de actos consumados respecto de los cuales resultaba improcedente conceder la medida cautelar.[46]

En tercer lugar, en cuanto a la invasión de las facultades de dicha Cámara para legislar en la materia del reglamento impugnado, se resolvió que tal aspecto constituía la litis en la controversia constitucional, por lo que hasta que se resolviera el fondo del asunto, se analizaría lo referente a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma impugnada.

Conforme a lo anterior, el Ministro ponente determinó que en ningún momento se dejaron de observar las circunstancias y características de la controversia constitucional, ni se pasaron por alto los argumentos expuestos en la demanda para acreditar la procedencia de la suspensión, ni que ésta se solicitaba respecto de los efectos y consecuencias de la norma

[46] De conformidad con la tesis 2a. LXVII/2000, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, julio de 2000, p. 573, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO PROCEDE EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN EN CONTRA DE ACTOS CONSUMADOS."

impugnada; por tanto, no existía violación al artículo 18 de la ley reglamentaria de la materia.

Por otra parte, en relación con las pruebas, el Ministro Instructor estimó que el auto recurrido no violaba lo dispuesto en el artículo 35 de la ley reglamentaria de la materia pues requerir pruebas para mejor proveer no era una obligación de éste, sino una facultad potestativa para los casos en que estimara necesario; por tanto, si no requirió a las partes para que proporcionaran informes o aclaraciones, ni decretó pruebas para dictar el auto recurrido y resolver en el sentido en que lo hizo, era porque estimó que no se requerían, sin que estuviera obligado a hacerlo necesariamente, pues esta facultad no tenía por qué ejercitarla cuando, a su juicio, contaba con los elementos necesarios para proveer lo relativo.[47]

Sobre la suspensión de los efectos y consecuencias producidas por la aplicación de los artículos transitorios tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo de la norma impugnada, que establecen obligaciones de hacer a cargo de los permisionarios y de la autoridad, señaló que eran disposiciones específicas que coadyuvaban a la eficacia, validez, fuerza obligatoria o existencia específica de la norma, por lo que eran parte de ella y, por tanto, de concederse la referida suspensión, se paralizaría la validez o fuerza obligatoria, eficacia o existencia específica de la norma impugnada, esto es, el

[47] Sirvió de apoyo la tesis número 90 publicada en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta 1917-2000*, Novena Época, Tomo I, Pleno, p. 75, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL MINISTRO INSTRUCTOR TIENE FACULTAD, PERO NO OBLIGACIÓN, DE RECABAR PRUEBAS, PREVIAMENTE A LA DECISIÓN SOBRE LA SUSPENSIÓN."

despliegue de sus efectos o atributos (generalidad, obligatoriedad e inicio de su vigencia) y, por ende, la obligatoriedad y vigencia de la norma, lo cual se encuentra prohibido por el artículo 14 de la ley reglamentaria de la materia.[48]

Así, la negativa de la suspensión decretada en el auto recurrido no dejaba sin materia la controversia constitucional, pues el hecho de que se llevara a cabo lo ordenado en los transitorios del reglamento impugnado no implicaba la inexistencia de la norma, sino por el contrario, constituía su validez o fuerza obligatoria, eficacia o existencia específica, por lo que se preservaba la materia de la controversia que consistía en determinar la validez o invalidez del reglamento impugnado.

Por todo lo anterior consideró confirmar el auto recurrido sin necesidad de analizar los restantes agravios del recurso encaminados a demostrar que no se daba ninguna de las otras hipótesis previstas en la referida ley para negar la suspensión, pues bastaba que se diera alguna de ellas para que procediera la negativa de la suspensión solicitada, por lo que su estudio a ningún fin práctico conduciría.

El sentido de la resolución[49] emitida por unanimidad de los integrantes de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fue en los siguientes términos:

---

[48] Mismo criterio sustentado por el Tribunal en Pleno al resolver, por mayoría de votos, en sesión de 9 de junio de 1998, los recursos de reclamación 53/98-PL, en el incidente de suspensión relativo a la controversia constitucional 6/98, promovida por el Ayuntamiento del Municipio de Aljojuca, Estado de Puebla y otros y 55/98-PL, en el incidente de suspensión relativo a la controversia constitucional 4/98, promovida por el Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Estado de Puebla y otros.

[49] *Op. cit.*, Tomo XXI, marzo de 2005, tesis 2a. XXXII/2005, p. 910; IUS: 178861.

PRIMERO.—Es procedente pero infundado el presente recurso de reclamación.

SEGUNDO.—Se confirma el auto recurrido de cinco de noviembre de dos mil cuatro, dictado en el incidente de suspensión de la controversia constitucional 97/2004.

TERCERO.—Se niega a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la suspensión solicitada respecto de los efectos y consecuencias que se derivan de los artículos transitorios tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de septiembre de dos mil cuatro.

IV. VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL*

De acuerdo con las consideraciones de este Alto Tribunal al resolver la controversia constitucional 97/2004, es facultad de la Secretaría de Gobernación autorizar el cruce de apuestas en ferias regionales, pero solamente en los espectáculos que precise el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos; si en vez de tratarse de espectáculos, se tratara de juegos, entonces, por la naturaleza de la actividad con cruce de apuestas, sí cobrarían aplicación las limitantes contenidas en los artículos 1o. y 2o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

En este orden de ideas, el Tribunal en Pleno, por mayoría de seis votos determinó que son inconstitucionales las fracciones III y IV del artículo 63 del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, por lo que se refiere a los juegos de naipes

* *Op. cit.*, Tomo XXVI, septiembre de 2007, p. 2225; IUS: 20813.

y ruleta; en consecuencia, se desestimó la controversia al no haberse alcanzado el mínimo de 8 votos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 42 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, para declarar su inconstitucionalidad con efectos generales. No obstante lo anterior, considero que debió reconocerse la validez de los preceptos antes referidos, de conformidad con los argumentos que a continuación expongo.

Tanto el juego de naipes como el de ruleta se han celebrado tradicionalmente en las ferias regionales, y pese a que no revisten estrictamente las características de un espectáculo, deben estimarse como permitidos a la luz de la cláusula habilitante del artículo 11 del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

En mi opinión, la mencionada cláusula establecida en favor de la Secretaría de Gobernación no debe entenderse como una autorización abierta que permita incluir arbitrariamente cualquier variedad de juegos con apuesta y espectáculos, pero tampoco debe interpretarse de forma tal que se desconozcan las costumbres mexicanas gestadas desde tiempos ancestrales, como es el caso de la tradicional Feria de San Marcos en Aguascalientes.

Efectivamente, dichas ferias deben respetarse como manifestaciones y símbolos del más puro mexicanismo, por lo que considero que es la tradición mexicana la que de alguna manera nutre esta facultad de la Secretaría de Gobernación, quien deberá observar aquélla para autorizar los juegos de ruleta y naipes en las ferias regionales que se celebran a lo largo de la República mexicana.

V. VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN LOS MINISTROS JUAN N. SILVA MEZA Y GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL*

En la ejecutoria de la controversia constitucional al rubro citada, este Alto Tribunal reconoció por mayoría de ocho votos, la constitucionalidad de los artículos 20, fracción I, y del 76 al 90 del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, referentes a los centros de apuestas remotas, toda vez que estimó que aunque el cruce de apuestas se realizara en los centros remotos por medios tecnológicos, no dejaba de versar sobre juegos con apuestas de los autorizados por el artículo 2o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

No coincidimos con dicho aserto, por las razones que a continuación exponemos:

a) La existencia de centros con apuestas remotas a través de medios tecnológicos supone claramente una situación

* *Ibid*., p. 2226; IUS: 20812.

novedosa no prevista por el legislador, que necesita ser regulada forzosamente por éste en atención a su composición democrática, y no a través de una norma reglamentaria, pues no se trata de una cuestión instrumental para la aplicación administrativa de la ley sino de una regulación sustantiva.

b) Lo anterior es así, porque la posibilidad de realizar apuestas telefónicas y a través de Internet puede acarrear graves contrariedades como el lavado de dinero y el enviciamiento masivo de la gente de todas las clases sociales.

c) Al versar sobre eventos que suceden en el extranjero, éstos quedan fuera del control de la autoridad administrativa.

d) La prohibición de los juegos de azar fue tema inclusive del Constituyente en la sesión de dieciocho de diciembre de mil novecientos dieciséis, en la que se discutió su proscripción absoluta, lo que refleja la gravedad de estos problemas, y lo inaceptable que resulta que un tema tan importante como su masificación pretenda regularse a través de una norma reglamentaria.

e) En términos similares a lo antes expuesto, el considerando segundo del Reglamento de Juegos para el Distrito y Territorios Federales, dispuso que no se permitirían los juegos de ruleta, bacará y los albures, ya que estos juegos, por su propia naturaleza, son colectivos, atraen más contingente de viciosos y constituyen la mayor y más fácil explotación que hace víctimas numerosas aun en la clase trabajadora.

f) En relación con lo anterior, debemos recordar que de conformidad con la exposición de motivos de la iniciativa de la

Ley Federal de Juegos y Sorteos vigente, la teleología de dicho ordenamiento era retomar sustancialmente las mismas disposiciones restrictivas sobre juegos de azar y juegos con apuestas que el Reglamento de Juegos hasta entonces vigente en el Distrito y Territorios Federales, por tanto, puede concluirse que fue una inquietud del legislador evitar una participación masiva, pues éste reconoció que a través de tales entretenimientos se da oportunidad al alejamiento del trabajo, se dilapida de forma irracional el producto de éste y se da lugar al despilfarro que sólo beneficia a los tahúres profesionales.

g) En el mismo sentido, este Alto Tribunal reconoció que la intención del legislador contenida en la Ley Federal de Juegos y Sorteos fue la de desterrar los juegos que conducían a un lucro exorbitante e indebido, o a pérdidas considerables que llevaban a los jugadores a la ruina, con quebrantamiento de la economía nacional.[1]

Partiendo de la consideración que hace el Constituyente al considerar que esta actividad es nociva para la sociedad, la regulación que se hace en el reglamento, desnaturaliza el carácter eminentemente restrictivo de la ley, por lo que la regulación de juegos con apuestas y sorteos con cobertura nacional y los que se ofrezcan y concreten a través de comunicaciones cibernéticas, exceden del contenido de aquélla.

[1] "JUEGOS DE AZAR Y JUEGOS CON APUESTA.—La Ley Federal de Juegos y Sorteos sienta, como base para el establecimiento de los delitos a que la misma se refiere, la declaración contenida en su artículo 1o., de que quedan prohibidos en todo el territorio nacional, en los términos de esa ley, los juegos de azar y los juegos con apuesta. Y los términos de esta declaración fundamental están indicando que lo que el legislador se propuso, fue desterrar los juegos que conducían a un lucro exorbitante e indebido, o a pérdidas considerables que llevaban a los jugadores a la ruina, con quebrantamiento de la economía nacional." En *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo CXIX, Quinta Época, Primera Sala, página 3521.

Esto es, el fundamento que tiene para expedir esta regulación y establecer esta ley y una reserva de ley específica para la regulación, en muchos tramos es a partir precisamente de la consideración restrictiva, en tanto que se considera una actividad nociva.

Por último, es necesario aclarar que el caso de los centros de apuestas remotas no puede compararse con el de las apuestas en las ferias regionales, en tanto que ahí, desde el tema estrictamente constitucional, hay una cláusula habilitante para que el Poder Ejecutivo reglamente el tipo de actividades vinculadas con el contenido normativo de esta ley, pero de carácter específico a partir precisamente de esa cláusula habilitante por el carácter temporal y espacial, éste es el campo donde entra a un régimen de excepción integral de la ley y establece esa cláusula habilitante.

Desde ese punto de vista, al no estar cumplidos los dos extremos que sí se dan en las ferias, el control *in situ* no se da; pero el más importante, por la vía reglamentaria, se desnaturaliza y desborda el contenido de una ley eminentemente restrictiva que ha sido emitido en el uso de la facultad exclusiva que tiene el Congreso de la Unión.

En atención a las razones antes expuestas, estimamos que los artículos 76 a 90 del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos debieron declararse inconstitucionales.

VI. VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN LOS MINISTROS MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS, OLGA SÁNCHEZ CORDERO Y JUAN N. SILVA MEZA, RELATIVO A LA CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 63, FRACCIONES III Y IV DEL REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE JUEGOS Y SORTEOS QUE SE REFIEREN A LOS JUEGOS DE NAIPES Y RULETA EN FERIAS REGIONALES*

En la ejecutoria que se dictó en el asunto citado al rubro, se resolvió desestimar la controversia constitucional respecto del artículo 63, fracciones III y IV, del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, que se refieren a los juegos de **naipes y ruleta en ferias regionales**.

Lo anterior, en virtud de no haberse alcanzado en el Pleno un mínimo de 8 votos, necesarios para una declaratoria de inconstitucionalidad con efectos generales en términos del párrafo segundo del artículo 42 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional.

En la sesión pública correspondiente, 6 de los Ministros del Alto Tribunal se pronunciaron por la inconstitucionalidad de

* *Ibid*., p. 2227; IUS: 20811.

los artículos reglamentarios mencionados bajo el argumento de que los naipes y la ruleta son juegos de azar no permitidos por el artículo 2o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos; y en esa virtud, se consideró por la mayoría que el reglamento excedió a la Norma Superior que desarrolló.

Sin embargo, quienes suscribimos este voto estimamos que los preceptos reglamentarios relativos a los **naipes y ruleta en ferias regionales** resultan constitucionales al tenor de los siguientes razonamientos:

En virtud de que los juegos de naipes y ruleta en ferias regionales, guardan relación con el artículo 11 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, se estima conveniente transcribir dicho precepto:

"Artículo 11. La Secretaría de Gobernación queda facultada para autorizar, en las ferias regionales, el cruce de apuestas en los espectáculos que determine el reglamento de esta ley."

El artículo transcrito, establece que la Secretaría de Gobernación, tratándose de ferias regionales, podrá autorizar el cruce de apuestas, **no en los juegos, sino en los espectáculos** que determine el reglamento de la ley de la materia.

En este sentido, es claro que el artículo 11 antes reproducido, contiene una cláusula habilitante en términos del siguiente criterio de este Tribunal Pleno:

"Novena Época
"Instancia: Pleno
"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo: XVIII, diciembre de 2003
"Tesis: P. XXI/2003
"Página: 9

"CLÁUSULAS HABILITANTES. CONSTITUYEN ACTOS FORMALMENTE LEGISLATIVOS.—En los últimos años, el Estado ha experimentado un gran desarrollo en sus actividades administrativas, lo que ha provocado transformaciones en su estructura y funcionamiento, y ha sido necesario dotar a funcionarios ajenos al Poder Legislativo de atribuciones de naturaleza normativa para que aquél enfrente eficazmente situaciones dinámicas y altamente especializadas. Esta situación ha generado el establecimiento de mecanismos reguladores denominados 'cláusulas habilitantes', que constituyen actos formalmente legislativos a través de los cuales el legislador habilita a un órgano del Estado, principalmente de la administración pública, para regular una materia concreta y específica, precisándole bases y parámetros generales y que encuentran su justificación en el hecho de que el Estado no es un fenómeno estático, pues su actividad no depende exclusivamente de la legislación para enfrentar los problemas que se presentan, ya que la entidad pública, al estar cerca de situaciones dinámicas y fluctuantes que deben ser reguladas, adquiere información y experiencia que debe aprovechar para afrontar las disyuntivas con agilidad y rapidez. Además, la adopción de esas cláusulas tiene por efecto esencial un fenómeno de ampliación de las atribuciones conferidas a la administración y demás órganos del Estado, las cuales le permiten actuar expeditamente dentro de un marco definido de acción, susceptible de control a través del principio de legalidad; en la inteligencia de que el establecimiento de dicha habilitación normativa debe realizarse en atención a un equilibrio en el cual se considere

el riesgo de establecer disposiciones que podrían propiciar la arbitrariedad, como generar situaciones donde sea imposible ejercer el control estatal por falta de regulación adecuada, lo que podría ocurrir de exigirse que ciertos aspectos dinámicos se normen a través de una ley."

Es decir, en el artículo 11 de la ley en comento, el Congreso de la Unión dotó a la Secretaría de Gobernación de facultades normativas especiales, para que dicha dependencia, tratándose de ferias regionales, pueda autorizar el cruce de apuestas en los espectáculos que se determinen en el reglamento que al efecto se emita, y esos espectáculos fueron definidos en el artículo 63 del reglamento.

El texto de dicho numeral es el siguiente.

"Artículo 63. La secretaría podrá permitir el cruce de apuestas en ferias, únicamente en los siguientes espectáculos:

"I. Carreras de caballos en escenarios temporales;

"II. Peleas de gallos;

"III. Juegos de naipes y dados;

"IV. Ruleta, y

"V. Sorteos de símbolos y números en las modalidades que autoriza el presente reglamento. Estos últimos podrán realizarse exclusivamente en las instalaciones en que se celebren las peleas de gallos, antes, durante y después de éstas, mientras que dicha instalación se encuentre abierta al público. ..."

