



# UNIVERSIDAD PANAMERICANA

Facultad de Derecho

Posgrado en Derecho

Con Reconocimiento de Validez Oficial ante la Secretaría de Educación Pública, bajo

acuerdo número 2003040 de fecha 24 de Enero de 2003

---

Juegos y Sorteos: su interpretación constitucional

Tesis que para obtener el grado de

**Maestro en Derecho Procesal Constitucional**

Sustenta el

**Lic. José de la Luz Viñas Correa**

Director de la Tesis

**Dr. Miguel Ángel Lugo Galicia**

A la causa de la causa. Le agradezco a mi madre, Doña Gloria, que en sí esté, porque a pesar de mi juventud azarosa, siempre confió en mí y me cobijó con su amor y comprensión. Aún en las noches siento su mirada que me da paz, fortaleza y tranquilidad.

A Angélica, por ser mi inspiración, paradigma de lucha y tenacidad. Tú que sin arredrarte sigues adelante y gozas de la vida con una intensidad solo comparable con tu disciplina. Gracias por tanto y por todo. Para decirlo con las palabras del *Libro* que hemos hecho nuestro:

*“Ella pelea en mí y vence en mí, y yo vivo y respiro por ella, y tengo vida y ser.”*

A ti Janeth de la Luz, con la esperanza de que llegarás a comprender que buena parte de los desvelos han sido por ti.

A mis maestros, por serlo.

Agradecer por nombre a todos aquellos a quienes de alguna u otra manera me han llevado a este momento tan importante, sería muy prolijo. Amigos y amigas ustedes lo saben y les doy gracias infinitas por su apoyo, crítica y confianza en mi persona.

## Índice

<b>Introducción.....</b>	<b>I</b>
<b>Abreviaturas .....</b>	<b>VI</b>
<b>Capítulo 1. Historia del Juego y su regulación.....</b>	<b>1</b>
1.1. El juego en el Mundo .....	1
1.2. El juego en México.....	6
a) Época prehispánica.....	6
b) Época virreinal .....	10
c) El Siglo XIX .....	13
d) El siglo XX .....	17
<b>Capítulo 2. Interpretación de la Ley Federal de Juegos y Sorteos por parte de la Suprema Corte de Justicia (Controversia Constitucional 97/2004) .....</b>	<b>37</b>
2.1. Antecedentes .....	37
2.2. Ley Federal de Juegos y Sorteos.....	38
2.3. La controversia constitucional 97/2004 .....	56
a) Interpretación sistemática .....	56
b) Interpretación histórica.....	70
c) Conclusiones de la Suprema Corte.....	75
d) Opinión de la Crítica.....	78
<b>Capítulo 3. Interpretación del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación .....</b>	<b>81</b>
3.1. El Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos .....	81
3.2 Controversia Constitucional 97/2004 .....	82
a) La violación a los artículos 89, fracción I y 49 de la Constitución.....	86

b) Cláusula habilitante. Cruce de apuestas en ferias .....	102
c) La creación del Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos.....	132
d) Inconstitucionalidad del Reglamento por contemplar los “sorteos instantáneos” .....	134
e) La constitucionalidad del artículo 8 del Reglamento, relativo a las participaciones a que se refiere el artículo 5 de la Ley. ....	135
3.2 Controversia Constitucional 118/2011 .....	136
3.3 Controversia Constitucional 123/2012 .....	139
3.4. Controversia Constitucional 114/2013 .....	147
ANEXO ESTADÍSTICO.....	154

#### **Capítulo 4. Las Repercusiones de las sentencias de controversia**

<b>constitucional en la materia .....</b>	<b>160</b>
4.1. Las repercusiones.....	160
4.2. Los efectos jurídicos de las sentencias de la controversia constitucional	161
4.3. Las Comisiones de la Cámara de Diputados y del Congreso del Estado de Nuevo León en relación con la regulación de los juegos y sorteos.....	164
a) Comisión Especial encargada de revisar el cumplimiento de la normatividad en los permisos otorgados por la Secretaría de Gobernación en materia de juegos y sorteos.....	164
b) Comisión Especial Investigadora del Casino <i>Royale</i> .....	166
c) Comisión Especial para indagar el funcionamiento de las instancias del Gobierno Federal relacionadas con el otorgamiento de permisos para juegos y sorteos.....	168
4.4. Iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos .....	172
4.5. Las reformas constitucionales locales.....	182
a) Nuevo León.....	183
b) Coahuila.....	186

c) Baja California Sur .....	186
d) Guanajuato.....	187
4.6. La regulación sobre juegos y sorteos prevista en otras leyes .....	188
a) La Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.....	188
b) Ley de Amparo.....	197
c) La Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita .....	198
<b>Conclusiones.....</b>	<b>205</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>214</b>

## Introducción

*O Fortuna, velut Luna*

*statu variabilis, semper crescis*

*aut decrescis; vita detestabilis*

*nunc obdurat et tunc curat*

*ludo mentis aciem, egestatem,*

*potestatem dissolvit ut glaciem.*

### **Carmina Burana**

Hace treinta, treinta y cinco años, si uno quería jugar y apostar tenía que buscar algunos amigos que compartieran la idea para organizar una partida de cartas o dominó y realizar esta actividad en casa de alguno de los participantes. En aquella época, prácticamente no existían los casinos como los que actualmente abundan por toda la ciudad.

Corría el año de 2010 cuando tuve la oportunidad de colaborar en el jurídico de la Secretaría de Gobernación, ahí conocí la regulación sobre los juegos y sorteos pues litigué los juicios de amparo en la materia e, incluso, alguna controversia constitucional. Un elemento obligado para realizar la defensa de los actos de las autoridades de la Secretaría de Gobernación en los juicios, era la sentencia de la Suprema Corte de Justicia dictada en la controversia constitucional 97/2004, así como los criterios que sobre la Ley Federal de Juegos y Sorteos y su reglamento surgieron a raíz de ella.

Esta Ley data de 1947 y no fue reglamentada hasta el 17 de septiembre de 2004. El Reglamento de la Ley fue impugnado por la Cámara de Diputados, a través de la citada controversia constitucional, porque consideró que el Ejecutivo se excedió en el ejercicio de su facultad reglamentaria.

Los juegos previstos en el Reglamento que fueron motivo de la impugnación de la Cámara de Diputados, fueron los siguientes:

- Juegos con cruce de apuestas en: hipódromos, galgódromos y frontones;
- Centros de apuestas remotas (en términos muy simples se trata del establecimiento en que se permite apostar sobre el resultado de algún juego que se realiza en otra parte);
- Salas de sorteos de números;
- Cruce de apuestas en ferias regionales en: carreras de caballos en escenarios temporales, peleas de gallos, naipes, dados, ruleta y sorteos de símbolos y números, y
- En general, todos los sorteos celebrados por personas físicas y morales.

Uno de los objetivos de esta investigación es corroborar una impresión que me surgió desde aquella época: que la emisión del Reglamento y la sentencia de la controversia constitucional 97/2004 de la Suprema Corte, generaron una expansión del sector en los siguientes sentidos:

- a) Proliferación de establecimientos denominados popularmente *Casinos* que incluyeron la instalación de centros de apuesta remota y salas de sorteos de números, juegos que fueron considerados por la mayoría de los ministros como constitucionales en la controversia mencionada.
- b) Cruce de apuestas en ferias regionales. Con la sentencia se regularizó la práctica ancestral de los juegos de azar en este tipo de eventos, a través del razonamiento de que el artículo 11 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos establece una cláusula habilitante para que el Ejecutivo, a través de la Secretaría de Gobernación determine cuáles son los “espectáculos” que pueden celebrarse en las ferias.

c) Proliferación del uso de máquinas para llevar a cabo apuestas sobre juegos y sorteos. En una posterior controversia constitucional (114/2013), se consideró constitucional la celebración de sorteos de símbolos o números a través de máquinas.

El 25 de agosto de 2011, se suscitó en la ciudad de Monterrey, Nuevo León una masacre sin precedente en la que perdieron la vida cincuenta y dos personas en un establecimiento de juegos y sorteos denominado *Casino Royale*. La conmoción fue inmensa no solo en esa ciudad, sino en todo el país. La funesta noticia recorrió el mundo. El crimen organizado había perpetrado el ominoso acto.

Con el objeto de poner en orden el sector el Ejecutivo reformó en dos ocasiones el Reglamento: la primera, el 19 de octubre de 2012 y, la segunda, el 23 de octubre de 2013. Contra ambos decretos de reforma reglamentaria la Cámara de Diputados promovió demandas de controversia constitucional, la primera de ellas se sobreseyó y la segunda se declaró procedente pero infundada.

Hasta la fecha cuatro estados del país han reformado sus Constituciones a fin de evitar la instalación de Casinos, a través de la prohibición de permisos de uso de suelo y licencias de construcción para esta clase de establecimientos.

La sentencia de la controversia constitucional fue emitida, según palabras del Pleno de la Corte, bajo una interpretación progresiva pues debió considerar las circunstancias actuales del sector. En la discusión de la controversia hubo ministros que claramente expresaron su posición en el sentido de que era inconstitucional el reglamento por no cumplir con los principios de subordinación jerárquica y reserva de ley. Sin embargo, la interpretación progresiva triunfó.

Ante una problemática como ésta, el presente trabajo se centra en el análisis jurídico del tema.