Sin embargo, a pesar de existir una cláusula habilitante que otorga facultades normativas especiales a la Secretaría de Gobernación ¿Esto significará que el reglamento o que la propia secretaría puedan determinar irrestrictamente cuáles serán los espectáculos públicos en ferias regionales que admitirán el cruce de apuestas?

Es decir, la habilitación del Congreso a la Secretaría de Gobernación en los términos antes señalados es abierta o se encuentra limitada a lo previsto en el artículo 2o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos; esto es, a que dicha secretaría se limite a autorizar solamente los juegos permitidos por la ley; o bien, se trata de un caso especial en donde no es aplicable la limitante del artículo 2o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

Esta minoría considera que el artículo 11 de la ley, al referirse a ferias regionales y a espectáculos en las mismas en los términos del reglamento, trata lo relativo a una tradición, a costumbres mexicanas que datan desde la época de la Colonia y a costumbres ancestrales.

Tan es así, que el artículo 59 del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos apunta:

"Artículo 59. Las ferias son eventos regionales temporales que tienen como objetivo la promoción de la actividad económica, turística, agropecuaria o de otra naturaleza, autorizados expresamente por el gobierno de la entidad federativa y por la autoridad municipal o delegacional correspondiente, realizados una sola vez al año con duración mínima de 21 y máxima de 28 días naturales.

"No se consideran ferias las celebraciones locales temporales que realice una población con objeto de festejar eventos cívicos, sociales o religiosos de la localidad, aunque cuenten con la aprobación de las autoridades competentes para su instalación y que se realicen anualmente en cada plaza o comunidad por un plazo menor o igual a 28 días."

Sobre las bases anteriores, se estima que el artículo 11 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos establece que la Secretaría de Gobernación queda facultada para autorizar, en las ferias regionales, el cruce de apuestas en los espectáculos que determine el reglamento de esta ley.

Lo anterior deja en claro la existencia de una norma de origen legislativo con un contenido normativo específico y con aplicación exclusiva en el caso de espectáculos en las ferias regionales; de donde se sigue que hay un régimen de excepción sujeto a una característica de temporalidad (la duración de la feria entre 21 y 28 días); todo lo cual lleva a concluir que tratándose de esta clase de espectáculos, no resultan aplicables las prohibiciones o limitantes de los primeros artículos de la Ley Federal de Juegos y Sorteos y, en este caso especial, será facultad de la Secretaría de Gobernación autorizar el cruce de apuestas en estas ferias, pero solamente en los espectáculos que precise el reglamento.

La situación descrita en el párrafo anterior lleva a establecer que tratándose de ferias regionales temporales, debe determinarse si la actividad sobre la cual se hace el cruce de apuestas es, desde el punto de vista sustancial, un espectáculo o no.

Si la actividad evaluada fuera un espectáculo, entonces cobrarían aplicación las reglas de excepción a que se refiere el artículo 11 de la ley.

Cabe señalar que el concepto "espectáculo" se define en el Diccionario de la Academia Española de la Lengua en los siguientes términos: (Del latín *spectaculum*). 1. Función o diversión pública celebrada en un teatro, en un circo o en cualquier otro edificio o lugar en que se congrega la gente para presenciarla. 2. Conjunto de actividades profesionales relacionadas con esta diversión. La gente, el mundo del espectáculo. 3. Cosa que se ofrece a la vista o a la contemplación intelectual y es capaz de atraer la atención y mover el ánimo infundiéndole deleite, asombro, dolor u otros afectos más o menos vivos o nobles. 4. Acción que causa escándalo o gran extrañeza. Dar un espectáculo.

Las definiciones anteriores deben armonizarse de manera razonable con la circunstancia de que se trate de espectáculos públicos temporales propios de un cruce de apuestas en ferias regionales y que estén ligados a las costumbres culturales mexicanas, de acuerdo con todo lo antes desarrollado.

Sobre las bases anteriores, se considera que los **juegos de naipes y ruleta en ferias regionales** son constitucionales, pues deben ser considerados jurídicamente como espectáculos públicos en dichas ferias y, en esa medida, cobra aplicación el régimen de excepción del artículo 11 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

Por los motivos expuestos, estimamos constitucional el artículo 63, fracciones III y IV, del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, que se refieren a los naipes y ruleta en ferias regionales.

VII. VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO*

En el estudio de fondo del asunto, la resolución del Tribunal Pleno procede, en primer término, a realizar una interpretación sistemática e histórica de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, que no fue impugnada, por tratarse de una premisa necesaria para llevar a cabo el estudio de constitucionalidad del reglamento de dicha ley, que fue la norma controvertida en algunos de sus preceptos.

Así, en cuanto a la Ley Federal de Juegos y Sorteos se determinó que ésta establece, en principio, una prohibición general en el sentido de que en el territorio nacional están vedados todos los juegos de azar y los juegos con apuestas, pero no obstante dicha prohibición, la ley refiere que solamente se permitirá el juego de ajedrez, el de damas y otros

* *Ibid*., p. 2231; IUS: 20814.

semejantes; el de dominó, de dados, de boliche, de bolos y de billar, el de pelota en todas sus formas y denominaciones; las carreras de personas, de vehículos y de animales, y en general toda clase de deportes, así como los sorteos. De lo anterior se concluye que conforme a la ley, los "juegos de azar" y los juegos con apuestas no señalados por el propio legislador, concretamente en su artículo 2o., fracción I, anteriormente referidos, se considerarán prohibidos en todo el territorio nacional.

La ley establece, asimismo, que corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto del secretario de Gobernación, la reglamentación, autorización, control y vigilancia de los juegos cuando en ellos medien apuestas de cualquier clase, así como de los sorteos, con excepción del de la Lotería Nacional, que se regirá por su propia ley.

Partiendo de lo anterior, es decir, de que todos los juegos de azar y juegos con apuestas están prohibidos, salvo los establecidos en el artículo 2o., fracción I, de la ley, en la resolución del Pleno a que se refiere el presente voto, se procede a analizar si el Ejecutivo Federal excedió los límites de su facultad reglamentaria en la materia e invadió la esfera de atribuciones del Congreso, al regular en el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos juegos con apuestas y de azar no previstos en el referido precepto legal, aclarando, desde luego, que lo anterior se realiza en forma racional, teniendo presente las circunstancias actuales en materia de juegos y sorteos, así como la fecha de promulgación de la ley, al ser factible jurídicamente una actualización a la realidad mediante interpretación progresiva, conservando las ideas del legislador en lo sustancial y reconociendo el entorno actual.

Así, se determina:

A) Son constitucionales los hipódromos, galgódromos y frontones a que se refieren los artículos 20, fracción I, y 48 a 58 del reglamento, pues el artículo 2o., fracción I, de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, admite las carreras de animales y de toda clase de deportes.

B) En cuanto al cruce de apuestas en espectáculos públicos en ferias regionales, el artículo 11 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, contiene una cláusula habilitante en favor de la Secretaría de Gobernación para autorizar el cruce de apuestas en los espectáculos que determine el reglamento, resaltándose que tal régimen de excepción opera sólo respecto de espectáculos en las ferias regionales, por lo que no abarca a los juegos de azar en los que, por tanto, debe estarse a lo dispuesto en el artículo 2o., fracción I, de la ley. Así, se procede al análisis de la constitucionalidad del artículo 63 del reglamento que establece los espectáculos de las ferias regionales, bajo la base de determinar si las actividades a que se refiere y sobre las cuales se hace el cruce de apuestas son efectivamente espectáculos y se concluye:

b.1. Las carreras de caballos en escenarios temporales (fracción I) son constitucionales, pues además de tratarse de un espectáculo, también constituye un juego con cruce de apuestas permitido por el artículo 2o., fracción II, de la ley.

b.2. Las peleas de gallos (fracción II) constituyen un espectáculo temporal en ferias regionales y, por tanto, son constitucionales.

b.3. En relación a los juegos de naipes (fracción III), la controversia constitucional se desestima al no haberse alcanzado el mínimo de 8 votos para declarar su inconstitucionalidad.

b.4. En relación a los dados (fracción III), a pesar de no ser un espectáculo, sino meramente un juego de azar, su regulación no resulta inconstitucional, pues se encuentran permitidos por el artículo 2o., fracción I, de la ley.

b.5. En relación a la ruleta (fracción IV), la controversia también debe desestimarse por no haberse alcanzado la votación mínima para declarar su inconstitucionalidad.

b.6. Los sorteos o rifas de símbolos y números (fracción V), son constitucionales, pues están permitidos en el artículo 2o., fracción I, de la ley y constituyen, además, espectáculos en el entorno en el que se dan (que son los palenques, o sea, los lugares en donde podrán realizarse las ferias regionales).

C) Son constitucionales los centros de apuestas remotas (establecimientos autorizados para captar y celebrar cruce de apuestas sobre eventos, competencias deportivas y demás juegos permitidos por la ley), pues aunque el cruce de apuestas se realice por medios tecnológicos, versan sobre juegos expresamente permitidos por la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

D) Toda clase de sorteos o rifas de símbolos y números previstos en el reglamento son constitucionales, en tanto todos los sorteos están permitidos en el artículo 2o., fracción I, de la ley.

Por otra parte, en la resolución del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia se determina que la creación del Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos es constitucional.

Posteriormente, se procede a realizar el estudio de constitucionalidad de los sorteos instantáneos, regulados en los artículos 3o., fracción XXVI, 91, fracción III, y 112 del reglamento controvertido, concluyéndose que no son inconstitucionales por violar normas de propiedad y la exclusividad del nombre "Lotería Instantánea", registrado bajo el dominio de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, pues si la Ley Federal de Juegos y Sorteos permite los sorteos, también lo están los sorteos instantáneos que son sólo una especie del género de ellos, sin que de la Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública se desprenda que sea facultad exclusiva de dicha institución llevar a cabo los sorteos instantáneos.

No obstante lo anterior, se destaca que en el artículo 3o., fracción XXVI, del reglamento impugnado, aparece una porción normativa en la que se señala "... **también denominados** '**Raspadito**' o '**Lotería Instantánea**' ...", señalándose en la resolución plenaria que la controversia fue desestimada porque no alcanzó la votación mínima de 8 votos para declarar su inconstitucionalidad.

Finalmente, en suplencia de la deficiencia de los conceptos de invalidez, se cuestiona la constitucionalidad del artículo 8o. del reglamento controvertido al haber sido uno de los propósitos de la Ley Federal de Juegos y Sorteos que el juego, permitido de manera excepcional, produjera rendimientos sustanciales destinados a beneficiar establecimientos de prevención y asistencia social, pero se desestima la controversia en torno a tal precepto al no alcanzarse la votación idónea para declarar su inconstitucionalidad.

De las anteriores determinaciones sustentadas en la resolución plenaria en cuanto al fondo del asunto, se disiente, exclusivamente, en los siguientes aspectos:

En que son inconstitucionales las fracciones II y V del artículo 63 del reglamento controvertido, aclarándose que también se consideran inconstitucionales las fracciones III, exclusivamente en cuanto al juego de naipes, y IV del propio artículo, en relación con las cuales se desestimó la controversia por no reunirse la votación mínima requerida para declarar su inconstitucionalidad.

En principio, debe precisarse que la resolución del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación parte de que debe darse una interpretación abierta al artículo 11 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, en cuanto a que en él se contiene una cláusula habilitante para que la Secretaría de Gobernación determine los espectáculos en ferias regionales en que se permitirá el cruce de apuestas, es decir para que sea tal secretaría la que establezca, sólo sujeta a la condición de que se trate de un espectáculo público, los juegos en que podrán existir cruce de apuestas.

El artículo 73, fracción X, constitucional, consigna:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123."

Como se advierte de la anterior norma constitucional, transcrita, el Congreso de la Unión tiene facultad para legislar en toda la República sobre juegos con apuestas y sorteos.

Sin embargo, la facultad para legislar sobre espectáculos públicos no corresponde al Congreso de la Unión, al no encontrarse establecida en su favor, por lo que en términos del artículo 124 de la Carta Fundamental, constituye una facultad residual de las entidades federativas, concretamente de las Legislaturas Locales, el legislar en materia de espectáculos públicos, encontrándose para el Distrito Federal consignada expresamente en el artículo 122, apartado C, base primera, inciso I), como facultad de su Asamblea Legislativa. Los preceptos referidos textualmente establecen:

"Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."

"Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

"Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

"...

"La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

"...

"C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

Base primera. Respecto a la Asamblea Legislativa:

"...

"V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

"...

"l) Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII, del artículo 3o. de esta Constitución."

Los Congresos de los Estados, conforme a lo dispuesto en el artículo 115, fracción II, constitucional, expedirán leyes municipales a las que se ajustarán los Ayuntamientos en la aprobación de bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, citándose, a manera ejemplificativa en la materia de espectáculos el artículo 36, fracción XVIII, de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, que establece dentro de las facultades y atribuciones de los Ayuntamientos:

"Promover la exhibición de espectáculos sanos, educativos y vigilar el orden y la moralidad, reglamentando lo concerniente al buen orden que deba observarse en los teatros, cines, circos,

plazas de toros, palenques, auditorios, estadios y demás lugares donde se exhiban espectáculos al público."

Así, es claro que el Congreso de la Unión carece de facultades para legislar en materia de espectáculos públicos, pues ni en el artículo 73 constitucional ni en ningún otro se le otorgan atribuciones para ello, sino sólo, en la fracción X del referido numeral, para legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos.

Por tanto, debe entenderse que el artículo 11 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos está regulando el juego con apuestas que se produce con motivo de un espectáculo. En efecto, dicho precepto dispone:

"La Secretaría de Gobernación queda facultada para autorizar, en las ferias regionales, el cruce de apuestas en los espectáculos que determine el reglamento de esta ley."

Así, el anterior dispositivo debe ser interpretado en forma congruente y sistemática con lo establecido en los numerales 1o. y 2o. de la propia ley, que disponen:

"Artículo 1o. Quedan prohibidos en todo el territorio nacional, en los términos de esta ley, los juegos de azar y los juegos con apuestas."

"Artículo 2o. Sólo podrán permitirse:

"I. El juego de ajedrez, el de damas y otros semejantes; el de dominó, de dados, de boliche, de bolos y de billar, el de pelota en todas sus formas y denominaciones; las carre-

ras de personas, de vehículos y de animales, y en general toda clase de deportes;

"II. Los sorteos.

"Los juegos no señalados se considerarán como prohibidos para los efectos de esta ley."

La interpretación relacionada de estos preceptos permite así concluir que el artículo 11 de la ley otorga facultades a la Secretaría de Gobernación para intervenir en lo que va a ser el juego con apuestas en espectáculos de ferias regionales, por lo que en tal autorización se encuentra dicha secretaría sujeta a los juegos con apuestas que el artículo 2o., fracción I, de la ley permite, en tanto fuera de ellos todos los juegos con apuestas se encuentran prohibidos conforme al artículo 1o. de la propia ley.

Consecuentemente, se disiente de la interpretación abierta del artículo 11 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos que se realiza en la resolución a que se refiere el presente voto, en el sentido de que establece una cláusula habilitante para que la Secretaría de Gobernación pueda autorizar el juego con apuestas, sujeta a la única condición de que se trate de un espectáculo público en ferias regionales.

El análisis de constitucionalidad del artículo 63 del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, en las hipótesis de espectáculos en que establece la posibilidad de que la secretaría aludida permita el cruce de apuestas en ferias, no puede realizarse así a partir de esclarecer si efectivamente son o no espectáculos los eventos que ahí se prevén,

como lo hace la resolución plenaria, sino que para la definición de su constitucionalidad debe atenderse a si las situaciones previstas en sus diversas fracciones corresponden a los juegos permitidos por el artículo 2o., fracción I, de la ley para el cruce de apuestas.

Además, si se precisa el concepto de espectáculo, se arriba a la misma conclusión, pues si bien todo juego puede ser espectáculo, no todo espectáculo puede ser un juego, lo que confirma que debe acotarse la autorización que la Secretaría de Gobernación podrá otorgar para cruzar apuestas en ferias regionales, a que si el espectáculo constituye un juego, éste deberá ser de los permitidos por la fracción I del artículo 2o. de la ley.

En efecto, el vocablo 'espectáculo' deriva directamente del latín *spectaculum* y significa, desde sus orígenes todo lo que se ofrece a la vista.