Así, en el primer capítulo se realiza un vistazo a la historia del juego en el mundo así como una revisión de su devenir en México y de los diversos ordenamientos que lo han regulado.

En el capítulo segundo, con base en la decisión de la Suprema Corte, quien en la sentencia llevó a cabo un estudio al que denominó sistemático e histórico de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, se realiza un análisis de esta decisión y al mismo tiempo, de la propia ley.

El capítulo tercero sirve para realizar un recorrido que parte de la interpretación progresiva que realizó el Pleno sobre el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, así como a las reformas que ha tenido éste y las decisiones que la Corte tomó en relación con las impugnaciones contra estas reformas.

Finalmente, en el capítulo cuarto se abordan las repercusiones que han tenido tanto la emisión del reglamento y sus reformas como las sentencias de los juicios constitucionales comentados.

La investigación que presento es a todas luces interesante desde la perspectiva del Estado y su división de poderes, y este trabajo tiene el objeto de dar respuesta a estas interrogantes:

¿El Titular del Poder Ejecutivo se excedió en el ejercicio de su facultad reglamentaria?

¿Qué tan pertinentes fueron los modelos de interpretación utilizados por la Corte para resolver las controversias constitucionales en materia de juegos y sorteos?

¿Las acciones del Legislativo han sido suficientes para atender este asunto?

Existe ya un proyecto de Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos el cual se encuentra en el Senado de la República. Es una buena noticia. Pero ha habido seis iniciativas anteriores, presentadas desde 1999 y hasta la fecha no se ha logrado expedir una ley que actualice la de 1947.

Al final, en el apartado de conclusiones formule algunas propuestas con las que entiendo debe abordarse esta problemática.

## **Abreviaturas**

<b>CC</b>	Controversia Constitucional.
<b>CPEUM</b>	
o	Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos.
<b>Constitución Federal</b>	
<b>DOF</b>	Diario Oficial de la Federación.
<b>LFJS</b>	Ley Federal de Juegos y Sorteos.
<b>Pleno</b>	Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
<b>Primera Sala</b>	Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
<b>RLFJS</b>	Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.
<b>SCJN</b>	
<b>Corte</b>	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
<b>Segunda Sala</b>	Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
<b>SG</b>	Secretaría de Gobernación

## Capítulo 1

### Historia del Juego y su regulación

*“El juego es más viejo que la cultura; pues por mucho que estrechemos el concepto de ésta, presupone siempre una sociedad humana, y los animales no han esperado a que el hombre los enseñara a jugar”.*

**J. Huizinga**

#### 1.1. El juego en el Mundo

Una de las actividades humanas más desarrolladas en todas partes del mundo y en todas las épocas ha sido el juego, la inclinación lúdica del ser humano le ha acompañado siempre<sup>1</sup>. El juego ha sido un elemento importante para el aprendizaje de las personas, a través del juego el ser humano enfrenta la realidad de la vida. Sin embargo, el análisis del juego y sus efectos en el desarrollo de las personas y de la sociedad no es propio del presente estudio pues, en todo caso, será materia de ciencias como la psicología o la sociología.

Ahora bien, se puede asegurar, sin duda alguna, que en todas las culturas ha existido el juego, el tratamiento al juego con apuestas y a los juegos de azar ha sido visto por las diversas culturas en dos extremos, el prohibitivo y el permisivo. Un breve recuento de lo que ha pasado con el juego en las diversas culturas y épocas son prueba de ello.

Así, tenemos que, desde la antigua China, pasando por las culturas occidentales como Grecia o Roma el juego estuvo presente como parte del esparcimiento del ser humano, y el elemento azaroso y la apuesta han formado parte del mismo. En

---

<sup>1</sup> Incluso hay quien ha sostenido que el juego no es exclusivo del hombre y que, por tanto, precede a la cultura. Cfr. Huizinga, J. (1972). *Homo Ludens*. Madrid: Alianza, pp.11-14.

China, que es la cultura viva más añeja del mundo ha existido desde siempre la inclinación por el juego.

*“Pero, entonces, en las obras clásicas de Confucio Shih-ching y Shu-ching, constan referencias a la invención de wei-ch’i, un juego elaborado con cientos de piezas que eran usadas para simular los movimientos de una estrategia de guerra altamente complicada, quizás un precedente del ajedrez. La referencia implica que el juego fue inventado por el emperador Yao (2300 A.C. aproximadamente) para que su hijo pudiera iluminar su mente embotada. Wei-ch’i fue lo más cercano a un juego de pura destreza, pero los espectadores apostaban quién ganaría<sup>2</sup>...”*

No sólo en China se encuentran antecedentes de la actividad lúdica del hombre. En la India se registra ésta, pues en los himnos védicos se menciona que uno de los principales entretenimientos de la gente eran las carreras de carruajes. Por lo que aproximadamente en el año 1500 antes de nuestra era, el juego estaba muy extendido.<sup>3</sup>

En occidente el juego también fue una actividad que se presentó en casi todas las culturas. Si nos referimos a las culturas clásicas, tanto en Grecia como en Roma los juegos tuvieron presencia.

Así en Grecia, surgió incluso una leyenda sobre el origen del juego.

*“De acuerdo con ésta, Tiqué, diosa de la fortuna, estaba paseando un día en el sombreado bosque del Olimpo, cuando Zeus (entonces joven y guapo) la sedujo. De esta unión nació una hija, cuyo único placer consistía en inventar juegos de azar, gozando con las peleas que estos causaban y dándole valor a los deprimidos*

---

<sup>2</sup> “But then, in the Confucian classics Shih-ching and Shu-ching, comes a reference to the invention of wei-ch’i, an elaborate game with hundreds of pieces that are used to simulate the moves in a highly complicated strategy of war; it maybe a precursor of chess. The reference in the scroll implies that the game was invented by Emperor Yao (2300 B.C.) so that his son could brighten his dull mind. Wei-ch’i is a nearly as possible a game of pure skill, but spectators bet on the outcome...”, Wykes, A. (1964). *The Complete Illustrated Guide to Gambling*. London: Alduz Books Limited, p.31 [Traducción del autor].

<sup>3</sup> Cfr. *ídem*. p. 33.

*perdedores para que se suicidaran. Tiqué la dotó de casas con lámparas eternas en sus puertas para atraer a los transeúntes<sup>4</sup>*

Por su parte los romanos tuvieron una inclinación marcada por el juego, lo cual está documentado incluso en la Biblia, los soldados, según cuenta el evangelio<sup>5</sup>, llegaron a jugarse el manto de Jesús.

*“Cuando los soldados crucificaron a Jesús, tomaron sus vestidos e hicieron cuatro partes, una para cada soldado. Tomaron también su túnica, la cual era sin costura, de un solo tejido de arriba abajo. Entonces dijeron entre sí: —No la partamos, sino echemos suertes sobre ella, a ver de quién será. Esto sucedió para que se cumpliera la Escritura, que dice: «Repartieron entre sí mis vestidos, y sobre mi ropa echaron suertes.» Y así lo hicieron los soldados.”*

Quizás este pasaje del evangelio de San Juan ha contribuido al estigma que pesa sobre el juego y a su consecuente prohibición en diferentes épocas.

La regulación sobre juegos de la antigua Roma y de la que tenemos noticia, ha sentado las bases de la reglamentación que varios países tienen sobre el tema, en especial en países de tradición romanista como la nuestra.

*“El juego de azar (alea) estuvo en Roma prohibido y moralmente desacreditado desde época antigua salvo durante las fiestas Saturnales que se celebraban en el mes de diciembre, pero pese a dicha prohibición y al desprecio social que causaban los juegos de azar, especialmente los dados, gozaron de una amplia difusión entre la población romana<sup>6</sup>...”*

---

<sup>4</sup> “The Greeks actually had a legend to account for the origin of gambling itself. According with this narrative, Tyche, the goddess of fortune, was wandering one day in the shady groves of Olympus when Zeus (then young and a bit of a seducer) corrupted her. The union resulted in the bird offbeat daughter whose only pleasures lay in inventing games of chance, gloating over the quarrels they caused, and encouraging depressed loser to suicide. Thyche endowed her with houses that has everlasting lamps at their doors to attract passers-by.” *Ibidem*. p. 35 [Traducción del autor].

<sup>5</sup> Jn 19.23-24.

<sup>6</sup> Quintana, E. (2009). *Precedentes Romanos del Contrato de Juego*. mayo, 2, 2016, de Anuario Jurídico y Económico Escorialense Sitio web: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=950005>, pp. 17-38.

Se puede afirmar que la regulación del juego en Roma tuvo tres etapas: la primera, conocida como *leges aleariae*; la segunda, constituida por el *edictum* de *aleatoribus* y el *senatusconsultum adversus alea lusu* y, la tercera, correspondiente al régimen de la época de Justiniano<sup>7</sup>.