Spectaculum (espectáculo) deriva del verbo latino *specto-spectare*, que indica el acto de ver, mirar en sentido amplio; asimismo, puede traducirse también por observar, contemplar y, en ocasiones considerar o examinar atentamente, así la expresión *rem, non verba spectare* puede traducirse como considerar las ideas, no las palabras.[1]

Finalmente, en lo que corresponde a la etimología del verbo *specto-spectare* debe notarse que éste deriva, a su vez, de *specio-spectum* que significa ver, mirar en el sentido más

[1] Segura Munguia, Santiago, Diccionario Etimológico Latino Español, p. 686 y ss, Madrid, Anaya, 1985.

amplio, todo aquello que es capaz de percibirse con el sentido de la vista, o bien en sentido metafórico, con el intelecto u otro sentido corporal. El antecedente de este verbo latino se encuentra en el griego *sképtomai* y éste del sánscrito *spásati* ver.[2]

De la misma manera, Joan Corominas y J. A. Pascual derivan espectáculo del ya mencionado vocablo *spectaculum* con el mismo campo semántico.[3]

Debe mencionarse que en la evolución semántica de la palabra *spectaculum* se ha tratado de acotar su amplio campo semántico, a partir de su significado primigenio **todo lo que se ofrece a la vista**. Así, tenemos la definición que de espectáculo nos ofrece María Moliner en su prestigiado Diccionario de Uso del Español, en el que dice:

Espectáculo (del lat. *spectaculum*) 1. (Dar, ofrecer, presentar, asistir a, estar en, presenciar) m. Cualquier acción que se ejecuta en público para divertir o recrear; como una sesión de cine, una función de teatro, una exhibición de danza o un partido de fútbol. 2 Suceso impresionante que se desarrolla a la vista de alguien.[4]

Como puede observarse en la definición anterior, la primera acepción es el resultado de especificar lo contenido en la segunda, donde se refiere a un suceso (cualquiera que éste sea) que se desarrolla a la vista de alguien, aclarándose que

[2] Roberts, Edward y B. Pastor, Diccionario Etimológico Indoeuropeo de la Lengua Española, p.165, Madrid, Alianza, 1997.
[3] Corominas, Joan y J. A. Pascual, Diccionario Crítico Etimológico Castellano e Hispánico, Vol. II, p. 739, Madrid, Gredos, 1992.
[4] Moliner, María, Diccionario de Uso del Español, Vol. I, p. 1199, Madrid, Gredos, 2004.

el que sea impresionante o no nada tiene que ver con el significado primigenio de *spectaculum*.

Manuel Seco en el Diccionario del Español Actual dice:

Espectáculo. 1o. Acción o conjunto de acciones que se presentan ante el público para divertirlo o entretenerlo. 2 Cosa o conjunto de cosas que se ofrecen a la vista, capaces de provocar reacciones. 3 Acción escandalosa o inconveniente.[5]

Como puede deducirse de las definiciones examinadas, todas parten del mismo principio o cosa o conjunto de cosas que se ofrecen a la vista o bien suceso impresionante que se desarrolla a la vista de alguien, por lo que en esto coinciden con el origen primigenio de *spectaculum* que significa, desde sus orígenes **todo lo que se ofrece a la vista**. Las precisiones posteriores son producto de la evolución semántica de la que es susceptible todo vocablo en uso de cualquier lengua.

Si bien, como se analizó, desde el punto de vista gramatical, espectáculo es todo lo que se ofrece a la vista, conforme a su acepción jurídica, para efectos de la interpretación del artículo 11 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, que el artículo 63 de su reglamento desarrolla, debe entenderse que aquello que se ofrece a la vista debe ser capaz de convocar a la observación por razón misma de lo que se ve y no vinculado a la apuesta, pues de lo contrario perdería su connotación natural.

---

[5] Seco, Manuel, Olimpia Andrés y Gabino Ramos, Diccionario del Español Actual, Vol. I, p. 1967, Madrid, Aguilar.

El precepto reglamentario en análisis establece:

"Artículo 63. La secretaría podrá permitir el cruce de apuestas en ferias, únicamente en los siguientes espectáculos:

"I. Carreras de caballos en escenarios temporales;

"II. Peleas de gallos;

"III. Juegos de naipes y dados;

"IV. Ruleta, y

"V. Sorteos de símbolos y números en las modalidades que autoriza el presente reglamento. Estos últimos podrán realizarse exclusivamente en las instalaciones en que se celebren las peleas de gallos, antes, durante y después de éstas, mientras que dicha instalación se encuentre abierta al público.

"En las ferias está prohibida la realización de cualquier otro espectáculo con cruce de apuestas."

La pelea de gallos referida en la fracción II, no constituye un espectáculo, como indebidamente se considera en la resolución plenaria a que se refiere el presente voto particular, pues no es capaz de convocar a la observación por razón misma de lo que se ve, sino en razón de su vinculación con la apuesta.

Los juegos de naipes y la ruleta, contemplados en las fracciones III y IV, más que un espectáculo constituyen juegos que, al no encontrarse comprendidos en el artículo 2o., fracción I, de la ley, deben entenderse prohibidos conforme

al numeral 1o. de la propia ley, por lo que es claro que al regularlos el numeral 63 de su reglamento en las fracciones aludidas, excede a la ley.

Finalmente, la fracción V del artículo 63 del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, que establece a los sorteos de símbolos y números, no puede considerarse permitido por la fracción II del artículo 2o. de la ley, en virtud de que si bien formalmente cubren la apariencia de sorteos, lo cierto es que no pueden ser catalogados como tales, dadas las pocas probabilidades de ganar que tienen los participantes y la desproporción existente entre lo que se arriesga y lo que se gana. En estos sorteos de símbolos y números que se practican en ferias regionales sólo se exacerba el ánimo de lucro de las personas que arriesgan mucho y ganan poco, con una utilidad enorme para el organizador.

Por otra parte, se procede a aclarar también la postura del Ministro que formula el presente voto en cuanto a los artículos 3o., fracción XXVI, y 8o. del reglamento impugnado, en torno a los cuales también fue desestimada la controversia por no obtenerse la mayoría legal requerida para declarar su constitucionalidad.

El artículo 3o., fracción XXVI, del reglamento impugnado, establece:

"Artículo 3o. Para los efectos de este reglamento, en lo sucesivo se entenderá por:

"...

"XXVI. Sorteo instantáneo: Modalidad de sorteo en la que se ofertan boletos con el número o símbolo oculto y que al ser adquiridos permiten al poseedor conocer de inmediato el resultado del sorteo con sólo retirar, raspar o descubrir el boleto o parte de éste. El ganador de esta clase de sorteos, también denominados 'raspadito' o 'lotería instantánea', reclama los premios obtenidos mediante un procedimiento previamente estipulado e impreso en el boleto o comprobante."

Del anterior precepto transcrito se advierte que el término "sorteo instantáneo" es genérico, es decir, alude a un tipo de sorteo que define, y si bien alude expresamente a la denominación de "raspadito" o "lotería instantánea", ello es sólo para describirlo, a fin de que se entienda el alcance de la norma, sin que, por tanto, se refiera a la marca registrada por la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

En efecto, la Lotería Nacional tiene registrada bajo su dominio la marca de Lotería Instantánea. Este registro le garantiza el uso exclusivo de dicha marca o signo distintivo, pero ello no significa que no puedan realizarse sorteos similares por otras personas; la marca no le da el derecho exclusivo a la realización de ese tipo de sorteos.

Así, es claro que el artículo 3o., fracción XXVI, sólo define a la actividad, al tipo de sorteo que estará sujeto a la reglamentación que se contiene en el ordenamiento, sin comprender a la marca que la Lotería Nacional para la Asistencia Pública tiene registrada en su favor, a la cual se alude sólo para efectos descriptivos a fin de dar claridad a la disposición.

Consecuentemente, la porción normativa "... **también denominados 'raspadito' o 'lotería instantánea'**, ...", resulta

constitucional, en virtud de que no invade la marca que la Lotería Nacional para la Asistencia Pública tiene registrada en su favor, sino que se ubica dentro de un contexto que define un nombre genérico en el que la alusión a tales denominaciones se realiza sólo para efectos descriptivos.

En cuanto al artículo 8o. del reglamento controvertido, el Ministro que formula el presente voto considera, por una parte, que resulta improcedente el análisis de su constitucionalidad, porque ello implicaría suplir la deficiencia de los conceptos de invalidez formulados por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; y, por la otra, que tal precepto es inconstitucional.

Dicho numeral establece:

"Artículo 8o. Las participaciones a que se refiere el artículo 5o. de la ley serán determinadas por la secretaría al momento de la expedición de los permisos, de conformidad con las disposiciones aplicables."

El artículo 5o. de la ley, al que se hace referencia, dispone:

"Artículo 5o. En los permisos que conceda, independientemente de los impuestos que al efecto determinen las leyes fiscales correspondientes, la Secretaría de Gobernación señalará la participación que, de los productos obtenidos por el permisionario, deba corresponder al Gobierno Federal. Esta participación será destinada al mejoramiento de los establecimientos de prevención social y de asistencia, dependientes de las Secretarías de Gobernación y de Salubridad y Asistencia, que se expresen en los permisos que se otorguen."

Uno de los propósitos de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, manifestado expresamente en la exposición de motivos de la misma, fue la de que el juego con apuestas, permitido de manera excepcional, produjera ingresos sustanciales que pudieran destinarse al beneficio de establecimientos de prevención y asistencia social.

Ahora bien, como se advierte de la transcripción del artículo 8o. del reglamento controvertido, éste no particulariza en la esfera administrativa al cumplimiento puntual de la ley, pues sólo establece que la Secretaría de Gobernación señalará, al momento de la expedición de los permisos, la participación que de los productos obtenidos por el permisionario corresponderán al Gobierno Federal y que serán destinados al mejoramiento de los establecimientos de prevención social y de asistencia.

Es decir, el precepto reglamentario se limita a reiterar lo dispuesto en la ley, sin pormenorizar y acotar la facultad concedida a la Secretaría de Gobernación en la determinación del porcentaje o monto de participación que deberá corresponder al Gobierno Federal, lo que desde luego contradice la intención fundamental que imperó en la permisión de algunos juegos con apuestas, a saber la del beneficio a los establecimientos de prevención y asistencia social, pues la facultad que se otorga a la referida secretaría es de tal discrecionalidad que puede dar lugar a arbitrariedad y a hacer nugatoria la referida finalidad de destinar rendimientos sustanciales a los fines sociales señalados.

Siendo la finalidad propia del reglamento la de desarrollar y pormenorizar la ley a fin de facilitar su aplicación y ejecución, es claro que se incumple ésta, al no haber desarro-

llado el artículo 5o. de la ley a fin de evitar subjetivismos en su aplicación.

Finalmente, se precisa que el Ministro que formula el presente voto particular considera que se debe invalidar, por inconstitucional, en el artículo 2o., párrafo segundo, del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, la expresión "y el presente reglamento"; lo que también procederá realizar en todos los demás preceptos en los que se haga alusión a la ley y al reglamento como definitorios de los juegos con apuestas permitidos (artículos 3o., fracción XI, 4o. y 20), ya que ello sólo corresponde regularlo a la ley y no al reglamento.

Los referidos preceptos disponen:

"Artículo 2o. ...

"Las actividades relativas a juegos con apuestas y sorteos que no estén expresamente contempladas en la ley y el presente reglamento, serán resueltas, en cada caso, por la Secretaría de Gobernación conforme a lo dispuesto por dichos ordenamientos y demás disposiciones aplicables."

"Artículo 3o. Para los efectos de este reglamento, en lo sucesivo se entenderá por:

"...

"XI. Juego con apuesta: Juegos de todo orden en que se apuesta, previstos en la ley y este reglamento, autorizados por la secretaría."

"Artículo 4o. Los locales, abiertos o cerrados, en que se realicen juegos prohibidos por la ley y el presente reglamento, o bien, sorteos o juegos con apuestas que carezcan del permiso correspondiente, serán inmediatamente clausurados por la secretaría, en términos del artículo 8o. de la ley, sin perjuicio de la imposición de las sanciones previstas en las disposiciones aplicables."

"Artículo 20. La Secretaría podrá otorgar permisos para celebrar los juegos con apuestas y sorteos a que se refiere la ley y el presente reglamento a los solicitantes conforme a lo siguiente: ..."

Las porciones normativas señaladas deben ser declaradas inválidas, en virtud de que es facultad del Congreso de la Unión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción X, constitucional, legislar en materia de juegos y sorteos y, por tanto, constituye el único órgano con atribuciones para determinar cuáles son los juegos con apuestas permitidos en la República mexicana. Por tanto, no corresponde al presidente de la República, en uso de su facultad reglamentaria, el definir los juegos con apuestas permitidos, sino exclusivamente el pormenorizar en el ámbito administrativo las disposiciones legales para hacer posible su aplicación.

VIII. VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS*

De manera respetuosa, no comparto las consideraciones de la mayoría –pese a la desestimación de la controversia constitucional– en relación con los siguientes temas y por las razones que en seguida se exponen:

I. Juegos de naipes y ruleta.

De acuerdo con las consideraciones de este Alto Tribunal al resolver la controversia constitucional 97/2004, la Ley Federal de Juegos y Sorteos debe interpretarse de la siguiente forma, en lo que es relevante:

La Constitución establece una reserva de ley en materia de juegos y sorteos (obligación constitucional de que sea

* *Ibid*., p. 2888; IUS: 20845.

el Congreso de la Unión y no otro poder, el que legisle en ese ámbito).

Por su parte, la Ley Federal de Juegos y Sorteos, por regla general, prohíbe los **juegos de azar** y los **juegos con apuestas.** Asimismo, la ley mencionada, por excepción, establece que sólo podrán permitirse los **juegos de azar** y los **juegos con apuestas** señalados expresamente en ella, que son los que se identifiquen con ajedrez, damas y semejantes, dominó, dados, boliche, bolos, billar, juego de pelota en todas sus formas y denominaciones, carreras de personas, vehículos y animales, y en general toda clase de deportes, así como los sorteos (artículos 1o. y 2o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos).

En esa virtud, se llegó a la conclusión de que los juegos no enumerados en la ley deben considerarse prohibidos, por lo cual se ha interpretado dicho ordenamiento legal en el sentido de que éste no ha habilitado al Ejecutivo a crear nuevos juegos, distintos de los enumerados y/o permitidos legalmente (aquellos indicados en el artículo 2o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos). De tal suerte que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, podrá reglamentar, autorizar, controlar y vigilar, los juegos con apuestas (apuestas de cualquier clase), siempre y cuando se trate de juegos enumerados legalmente (es decir, juegos directamente permitidos por el legislador).

Asimismo, se ha decidido que es facultad de la Secretaría de Gobernación autorizar el cruce de apuestas en ferias regionales, pero solamente en los espectáculos que precise el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos; si en vez de tratarse de espectáculos, se tratara de juegos, entonces, por la naturaleza de la actividad con cruce de apuestas, sí cobra-

rían aplicación las limitantes contenidas en los artículos 1o. y 2o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

En ese orden de ideas, el Tribunal en Pleno, por mayoría de seis votos, determinó que son inconstitucionales las fracciones III y IV del artículo 63 del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, por lo que se refiere a los juegos de naipes y ruleta. Sin embargo, se desestimó la controversia al no haberse alcanzado el mínimo de 8 votos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 42 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, para declarar su inconstitucionalidad con efectos generales.

A pesar de haberse desestimado la acción, en mi opinión, se debió reconocer la validez del artículo 63, fracciones III y IV, del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

A mi juicio, tanto el juego de naipes como el de ruleta se han celebrado tradicionalmente en las ferias regionales, y pese a que no revisten estrictamente las características de un espectáculo, deben estimarse como permitidos a la luz de lo establecido por el artículo 11 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

En efecto, el artículo 11 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos establece:

"Artículo 11. La Secretaría de Gobernación queda facultada para autorizar, en las ferias regionales, el cruce de apuestas en los espectáculos que determine el reglamento de esta ley."

Por su parte, el artículo 63 del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, prevé:

"Artículo 63. La secretaría podrá permitir el cruce de apuestas en ferias, únicamente en los siguientes espectáculos:

"I. Carreras de caballos en escenarios temporales;

"II. Peleas de gallos;

"III. Juegos de naipes y dados;

"IV. Ruleta, y

"V. Sorteos de símbolos y números en las modalidades que autoriza el presente reglamento. Estos últimos podrán realizarse exclusivamente en las instalaciones en que se celebren las peleas de gallos, antes, durante y después de éstas, mientras que dicha instalación se encuentre abierta al público.

"En las ferias está prohibida la realización de cualquier otro espectáculo con cruce de apuestas."

Una lectura preliminar a dicho precepto legal podría llevar a pensar que prevé una cláusula en blanco que otorga competencia al Ejecutivo Federal para permitir, a través de su facultad reglamentaria, cualquier tipo de juego con apuestas en las ferias regionales.

Ya se ha decidido que los artículos 1o., 2o., 3o. y 4o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, no deben interpretarse en el sentido de que facultan al Ejecutivo Federal a permitir cualquier tipo de juego con apuestas.

Desde esa perspectiva y tomando como base dicha interpretación, el artículo 11 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos,

debe entenderse en el sentido de que tampoco prevé una habilitación plena en favor del Ejecutivo en el sentido apuntado.

Empero, la Ley Federal de Juegos y Sorteos debe interpretarse dentro del contexto histórico y cultural de nuestro país, puesto que el legislador ha partido de esas premisas en el desarrollo de sus facultades.