Así tenemos que: *“La primera intervención represiva en materia de juegos de azar vino de la mano de diversas leyes, las llamadas leyes aleariae. En distintas fuentes literarias que contienen pasajes de Plauto, Ovidio, Horacio, o Cicerón, se mencionan la existencia de leyes que desde época antigua reprimían los juegos de azar...”*<sup>8</sup>

Por lo que hace a la segunda etapa mencionada, resalta que se les negaba acción a los *susceptores*, propietarios de las casas de juegos, a la tutela procesal y resultaba evidente la animadversión del pretor a quienes se dedicaban a esta actividad, quien preveía castigo si obligaban (violencia física o moral) a iniciar o continuar el juego:

*“El castigo del pretor tal como recoge Ulpiano, en D. 11.5.1.4. podría consistir en una multa o en penas privativas de libertad como la condena a trabajos forzados en las canteras o bien la cárcel pública.”*<sup>9</sup>

Finalmente, sobre la tercera etapa relativa a la época de Justiniano, Díaz Gómez afirma:

*“la legislación justiniana denota cierta flexibilidad con respecto a sus precedentes, así como una tendencia, en cierto modo, moralizante y socializadora. Abolió las antiguas leyes represivas contra el juego, y se contentó con combatirlo exclusivamente desde el terreno civil: rechazó cualquier acción persecutoria de las*

---

<sup>7</sup> Cfr. Quintana, óp. cit.

<sup>8</sup> Ídem., p. 21.

<sup>9</sup> *Ibidem.*, p. 26.

*deudas de juego y mantuvo al perdedor en el derecho de repetición de lo que hubiese pagado por esta causa.”<sup>10</sup>*

Dentro de las instituciones del Derecho Romano que trascendieron a nuestro Derecho<sup>11</sup>, incluso hasta nuestros días, destacan las siguientes:

- Falta de acción para reclamar lo ganado.
- La excepción para pagar lo perdido.
- La acción para recuperar lo pagado.

A la caída del Imperio Romano, también hubo presencia del juego en plena edad media.

*Entre las decenas de obras producidas en el escrito de alfonsí, destaca un libro encargado por el propio rey (Alfonso X) y que acabó convirtiéndose en una de las fuentes más antiguas y valiosas del universo bibliográfico de los juegos: el Libro de ajedrez, dados y tablas (1283), también conocido como Libro de los juegos.<sup>12</sup>*

Así podríamos recorrer la historia de la humanidad y veríamos que el juego ha acompañado al hombre en todas las culturas y épocas. El juego se ha asociado al vicio y al pecado, así como al delito y a las organizaciones criminales, ejemplo de ello es, en épocas más recientes, la creación de las Vegas.

*“Desde principios de la década de 1920, los sindicatos de apuestas usaban centrales telefónicas para recibir apuestas en todo el país. Meyer Lansky y Benjamin Siegel adaptaron los sistemas de contrabando para organizar el imperio de juego que se extendieron por toda la nación. La ley Seca generó enormes fondos que luego fueron reinvertidos no sólo en el juego sino también en otras formas de crimen en gran escala, la prostitución y el tráfico de drogas. Fue en gran medida el despegue del crimen en Estados Unidos y, por supuesto, continuó después de la*

---

<sup>10</sup> Diaz, M. (2002). *El origen histórico del contrato de juego*. marzo, 21, 2016, de Facultad de Derecho, Universidad de Huelva, España Sitio web: <http://rabida.uhu.es/dspace/handle/10272/2551>, pág. 289.

<sup>11</sup> *Ídem.*, pp. 290-293.

<sup>12</sup> Moreno, F. (2016). *La Maravillosa Historia del Español*. México: Planeta Mexicana, S.A. de C.V., p. 49.

*Enmienda Veintiuno, que puso fin a la prohibición, y que fue finalmente ratificada en diciembre de 1933. A lo largo de la década de los treinta el crimen organizado maduró y desde 1944 en adelante, por ejemplo el pequeño pueblo de Las Vegas se convirtió en la capital mundial del juego.*<sup>13</sup>

La prohibición de bebidas alcohólicas, la presión de las fuerzas conservadoras contra el juego en California y el sur de los Estados Unidos, así como los intereses de la mafia de ese país contribuyeron al desarrollo del juego dentro del territorio mexicano a principios del siglo pasado, como lo veremos en el próximo apartado.

No solo en México la política de los Estados Unidos en relación con el juego y demás actividades de la mafia tuvo un impacto especial, tal es el caso de países como Cuba, en que tuvo una influencia de repercusiones prácticamente históricas.

*También se había afirmado, sobre todo en el sector de los transportes y en el portuario, el lucrativo control mafioso del mercado del trabajo a través de unos singulares sindicatos obreros (en los espacios abiertos a jefes autoritarios y corruptos por el conflicto entre la ALF y el CIO, las dos litigiosas centrales sindicales), y otras actividades similares que estructurarían en la cercana Cuba un verdadero imperio entre villas faraónicas, casinos, burdeles y hoteles de lujo.*<sup>14</sup>

## **1.2. El juego en México**

México no podría ser la excepción en cuanto a la presencia del juego en su devenir histórico. En cuanto a su regulación está ha sido prohibitiva y, en los hechos, las autoridades han sido permisivas o han tenido poca eficacia, e incluso han llegado a ser promotoras del mismo. Veamos.

### **a) Época prehispánica**

En casi todas las culturas prehispánicas nos encontramos con la presencia de la actividad lúdica. La encontramos entre los Olmecas:

---

<sup>13</sup> King, Rufus. *Gambling and Organized Crime*, Nueva York, 1969, citado por Johnson, P. (2001). *Estados Unidos. La Historia*. Buenos Aires, Argentina: Javier Vergara Editor, p. 613.

<sup>14</sup> Marino G. (2001). *Historia de la Mafia: un poder en la sombra*. Barcelona, España: Javier Vergara Editor., p.171.

*“La práctica regular del juego de pelota por los olmecas de San Lorenzo parece haber sido importante tanto para la ideología del pueblo como para la vida cotidiana, por su íntima relación con la predicción de los ciclos naturales, clave en la subsistencia de todos. Los jugadores, vestidos con protecciones en la cintura, cabeza y piernas, movían la pelota de hule en canchas abiertas, pero las reglas precisas del juego se han perdido en el tiempo.”<sup>15</sup>*

Por tanto, en la cultura madre, la más antigua que existió en el territorio que ahora ocupa nuestro país se conocía y practicaba el juego, si bien, como es claro con tintes religiosos, cosa que no podría ser de otra manera en una sociedad teocrática.

Así pasamos a Teotihuacán, una de las culturas más avanzadas del centro del país en donde también aparece el juego.

*“Y los teotihuacanos jugaban, sólo que no sabemos exactamente qué jugaban, cómo y dónde. En algunos conjuntos habitacionales se han encontrado figuras esgrafiadas en el estuco del piso. Entre estos grafitos hay figuras humanas. Figuras de templos, y también cintas o franjas divididas en casillas que sin duda servían para colocar fichas o frijoles. Algunos de estos tableros presentan aspas en ángulo recto; a la manera de los patolli descritos y pintados en las fuentes coloniales; en otros casos la franja tiene el aspecto de un cuerpo de serpiente, con cabeza y cola, que describe varias vueltas. La división en casillas y la ubicación de estos diseños, en patios y pórticos, nos indica que no son meros dibujos hechos por entretenimiento, como otros grafitos, sino auténticos tableros de juego.*

*El gran juego de los mesoamericanos también parece haber estado presente en Teotihuacán, el juego de pelota.”<sup>16</sup>*

Como se puede apreciar no existen datos fidedignos sobre el desarrollo del juego en Teotihuacán; sin embargo, los historiadores y arqueólogos a través de los

---

<sup>15</sup> Cyphers, A. en Gonzalbo, P. (2004). *Historia de la vida cotidiana en México, t. I Mesoamérica y los ámbitos indígenas de la Nueva España*. México: El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, p. 35.

<sup>16</sup> *Ídem*. pp. 65 y 66

métodos propios de esas ciencias han llegado a concluir que el juego estaba presente en la vida cotidiana de los teotihuacanos.

Mientras más cercana de nosotros es la cultura, resulta más fácil encontrar elementos que nos hablen sobre ella, en especial sobre el juego, los aztecas dejaron mayores vestigios y rastros sobre su práctica.

*Los nobles apostaban sus riquezas en el juego de pelota, sus joyas, sus “mancebas”, y si llegaban a perderlo todo y dejaban a su familia en la miseria, se apostaban incluso a sí mismos y llegaban a perder la libertad al quedar obligados a servir a aquél con quien apostaron. Los macehuales apostaban también, y se arriesgaban a perder sus escasas pertenencias. Había jugadores empedernidos que no hacían otra cosa que jugar a la pelota; no trabajaban en nada, no se ocupaban de cultivar la tierra ni atendían a su familia; sólo se dedicaban a jugar, de manera que su supervivencia dependía de su suerte.*

*Al parecer había tahúres del patolli que iban por la ciudad con el petate del tablero enrollado bajo el brazo y con los dados y fichas envueltos, en busca de contrincantes con los cuales saciar su sed de jugar. En este juego también se apostaba; se apostaba absolutamente todo, cualquier cosa.<sup>17</sup>*

Como hemos visto, el juego no era privativo de alguna clase social, el juego era parte del esparcimiento de la sociedad azteca, lo cual implicaba que sus emperadores, Tlacatecutli Tlatoani, también disfrutaban de esta actividad, dado incluso la relación de algunos de los juegos con prácticas religiosas.

*“Motecuhzoma apostaba, como otros que le precedieron en el cargo, por ejemplo Axayácatl, quien apostó los tributos de un año con el señor de Xochimilco al resultado de un partido de pelota. Axayácatl perdió la apuesta y el señor de*

---

<sup>17</sup> *Ibidem.*, pp. 252-253.