De ahí que la interpretación de la ley de mérito deba considerar que las ferias forman parte de la tradición del pueblo mexicano, considerando que la legislación fue construida y pensada, precisamente, dentro de dicho contexto histórico, social y cultural.

Históricamente, las ferias han formado parte del corazón de las distintas comunidades que componen el Estado mexicano. A través de las ferias, muchas de las libertades y derechos que la Constitución reconoce son ejercidos por los gobernados. En las ferias, la libertad religiosa, de trabajo, de comercio, de reunión, de asociación, de expresión, despliegan muchos de sus efectos. De ese modo, en términos económicos, las ferias interrumpen los circuitos tradicionales y ofrecen a los feriantes opciones para los negocios y, desde luego, para la expresión cultural. Las ferias se encuentran también vinculadas a la fiesta o al carnaval, a la música y al baile, en donde los órdenes sociales o políticos reconocen que la comunidad puede renovarse y expresarse cada año. La feria nacional de San Marcos, por ejemplo, se ha convertido en el elemento más importante de identificación del Estado de Aguascalientes tanto a nivel nacional como internacional.

Dentro del sentimiento popular, muchos de los eventos, juegos y espectáculos que componen las ferias conforman

una tradición que comenzó hace cientos de años, lo que representa la añoranza de una sociedad tradicional con fuertes vínculos solidarios, en donde gobernantes y gobernados, artistas y espectadores, así como el pueblo en general –en la diversidad de estratos sociales– se integra en la vida social, en búsqueda de la unidad y de un sentimiento comunitario.

El tratamiento de las ferias como una costumbre y tradición en México no es una determinación subjetiva, según lo pone en evidencia el siguiente cuadro,[1] que expone las múltiples ferias representativas de nuestro país:

Fecha Nombre Juegos Edo. y Municipio Comunidad	Enero Feria Regional Expo Palenque Sí Guanajuato, Moroleón Moroleón
Fecha Nombre Juegos Edo. y Municipio Comunidad	Enero Exposición Agrícola, Ganadera, Comercial y Artesanal Palenque Sí Guerrero, Arcelia Arcelia
Fecha Nombre Juegos Edo. y Municipio Comunidad	Enero Feria Estatal de Rincón de Romos Palenque Sí Aguascalientes, Rincón de Romos Pabellón de Hidalgo
Fecha Nombre Juegos Edo. y Municipio Comunidad	Enero Feria de Esquipulas Palenque Sí Chiapas, Villa Flores Villa Flores

[1] www.méxico.tenoch.com.

Fecha	Enero
Nombre	Feria de San Sebastian
Juegos	Palenque No
Edo. y Municipio	Chiapas, La Trinitaria
Comunidad	La Trinitaria
Fecha	Enero
Nombre	Feria de San Sebastian
Juegos	Palenque No
Edo. y Municipio	Chiapas, Comitán
Comunidad	Comitán
Fecha	Enero
Nombre	Feria Tradicional de Enero
Juegos	Palenque No
Edo. y Municipio	Chiapas, Chiapa de Corzo
Comunidad	Chiapa de Corzo
Fecha	Enero
Nombre	Feria Ganadera Expo Tizimín
Juegos	Palenque No
Edo. y Municipio	Yucatán, Tizimín
Comunidad	Tizimín
Fecha	Enero-Febrero
Nombre	Feria del Hogar Concanaco A.C.
Juegos	Palenque No
Edo. y Municipio	Estado de México, San Felipe del Progreso
Comunidad	San Felipe del Progreso
Fecha	Enero-Febrero
Nombre	Fiesta Estatal de Enero
Juegos	Palenque Sí
Edo. y Municipio	Guanajuato, León
Comunidad	León
Fecha	Febrero
Nombre	Fiesta de la Candelaria
Juegos	Palenque Sí
Edo. y Municipio	Guanajuato, Salvatierra
Comunidad	Salvatierra

Fecha	Febrero
Nombre	Feria Local y Fiesta del Carnaval
Juegos	Palenque Sí
Edo. y Municipio	Baja California Sur, La Paz
Comunidad	La Paz
Fecha	Febrero
Nombre	Feria Regional de la Candelaria
Juegos	Palenque No
Edo. y Municipio	Campeche, Champotón
Comunidad	Champotón
Fecha	Febrero
Nombre	Feria Regional del Cintalapa
Juegos	Palenque Sí
Edo. y Municipio	Chiapas, Cintalapa de Figueroa
Comunidad	Cintalapa de Figueroa
Fecha	Febrero
Nombre	Feria Local de San Caralampio
Juegos	Palenque No
Edo. y Municipio	Chiapas, Comitán
Comunidad	Comitán
Fecha	Febrero
Nombre	Exposición Internacional de Plata y Oro
Juegos	Palenque No
Edo. y Municipio	Distrito Federal, Distrito Federal
Comunidad	Distrito Federal
Fecha	Febrero
Nombre	Feria de la Candelaria
Juegos	Palenque No
Edo. y Municipio	Veracruz, Soledad de Doblado
Comunidad	Soledad de Doblado
Fecha	Febrero-Marzo
Nombre	Feria Internacional del Libro
Juegos	Palenque No
Edo. y Municipio	Distrito Federal, Distrito Federal
Comunidad	Distrito Federal

Fecha	Febrero-Marzo
Nombre	Exposición Agrícola y Ganadera
Juegos	Palenque Sí
Edo. y Municipio	Estado de México, Tejupilco
Comunidad	Tejupilco
Fecha	Febrero-Marzo
Nombre	Feria en Honor de la Bandera Nacional
Juegos	Palenque Sí
Edo. y Municipio	Guerrero, Iguala
Comunidad	Iguala
Fecha	Febrero-Marzo
Nombre	Feria de Carnaval
Juegos	Palenque Sí
Edo. y Municipio	Zacatecas, Río Grande
Comunidad	Río Grande
Fecha	Marzo
Nombre	Feria Local y Festival de San José
Juegos	Palenque Sí
Edo. y Municipio	Baja California Sur, San José del Cabo
Comunidad	San José del Cabo
Fecha	Marzo
Nombre	Feria Internacional de Tapachula
Juegos	Palenque Sí
Edo. y Municipio	Chiapas, Tapachula
Comunidad	Tapachula
Fecha	Marzo
Nombre	Feria Regional de Almoloya
Juegos	Palenque No
Edo. y Municipio	Estado de México, Almoloya de Juárez
Comunidad	Almoloya de Juárez
Fecha	Marzo
Nombre	Expo-Fresa
Juegos	Palenque Sí
Edo. y Municipio	Guanajuato, Irapuato
Comunidad	Irapuato

Fecha	Marzo
Nombre	Feria de Tlalnepantla
Juegos	Palenque Sí
Edo. y Municipio	Estado de México, Tlalnepantla
Comunidad	
Fecha	Marzo
Nombre	Feria del Quinto Viernes de Cuaresma
Juegos	Palenque Sí
Edo. y Municipio	Hidalgo, El Arenal
Comunidad	El Arenal
Fecha	Marzo-Abril
Nombre	Feria Nacional de San Marcos
Juegos	Palenque Sí
Edo. y Municipio	Aguascalientes, Aguascalientes
Comunidad	San Marcos
Fecha	Marzo-Abril
Nombre	Feria Internacional del Caballo
Juegos	Palenque Sí
Edo. y Municipio	Estado de México, Texcoco
Comunidad	Texcoco
Fecha	Marzo-Abril
Nombre	Feria Regional de la Huasteca Potosina
Juegos	Palenque Sí
Edo. y Municipio	San Luis Potosí, Ciudad Valles
Comunidad	Ciudad Valles
Fecha	Abril
Nombre	Feria de la Primavera y de la Paz
Juegos	Palenque Sí
Edo. y Municipio	Chiapas, San Cristóbal de las Casas
Comunidad	San Cristóbal de las Casas
Fecha	Abril
Nombre	Feria de San Marcos Tuxtla
Juegos	Palenque Sí
Edo. y Municipio	Chiapas, Tuxtla Gutiérrez
Comunidad	Tuxtla Gutiérrez

Fecha	Abril
Nombre	Exposición de Ciudad Altamirano
Juegos	Palenque No
Edo. y Municipio	Guerrero, Ciudad Altamirano
Comunidad	Ciudad Altamirano
Fecha	Abril
Nombre	Feria Regional de Salamanca
Juegos	Palenque Sí
Edo. y Municipio	Guanajuato, Salamanca
Comunidad	Salamanca
Fecha	Abril
Nombre	Feria Regional del Maguey y la Cebada
Juegos	Palenque Sí
Edo. y Municipio	Hidalgo, Apan
Comunidad	Apan
Fecha	Abril
Nombre	Feria Tradicional de "El Calvario"
Juegos	Palenque Sí
Edo. y Municipio	Hidalgo, Huichapan
Comunidad	Huichapan
Fecha	Abril
Nombre	Fiestas de Abril
Juegos	Palenque Sí
Edo. y Municipio	Tamaulipas, Tampico
Comunidad	Tampico
Fecha	Abril
Nombre	Feria Coatza-Expo
Juegos	Palenque Sí
Edo. y Municipio	Veracruz, Coatzacoalcos
Comunidad	Coatzacoalcos
Fecha	Abril
Nombre	Expo de las Huastecas
Juegos	Palenque No
Edo. y Municipio	Veracruz, Pánuco
Comunidad	Pánuco

Fecha	Abril
Nombre	Feria de Primavera
Juegos	Palenque Sí
Edo. y Municipio	Zacatecas, Jerez de García Salinas
Comunidad	Jerez de García Salinas
Fecha	Abril-Mayo
Nombre	Feria del Burro
Juegos	Palenque Sí
Edo. y Municipio	Otumba, Estado de México
Comunidad	Otumba, Estado de México
Fecha	Abril-Mayo
Nombre	Feria Estatal Expo-Fer
Juegos	Palenque No
Edo. y Municipio	Quintana Roo, Chetumal
Comunidad	Chetumal
Fecha	Abril-Mayo
Nombre	Feria de la Plata
Juegos	Palenque Sí
Edo. y Municipio	Durango, Guanaceví
Comunidad	Guanacevi
Fecha	Abril-Mayo
Nombre	Feria Local de Primavera
Juegos	Palenque Sí
Edo. y Municipio	Sinaloa, Rosario
Comunidad	Rosario
Fecha	Abril-Mayo
Nombre	Feria del Desarrollo
Juegos	Palenque No
Edo. y Municipio	Tabasco, Villa Hermosa
Comunidad	Villa Hermosa
Fecha	Abril-Mayo
Nombre	Feria y Exposición del Azúcar
Juegos	Palenque No
Edo. y Municipio	Tamaulipas, Ciudad Mante
Comunidad	Ciudad Mante

Fecha Nombre Juegos Edo. y Municipio Comunidad	Abril-Mayo Feria del Café Palenque Sí Veracruz, Coatepec Coatepec
Fecha Nombre Juegos Edo. y Municipio Comunidad	Mayo Feria Municipal de Macuspana Palenque No Tabasco, Macuspana Macuspana
Fecha Nombre Juegos Edo. y Municipio Comunidad	Mayo Feria Local y Fiesta del Aniversario de la Fundación de la Ciudad Palenque Sí Baja California Sur, La Paz La Paz
Fecha Nombre Juegos Edo. y Municipio Comunidad	Mayo Feria de la Santa Cruz, Agrícola y Ganadera Palenque No Campeche, Campeche Campeche
Fecha Nombre Juegos Edo. y Municipio Comunidad	Mayo Feria Ganadera, Agrícola e Industrial Palenque No Campeche, Escárcega Escárcega
Fecha Nombre Juegos Edo. y Municipio Comunidad	Mayo Feria Regional de Mayo Palenque Sí Colima, Manzanillo Manzanillo
Fecha Nombre Juegos Edo. y Municipio Comunidad	Mayo Feria Regional del 5 de Mayo Palenque No Estado de México, Tlalmanalco Tlalmanalco

Fecha	Mayo
Nombre	Exposición Ganadera, Industrial y Comercial de Sonora
Juegos	Palenque Sí
Edo. y Municipio	Sonora, Hermosillo
Comunidad	Hermosillo
Fecha	Mayo
Nombre	Feria del Desarrollo de Teapa
Juegos	Palenque No
Edo. y Municipio	Tabasco, Teapa
Comunidad	Teapa
Fecha	Mayo
Nombre	Feria del Desarrollo de Cunduacán
Juegos	Palenque No
Edo. y Municipio	Tabasco, Cunduacán
Comunidad	Cunduacán
Fecha	Junio
Nombre	Feria Nacional del Nopal
Juegos	Palenque No
Edo. y Municipio	Distrito Federal, Distrito Federal
Comunidad	Distrito Federal
Fecha	Junio
Nombre	Feria Regional de San Antonio de Padua
Juegos	Palenque Sí
Edo. y Municipio	Durango, Vicente Guerrero
Comunidad	Vicente Guerrero
Fecha	Junio
Nombre	Feria de San Antonio
Juegos	Palenque No
Edo. y Municipio	Sinaloa, Guasave
Comunidad	Guasave
Fecha	Junio
Nombre	Feria del Cobre
Juegos	Palenque No
Edo. y Municipio	Sonora, Cananea
Comunidad	Cananea

Fecha	Junio
Nombre	Feria de San Antonio de Padua
Juegos	Palenque Sí
Edo. y Municipio	Tlaxcala, Calpulalpan
Comunidad	Calpulalpan
Fecha	Junio
Nombre	Feria Nacional, Ganadera, Agrícola, Industrial y del *Corpus Cristi*
Juegos	Palenque Sí
Edo. y Municipio	Veracruz, Papantla
Comunidad	Papantla
Fecha	Junio
Nombre	Exposición Regional, Ganadera, Agrícola, Comercial, Industrial y Artesanal
Juegos	Palenque No
Edo. y Municipio	Veracruz, Veracruz
Comunidad	Veracruz
Fecha	Junio-Julio
Nombre	Feria Nacional de Durango
Juegos	Palenque Sí
Edo. y Municipio	Durango, Durango
Comunidad	Durango
Fecha	Junio-Julio
Nombre	Expo-Fiesta
Juegos	Palenque Sí
Edo. y Municipio	Tamaulipas, Matamoros
Comunidad	Matamoros
Fecha	Julio
Nombre	Feria del Carmen
Juegos	Palenque No
Edo. y Municipio	Campeche, Ciudad del Carmen
Comunidad	Ciudad del Carmen
Fecha	Julio
Nombre	Feria Exposición de Delicias
Juegos	Palenque Sí
Edo. y Municipio	Chihuahua, Delicias
Comunidad	Delicias

Fecha	Julio
Nombre	Feria Exposición del Calzado
Juegos	Palenque No
Edo. y Municipio	Estado de México, San Mateo Atenco
Comunidad	San Mateo Atenco
Fecha	Julio
Nombre	Feria Tradicional de la Fruta
Juegos	Palenque Sí
Edo. y Municipio	Hidalgo, Tecozautla
Comunidad	Tecozautla
Fecha	Julio
Nombre	Aniversario de la Fundación de Matehuala
Juegos	Palenque No
Edo. y Municipio	San Luis Potosí, Matehuala
Comunidad	Matehuala
Fecha	Julio
Nombre	Feria de la Barbacoa
Juegos	Palenque Sí
Edo. y Municipio	Hidalgo, Actopan
Comunidad	Actopan
Fecha	Julio
Nombre	Feria Nacional del Carmen
Juegos	Palenque No
Edo. y Municipio	Hidalgo, Caxuxi
Comunidad	Caxuxi
Fecha	Julio
Nombre	Feria y Exposición Regional de la Uva
Juegos	Palenque No
Edo. y Municipio	Sonora, Caborca
Comunidad	Caborca
Fecha	Julio-Agosto
Nombre	Feria Tradicional de Agosto
Juegos	Palenque Sí
Edo. y Municipio	Chiapas, Comitán
Comunidad	Comitán

Fecha Nombre Juegos Edo. y Municipio Comunidad	Julio-Agosto Feria Tradicional de Comitán Palenque No Chiapas, Comitán Comitán
Fecha Nombre Juegos Edo. y Municipio Comunidad	Julio-Agosto Feria Regional de Ciudad Jiménez Palenque No Chihuahua, Ciudad Jiménez Ciudad Jiménez
Fecha Nombre Juegos Edo. y Municipio Comunidad	Julio-Agosto Tulancingo Expo Palenque Sí Hidalgo, Tulancingo Tulancingo
Fecha Nombre Juegos Edo. y Municipio Comunidad	Julio-Agosto Feria Regional Anual de Altamira Palenque No Tamaulipas, Altamira Altamira
Fecha Nombre Juegos Edo. y Municipio Comunidad	Julio-Agosto Feria Agrícola, Ganadera, Comercial e Industrial de Reynosa Palenque Sí Tamaulipas, Reynosa Reynosa
Fecha Nombre Juegos Edo. y Municipio Comunidad	Agosto Astro Feria Palenque No Coahuila, Nueva Rosita Nueva Rosita
Fecha Nombre Juegos Edo. y Municipio Comunidad	Agosto Feria Saltillo Palenque Sí Coahuila, Saltillo Saltillo

Fecha	Agosto
Nombre	Feria Regional Expo Piedras Negras
Juegos	Palenque No
Edo. y Municipio	Coahuila, Piedras Negras
Comunidad	Piedras Negras
Fecha	Agosto
Nombre	Muestra Internacional de Plata y Joyería
Juegos	Palenque No
Edo. y Municipio	Distrito Federal, Distrito Federal
Comunidad	Distrito Federal
Fecha	Agosto
Nombre	Feria Nacional de la Tuna
Juegos	Palenque No
Edo. y Municipio	Estado de México, San Martín de las Pirámides
Comunidad	San Martín de las Pirámides
Fecha	Agosto
Nombre	Feria de la Nuez
Juegos	Palenque No
Edo. y Municipio	Estado de México, Amecameca
Comunidad	Amecameca
Fecha	Agosto
Nombre	Feria de Ixmiquilpan
Juegos	Palenque No
Edo. y Municipio	Hidalgo, Ixmiquilpan
Comunidad	Ixmiquilpan
Fecha	Agosto
Nombre	Feria del Desarrollo de Tacotalpa
Juegos	Palenque No
Edo. y Municipio	Tabasco, Tacotalpa
Comunidad	Tacotalpa
Fecha	Agosto
Nombre	Feria Regional de Huamantla
Juegos	Palenque Sí
Edo. y Municipio	Tlaxcala, Huamantla
Comunidad	Huamantla

Fecha	Agosto
Nombre	Expo-Tuxpan
Juegos	Palenque Sí
Edo. y Municipio	Veracruz, Tuxpan
Comunidad	Tuxpan
Fecha	Agosto-Septiembre
Nombre	Feria Nacional de la Industria Escolar
Juegos	Palenque No
Edo. y Municipio	Distrito Federal, Distrito Federal
Comunidad	Distrito Federal
Fecha	Agosto-Septiembre
Nombre	Feria Nacional Potosina
Juegos	Palenque Sí
Edo. y Municipio	San Luis Potosí, San Luis Potosí
Comunidad	San Luis Potosí
Fecha	Agosto-Septiembre
Nombre	Feria Regional de Fresnillo
Juegos	Palenque Sí
Edo. y Municipio	Zacatecas, Fresnillo
Comunidad	Fresnillo
Fecha	Septiembre
Nombre	Feria Local de San Román
Juegos	Palenque No
Edo. y Municipio	Campeche, Campeche
Comunidad	Campeche
Fecha	Septiembre
Nombre	Feria del Algodón y de la Uva
Juegos	Palenque Sí
Edo. y Municipio	Coahuila, Torreón
Comunidad	Torreón
Fecha	Septiembre
Nombre	Expo Fer
Juegos	Palenque No
Edo. y Municipio	Coahuila, Arteaga
Comunidad	Arteaga

Fecha Nombre Juegos Edo. y Municipio Comunidad	Septiembre Feria del Pantalón y la Costura Palenque No Estado de México, Almoloya del Río Almoloya del Río
Fecha Nombre Juegos Edo. y Municipio Comunidad	Septiembre Feria y Exposición Fronteriza de Nuevo Laredo Palenque Sí Tamaulipas, Nuevo Laredo Nuevo Laredo
Fecha Nombre Juegos Edo. y Municipio Comunidad	Septiembre-Octubre Expo Ganadera Palenque Sí Chihuahua, Chihuahua Chihuahua
Fecha Nombre Juegos Edo. y Municipio Comunidad	Septiembre-Octubre Feria Exposición del Algodón Palenque Sí Sonora, San Luis Río Colorado San Luis Río Colorado
Fecha Nombre Juegos Edo. y Municipio Comunidad	Septiembre-Octubre Feria Exposición Estatal Palenque Sí Tamaulipas, Ciudad Victoria Ciudad Victoria
Fecha Nombre Juegos Edo. y Municipio Comunidad	Septiembre-Octubre Expo Industrial Ferretera, Eléctrica y Especialidades de Construcción Palenque No Veracruz, Veracruz Veracruz
Fecha Nombre Juegos Edo. y Municipio Comunidad	Septiembre-Octubre Edición de OPADD (Oficina, Papelería, Artículos de Diseño y Dibujo) Palenque No Veracruz, Veracruz Veracruz

Fecha Nombre Juegos Edo. y Municipio Comunidad	Septiembre-Octubre-Noviembre Feria Nacional de Zacatecas Palenque Sí Zacatecas, Zacatecas Zacatecas
Fecha Nombre Juegos Edo. y Municipio Comunidad	Octubre Fiestas del Acero Palenque Sí Monclova, Coahuila, Monclova
Fecha Nombre Juegos Edo. y Municipio Comunidad	Octubre Feria de Ciudad Acuña Palenque No Coahuila, Ciudad Acuña Ciudad Acuña
Fecha Nombre Juegos Edo. y Municipio Comunidad	Octubre Feria Nacional del Mole Palenque No Distrito Federal, Distrito Federal Milpa Alta
Fecha Nombre Juegos Edo. y Municipio Comunidad	Octubre Feria de San Francisco de Asis Palenque No Hidalgo, Tlahuelipan Tlahuelipan
Fecha Nombre Juegos Edo. y Municipio Comunidad	Octubre Fiestas de Octubre Palenque Sí Jalisco, Guadalajara Guadalajara
Fecha Nombre Juegos Edo. y Municipio Comunidad	Octubre Evento de Ingeniería de Planta, Mantenimiento y Renovación Industrial Palenque No Veracruz, Veracruz Veracruz

Fecha Nombre Juegos Edo. y Municipio Comunidad	Octubre Expo-Marítima Palenque No Veracruz, Veracruz Veracruz
Fecha Nombre Juegos Edo. y Municipio Comunidad	Octubre Feria del Hogar Palenque No Veracruz, Poza Rica Poza Rica
Fecha Nombre Juegos Edo. y Municipio Comunidad	Octubre Feria de Otoño Palenque No Zacatecas, Nochistlán Nochistlán
Fecha Nombre Juegos Edo. y Municipio Comunidad	Octubre Feria Regional de Villanueva Palenque Sí Zacatecas, Villanueva Villanueva
Fecha Nombre Juegos Edo. y Municipio Comunidad	Octubre-Noviembre Fiestas del Sol Palenque Sí Baja California, Mexicali Mexicali
Fecha Nombre Juegos Edo. y Municipio Comunidad	Octubre-Noviembre Feria Regional de Colima Palenque Sí Colima, Colima Colima
Fecha Nombre Juegos Edo. y Municipio Comunidad	Octubre-Noviembre Feria Tradicional del Alfeñique Palenque No Estado de México, Toluca Toluca

Fecha	Octubre-Noviembre
Nombre	Feria Nacional de Tlaxcala
Juegos	Palenque Sí
Edo. y Municipio	Tlaxcala, Tlaxcala
Comunidad	Tlaxcala
Fecha	Noviembre
Nombre	Festival Mundial de la Lectura
Juegos	Palenque No
Edo. y Municipio	Distrito Federal, Distrito Federal
Comunidad	Distrito Federal
Fecha	Noviembre
Nombre	Feria X'Matkuil
Juegos	Palenque Sí
Edo. y Municipio	Yucatán, Mérida
Comunidad	Mérida
Fecha	Noviembre
Nombre	Feria Nacional de la Lana y el Latón
Juegos	Palenque No
Edo. y Municipio	Guanajuato, San Miguel de Allende
Comunidad	San Miguel de Allende
Fecha	Noviembre del 1o. al 20
Nombre	Expori (EXPO Orizaba)
Juegos	Palenque Sí
Edo. y Municipio	Orizaba, Veracruz
Fecha	Noviembre-Diciembre
Nombre	Feria Agropecuaria y Artesanal de Calvillo
Juegos	Palenque Sí
Edo. y Municipio	Aguascalientes, Calvillo
Comunidad	Villa Juárez
Fecha	Noviembre-Diciembre
Nombre	Feria Municipal Expo Cancún
Juegos	Palenque No
Edo. y Municipio	Quintana Roo, Cancún
Comunidad	Cancún

Fecha Nombre Juegos Edo. y Municipio Comunidad	Diciembre Feria Anual de la Virgen de la Concepción Palenque No Campeche, Champotón Champotón
Fecha Nombre Juegos Edo. y Municipio Comunidad	Diciembre Feria Chiapas Palenque Sí Chiapas, Tuxtla Gutiérrez Tuxtla Gutiérrez
Fecha Nombre Juegos Edo. y Municipio Comunidad	Diciembre Feria del Maíz Palenque No Durango, Vicente Guerrero Vicente Guerrero
Fecha Nombre Juegos Edo. y Municipio Comunidad	Diciembre Exposición Agrícola y Ganadera Palenque Sí Estado de México, Jilotepec Jilotepec
Fecha Nombre Juegos Edo. y Municipio Comunidad	Diciembre Exposición Agrícola y Ganadera Palenque Sí Estado de México, Tejupilco Tejupilco
Fecha Nombre Juegos Edo. y Municipio Comunidad	Diciembre Feria Tradicional de la Población Palenque No Estado de México, Gualupita Yancuitlalpan Gualupita Yancuitlalpan
Fecha Nombre Juegos Edo. y Municipio Comunidad	Diciembre Feria de la Navidad Palenque Sí Guanajuato, Celaya Celaya

Fecha	Diciembre
Nombre	Feria Navideña Regional de Uriangato
Juegos	Palenque Sí
Edo. y Municipio	Guanajuato, Uriangato
Comunidad	Uriangato
Fecha	Diciembre
Nombre	Feria de Noche Buena
Juegos	Palenque Sí
Edo. y Municipio	Hidalgo, Huejutla de Reyes
Comunidad	Huejutla de Reyes
Fecha	Diciembre
Nombre	Feria Nacional de la Plata
Juegos	Palenque No
Edo. y Municipio	Guerrero, Taxco de Alarcón
Comunidad	Taxco de Alarcón
Fecha	Diciembre
Nombre	Exposición y Feria de Consolidación Balancan
Juegos	Palenque No
Edo. y Municipio	Tabasco, Balancan de Domínguez
Comunidad	Balancan de Domínguez
Fecha	Diciembre-Enero
Nombre	Feria Regional del Año Nuevo
Juegos	Palenque Sí
Edo. y Municipio	Guanajuato, Yuriria
Comunidad	Yuriria
Fecha	Diciembre-Enero
Nombre	Feria de Navidad y Año Nuevo
Juegos	Palenque No
Edo. y Municipio	Guerrero, Chilpancingo
Comunidad	Chilpancingo

En ese tenor, cuando el artículo 11 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos establece que la Secretaría de Gobernación queda facultada para autorizar el cruce de apuestas en los

espectáculos que determine el reglamento, ello debe entenderse en el sentido de que únicamente está facultada para autorizar los juegos con apuestas que la tradición y la cultura de nuestro país ha aceptado constantemente en forma mayoritaria.

Esto es así, porque la ley ha habilitado a la Secretaría de Gobernación para autorizar "*en las ferias regionales*", el cruce de apuestas en los espectáculos que determine el reglamento de esta ley, siendo que en las ferias regionales se celebran juegos con apuestas definidos y determinados por la tradición cultural mexicana, como la ruleta y los naipes.

Ese elemento de razonabilidad genera que el artículo 11 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, no deba interpretarse como una cláusula habilitante plena a favor del Ejecutivo Federal, sino en el sentido de que dicho poder está constreñido a los juegos que de manera ancestral y enraizada se celebran en las ferias regionales.

Ferias regionales que tienen una duración efímera: los permisos para la apertura y operación del cruce de apuestas en ferias regionales, en peleas de gallos y en carreras de caballos en escenarios temporales, tendrán una vigencia máxima de 28 días o el equivalente a la duración de la temporada autorizada, de conformidad con el artículo 33 del reglamento de la ley de la materia, que establece:

"Artículo 33. La vigencia de los permisos que otorgue la secretaría para los juegos con apuestas y sorteos a que se refieren la ley y este reglamento se ajustará a lo siguiente:

"...

"II. Los permisos para la apertura y operación del cruce de apuestas en ferias regionales, en peleas de gallos y en carreras de caballos en escenarios temporales, tendrán una vigencia máxima de 28 días o el equivalente a la duración de la temporada autorizada; ..."

Así entendida la ley, se respeta la reserva constitucional establecida a favor del Congreso de la Unión en la materia, máxime que el reglamento solamente ha hecho referencia a juegos y espectáculos en ferias regionales, es decir, a juegos y espectáculos tradicionales en nuestro contexto cultural, como la pelea de gallos, la ruleta y los naipes.

En suma, tanto el juego de naipes como el de ruleta deben estimarse como permitidos a la luz del artículo 11 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

II. Artículo 8o. del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

Tampoco compartimos la decisión mayoritaria en el sentido de abordar, en suplencia, el estudio de constitucionalidad del artículo 8o. del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

El artículo 8o. del reglamento antes referido establece lo siguiente:

"Artículo 8o. Las participaciones a que se refiere el artículo 5o. de la ley serán determinadas por la secretaría al momento

de la expedición de los permisos, de conformidad con las disposiciones aplicables."

Por su parte, el artículo 5o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos prevé:

"Artículo 5o. En los permisos que conceda, independientemente de los impuestos que al efecto determinen las leyes fiscales correspondientes, la Secretaría de Gobernación señalará la participación que, de los productos obtenidos por el permisionario, deba corresponder al Gobierno Federal. Esta participación será destinada al mejoramiento de los establecimientos de prevención social y de asistencia, dependientes de las Secretarías de Gobernación y de Salubridad y Asistencia, que se expresen en los permisos que se otorguen."

La decisión mayoritaria es en el sentido de que de acuerdo con la exposición de motivos de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, uno de los propósitos de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, fue que el juego permitido de manera excepcional, produjera rendimientos sustanciales destinados a beneficiar establecimientos de prevención y asistencia social.

Sin embargo, en mi opinión, no debió examinarse en suplencia dicho tema, porque el análisis de dicha cuestión en realidad no tendría como efecto beneficiar a la parte actora.

Esto es así, porque aun cuando se considerara que es inconstitucional el artículo 8o. del reglamento, lo cierto es que el artículo 5o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, del cual deriva, establece la misma intervención de la Secretaría de Gobernación para definir las participaciones de mérito, de lo

que resulta que nada aportaría a la esfera jurídica de la promovente el estudio de constitucionalidad propuesto, ante la posibilidad de que se siga aplicando directamente el mencionado dispositivo legal.

IX. CONCLUSIONES

1. La prohibición general de juegos de azar y con apuestas que tiene la Ley Federal de Juegos y Sorteos, permite, por excepción, los juegos, sorteos y actividades mencionadas en su artículo 2o., de conformidad a la reglamentación, autorización, control y vigilancia que corresponda a la Secretaría de Gobernación.

2. No se viola el principio de división de poderes, cuando el Presidente de la República ejerce la facultad reglamentaria para regular el cruce de apuestas en hipódromos, galgódromos y frontones.

3. El Presidente de la República no se excede en su ejercicio de la facultad reglamentaria, al regular el cruce de apuestas en ferias regionales en carrera de caballos, peleas de gallos, dados, lotería, sorteos o rifas de símbolos o números

efectuadas en ferias regionales. Tampoco ocurre con la regulación del funcionamiento de centros de apuestas remotas.

4. La regulación de sorteos en una variedad de modalidades, y el establecimiento del Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos, a través del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, no exceden el ejercicio de la facultad reglamentaria del Presidente de la República ni violan los principios constitucionales de reserva de ley y división de poderes.

5. Los sorteos instantáneos no son exclusivos de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, por lo que pueden ser regulados en el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos sin violar los artículos 16 y 89, fracción I, de la Constitución Federal.

6. El Poder Legislativo crea, mediante ley, los órganos administrativos que afectan a los particulares y también puede facultar al Ejecutivo para que éste, a través de un acto administrativo de carácter general, establezca nuevas autoridades cuya actuación debe encontrarse delimitada por las disposiciones legales aplicables. Sin embargo, cuando un órgano administrativo únicamente ejerce funciones internas, puede ser creado por el titular de la dependencia correspondiente.