*Xochimilco la vida al ser ahorcado por nobles mexicas que no permitieron tal afrenta a la grandeza de la monarquía ni a la prosperidad de la ciudad.”<sup>18</sup>*

---

<sup>18</sup> Ávila, S. en Gonzalbo, P. (2004). Historia de la vida cotidiana en México, t. I Mesoamérica y los ámbitos indígenas de la Nueva España. México: El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, p. 293.

b) Época virreinal

El juego acompañó a los conquistadores desde que viajaban en los navíos que los trajeron a México. A Hernán Cortés le gustaba el juego, pero ello no le impidió prohibirlo entre sus hombres. Así, tenemos que en plena conquista Cortés redactó e hizo difundir el 22 y 26 de diciembre de 1520 en Tlaxcala unas *ordenanzas militares* que prohibían los juegos de azar.

*“Las Ordenanzas comienzan por señalar, como principal motivo de la lucha, el combate a las idolatrías y la implantación de la fe católica, y a continuación señalan dos prohibiciones más bien de índole personal: las blasfemias y los juegos de azar. Esta última debió costar a Cortés un gran esfuerzo ya que era muy aficionado a los juegos. ‘Jugaba a los dados a maravilla, bien y alegremente’ dice López de Gómara. Y Bernal Díaz confirma: ‘Era muy aficionado a naipes y dados, y cuando jugaba era muy afable en el juego y decía ciertos remoqueos que suelen decir los que juegan a los dados’”*<sup>19</sup>

Sobre las ordenanzas, Thomas precisa lo siguiente:

*“Finalmente, prohibía los juegos de apuestas con una injusta excepción: en los aposentos de Cortés podía jugarse ‘moderadamente’ a los naipes”*<sup>20</sup>

La afición del mexicano actual por el juego proviene entonces de sus ancestros, de casta le viene al galgo el ser rabilargo, tanto aztecas como españoles disfrutaban de este esparcimiento. El siguiente pasaje nos muestra a las dos partes que intervinieron en la conquista, departiendo mientras juegan y apuestan: *“A Moctezuma le encantaba apostar, inclinación que compartía con la mayoría de los mexicanos. Si Cortés ganaba, entregaba sus ganancias a unos sobrinos del emperador; si éste ganaba, entregaba sus ganancias a los soldados castellanos.”*<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Martínez, J. (1992). *Hernán Cortés: versión abreviada*. México: Fondo de Cultura Económica, p. 163.

<sup>20</sup> Thomas, H. (2011). *La Conquista de México*. México: Planeta Mexicana, S.A. de C.V., p. 506.

<sup>21</sup> *Ídem*. p. 354.

Los españoles conquistaron a los aztecas, pero la afición por el juego de ambos pueblos sobrevivió a la conquista y tuvo auge durante la época virreinal. Pero eso sí, se llevaron a cabo bajo una doble moral: normas prohibitivas y permisión en los hechos.

*“El juego era una de las ocupaciones favoritas en el XVI. Los criollos, al menos, probaron ser buenos descendientes de los soldados que se jugaban en una sola noche, a los dados o a los naipes hechos con la piel de los tambores, el botín cobrado en Tenochtitlán. Las crónicas y los procesos los mencionan con frecuencia entregados al juego, y de este vicio no escapaban las mujeres.”<sup>22</sup>*

Se puede afirmar que durante todo el virreinato se siguió la misma lógica en cuanto a una normativa prohibitiva y una actitud permisiva por parte de las autoridades.

Así, tenemos que un poco después de consumada la conquista por parte de los españoles, el primero de febrero de 1525, se expidió la primera norma que prohibió los juegos de azar.

*“ninguna persona de ningún estado, preminencia, oficio y condición que sea, sean osados de jugar a los naipes, ni dados, ni otros juegos vedados en ninguna parte, agora sea en palacio o en las atarazanas, so pena que se le ejecutarán las penas en tal caso en derecho establecidas.”<sup>23</sup>*

El juego fue una constante preocupación de los reyes españoles, tanto en la metrópoli como en sus colonias. La regulación sobre el juego ocupó a los monarcas españoles. Así, tanto Carlos I como Felipe II, dictaron normas para su práctica, el primero, prohibió los dados o tablas y dispuso que en los naipes no pudieran

---

<sup>22</sup> Publicaciones del Archivo General de la Nación, t. VII, Archivo General de la Nación, México, 1923, citado en Benítez, F. (2012). *De la Conquista a la Independencia*. México: Era, p. 174.

<sup>23</sup> Chinchilla, P. *Lo Lúdico y lo Profano* en Semo, I. (2000). *La Rueda del Azar: Juegos y Jugadores en la Historia de México*. México: Obraje, p. 64.

apostarse más de diez pesos en un día natural, por su parte, el segundo, hizo de los naipes un estanco que proporcionara una renta a las cajas reales<sup>24</sup>.

*“En 1769 el rey de España Carlos III expidió un mandamiento para que se estableciera la lotería en la Nueva España. Para 1770 el virrey marqués de Croix instituyó la Real Lotería General de la Nueva España y dio a conocer el Reglamento de esta institución.”*<sup>25</sup>

Antecedente de la actual Lotería Nacional, la cual tiene una regulación aparte y, por tanto, no será materia del presente trabajo.

Lozano Armendares realiza un estudio sobre la regulación del juego en Nueva España durante el siglo XVIII, para ello lleva a cabo el análisis de diez bandos que fueron publicados por los virreyes durante el periodo que abarca de los años 1747 a 1800<sup>26</sup>. Las características de estas normas pueden resumirse en lo siguiente:

- Son prohibitivas, por considerar al juego un vicio funesto destructor de las casas y las familias (razón moral).
- La Lotería fue bien vista y se fomentó ya que en conjunto con el estanco de los naipes producían recursos para las cajas reales (razón económica).
- Las peleas de gallos se celebraron desde el siglo XVI, en estas se une al juego el espectáculo, quedaron incluidas en el primer grupo de las rentas o masa común de la Real Hacienda desde 1727. Existieron palenques públicos y privados.
- Se establecen juegos prohibidos y permitidos, los cuales varían de acuerdo con los bandos.
- En general los juegos prohibidos eran aquellos denominados de apuesta, suerte o envite.

---

<sup>24</sup> Cfr. Lozano, T. (1991). *Los Juegos de Azar. ¿Una pasión Novohispana?* mayo 2, 2016, de Universidad Nacional Autónoma de México Sitio web: <http://www.ejournal.unam.mx/ehn/ehn11/EHN01109.pdf>, pp.159-160.

<sup>25</sup> Chinchilla P. en Semo, I., *óp. cit.* p. 78.

<sup>26</sup> Lozano, T. *óp. cit.*, pp. 158-177.

- No obstante, los juegos permitidos podrían ser ilícitos si rebasaban los límites permitidos para apostar.
- Eran supervisados por los justicias, quienes podían otorgar permisos para establecer casas de juego.
- En 1770 se prohíbe la posibilidad de que los justicias y factores otorgaran permisos para casas de juego, para evitar actos de corrupción.
- Se prevén penas no sólo contra los jugadores, sino contra los dueños de las casas destinadas para ello e incluso contra los “mirones” (bando del Virrey Revillagigedo de 1790).
- Las penas establecidas variaban según el bando y abarcaban: multa, confiscación de bienes, destierro, prisión (presidio), suspensión de empleos y privilegios.
- Su reiterada publicación es indicativa de la falta de efectividad de los propios bandos.

Para concluir este apartado y como síntesis de la infructuosa labor contra el juego en la época virreinal, la cual se podría decir que se personificó en la obra del obispo de Michoacán y arzobispo de México, Francisco Aguiar y Seixas, con estas pinceladas sobre su vida, dichas por Fernando Benítez:

*En el breve gobierno del Conde de Monclova, sucesor del Marqués de la Laguna, Aguiar compró el arriendo de los palenques que se pagaban a la corona, y bajo pena de excomunión proscribió el juego y la crianza de gallos.*<sup>27</sup>

*Pensó edificar el reino de Dios y dejó una Babilonia. Muerto Aguiar y Seixas, los gallos, los toros y los naipes renacieron, las mujeres redoblaron su impudicia.*<sup>28</sup>

### c) El Siglo XIX

En la primera década del siglo XIX comienza el movimiento por la independencia de México y su iniciador y primer prócer, Miguel Hidalgo y Costilla fue detenido en Acatita de Baján, mediante la traición de Ignacio Elizondo. Hidalgo fue juzgado

---

<sup>27</sup> Benítez, F. óp. cit., p. 378.

<sup>28</sup> *Ídem.* p. 383

militarmente y por la inquisición, de este juicio resulta un dato curioso para el objeto de este recorrido histórico, ya que el llamado Padre de la Patria fue acusado de ser adicto al juego.

*“Capítulo 4° Que este infeliz Reo abandonó en tal conformidad las obligaciones de Cura, que residía muy poco en los Curatos que obtuvo, y que al residir en el de San Felipe lo hacía en una laborcita poco distante de el, sin venir a su parroquia sino los días de fiesta á oír Misa sin asistir al Confesionario ni predicar, lo que dio ocasión, á sus Feligreses, á que pidieran una Misión al Colegio de la Santa Cruz de Queretaro; porque la ocupación del reo solo era una continua diversion de Juegos, Musicas, y otras diversiones (sic)...”<sup>29</sup>*

En pleno México independiente la visión regulatoria sobre el juego no cambió pues se mantuvo su carácter prohibicionista, pero continuaron la costumbre de practicarlo y la pasión que generaba.

*Los primeros gobiernos del México independiente, al igual que los coloniales, continuarán la emisión de bandos, reglamentos y leyes que combaten a los juegos de azar, aunque por su insistencia manifestaban su escasa efectividad. Lo único que cambiará es la argumentación -ahora secular y republicana- que caracteriza a las leyes de prohibición.<sup>30</sup>*

Once veces presidente de la República, el General Antonio López de Santa Anna fue famoso por su afición al juego, del cual disfrutó en público y en privado.

*Antonio López de Santa Anna podía abandonar el frente de batalla para estar en el rito de las fiestas de la Pascua del Espíritu Santo - exactamente cincuenta días después del Domingo de Ramos que cerraba Semana Santa-, en el poblado de San Agustín de las Cuevas, Tlalapam o Tlalpan, que al arribo de la Constitución de 1824 se integró al Estado de México, siendo efímeramente su capital.*

---

<sup>29</sup> La Santa Inquisición en los Albores de la Independencia. Documentos. (1953). *Los Procesos Militar e Inquisitorial del Padre Hidalgo y de otros Caudillos Insurgentes*. México: Fuente Cultural, Librería Navarro., pp. 254 y 255.

<sup>30</sup> Vázquez, Á. *La República Ludens* en Semo, I. óp. cit., p. 64

(...)

*La quarteta en su honor era más que elocuente: "Santa Anna como los gallos/ nos canta y cacarea/ pero ya sabemos todos/ de la pata que cojea.*

*Y si a uno de tantos derrocamientos del cojitranco, éste en 1845, su sucesor el Presidente José Joaquín de Herrera prohibió el juego de gallos en todo el país... menos en Tlalpan, al regreso de éste al poder había encuentros en los barrios pobres de la ciudad.”<sup>31</sup>*

La inclinación del mexicano al juego y su práctica continua durante el siglo XIX resulta evidente de la reseña de los hechos y costumbres de la época que se encuentran consignados en obras como: Los Bandidos de Río Frío y el Fistol del Diablo de Manuel Payno, Memorias de mis Tiempos de Guillermo Prieto y La Vida en México de la marquesa Calderón de la Barca; sin embargo, las disposiciones legales no fueron modificadas para regular su práctica, sino que continuó el tono prohibitivo que las caracterizó desde la colonia.

*“Las leyes emitidas por los liberales intentaron atajar lo que consideraron como un comportamiento patológico. Se intensificaron las prohibiciones hacia el juego y la prostitución.”<sup>32</sup>*

#### c. 1) Código Penal 1871

Las conductas y sanciones que el Código Penal para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California sobre delitos del Fuero Común y para toda la República sobre delitos contra la Federación vigente en esa época (conocido como Código Martínez de Castro) promulgado por Benito Juárez el 7 de diciembre de 1871 contemplaba en el Título Octavo “Delitos contra el orden público” los delitos tanto de Loterías-Rifas (artículos 863 al 868) como de Juegos Prohibidos (artículos 869-880).

---

<sup>31</sup> Barranco, A. (1998). *Ciudad de la Nostalgia I*. México: Pre-Prensa Digital ATC Publicidad, S.A. de C.V., p.122.

<sup>32</sup> Vázquez Á. *La República Ludens* en Semo, l. óp. cit., p. 115.

El artículo 869 disponía: *“Será castigado con la pena de arresto menor y multa de 100 a 500 pesos el que tenga una casa de juego prohibido ó azar, ya sea que se admita en ella libremente al público, ya solo á personas afiliadas ó abonadas, ó á las que éstas presenten.*

*Los administradores de la casa de juego, los encargados de ella y sus agentes de cualquier clase que sean, sufrirán la mitad de la pena susodicha.”*

El artículo 870 contemplaba igual sanción al que instalara un juego prohibido en una calle, plaza u otro lugar público.

Se preveía en el artículo 871 el decomiso del producto e instrumentos del delito (cantidades aprehendidas que constituyan el fondo del juego, muebles, instrumentos, utensilios y aparatos que le sirvan al juego).

Establecía multa de 50 a 200 pesos o arresto de tres a ocho días para los jugadores y espectadores, pero solo si eran aprehendidos en la casa de juego (artículo 872).

Contemplaba penas adicionales si se tenía el carácter de funcionario público (artículos 873 y 874), además de las penas correspondientes:

Cuando hubiera sido condenado por haber sido dueño, administrador o agente de una casa de juego, si era la primera reincidencia, suspensión del empleo por un año; si era la segunda, destitución del empleo. Si la reincidencia fuera como jugador o espectador: tres meses de suspensión, a la primera reincidencia; un año de suspensión, a la segunda y, destitución, a la tercera.

En caso de que manejara fondos públicos, un año en la primera vez que delinquiera y destitución si reincidía.

El artículo 876 contemplaba las penas de arresto menor, multa de 25 a 500 pesos y destitución del empleo al policía que teniendo la obligación de perseguir el juego dejara de hacerlo de manera voluntaria en algún caso, salvo que lo hiciera por interés pecuniario en cuyo caso se aplicaba la pena correspondiente por cohecho.

Al que arrendara o subarrendara una casa para que con su conocimiento se estableciera un juego prohibido, una multa igual a tres meses de renta (artículo 877).

Se definía al tahúr (artículo 880) como aquel al que en el lapso de un año se le condenara tres veces por alguno de los delitos previstos en los artículos 869, 870 y 872.

#### **d) El siglo XX**

##### **d. 1) Reglamento de Juegos para el Distrito Federal y Reglamento de Juegos para el Territorio de Baja California**

Erika Rueda dice que la referencia formal sobre casinos en México data de 1907, año en que Porfirio Díaz emitió un decreto que autorizó los juegos de azar como negocio de atracción turística, y con ello surgieron el Casino de la Selva, el Foreign Club, Agua Caliente en Tijuana, el Riviera del Pacífico en Ensenada y el Rosario Beach, cerca de Tijuana<sup>33</sup>.

Sin embargo, existe un antecedente previo, pues el 5 de julio de 1905 se expidió el Reglamento de juegos para el Distrito Federal, el cual entró en vigor el 1 de agosto de ese mismo año, por lo que el sustento para el establecimiento de casinos en la Ciudad de México fue este reglamento y no el aplicable al territorio de Baja California.

El decreto a que hace referencia Rueda se publicó en el DOF el 12 de diciembre de 1907, y se trata del *Reglamento de juegos para el Territorio de la Baja California*, ambas disposiciones son prácticamente iguales, de ellas destaca lo siguiente:

Para los efectos del art. 869 y sus correlativos del Código Penal, se declaran permitidos en el Distrito Federal y en el Territorio de la Baja California respectivamente, los juegos siguientes: ajedrez, billar, boliche, bolos, carreras de caballos de velocípedos y de personas a pie, damas, dominó, pelota en todas sus formas y denominaciones y tiro al blanco (artículo 1º).

---

<sup>33</sup> Cfr. Mora-Donatto, C. (2010). *Juegos de Azar. Una Visión Multidisciplinaria*. México: Universidad Nacional Autónoma de México Universidad Carlos III de Madrid Instituto "Fermín Caballero" de Política y Gobernanza, p. 71.

En los casinos, clubs y sociedades de recreo, además de los juegos que enumera el art. 1º, se podrán permitir los siguientes: brisca, conquián, ecarté, malilla, panguingi, paco, póker común, tute y tresillo, mediante licencia de la autoridad respectiva, y siempre que concurren las circunstancias siguientes (artículos 7º de ambos reglamentos):

- Que el establecimiento no tenga al juego como su objeto principal;
- Que no esté fundado, dirigido ni administrado por jugadores de profesión.
- Que los estatutos o reglamentos presten la debida garantía para impedir la entrada a personas que no pertenezcan a la asociación y para evitar que el establecimiento se convierta en una reunión o casa pública de juego.

Los requisitos que debían cumplir las personas que querían explotar los juegos permitidos (artículo 8º), ya sea en clubs, en casinos o en otros establecimientos de diverso género, así como las ferias de los pueblos, consistían en solicitud por duplicado, en que expresarían:

- a. La ubicación de la casa o sitio de los juegos;
- b. La clase del establecimiento;
- c. Los juegos que se establecerían, explicando las condiciones y tarifas de cada uno;
- d. Si harían apuestas;
- e. Las reglas a que estarían sujetos los concurrentes.

Como puede observarse estos Reglamentos preveían el funcionamiento de establecimientos (casinos y clubs) donde podrían jugarse además de los juegos permitidos por su artículo 1º algunos que no se encontraban previstos en este artículo y se preveía que se podrían permitir las apuestas (artículo 8º).

Por otra parte, estos reglamentos contemplaban reglas para que en casas o establecimientos diversos a los clubs y casinos no especificados en el artículo 7º se permitiera hacer apuestas (art. 9º).

Finalmente, preveían que las disposiciones sobre apuestas en hipódromos, velódromos y juegos de pelota y frontones, así como para las rifas y loterías continuarían vigentes (art. 15°).

#### d. 2) Constitución de 1917

En la exposición de motivos del proyecto de reformas a la Constitución de 1857<sup>34</sup>, la regulación sobre los juegos de azar y de apuesta no mereció mención alguna por parte de Don Venustiano Carranza, de igual manera en su proyecto de Constitución tampoco se incluyó este tema<sup>35</sup>.