X. COMENTARIO DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

*Dra. Cecilia Mora-Donatto**

1. INTRODUCCIÓN

El siglo XX en México puede ser catalogado como el de la regulación errática de los juegos y sorteos; el primer decreto autorizando los juegos de azar como negocio de atracción turística fue suscrito en 1907 por el general Porfirio Díaz; al amparo de dicho instrumento jurídico se crearon y funcionaron el *Casino de La Selva*, en Cuernavaca, Morelos, el *Foreign Club* en los límites de la Ciudad de México; *Agua Caliente* en Tijuana, el *Riviera del Pacífico* en Ensenada y el *Rosarito Beach*, cerca de Tijuana (los tres en Baja California). En 1930 el Presidente Pascual Ortiz Rubio facultó a la Secretaría de Gobernación como la responsable de autorizar o cancelar las concesiones relativas al juego. Ocho años después, el 17 de junio de 1938, se expidió el Reglamento de Juegos para el Distrito Federal y Territorios Federales. En ese

* Investigadora Titular definitiva en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

mismo año y tan sólo siete días después (el 24 de junio) el Presidente Lázaro Cárdenas modificó el decreto porfirista, para prohibir los juegos con apuestas; de esta manera se canceló la concesión relacionada con la operación y administración de casas de apuestas que existían en algunos Estados de la República. El argumento más fuerte que existió en ese momento fue el que "los casinos son un elemento nocivo para la sociedad". Cuatro años después, el 11 de septiembre de 1942, el entonces Presidente Manuel Ávila Camacho expidió la Ley Federal de Emergencias sobre Juegos y Apuestas, suprimiendo el juego de azar, apuesta o de mera habilidad. Completa esta brevísima historia legislativa la Ley Federal de Juegos y Sorteos que rige actualmente y que fue expedida en el mandato del Presidente Miguel Alemán Valdés el 31 de diciembre de 1947. A pesar de los cambios en uno y otro sentido, lo cierto es que los juegos de azar y las apuestas no han dejado de existir en nuestro país, bien de manera permitida, tolerada o clandestina. También es cierto que los juegos recreativos o de azar y todo su entorno constituyen una actividad económica de innegable importancia en el conjunto de la llamada industria del entretenimiento.

Una regulación precisa sobre los juegos y sorteos en nuestro país se ha convertido en un debate pospuesto desde, por lo menos, 1996, año en el que al amparo de una propuesta empresarial se le veía como una opción de negocios, apoyo e impulso al turismo.[1] A partir de ese año no han dejado de presentarse al Congreso de la Unión diversas iniciati-

[1] *Cfr.* Rueda, Érika, "¿Casinos en México? Análisis sobre su apertura", *Juegos de Azar. Una visión multidisciplinaria* (coord. Mora-Donatto, Cecilia), México, 2010, UNAM-Universidad Carlos III de Madrid, p. 67.

vas de reforma a la citada Ley Federal vigente desde 1947.[2] Justamente por ser un tema que ha permanecido vigente en la sociedad mexicana desde principios de siglo pasado, es por lo que la controversia en contra del Reglamento a la Ley Federal de Juegos y Sorteos presentada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2004 —que a continuación comentaremos— tiene un significado muy especial.

2. LOS MOTIVOS DE LA SENTENCIA Y LAS RAZONES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Hemos de empezar señalando que, a nuestro juicio, no debe existir reglamento alguno que suplante la función legislativa del Congreso mexicano; consideramos que si bien la Corte tenía que resolver dicha controversia, no nos parece que un reglamento, norma *infralegal*, sea la norma idónea para regular una materia que, de su suyo, exige no sólo una amplia discusión, sino un amplio consenso social. Es necesario urgir a nuestro Poder Legislativo para que a través de una nueva ley, o de la renovación de la hoy vigente, México cuente con una norma reguladora del juego que norme no sólo las materias esenciales o primarias (como la prohibición general, y las excepciones sometidas a reglamentación y permisos), sino que también se sistematicen los aspectos económicos, psicológicos y médicos que permitan un juego sano y responsable.

Como advertimos, la sentencia que aquí se comenta es el resultado de una controversia constitucional presentada por la LIX Legislatura de Cámara de Diputados del Congreso de

[2] Sobre el particular *vid*. Tépach M., Reyes, "Análisis de las iniciativas en materia de juegos con apuestas presentadas al Congreso de la Unión", *Juegos de Azar. Una visión multidisciplinaria…, op., cit.,* pp. 99 a 129.

la Unión demandando la invalidez constitucional del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos expedido por el Presidente de la República publicado, en el *Diario Oficial de la Federación*, el 16 de septiembre de 2004 y señalando también como autoridades responsables al secretario de Gobernación y al secretario de Hacienda y Crédito Público; en virtud de que, a juicio de la Cámara Baja, dicho Reglamento tiene por objeto regular los juegos con apuestas, los cuales están prohibidos por la Ley Federal de Juegos y Sorteos, aprobada por el Congreso de la Unión publicada el 31 de diciembre de 1947 y, por tanto, el Ejecutivo Federal, al expedir dicho Reglamento, está invadiendo la facultad constitucional que tiene el Congreso Federal para legislar en la citada materia, prevista en el artículo 73 fracción X de la Constitución mexicana.

La Corte en la propia resolución agrupa los argumentos de la parte actora en los tres temas siguientes:

a) *Exceso a los límites de la facultad reglamentaria y división de poderes con motivo de la emisión del Reglamento impugnado*

A juicio de la Cámara de Diputados, el Reglamento impugnado transgrede el principio de división de poderes y excede los límites de la facultad reglamentaria, principios que respectivamente están contenidos en los artículos 49 y 89, fracción I, de la Constitución Federal, porque con la emisión del mismo, el Ejecutivo Federal va más allá de sus atribuciones dado que la facultad de legislar en materia de juegos y sorteos corresponde al Congreso de la Unión en términos del artículo 73, fracción X, del pacto federal, quien en su caso debe desarrollar

el procedimiento legislativo a que se refieren los artículos 71 y 72 constitucionales; además, el Ejecutivo, a juicio de la citada Cámara, *materialmente realizó un acto legislativo con el que pretende regular juegos y sorteos con apuestas expresamente prohibidos por la ley que reglamenta y conforme a la cual están prohibidos los juegos de azar y los juegos con apuestas* y otorga facultades a la Secretaría de Gobernación que exceden los límites de la Ley a reglamentar; todo lo cual ocurrió al momento que se previeron modalidades de juegos no autorizados, destacando el juego con apuesta remota.

Asimismo, con el objeto de probar que los juegos y sorteos son materia de legislación del Congreso Federal, la actora se refirió a varias iniciativas de ley en dicha materia. Con estos argumentos, aunque no se diga expresamente, la actora pretende evidenciar la inconstitucionalidad de los *artículos 1, 2, 3, fracciones I, IX, XXVI, 4, 5, 7, 8, 9, fracción I, 10, fracciones III y IV, 11, 12, 13, 14, 15, fracciones III, IV, V y VI, 16, apartado A, fracciones I, II y III, y apartado B, fracciones I y II, 17, fracciones V, VII y IX, 20 fracciones II y III, 22, fracciones XIII y XIV, 24, fracciones III y IV, 28, 29, 32, fracciones II, III y VII, 33, fracciones I y II, 35, 43, 44, fracción V, 45, 46, 47, 48, 49, 50 a 53, 57, fracción I, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68 69, 70, 71, 72, 73, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, fracciones I, II, IV y VI, 88, 89, 90, 91, fracción III, 102, 112, 117, 142, fracciones XX, XXXIII, 150, 151 y artículo transitorio quinto, todos del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 17 de septiembre de 2004*; y en vía de consecuencia, el refrendo, así como los efectos y consecuencias de la aplicación de dicha norma reglamentaria,

esto último por tratarse de un señalamiento de preceptos que se desprende implícitamente de los conceptos de invalidez de la demanda.

Los juegos del Reglamento que son motivo de impugnación son los siguientes:

- *Juegos con cruce de apuestas en: hipódromos, galgódromos y frontones* (artículos 20, fracción I, y 48 a 58);

- *Centros de apuestas remotas* (artículos 20, fracción I y 76 a 90);

- *Salas de sorteos de números* (artículo 20, fracción I);

- *Cruce de apuestas en ferias regionales* (artículos 20, fracciones II y III, y 59 a 75) *en las siguientes modalidades: carreras de caballos en escenarios temporales, peleas de gallos, naipes, dados, ruleta y sorteos de símbolos y números, incluso máquinas tragamonedas* (artículo 9);

- En general *todos los sorteos celebrados por personas físicas y morales constituidas conforme a las leyes de los Estados Unidos Mexicanos* (artículos 20, fracción IV, y 91 a 137), *especialmente en la modalidad de* "*sorteos instantáneos*", respecto de los cuales, además de los planteamientos de invasión de esferas y exceso en la facultad reglamentaria se hicieron valer argumentos adicionales por contravención a las normas de propiedad industrial.

b) *La institución del Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos constituye una creación indebida de autoridades a través del Reglamento controvertido*

Con relación a este argumento, la Cámara de Diputados sostiene que se viola el artículo 89, fracción I constitucional, porque en el Reglamento impugnado materialmente se legisló al momento que se creó una autoridad como lo es el Consejo Consultivo, el cual no se prevé por la Ley, vulnerando con ello los principios jurídicos de reserva de ley y de subordinación jerárquica. Con este argumento, implícitamente la actora pretende evidenciar la inconstitucionalidad de los artículos 14, 15, fracciones III, IV, V y VI, 16, apartado A, fracciones I, II y III, y apartado B, fracciones I y II del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

c) *Inconstitucionalidad de los sorteos instantáneos por contravenir normas en materia de propiedad industrial*

A juicio de la Cámara de Diputados, los artículos 2, 3, fracción XXVI, 91, fracción III y 112, del Reglamento combatido son inconstitucionales porque en ellos se prevé que la Secretaría de Gobernación —con la opinión del Consejo Consultivo para Juegos y Sorteos— puede autorizar sorteos instantáneos, lo cual es ilegal dado que este tipo de sorteos están registrados en el Instituto Mexicano de Propiedad Intelectual bajo el dominio de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, por tanto, no pueden ser materia del Reglamento impugnado.

3. LOS ARGUMENTOS DE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES

Las posiciones del presidente de la República podemos resumirlas de la siguiente manera:

1. Que son infundados los conceptos de invalidez en los que se sostiene que el Reglamento impugnado transgrede lo dispuesto por los artículos 49 y 73, fracción X, de la Constitución Federal, toda vez que el actor no demostró por qué, el Ejecutivo federal, está legislando en materias que no son de su competencia pues el Reglamento impugnado se expidió con apego a lo dispuesto en el artículo 89, fracción I, constitucional, estableciéndose que su objeto es la reglamentación de las disposiciones de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, esto es, la de desarrollar, complementar y pormenorizar las disposiciones de la ley que reglamenta, por lo que no aborda materias reservadas a las leyes del Congreso de la Unión, ni tampoco invadió su esfera competencial.

2. Que son inatendibles las manifestaciones relacionadas con las facultades legislativas extraordinarias del presidente de la República previstas en los artículos 29 y 131 de la Constitución Federal porque el Ejecutivo Federal no ejerció una facultad excepcional para legislar sino la facultad reglamentaria prevista en el artículo 89, fracción I.

3. Que no se contravino lo dispuesto por el artículo 89, fracción I, constitucional, si bien es cierto que el artículo 1o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, establece una prohibición general de los juegos de azar y los juegos con apuestas, el legislador previó excepciones a esa prohibición, las que están contempladas en los artículos 2o. y 3o. de la propia Ley, motivos por los que el Reglamento no va más allá de la Ley.

4. Que son infundados los argumentos que atacan al Reglamento por crear un Consejo Consultivo que la Ley

no prevé; esto es así porque el artículo 7o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos establece la posibilidad de que la Secretaría de Gobernación pueda crear o constituir los organismos o comisiones que estime convenientes con el fin de ejercer la vigilancia y control de los juegos y sorteos con apuestas.

5. Que los argumentos en los que se alega violación al artículo 16 constitucional, por considerarse que el artículo 2o. del Reglamento otorga facultades a la Secretaría de Gobernación, que no están previstas en la Ley Federal de Juegos y Sorteos, y que se atribuye a dicha Secretaría y al Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos, la facultad de regular los juegos y sorteos instantáneos, registrados bajo el dominio de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, son infundados en atención a que, conforme al artículo 3o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, el legislador confirió a la autoridad administrativa las facultades de reglamentar, autorizar, controlar y vigilar las que son desarrolladas a detalle en el Reglamento impugnado y esas facultades se ejercen a través de la interpretación administrativa y la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias en materia de juegos y sorteos.

6. Que también son infundados los argumentos en los que la actora afirma que no existe norma legal que atribuya, a favor de la Secretaría de Gobernación y del Consejo Consultivo para Juegos y Sorteos, la facultad de regular los sorteos instantáneos registrados bajo el dominio de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, por virtud de que, por una parte, en términos de los artículos 2o., 3o. y 4o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, a la

Secretaría de Gobernación se le confieren facultades para otorgar, reglamentar, autorizar, controlar y vigilar lo concerniente a la materia de sorteos, con excepción del de la Lotería Nacional, que se regirá por su propia ley.

7. Que no se transgrede el artículo 133 constitucional, porque al expedir el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, el Ejecutivo Federal no legisla en sentido formal ni material, sino que ejerció la facultad prevista en el artículo 89, fracción I, constitucional, por lo que el Reglamento no va más allá de la Ley que reglamenta, además que no es el resultado de una invasión de la esfera de competencia de la actora, sino por el contrario detalla y pormenoriza las disposiciones legales que el propio Congreso de la Unión expidió.

Por otra parte, la Secretaría de Gobernación argumentó lo siguiente:

1. Que los conceptos de invalidez en los que se señala que se rompe con el principio de división de poderes y se invaden las facultades constitucionales del Congreso de la Unión son infundados, en la medida que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 3o. y segundo transitorio de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, se desprende que fue el propio Poder Legislativo quien al expedir la mencionada Ley, dotó al Ejecutivo de la Unión de la facultad de expedir el Reglamento correspondiente, el cual se ciñe al principio de reserva de ley y de subordinación jerárquica, ya que en sus disposiciones se desarrolla, complementa y pormenoriza la Ley que reglamenta, siendo ésta su justificación y medida; tampoco se arrogó facul-

tades que no le corresponden, sino que ejerció la facultad que le confiere el artículo 89, fracción I, constitucional, para expedir reglamentos, por lo que es inexacto que el Ejecutivo invada facultades constitucionales del Congreso de la Unión, y que igualmente no hay razón jurídica para afirmar que debió agotar el procedimiento previsto en los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal.

2. Que no se viola el artículo 89, fracción I, constitucional, porque, contrario a lo que se afirma en la demanda, la Ley Federal de Juegos y Sorteos en sus artículos 2o., 3o., 4o., 5o., 11 y 15 permite los juegos con apuestas y los sorteos, facultando a la Secretaría de Gobernación a expedir los permisos y autorizaciones, así como se dispone que debe reglamentarlos, controlarlos y vigilarlos. Asimismo en la propia Ley se dispuso la posibilidad de integrar organismos o comisiones que se estimaran convenientes, para tales efectos, por lo que al crearse el Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos en el Reglamento impugnado, el Ejecutivo federal no excede los límites que constitucionalmente se le reconocen, ya que sólo emitió una norma reglamentaria que desarrolla y complementa a la ley que le da origen sin contrariarla o alterarla.

3. Que en cuanto a los argumentos en los que se aduce que en el artículo 2o. del Reglamento, de manera ilegal se otorgan facultades no previstas en la Ley Federal de Juegos y Sorteos, como la de regular los juegos instantáneos registrados bajo el dominio de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, también son infundados, porque los sorteos a los que se refiere el Reglamento que se

impugna no entran bajo la aplicación de la Ley Orgánica de la Lotería Nacional, sino de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

4. Que tampoco se transgrede lo previsto en el artículo 133 de la Constitución Federal, porque con la expedición del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, el Ejecutivo Federal sólo ejerció la facultad prevista en el artículo 89, fracción I, constitucional, por lo que el Reglamento impugnado no invade la esfera constitucional de competencia del Congreso de la Unión, ya que únicamente detalla y pormenoriza las disposiciones legales, que en ejercicio de esa facultad el Poder Legislativo expidió.

En su momento la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su contestación de demanda, manifestó:

1. Que la controversia constitucional debe sobreseerse por lo que respecta al refrendo del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

2. Que son infundados los argumentos en los que se aduce que con la expedición del Reglamento impugnado, el Ejecutivo rompe con el principio de división de poderes al asumir atribuciones legislativas de las cuales no es constitucionalmente depositario, en la medida que en los conceptos de invalidez no se señala cuáles son las supuestas violaciones al principio de división de poderes o las atribuciones potestad del Poder Legislativo que se adjudicó el Poder Ejecutivo, tampoco demuestra la pretendida modificación a la Ley Federal de Juegos y Sorteos, sin que su simple dicho sea suficiente para demostrar las anteriores observaciones.

3. Que no es verdad que se invada la esfera de competencia del Congreso de la Unión, porque en el Reglamento se regulen los juegos y sorteos con apuestas y se haya creado un Consejo Consultivo, ya que el actor, para llegar a esa conclusión, parte de una interpretación incorrecta, parcial y tendenciosa de lo dispuesto por la Ley Federal de Juegos y Sorteos, dado que si bien en el artículo 1o. de la Ley se prevé que quedan prohibidos los juegos de azar y los juegos con apuestas, también es verdad que esta prohibición es en los términos que señala la propia Ley, dado que en los artículos 3o., 4o., 7o., 8o. y 9o. se establece que corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, la reglamentación, autorización, control y vigilancia de los sorteos y juegos, cuando en ellos medien apuestas de cualquier clase, por lo que carece de razón la premisa de que la Ley Federal de Juegos y Sorteos prohíbe los juegos con apuestas.