Sin embargo, en las discusiones del Congreso Constituyente celebrado en Querétaro sí fue materia de análisis por parte de los diputados constituyentes, quienes manifestaron una abierta oposición a la celebración de juegos de azar y de los juegos con apuestas, consideraron que al ser un vicio pernicioso para la población deberían ser prohibidos.

Así en la 16ª. Sesión ordinaria del Congreso Constituyente celebrada el 18 de diciembre de 1916, al discutirse el dictamen del artículo 4, sobre la libertad de trabajo se hicieron varios comentarios sobre el comercio de bebidas alcohólicas y la explotación de casas de juego.

Así el diputado Colunga precisó que no se hicieron más modificaciones a ese artículo que suprimir lo del comercio de bebidas embriagantes y casas de juego. ¿Cuál fue la razón? La comisión consideró que no era en la sección de garantías individuales donde debería incluirse esta prohibición; sino en la relativa a las facultades del Congreso, por lo que se aplazó su estudio.

Por su parte, el diputado Ibarra pidió que se adicionara el proyecto de artículo con la cláusula siguiente:

*“Artículo 4° Además de las restricciones que la ley determinará, se declara ilícita y prohibida la elaboración del pulque, la importación y exportación de alcohol para la*

---

<sup>34</sup> Cfr. Diario de Debates del Congreso Constituyente del 1 de diciembre de 1916.

<sup>35</sup> Cfr. Diario de Debates del Congreso Constituyente del 6 de diciembre de 1916.

*preparación de bebidas, la de alcohol de cereales, cualquiera que sea su objeto y el consumo de bebidas embriagantes en el lugar de su venta. También se declararían ilícitas y prohibidas las corridas de toros, las tapadas de gallos, toda clase de juegos de azar y las casas de lenocinio en comunidad. Igualmente quedan prohibidas las tiendas de raya y los establecimientos similares.”*

Para sustentar la adición propuesta Ibarra manifestó, entre otros argumentos los siguientes:

*“Dar ahora a los mexicanos oportunidad para ir a gritar ordinarièces al coso taurino, solazarse en el martirio del toro o el gallo sacrificados; poner los naipes, dados ruletas o loterías para que se robe a los incautos, es nulificar por completo las tendencias moralizadoras, educativas y progresistas de los legítimos revolucionarios.*

*Como acabáis de oír, el tirano Díaz y sus hombres, para entronizarse en el poder y a sus anchas explotar inicuaamente a la nación, con verdadero ahínco fomentaron en nuestro pueblo cuanta diversión canallesca, cuanto vicio degradante, cuanta costumbre licenciosa había, para embrutecerlo y manejarlo a su antojo.”*

Asimismo, Ibarra sustenta la inclusión de la adición que propuso con base en que en otros artículos del capítulo de garantías individuales se establecían restricciones a estas garantías, y señaló como ejemplos los previstos en el artículo 5° y 9°.

Por su parte, el diputado Herrera se manifestó en pro del dictamen por considerar que en la mayor parte de la República no existe una sola casa de juego, y precisó que podrían realizarse todas las restricciones que se quisieran, pero en los reglamentos de policía.

El diputado Andrade apoyó la adición, al manifestar:

*“... lo mismo que la cuestión del juego, pues recordad las palabras conmovedoras y llenas de sinceridad que León Tolstoy (sic) pone en su cuento *El Jugador*<sup>36</sup> (...)*

---

<sup>36</sup> El diputado Andrade se refería a *El Jugador*, obra de Dostoievsky. En esta novela el maestro de San Petersburgo cuenta los desafíos del juego en un casino de la ciudad que bautizó como Roulettenburg (ciudad

*Nuestra misión es que en esta Constitución estén implantadas las necesidades que reclama el pueblo con urgencia y señores ¿Qué más urgencia que salvar al pueblo del veneno que lo está matando? ¿Qué más urgencia que salvar a las familias que ven mermadas sus fortunas y de la noche a la mañana descienden a la miseria porque el padre o el hijo derrochan el patrimonio de esa misma familia?”*

El diputado Nafarrete señaló que lo que le parecía importante era no suspender las garantías previstas en este artículo, en el propio artículo 4°.

El artículo 4° fue aprobado sin la adición relativa a las bebidas alcohólicas y a las casas de juego, por 145 votos a favor contra 7, que correspondieron a los diputados Alonzo Romero, Andrade, Avilés, Guzmán, Ibarra, Pastrana Jaimes y Silva. Al momento de discutirse las facultades del Congreso previstas en el artículo 73 no se volvió a abordar el tema de las casas de juego.

En consecuencia, a nivel de la norma constitucional el tema de las casas de juego o de juegos y sorteos no se contempló en su texto hasta que la fracción X del artículo 73 constitucional fue reformada mediante decreto publicado en el DOF el 29 de diciembre de 1947.

#### d. 3) El juego después de la promulgación de la Constitución de 1917

La Constitución de 1917 no trajo por sí una reforma a la regulación en materia de casas de juego, pues en esos momentos de la etapa revolucionaria existían otras prioridades que atender, por tanto, los reglamentos del porfiriato se mantuvieron en vigor durante los primeros años de la Revolución.

Ante la indefinición, los cambios y movimientos sociales producto de la revolución, la ambición de ciertos políticos surgidos del movimiento armado dentro de territorio

---

de la ruleta), obra que concluye con esta remembranza de su personaje: “No tengo más que acordarme de lo que me sucedió hace siete meses en Roulettenburg, antes de arruinarme definitivamente. ¡Aquel fue un ejemplo de resolución!: lo había perdido todo, todo... Salgo del casino, miro..., todavía se paseaba un florín por el bolsillo de mi chaleco: ‘¡Ah, todavía tengo que comer!’, me dije, pero, apenas hube dado cien pasos, lo pensé mejor y desanduve el camino. Puse ese florín a manque (esta vez fue manque), y realmente se experimenta una sensación particular cuando solo, en un país extranjero, lejos de la patria, de los amigos, no sabiendo si se va a comer aquel día, arriesga uno su último florín, el último, ¡el último! Gané, y veinte minutos más tarde salí del casino con setenta florines en el bolsillo. ¡Es un hecho! ¡He aquí lo que a veces puede significar el último florín! ¡Y si me hubiese dejado abatir, sino hubiese tenido valor para decidirme...? ¡Mañana, mañana todo habrá terminado...!

nacional, combinados con los fenómenos y movimientos moralistas que se vivían del lado estadounidense, convirtieron a la frontera norte en el lugar propicio para el auge de los casinos del lado mexicano, pues la deficiente regulación lo permitía especialmente en Baja California, el mercado y la demanda existía del lado norteamericano y cada vez era más pujante.

*“Lo que los reformadores morales (norteamericanos) no pudieron discernir fue que muchos de los visitantes de San Diego y otros destinos en el suroeste (americano) también querían ver algo más emocionante y "salvaje" en el área, lo que significaba, por supuesto, los establecimientos de “vicio” (cantinas y casinos) en Tijuana y otras ciudades de la frontera mexicana. “Todos los que visitan San Diego deben hacerlo a ‘Tia Juana’, como Stephen Chalmers explica en un artículo del New York Times...”<sup>37</sup>*

La intervención en este lucrativo negocio y otros similares por parte de organizaciones criminales norteamericanas tiene entonces su origen en la prohibición, bastó solo cruzar la frontera para que los miembros de éstas continuaran con ellos.

*“Los californianos dedicados al comercio del licor, la prostitución, los juegos de azar, las peleas de boxeo y las carreras de caballo, al igual que los proclives a la embriaguez, las apuestas y las visitas a burdeles, sofocados por la prohibición en California, con el tiempo encontraron la manera de mantener sus actividades y hábitos en su país o al sur de la frontera<sup>38</sup>.”*

---

<sup>37</sup> “What moral reformers failed to discern was that many of the visitors to San Diego and other destinations in the Southwest also wanted to see something of the region’s more exciting and “wilder” side, which meant, of course, the vice establishments in Tijuana and other Mexican border towns. “All who visit San Diego must ‘do’ Tia Juana,” as Stephen Chalmers explained in a New York Times article ...” Taylor, D. (2002). *The Wild Frontier moves South. U.S. Entrepreneurs and the Growth of Tijuana’s Vice Industry, 1908-1935*. abril 17, 2016, de The Journal of San Diego History & University of San Diego Sitio web: <http://www.sandiegohistory.org/journal/2002-3/frontier.htm>. [Traducción del Autor].

<sup>38</sup> Gómez, J. (2007). *Gobierno y casinos: El origen de la riqueza de Abelardo L. Rodríguez*. México: Universidad Autónoma de Baja California, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, p. 100.

La presencia del crimen organizado norteamericano se hizo patente, incluso uno de los principales jefes de la mafia de ese país estuvo en el casino más famoso de Baja California.

*“El Salón de Oro de Agua Caliente estaba "reservado" casi exclusivamente para un grupo que incluía magnates de negocios, estrellas de Hollywood e incluso gánsteres como Al Capone<sup>39</sup>.”*

De los políticos que se vieron envueltos en el desarrollo de los casinos en Tijuana destaca Abelardo L. Rodríguez, quien aprovechó su gobierno en la Baja California para hacer negocios, lo cual le permitió apoyar al ex Presidente Obregón (1 de diciembre de 1920 al 30 de noviembre de 1924).

*“Para llevar a cabo la operación y expansión de estos negocios (Obregón) requirió créditos y solicitó ayuda a Rodríguez. Durante el verano de 1925, éste le otorgó un préstamo de 6 000 pesos y le consiguió otros dos que sumaron 50 000 dólares. Rodríguez se había enriquecido mientras gobernaba el Distrito Norte de la Baja California, en el periodo 1923-1929, gracias a sobornos que obtuvo de propietarios de casinos<sup>40</sup>”*

Pero Abelardo L. Rodríguez no sólo fue Gobernador de Baja California, sino que llegó, durante el Maximato, a ser presidente de la República (4 de septiembre de 1932 al 30 de noviembre de 1934).

*A principios de agosto de 1927 (Abelardo) Rodríguez se involucró con otro grupo de magnates del juego en un negocio al parecer especulativo, con base en sus terrenos de Tijuana. El día 8 firmó un contrato de arrendamiento del predio llamado Agua Caliente por 75 años. <sup>41</sup>*

---

<sup>39</sup> “Agua Caliente's Salón de Oro (Gold Room) was "reserved" almost exclusively for a group that included business tycoons, Hollywood stars and even gangsters such as Al Capone.” Taylor, D., óp. cit.

<sup>40</sup> Gómez, J. (2002). Poder, Corrupción y Negocios del Grupo Sonorense: La década de 1920. abril 17, 2016, de Universidad Nacional Autónoma de México Sitio web: <http://studylib.es/doc/223188/poder--corrupci%C3%B3n-y-negocios-del-grupo-sonorense--la-d%C3%A9ca>, p.8.

<sup>41</sup> *Ídem.*, p. 133.

Durante esta época los contratos concesión o licencias para establecer casas de juego en Baja California se llevaban a cabo con base en el Reglamento de 1907, como puede apreciarse del Contrato celebrado por el C. Adalberto Tejeda, Secretario de Gobernación como representante del Ejecutivo de la Unión y el C. Juan R. Platt, como apoderado del señor Wirt G. Bowman, para establecer en la ciudad de Zaragoza de Tijuana, Distrito Norte de la Baja California, un Club de Recreación y Deportes del 9 de enero de 1928.<sup>42</sup>

La corrupción no fue el único problema, para la proliferación de las casas de juego, sino también la dificultad para llevar a cabo su supervisión:

*“A pesar de que la corrupción representaba un importante incentivo, no basta para explicar la difusión del fenómeno. Para ello, vale detenerse en otros dos aspectos. En primer lugar, la imposibilidad material e institucional de llevar a cabo la campaña profiláctica. Como se mencionó, el reglamento de juegos de 1907 dejaba abierta la puerta para la instalación de casas en las que podían practicarse determinados juegos. Y, aunque así se estableció en los contratos, en la práctica, resultaba muy complicado controlar el cumplimiento de semejante cláusula.”<sup>43</sup>*

#### d.4) Código Penal de 1929

El 5 de octubre de 1929 se publicó en el DOF el Código Penal para el Distrito y Territorios Federales, el cual entró en vigor el 15 de diciembre de 1929 y, en términos de su artículo segundo transitorio, a partir de esa fecha quedo derogado (sic) el Código Penal de 7 de diciembre de 1871.

En su Título Décimo Segundo De los Delitos Económico Sociales contempló un Capítulo IV De las rifas y loterías (artículos 788 a 794); así como el Capítulo V De los juegos prohibidos (artículos 795 a 810).

---

<sup>42</sup> Véase el DOF del 19 de enero de 1928.

<sup>43</sup> Chenillo, P. (2015). Mercurio contra Baco y Briján. Impuestos a la Industria del Vicio. mayo 5, 2016, de Facultad de Economía, UNAM/ Universidad de Barcelona Sitio web: [http://www.economia.unam.mx/cladhe/registro/ponencias/342\\_abstract.doc](http://www.economia.unam.mx/cladhe/registro/ponencias/342_abstract.doc), pp. 14-y 15.

En este código a diferencia del anterior, se precisaba cuáles eran los juegos prohibidos en su artículo 795:

*“Se declaran prohibidos: los juegos de albuces, ruleta y en general todos aquellos en que se crucen apuestas y la ganancia o pérdida dependa de la suerte o el azar.*

*También se declaran prohibidos: los juegos que, aunque permitidos, sufran modificaciones en sus mecanismos o se apliquen con combinaciones de mero azar.”*

El artículo 796 contemplaba una sanción de arresto por más de cuatro meses y multa de veinte a cuarenta días de utilidad al que tuviera una casa de juego.

En su artículo 797 prohibía tajantemente la celebración de juegos en las plazas públicas, en las calles y en las casas de asignación. En las ferias autorizaba la celebración de juegos permitidos en lugares cerrados, aunque fueran provisionales y se establecieran en las calles, pero siempre que el juego no se ejecutara a la vista del público.

Sancionaba con multa de treinta a noventa días de utilidad al que tuviera una casa de juego prohibido y de veinte a cuarenta días cuando se tratara de los administradores de las casas de juego, los encargados de ellas y sus agentes de cualquier clase que fueran (artículo 798).

Sanciones similares se le aplicarían al que estableciera un juego prohibido en una plaza, calle u otro lugar público, así como a sus administradores, dependientes o agentes en el juego (artículo 799).

De manera similar al código de 1871, salvo en las penas y algún detalle menor, se regulaba lo siguiente:

- Establecía multa de cinco a treinta días de utilidad para los jugadores y espectadores, pero solo si eran aprehendidos en la casa de juego (artículo 800).

- Al que arrendara o subarrendara una casa para que con su conocimiento se estableciera un juego prohibido, una multa igual a cinco meses de renta (artículo 804).
- El artículo 803 contemplaba las penas de multa de quince a treinta días de utilidad y destitución del empleo al funcionario o empleado de la policía que teniendo la obligación de perseguir el juego dejara de hacerlo de manera voluntaria en algún caso, salvo que lo hiciera por interés pecuniario en cuyo caso se aplicaba la pena correspondiente por cohecho.
- Se preveía en el artículo 805 el decomiso del producto e instrumentos del delito.
- Se definía al tahúr de profesión (artículo 806) como aquel al que en el lapso de cinco años (en el código de 1871 el lapso era de un año) se le condenara tres veces por alguno de los delitos previstos en los artículos 796, 798 y 802.

En cuanto a los servidores públicos (sin incluir a los elementos policiacos) las disposiciones de este código si distaban de lo dispuesto por el de 1871:

Contemplaba las penas de multa de treinta a sesenta días de utilidad y destitución del empleo o cargo al funcionario o empleado público que tuviera una casa de juego. Como agravante de cuarta clase de la anterior pena, se contemplaba el supuesto de que el servidor público fuere administrador de la casa de juego, encargado, socio de ella o agente, de cualquier clase que fuera (artículo 801).

En el artículo 802 se contemplaba que además de las sanciones previstas en el artículo 798 los funcionarios o empleados públicos que autoricen un juego prohibido o que concurren a una casa de juego como jugadores o simples observadores quedarán suspensos en su cargo o empleo por seis meses, la primera vez y serán destituidos, la segunda. Los que manejen fondos públicos serán destituidos desde la primera vez.

#### d.5) Disposiciones que deberán de observarse en la explotación de juegos permitidos (1930-1931)

El 12 de diciembre de 1930 se publica en el DOF el Acuerdo del Presidente Pascual Ortiz Rubio por el cual se fijan las disposiciones que deberán de observarse en la explotación de juegos permitidos por la ley.

En este acuerdo se establece que es de la exclusiva incumbencia de la SG la tramitación de las solicitudes para el funcionamiento de los casinos, clubes, centros recreativos y cualquier clase de establecimiento en que se pretenda explotar juegos permitidos por la ley; así como los relativos a las loterías y agencias de lotería de los Estados, rifas, ventas de sorteos, propaganda comercial por venta de sorteos y cualquier otro similar.

Este acuerdo se tuvo por insubsistente mediante el Acuerdo del presidente Ortiz Rubio publicado en el DOF el 11 de junio de 1931 que lo “derogó”.

#### d.6) Código Penal de 1931

El Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en Materia Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal publicado en el DOF el 14 de agosto de 1931 comenzó a regir, en términos de su artículo primero transitorio el 17 de septiembre de 1931, misma fecha en que quedó abrogado el Código Penal del 15 de diciembre de 1929.

Este código en su Título Decimocuarto Delitos contra la economía pública sólo contempló un capítulo III sobre juegos prohibidos, sin contemplar capítulo sobre rifas y loterías como los dos códigos penales anteriores.

Este capítulo estaba integrado por solo tres artículos, del cual destaca el 257:

Artículo 257.- Se impondrá prisión de tres días a seis meses y multa de cien a mil pesos:

I.- A los empresarios, administradores, encargados o agentes de loterías o rifas que no tengan autorización legal. No quedan incluidos en esta disposición los expendedores de billetes o los que hagan rifas sólo entre amigos y parientes, y

II.- A los que tengan o administren casa o local de juego, en el cual se hagan apuestas y la ganancia o pérdida dependan única o principalmente del azar.

III.- A los que de cualquier modo contribuyan a la venta o circulación de billetes o participaciones de loterías extranjeras.