4. Que la creación del Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos, tampoco excede a la Ley pues si en términos de la norma legal, la encargada de la regulación y vigilancia de los juegos y sorteos es la Secretaría de Gobernación, es lógico que corresponda a ésta determinar qué órgano u órganos serán los encargados de realizar las tareas específicas relativas a esos encargos, por lo que la creación de dicho Consejo en el Reglamento resulta constitucional.

5. Que los conceptos de invalidez en los que se argumenta que el Reglamento combatido es inconstitucional porque se autoriza al secretario de Gobernación a regular lo relativo a sorteos instantáneos a través del Consejo Consultivo,

transgrediéndose con ello la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 de la Constitución Federal, son infundados porque contrario a esas afirmaciones, la propia Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, faculta a la Secretaría de Gobernación para regular lo referente a los sorteos instantáneos, como se desprende de sus artículos 4o. y 5o., con lo que se acredita que el Reglamento referido no rebasa lo establecido en la Ley que reglamenta, ni los demás ordenamientos relativos a esa materia.

El Procurador General de la República sostuvo lo siguiente:

1. Que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente.

2. Que la parte actora está legitimada en términos del artículo 23, numeral 1, inciso l) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

3. Que la demanda presentada el 3 de noviembre de 2004 fue oportuna.

4. Que deben desestimarse las causas de improcedencia invocadas por las demandadas por el hecho de involucrar aspectos de fondo.

5. Que son infundados todos los argumentos de fondo expuestos por la actora:

a) Porque el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos no vulnera los principios de reserva de ley ni

de subordinación jerárquica, toda vez que es la propia Ley la que contempla la posibilidad de que en el territorio nacional se lleven a cabo juegos con el cruce de apuestas.

b) Que también es infundado el argumento donde se apunta que el Reglamento controvertido excede los límites de la Ley al crear el Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos, ya que éste se funda en el artículo 7o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

c) Que también es infundado el planteamiento de inconstitucionalidad del artículo 2o. del Reglamento impugnado, donde se expone que se contraviene el principio de legalidad al otorgar facultades a la Secretaría de Gobernación para resolver las actividades relativas a juegos con apuestas y sorteos que no están expresamente previstos en la Ley Federal de Juegos y Sorteos y lo infundado deriva de que esa facultad otorgada a la Secretaría de Gobernación, se encuentra limitada a que dicho conocimiento lo deberá llevar a cabo con apego a lo dispuesto por la Ley Federal de Juegos y Sorteos, su Reglamento y demás disposiciones aplicables; y finalmente.

d) Por lo que hace a la impugnación de los artículos 91, fracción III y 112 del Reglamento que se combate, porque atribuyen a la Secretaría de Gobernación y al Consejo Consultivo para Juegos y Sorteos, la facultad de regular los sorteos instantáneos, cuando éstos se encuentran registrados bajo el dominio de la Lotería Nacional, también es un planteamiento infundado, por

> virtud de que la reglamentación de la Ley Federal de Juegos y Sorteos excluyó expresamente los que celebre la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, las cuales por disposición expresa de la Ley, se regirán por su propia normatividad.

Con el simple enunciado de los posicionamientos de las partes involucradas en esta controversia constitucional, es fácil inferir que la resolución de la Corte no sería pacífica. El tema de los juegos de azar con apuestas ha sido un tópico al que el Congreso de la Unión le ha rehuido para legislarlo. La escueta Ley Federal de Juegos y Sorteos de 1947 no sería ni para la ponente, ni para el Pleno de la Suprema Corte, el escenario más óptimo para asumir una decisión y era evidente, a nuestro juicio, que en algunos casos el Reglamento sobrepasaba los límites de la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal. Lo anterior se vio reflejado a lo largo de los casi dos años de trabajo que desplegó la Ministra ponente, su primer proyecto de sentencia fue presentado el 25 de abril de 2005, mismo que tuvo que retirarse con la finalidad de atender diversas observaciones que formularon algunos ministros. En suma, la resolución se antojaba complicada.

4. LOS RAZONAMIENTOS PREVIOS A LA SENTENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

A juicio de la Ministra ponente, por tratarse del análisis del ejercicio de la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal respecto de una ley expedida por el Congreso de la Unión, era importante definir y describir los alcances de la ley que se reglamenta, porque dependiendo de la interpretación que

se le asigne a dicho acto legislativo, se podría realizar el estudio de constitucionalidad correspondiente, pues a partir de ella se determinaría cuál era el alcance de la ley con la cual se contrastaría el Reglamento impugnado y ello evidenciaría la existencia de los posibles excesos del citado Reglamento.

Adicionalmente y después de hacer una trascripción textual de los diecisiete artículos y cinco transitorios de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, la Ministra ponente consideró pertinente realizar una interpretación sistemática e histórica de la misma y especialmente con base en los artículos 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10 y 11 de dicha Ley llegó a las siguientes conclusiones:

1. La Ley prevé una prohibición general de los juegos de azar y los juegos con apuestas.

2. De acuerdo con el artículo 2o., fracción I, de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, sólo se permiten los siguientes juegos:

a. Ajedrez, damas y otros *semejantes;*
b. Dominó, dados, boliche, bolos y billar, el de pelota en todas su formas y denominaciones; y
c. Carreras de personas, de vehículos y de animales, y en general toda clase de deportes, así como los sorteos en todas sus formas.

3. Cuando se indica en el artículo 3o. de la Ley que: "…*para la autorización, control, vigilancia e inspección de los juegos cuando en ellos medien apuestas*…" evidentemente se refiere

a los juegos permitidos, que son señalados en el artículo 2o., fracción I, de Ley Federal de Juegos y Sorteos.

4. Los "juegos de azar" no señalados en al artículo 2o., fracción I, de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, se consideran prohibidos en todo el territorio nacional.

5. Corresponde al Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, la reglamentación, autorización, control y vigilancia de los *juegos permitidos* (que son los mencionados en el artículo 2o., fracción I) cuando en *ellos* medien apuestas de cualquier clase; y corresponde también a la citada Secretaría, la reglamentación, autorización, control y vigilancia de los sorteos, con excepción del de la Lotería Nacional, que se regirá por su propia ley.

6. No podrá establecerse ni funcionar ninguna casa, lugar abierto o cerrado, en que se practiquen juegos con apuestas ni sorteos, de ninguna clase, sino sólo en el caso de que cuenten con permiso de la Secretaría de Gobernación, la que según lo dispone expresamente el artículo 4o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos fijará los requisitos y condiciones que en cada caso concreto deberán cumplirse.

7. La Secretaría de Gobernación ejercerá vigilancia y control de tales juegos con apuestas y sorteos, así como el cumplimiento de la Ley, por medio de los inspectores que designe y con el mismo fin integrará los organismos o comisiones que estime convenientes y estará facultada para

autorizar en ferias regionales el cruce de apuestas en los espectáculos determinados en el Reglamento de la Ley.

Dos aspectos más nos parece importante rescatar de la interpretación histórica que recoge la sentencia; el primero de ellos es la cita que se hace de la exposición de motivos de la reforma constitucional a la fracción X del artículo 73, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* dos días antes de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, esto es, el 29 de diciembre de 1947, y en la cual se afirmó que la prohibición de los juegos de azar y juegos con apuesta contenida en el artículo 1o. de la Ley tenía por objeto:

… velar por que las energías y los recursos económicos de la colectividad se encaucen hacia fines de producción útil, evitando su despilfarro en actividades que tradicionalmente se han considerado nocivas para el individuo y para la sociedad, tales como los juegos de azar, las apuestas y los sorteos o rifas en donde muchas veces con el aliciente de una ganancia fácil se explota al público y se corrompe a la juventud.

La experiencia obtenida durante la vigencia de la Ley Federal de Emergencia sobre Juegos y Apuestas demuestra que se obtienen los mejores resultados en la represión del juego y en la reglamentación y vigilancia de los que deban considerarse permitidos, si la materia es de competencia federal.

En segundo lugar no podemos dejar de comentar el hecho de haberse aprobado dicha reforma constitucional con la finalidad de darle facultades al Congreso de la Unión para legislar en toda la República sobre juegos con apuesta y

sorteos si lo que en realidad se quería era prohibirlos. La única conclusión posible a la que se puede arribar es que la intención del Constituyente Permanente era, por un lado, prohibir los juegos con apuesta y sorteos y, por otro, regular, por la vía legislativa, es decir, a través de una ley, los juegos permitidos, esto es, los regulados en el artículo 2o. como: el juego de ajedrez, el de damas y otros semejantes; el de dominó, de dados, de boliche, de bolos y de billar; el de pelota en todas sus formas y denominaciones; las carreras de personas, de vehículos y de animales, y en general toda clase de deportes. De lo contrario, para hacer efectiva dicha prohibición debió haberse establecido en la Norma Fundamental.

En este orden de ideas es, a nuestro juicio, donde radica la controversia entre el Ejecutivo y el Legislativo y el delicado papel que jugó la Suprema Corte de Justicia. Es evidente que el Congreso de la Unión ha declinado en su obligación de legislar en la materia y de actualizar una regulación que es ya del siglo pasado; por su parte, el Presidente de la República se excedió en su facultad reglamentaria porque en varios aspectos legisló sobre la materia, como quedó claro después de que la Corte declarara inconstitucional algunos aspectos del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos y el Pleno del Alto Tribunal se vio forzado a reconocer como legales juegos que no están recogidos en el artículo 2o. de dicha Ley.

En evidente que una Ley como la Federal de Juegos y Sorteos publicada en 1947 se encuentra fuertemente cuestionada por la realidad del México de 2004. El sistema político evolucionó durante esos 57 años. Nuestro país pasó del sis-

tema de un solo hombre y de un partido único instalado en el Congreso General que aprobaba todas y cada una de las propuestas normativas del Ejecutivo, a la pluralidad parlamentaria con todo lo que ello ha implicado en nuestro proceso de apertura democrática. La propia tramitación de la Ley que nos ocupa es un testimonio ejemplar de lo que estamos afirmando: la iniciativa de la Ley de Juegos y Sorteos fue aprobada inmediatamente y sin discusión alguna por la Cámara de Senadores, como cámara de origen y lo mismo ocurrió en la Cámara de Diputados, la que actuó como revisora, publicándose posterior e inmediatamente bajo el nombre con el que hoy se le conoce. Bien podríamos afirmar que la única modificación que se le hizo a la iniciativa fue la del título, ninguna otra.

Por el contrario, la pluralidad parlamentaria actual y la dificultad para llegar a acuerdos entre los diversos grupos parlamentarios ha impedido el consenso en torno a una norma legal actual y moderna que regule los juegos y sorteos; han sido diversas las iniciativas de reforma a la Ley Federal de Juegos y Sorteos presentadas que no han alcanzado el consenso suficiente para convertirla en una ley reguladora de los juegos y sorteos acorde con nuestra sociedad actual.

Desde nuestro punto de vista la sentencia no puede entenderse sin el posicionamiento de la Ministra ponente sustentado en los siguientes argumentos, a saber: *1)* Todos los juegos de azar y juegos con apuestas están prohibidos en el territorio nacional, con excepción de los mencionados en el artículo 2o., fracción I, de la propia Ley; de tal suerte que todo juego diferente de los permitidos por la Ley, se considerará excesivo a la ley superior que se reglamenta.

No obstante la claridad de la anterior premisa, la ponente considera que la valoración de este aspecto debe ser realizada en forma racional, teniendo presente: *a)* las circunstancias actuales en materia de juegos y sorteos; *b)* la fecha de promulgación de la Ley; *c)* que muchas situaciones no fueron previstas en su momento por el legislador. Por tanto, y aquí radica la importancia de este argumento, a juicio de la ponente "*es factible jurídicamente una actualización a la realidad mediante interpretación progresiva, conservando las ideas del legislador en lo sustancial y reconociendo el entorno actual*", y agregamos, nosotros, aunque dicha actualización convierta al presidente de la República en un legislador material en asuntos de juegos y sorteos, a la Corte en el legitimador del exceso de la facultad reglamentaria contenida en el artículo 89 constitucional y al Congreso de la Unión en un simple espectador en la materia.

El anterior argumento de la Ministra ponente más que una razón para resolver la controversia, lo que nos está diciendo para motivar su resolución, inferimos, es que en virtud de que la Ley Federal de Juegos y Sorteos es muy vieja (1947) no se corresponde con la actual realidad del juego en México; por tanto, si el Poder Legislativo no ha actuado en más de cincuenta años, es posible una actualización de esa norma legal por la vía reglamentaria; esto es, la *factibilidad jurídica de la actualización* justifica que el Ejecutivo materialmente legisle en el Reglamento y suplante una facultad clarísima que, a nuestro juicio, concierne única y exclusivamente al Congreso; se concibe al legislador más como un ideólogo que como un órgano constituido.

5. MAYORÍAS, MINORÍAS Y AUSENCIAS. LA SENTENCIA DE LA CORTE Y SUS VOTACIONES

Es preciso señalar antes de conocer las votaciones que recayeron a las modalidades de juegos previstas en el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos impugnadas por la Cámara de Diputados, que la instrucción del asunto tuvo que recaer en el Ministro José Ramón Cossío, a quien correspondió decretar su admisión, no obstante que el turno le correspondía a la Ministra Olga Sánchez Cordero, quien en ese momento se encontraba con licencia por autorización del Pleno. Pero si este hecho pudo subsanarse, como es evidente, durante la tramitación del asunto otro hecho más condicionaría las votaciones del caso; esto es, al momento de votar la resolución final, el Ministro Mariano Azuela Güitrón estuvo ausente por gozar igualmente de una licencia. La anterior situación no es baladí, porque las votaciones en este controvertido e importante asunto se tuvieron que hacer sobre la base de diez Ministros. Conviene recordar que para que una norma pueda ser declarada inconstitucional con efectos generales se requiere cuando menos de ocho de los once Ministros y, como tendremos ocasión de ver en algunas de las votaciones del Reglamento impugnado, aunque hubo votaciones mayoritarias, el hecho de no haber alcanzado los ocho votos impidió tal declaratoria.[3]

Después de haber abordado en el apartado anterior los razonamientos y posicionamientos de la Corte previos a la resolución, es fácil inferir que en algún resolutivo de la sentencia se

[3] De conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, último párrafo, constitucional, y 42, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional.

haría la declaratoria de constitucionalidad del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos previamente declarando procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional. Lo cierto es que, a pesar de esta declaratoria, en diversas ocasiones la sentencia deja constancia de grandes esfuerzos que se tuvieron que hacer para evitar la inconstitucionalidad e invalidez del citado Reglamento.

Para abordar el análisis de los juegos controvertidos así como los artículos que los regulan seguiremos el orden que ya hemos determinado *supra* en el apartado 2 inciso a) de este ensayo.

En primer lugar y tratándose de *juegos con cruce de apuestas en: hipódromos, galgódromos y frontones* regulados en los artículos 20, fracción I, y 48 a 58 del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, se consideran constitucionales, toda vez que la Ley, en su artículo 2o., hace referencia a los mismos aunque bajo términos diferentes como carreras de animales y juego de pelota en todas sus formas y denominaciones; y en general toda clase de deportes entre los que obviamente pueden incluirse los arriba mencionados.

Al tiempo que se declara la constitucionalidad de la fracción I del artículo 20, también se está haciendo frente a un tema que era de vital importancia para las casas de juego o, dicho de otra manera, para los *centros de apuestas remotas* y *salas de sorteos de números* regulados no sólo en dicho precepto, sino completado incluso por los artículos del 76 al 90 y en el 124 fracción IV, del Reglamento. Los artículos antes mencionados que conciben a dichos centros y salas como

sociedades mercantiles, constituidas conforme a las leyes mexicanas, fueron declarados constitucionales.[4]

A juicio de la mayoría de los Ministros, dichos centros son establecimientos autorizados para captar y celebrar cruce de apuestas sobre eventos, competencias deportivas y demás juegos permitidos por la Ley, ya que en éstos se realizan las mismas actividades pero de manera sofisticada pues se realizan mediante instrumentos tecnológicos que permiten el cruce de apuestas sobre eventos, competencias deportivas y demás juegos permitidos que se efectúan en lugares distintos a donde se cruza la apuesta. Lo importante de las apuestas no es que éstas se hagan a través de medios tecnológicos, sino que las mismas se realizan sobre juegos expresamente permitidos por la Ley.

En suma, la Suprema Corte consideró que el Reglamento, por lo que hace a los centros remotos para el cruce de apuestas, respeta los principios de subordinación jerárquica de los reglamentos a la ley y de reserva de la ley, ya que el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos se limita a proveer en la esfera administrativa al exacto cumplimiento de la ley que le da origen y justificación, toda vez que establece los términos y condiciones conforme a los cuales la Secretaría de Gobernación ejercerá sus atribuciones, así como aquellas obligaciones a que deberán sujetarse los permisionarios en la operación de sus permisos, tal como lo ordena la ley de la materia.

[4] En el caso de los artículos 20 fracción I y 76 a 90 del Reglamento, la votación fue de ocho votos por la constitucionalidad. En contra, los Ministros Góngora Pimentel y Silva Meza. En el caso de la fracción IV del artículo 124 la decisión fue unánime.

El tópico más espinoso de la resolución fue tal vez el de el *cruce de apuestas en ferias regionales regulados en los artículos 20, fracciones II y III, y 59 a 75* bajo las siguientes modalidades de: *carreras de caballos en escenarios temporales, peleas de gallos, naipes, dados, ruleta y sorteos de símbolos y números, incluso máquinas tragamonedas* (artículo 9); el problema radicaba aquí en cómo permitir que en dichos juegos y sorteos no permitidos por la Ley, además, se cruzaran apuestas.

La sentencia encuentra la viabilidad de las mismas en el artículo 11 de la Ley que a la letra señala: *La Secretaría de Gobernación queda facultada para autorizar, en las ferias regionales, el cruce de apuestas en los espectáculos que determine el Reglamento de esta Ley*. La Corte abre la vía de las apuestas dando una nueva acepción al término "espectáculo".

A juicio de la Corte, el artículo antes citado contiene una cláusula habilitante que permite a dicha Secretaría autorizar el cruce de apuestas en los espectáculos que determina el Reglamento en su artículo 63. Entiende que, el Poder Legislativo ha conferido en el artículo 11 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos a la Secretaría de Gobernación, *facultades normativas especiales*, para que dicha dependencia, tratándose de ferias regionales, pueda autorizar el cruce de apuestas únicamente en los espectáculos que determine el Reglamento. Tales espectáculos, de conformidad con el artículo 63 de dicho ordenamiento, son: ***1)*** carreras de caballos en escenarios temporales; ***2)*** peleas de gallos; ***3)*** juegos de naipes y dados; ***4)*** ruleta, y ***5)*** sorteos de símbolos y números en las

modalidades que autoriza el presente Reglamento.[5] Por tanto, a nuestro juicio, en virtud de esas facultades normativas especiales, la Corte analiza si los juegos regulados por el artículo 63 pueden ser considerados espectáculos y, de ser así, la consecuencia inmediata sería aplicar la habilitación del artículo 11 y admitir que dicho contenido del Reglamento, *ipso facto*, se convierta en ley. En suma, es evidente que se está permitiendo que el presidente materialmente legisle.

Asumida la anterior interpretación —que es clave para resolver la constitucionalidad de los juegos citados—, la Ministra ponente somete a consideración del Pleno de la Corte la validez de los juegos regulados en el multicitado artículo 63 del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos. Empieza, desde luego, con las *carreras de caballos en escenarios temporales,* que alcanza una votación unánime, de diez votos, de los Ministros en el sentido de que son espectáculos y, por tanto, puede considerarse constitucional la fracción I del artículo 63. Tratándose de las *peleas de gallos* la votación fue a favor de la constitucionalidad de la fracción II del artículo 63, sólo con el voto en contra del Ministro Aguirre Anguiano.

Con relación a los *juegos de naipes y dados* regulados en la fracción III del artículo 63, la votación fue diferenciada. En el primer caso aun cuando se alcanzó una votación mayoritaria de seis Ministros (Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Gudiño Pelayo, Valls Hernández y Ortiz Mayagoitia),[6] se declaró inconstitucional la fracción III del artículo

[5] Estos últimos podrán realizarse exclusivamente en las instalaciones en que se celebren las peleas de gallos, antes, durante y después de éstas, mientras que dicha instalación se encuentre abierta al público.

[6] En contra, los Ministros Luna Ramos, Góngora Pimentel, Sánchez Cordero y Silva Meza.

63 en cuanto al juego de naipes. Dado el resultado de la votación se desestimó al respecto la controversia. No sucedió lo mismo con el juego de dados que alcanzó una votación unánime; en realidad el juego de dados no exigía ninguna interpretación pues el artículo 2o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos lo regula como juego permitido. Con relación a la *ruleta,* la votación fue de seis Ministros a favor de declarar la inconstitucionalidad de la fracción IV del artículo 63 (Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Gudiño Pelayo, Valls Hernández y Ortiz Mayagoitia);[7] pero de igual manera se desestimó en ese caso la controversia.

Por último, y para finalizar con la revisión del artículo 63, el Pleno de la Corte abordó el tema de los *sorteos de símbolos y números* en las modalidades autorizadas no sólo por la fracción IV del artículo 63 sino también por la fracción V del artículo 91, la fracción II del artículo 124, mismos que fueron declarados constitucionales por mayoría de nueve votos.[8]

La Cámara de Diputados también impugna en general todos los sorteos celebrados por personas físicas y morales constituidas conforme a las leyes de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 20, fracción IV, y 91 a 137), especialmente en la modalidad de "sorteos instantáneos", respecto de los cuales, además de los planteamientos de invasión de esferas y exceso en la facultad reglamentaria se hicieron valer argumentos adicionales por contravención a las normas de propiedad industrial.

En tal sentido la Corte consideró, en la sentencia, que toda vez que todos los sorteos están permitidos por el artículo 2o.,

[7] En contra, los mismos Ministros que declararon la inconstitucionalidad de los naipes.
[8] El Ministro Aguirre Anguiano votó en contra.

fracción II de la Ley Federal de Juegos y Sorteos y que la propia Ley faculta a la Secretaría de Gobernación para expedir los permisos o autorizaciones correspondientes, es claro que los sorteos o las rifas de símbolos y números previstos en el reglamento impugnado son constitucionales, pues su inclusión en dicha norma subsidiaria no es excesiva al ejercicio de la facultad reglamentaria ni a los principios de reserva de ley o división de poderes.

Con relación a los llamados "sorteos instantáneos", la sentencia determinó que no le asistía la razón a la Cámara de Diputados al reclamar la invalidez de los sorteos instantáneos por contravenir normas de propiedad industrial y la exclusividad de la lotería instantánea por parte de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, toda vez que dicha materia admite la posibilidad de que ciertas marcas o nombres comerciales de determinados productos, artículos o servicios queden protegidos con derechos de exclusividad y, si bien es verdad que la Lotería Nacional para la Asistencia Pública tiene bajo su dominio varios registros con el nombre "Lotería Instantánea", así como el diseño correspondiente, lo cierto es que esto no provoca la inconstitucionalidad de los artículos 3o., fracción XXVI, 91, fracción III y 112 del Reglamento impugnado ni ameritan una declaratoria de invalidez.

De tal manera que si la Ley Federal de Juegos y Sorteos admite la posibilidad de que existan sorteos, sin restricción alguna, entonces es claro que los "sorteos instantáneos" al ser una especie del género de ellos, se encuentran permitidos por la propia Ley.

Consecuentemente, los artículos 3o., fracción XXVI, 91, fracción III, y 112 del Reglamento de la Ley Federal de Juegos

y Sorteos, no son violatorios de los artículos 16 y 89, fracción I, de la Constitución Federal.

No obstante lo anterior, hay una parte de la fracción XXVI del artículo 3o. del Reglamento que alude a los términos "raspadito" o "lotería instantánea" que, a la Corte, le parece violatoria de la facultad reglamentaria y aunque no dice el porqué, en cambio sí procede a desestimar la controversia por no haberse alcanzado la votación mínima de 8 a que se refiere el segundo párrafo del artículo 42 de la ley reglamentaria para declarar la inconstitucionalidad de dicha porción normativa con efectos generales.

En su sentencia, la Corte aborda dos temas adicionales, con relación al Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, que son el artículo 7o. con relación al asunto del Consejo Consultivo, y el 8o. relacionado con las participaciones que, de los productos obtenidos por el permisionario, deban corresponder al Gobierno Federal, regulados en el artículo 5o. de dicha Ley.

En el primer caso se impugna dicho precepto por considerar que es inconstitucional por crear una autoridad como el Consejo Consultivo para Juegos y Sorteos a través de una disposición reglamentaria. Al respecto, en la sentencia se considera que si bien se trata de un consejo no previsto en la Ley, también es verdad que el artículo 7o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos autorizó expresamente la creación[9]

[9] Dicho artículo a la letra señala: La Secretaría de Gobernación ejercerá la vigilancia y control de los juegos con apuestas y sorteos, así como el cumplimiento de esta Ley, por medio de los inspectores que designe.

en reglamentos de los organismos y comisiones "que se estimen convenientes" para que se puedan ejercer las funciones de vigilancia y control de juegos con apuestas y que funcionarán de acuerdo con las disposiciones reglamentarias que al efecto se expida, así como con las que dicte la Secretaría de Gobernación.

Como puede verse en la nota al pie, dicho precepto no habla de creación sino de integración, que evidentemente no es lo mismo. No obstante esta diferencia, la Corte consideró que dicho Consejo no es un órgano de control y vigilancia de los juegos de apuesta y sorteos y, por tanto, no es inconstitucional pues se trata de una entidad gestada por el Ejecutivo federal con fundamento en un acto legislativo como lo es el artículo 7o., segundo párrafo, de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, y con el cual de manera alguna se vulneran los principios de reserva de la ley y de subordinación.[10]

Finalmente, el Pleno de la Corte, aplicando la suplencia de la deficiencia de los conceptos de invalidez analiza la inconstitucionalidad del artículo 8o. del Reglamento controvertido, dicho artículo señala: "Las participaciones a que se refiere el artículo 5o. de la Ley serán determinadas por la Secretaría al momento de la expedición de los permisos, de conformidad con las disposiciones aplicables." A su vez, este último artículo establece que los permisos que conceda la Secretaría de Gober-

---

Con el mismo fin podrá *integrar* los organismos o comisiones que estime convenientes, y los que funcionarán de acuerdo con las atribuciones que les señalen las disposiciones reglamentarias de esta Ley, así como las que dicte la citada Secretaría.

[10] Máxime si se toma en cuenta que es criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, dentro de la facultad reglamentaria otorgada al presidente de la República por el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, está la de crear autoridades u organismos que ejerzan las facultades otorgadas por la Ley o el Reglamento a efecto de hacer posible su cumplimiento.

nación, independientemente de los impuestos que al efecto determinen las leyes fiscales correspondientes, señalarán la participación que, de los productos obtenidos por el permisionario, deban corresponder al gobierno federal.[11]

Este precepto se impugna considerando que en la exposición de motivos de la Ley Federal de Juegos y Sorteos quedó asentado el propósito de que el juego permitido de manera excepcional, produjera rendimientos sustanciales destinados a beneficiar establecimientos de prevención y asistencia social.

No obstante los anteriores argumentos en este aspecto, la controversia se desestimó al no alcanzarse por el Pleno la votación idónea para efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma con efectos generales.

6. REFLEXIONES FINALES

El análisis anterior de la controversia constitucional 97/2004 ha servido para reforzar nuestra posición inicial en el sentido de que lo más conveniente para nuestro país es una reforma integral a la actual Ley Federal de Juegos y Sorteos o la expedición de una nueva ley en la materia; obligación que no puede seguir eludiendo el Congreso de la Unión según lo mandatado por el artículo 73 en su fracción X. La industria del juego no puede ni debe seguir creciendo y desarrollándose al amparo de un Reglamento cuya constitucionalidad pende de hilos tan delgados. Es obvio que la Suprema Corte no debía, ni podía, evitar el emitir una resolución sobre la

[11] Esta participación será destinada al mejoramiento de los establecimientos de Prevención Social y de Asistencia, dependientes de las Secretarías de Gobernación y de Salubridad y Asistencia, que se expresen en los permisos que se otorguen.

citada controversia, pero como es fácil constatar a lo largo de la sentencia, no en pocas ocasiones ha tenido que tejer con demasiado cuidado argumentos poco convincentes y carentes de contundencia para sostener la constitucionalidad del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos actualmente en vigor.

El tema sobre la regulación de los juegos y sorteos, nos queda muy claro, es un asunto que no debe resolverse en los tribunales, sino en sede parlamentaria. Es necesaria la intervención del legislador de cara a una modernización de las normas reguladoras de la materia que contemplen por ejemplo la definición de las políticas de juego, la planificación de la actividad (sus límites) de manera que el juego no se extienda más allá de lo razonable, la definición del nivel impositivo que se aplicará, el establecimiento de nuevos y mejores procedimientos de control, gestión de los juegos, es decir, una ley que controle y verifique la labor de los concesionarios, pero que al mismo tiempo evite, a toda costa, el juego clandestino. En este contexto corresponderá al Reglamento el detalle de las grandes definiciones que trace la ley y deberá, naturalmente, apegarse a los límites de la misma. Sólo si las normas son claras, concisas, precisas y respetuosas de la jerarquía normativa, podrá exigirse a la industria del juego el cumplimiento de las mismas, porque con ello se privilegiará el respeto al Estado de derecho.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN 9

INTRODUCCIÓN 11

I. LEGISLACIÓN EN MATERIA DE JUEGOS Y SORTEOS 15
1. ANTECEDENTES 15
2. LEY ORGÁNICA DE LA LOTERIA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA 17
a) La Junta Directiva (artículos 5o. y 6o.) 18
b) El Director General 19
3. LEY FEDERAL DE JUEGOS Y SORTEOS Y SU REGLAMENTO 20

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 97/2004 23
1. CONCEPTOS DE INVALIDEZ EXPRESADOS EN LA DEMANDA 25
2. RESPUESTA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA 27
3. RESPUESTA DEL SECRETARIO DE GOBERNACIÓN 29
4. RESPUESTA DEL SECRETARIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO 31

5. RESPUESTA DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA 32
6. COMPETENCIA, ACTOS RECLAMADOS Y OPORTUNIDAD DE LA DEMANDA 33
a) Competencia 33
b) Actos reclamados 34
c) Oportunidad de la demanda 36
7. LEGITIMACIÓN DE LAS PARTES 36
a) Legitimación activa 36
b) Legitimación pasiva 37
8. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA O DE SOBRESEIMIENTO 38
9. INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA E HISTÓRICA DE LA LEY FEDERAL DE JUEGOS Y SORTEOS 39
a) Interpretación sistemática 39
b) Interpretación histórica 43
10. EXAMEN DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ Y RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN 51
a) El Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, al regular juegos con apuestas no previstos en la ley, invadió la esfera de atribuciones constitucionales del Congreso 52
b) El Reglamento controvertido es inconstitucional por crear una autoridad a través de una disposición reglamentaria 73
c) La autorización de los "sorteos instantáneos" corresponde en exclusiva a la Lotería Nacional para la Asistencia Pública 81
d) Los rendimientos que produzca el combate al juego no reglamentado, deberán ser destinados a beneficiar establecimientos de prevención y asistencia social 85
11. TESIS DERIVADAS DE LA RESOLUCIÓN 90

III. RECURSO DE RECLAMACIÓN 329/2004-PL, DERIVADO DEL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 97/2004. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN 109

IV. VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL 115

V. VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN LOS MINISTROS JUAN N. SILVA MEZA Y GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL 117

VI. VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN LOS MINISTROS MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS, OLGA SÁNCHEZ CORDERO Y JUAN N. SILVA MEZA, RELATIVO A LA CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 63, FRACCIONES III Y IV DEL REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE JUEGOS Y SORTEOS QUE SE REFIEREN A LOS JUEGOS DE NAIPES Y RULETA EN FERIAS REGIONALES 121

VII. VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO 129

VIII. VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS 149

IX. CONCLUSIONES 179

X. COMENTARIO DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO 181

1. INTRODUCCIÓN 181

2. LOS MOTIVOS DE LA SENTENCIA Y LAS RAZONES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS 183

a) Exceso a los límites de la facultad reglamentaria y división de poderes con motivo de la emisión del Reglamento impugnado 184

b) La institución del Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos constituye una creación indebida de autoridades a través del Reglamento controvertido ... 187

c) Inconstitucionalidad de los sorteos instantáneos por contravenir normas en materia de propiedad industrial 187

3. LOS ARGUMENTOS DE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES 187
4. LOS RAZONAMIENTOS PREVIOS A LA SENTENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN .. 196
5. MAYORÍAS, MINORÍAS Y AUSENCIAS. LA SENTENCIA DE LA CORTE Y SUS VOTACIONES 203
6. REFLEXIONES FINALES 212

Esta obra se terminó de imprimir y encuadernar en abril de 2011 en los talleres de Editorial Color, S.A. de C.V., calle Naranjo núm. 96 Bis, Colonia Santa María la Ribera, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06400, México, D.F. Se utilizaron tipos Futura Lt Bt y Futura Md Bt en 7, 10, 11 y 13 puntos. La edición consta de 4,000 ejemplares impresos en papel bond de 75 grs.