Las características que de este código sobresalen son las siguientes:

- Se conjuntan los delitos de rifas y sorteos con los de juegos prohibidos.
- La definición sobre la ilicitud de los juegos, loterías y rifas se deja a las normas administrativas correspondientes.
- Aunque hace la remisión a las citadas normas administrativas, considera sancionables y, en consecuencia, prohibidos los juegos en que se hagan apuestas y la ganancia o pérdida dependan única o principalmente del azar.

#### d.7) Código Civil 1928-1932

El Código Civil para el Distrito y Territorio Federales en materia Común y para toda la República en materia Federal se publicó en cuatro partes, los días 26 de mayo, 14 de julio, 3 y 31 de agosto de 1928.

Según Cruz Barney<sup>44</sup>: “De acuerdo con su artículo 1° transitorio, la entrada en vigor de este Código sería fijada por el Ejecutivo, estableciéndose por decreto del 29 de agosto de 1932, que entraría en vigor el 1° de septiembre de ese año (sic).”<sup>45</sup>

Las normas de este código que tienen interés para este estudio son las relativas a los contratos aleatorios, en concreto, las relativas a los juegos y las apuestas. Este contrato se regula en el Título Decimosegundo *De los Contratos Aleatorios*, Capítulo

---

<sup>44</sup> Cruz, O. (--). *La Codificación Civil en México: Aspectos Generales*. mayo 5, 2016, de Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM Sitio web: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3082/3.pdf>, p.17.

<sup>45</sup> La publicación del decreto, como señala a pie de página Cruz Barney, efectivamente se realizó en el DOF del 1° de septiembre de 1932. Sin embargo, el decreto estableció en el artículo 1° transitorio del Código Civil reformado que: “Este Código comenzará a regir el 1° de octubre de 1932”.

Primero *Del Juego y de la Apuesta*, de los artículos 2764 a 2773 del citado código, los cuales no han sufrido reforma o adición alguna. De estas disposiciones destacan las siguientes:

*Artículo 2764.- La ley no concede acción para reclamar lo que se gana en juego prohibido.*

*El Código Penal señalará cuáles son los juegos prohibidos.*

*Artículo 2765.- El que paga voluntariamente una deuda procedente del juego prohibido, o sus herederos, tienen derecho de reclamar la devolución del 50% de lo que se pagó. El otro cincuenta por ciento no quedará en poder del ganancioso, sino que se entregará a la Beneficencia Pública.*

*Artículo 2767.- El que pierde en un juego o apuesta que no estén prohibidos, queda obligado civilmente, con tal que la pérdida no exceda de la vigésima parte de su fortuna. Prescribe en treinta días el derecho para exigir la deuda de juego a que este artículo se refiere.*

*Artículo 2768.- La deuda de juego o de apuesta prohibidos no puede compensarse, ni ser convertida por novación en una obligación civilmente eficaz.*

*Artículo 2769.- El que hubiere firmado una obligación que en realidad tenía por causa una deuda de juego o de apuesta prohibidos, conserva, aunque se atribuya a la obligación una causa civilmente eficaz, la excepción que nace del artículo anterior, y se puede probar por todos los medios la causa real de la obligación.*

Como ya se apuntaba supra, la regulación de los juegos tiene su origen en Roma y la contemplada en este Código se inspira claramente en ella.

d.8) Reglamento de Juegos para el Distrito y Territorios Federales del 17 de junio de 1936

En el DOF de esa fecha se publicó el decreto del Presidente Lázaro Cárdenas a través del cual se expidió este Reglamento, en su artículo 1° además de contemplar como juegos permitidos aquellos a que hacía referencia el Reglamento de 1907 del Presidente Porfirio Díaz, se incluían los dados, el pokar, y sus variedades, cunquián,

tute, brisca, ecarté, malilla, panguiandi, paco, tresillo y bridge, carreras de vehículos, carreras de perros, peleas de box, luchas y boxeo; además de las rifas, y loterías de objetos diversos y de dinero.

Los permisos para que se establecieran casas o lugares especiales para practicar esos juegos dentro del Distrito y Territorios Federales eran expedidos por la Secretaría de Gobernación, quien estaba encargada de supervisar su desarrollo.

Se prohibía la entrada de menores de edad a los lugares donde se jugara billar, cartas y dados; así como su establecimiento cercano a escuelas o centros de trabajo.

Se establecían sanciones administrativas (multa y clausura) además de las conductas que constituyeran delito conforme lo previsto por el Código Penal. Este reglamento derogó todas las disposiciones anteriores expedidas en materia de juego, en específico los reglamentos de 1905 y 1907 expedidos por Porfirio Díaz.

Unos días después el presidente Cárdenas modificó este reglamento, mediante decreto publicado el 24 de junio de 1936 en el DOF, en éste se consideró procedente la “abolición absoluta de todos los juegos de cartas y de dados” (la ruleta, el bacará y los albures, ya que estos juegos por su propia naturaleza son colectivos), las razones para ello se sustentaron en la necesidad de combatir con toda energía el vicio del juego, ya que consumía energías humanas sin provecho alguno.

Por lo que en este decreto modificadorio se redujeron los juegos permitidos a: 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.

Se estableció que las rifas y sorteos requerirán previo permiso de la Secretaría de Gobernación y se contempló a la Lotería Nacional.

#### **d.9) Ley Federal de Emergencia sobre Juegos y Apuestas 1942**

El 11 de septiembre de 1942, en plena Segunda Guerra Mundial, el presidente Manuel Ávila Camacho emitió, en el marco de la suspensión de garantías decretada para enfrentar el conflicto armado y la Ley de Prevenciones Generales relativa a esta suspensión, la Ley Federal de Emergencia sobre Juegos y Apuestas.

De las consideraciones que tuvo el entonces presidente de la República para emitir esta norma legal, destacan las siguientes:

*“El libre aprovechamiento del producto del trabajo, garantizado por el precepto constitucional mencionado, permite emplear ese producto aleatoriamente en juegos no prohibidos, pues al respecto ofrece la legislación ordinaria en vigor, un amplio campo de despilfarro, que sólo beneficia a los tahúres profesionales, verdaderos corruptores de la sociedad y frecuentemente extranjeros a quienes nada importa la bancarrota económica del país.*

*En momentos tan graves como los que actualmente vive la Patria, sería censurable lenidad la del Estado, si permitiese la subsistencia de juegos de azar o de apuestas que den lugar a las posibilidades a que se refiere el párrafo precedente, por lo que el Ejecutivo de mi cargo, compenetrado de la urgente necesidad de poner coto a las mismas, ha resuelto restringir la libertad de disposición de que se trata, en todo el territorio nacional, suprimiendo todo juego de azar y toda apuesta, aun tratándose de los de mera habilidad, y sancionando, con las penas más severas, tanto a los infractores directos como a quienes los auxilien, protejan o encubran.”*

Así, el artículo 1° de esta Ley prohíbe en todo el territorio nacional toda clase de juegos de apuestas y de azar.

En su artículo 2 ° establecía que si por la índole de estos juegos (ajedrez, damas y otros semejantes; dominó, dados, boliche, bolos, billar y pelota, ésta en todas sus formas y denominaciones; tiro al blanco; carreras de personas a pie y en sacos; carreras de caballos, de perros de vehículos; luchas y boxeo) se realizarán sorteos, sólo serían permitidos aquellos que por una alta finalidad social fueran autorizados por la Secretaría de Gobernación.

En su artículo 3° prevenía que la autoridad municipal otorgaría los permisos correspondientes e informaría a la Secretaría de Gobernación y a la Procuraduría General de la Nación.

Del artículo 4° al 9° preveía las conductas delictivas en materia de juegos y la competencia del Ministerio Público Federal para su persecución.

Las conductas que se encontraban sancionadas consistían en que los empresarios, administradores, encargados y agentes de loterías o rifas no tengan autorización legal. Asimismo, para los que tengan o administren un garito<sup>46</sup>.

#### d.10) Ley Federal de Emergencia sobre Juegos y Apuestas 1943

El sábado 6 de marzo de 1943, se publica en el DOF una nueva Ley Federal de Emergencia sobre Juegos y Sorteos. Las consideraciones que tuvo el Ejecutivo Federal para ello fueron:

*“Que sin rectificar en lo más mínimo en el que se inspiró la ley mencionada (La Ley Federal de Emergencia sobre Juegos y Sorteos del 9 de septiembre de 1942), es necesario conceder tratamiento distinto a aquellas actividades, especialmente en materia de deportes, que aunque participan de las características de los juegos, sus resultados no dependen del azar, sino de la destreza y preparación deportiva de quienes toman parte de ellas;*

*Que en esta clase de juegos, aun cuando se crucen apuestas, predomina el espíritu deportivo, y su celebración constituye un atractivo para el turismo, especialmente el internacional, con las consiguientes ventajas para el país, no sólo en el orden económico, sino también en el cultural...”*

El texto de esta nueva ley es prácticamente el mismo de la que le precedió de 1942, más que una nueva ley se trató de una reforma, en el artículo primero la prohibición se reduce a toda clase de juegos y apuestas de azar, es decir, se excluye la

---

<sup>46</sup> Garito: Lugar en que se lleven a cabo los juegos declarados prohibidos y en los que se admita a cualquier persona del público a tomar parte en las apuestas (fracción II del artículo 4°).

prohibición de las apuestas en aquellos casos que intervenga la habilidad y destreza.

En los artículos tercero y cuarto se precisan las facultades de la Secretaría de Gobernación. Se mantiene la facultad de las autoridades municipales para otorgar permisos para la celebración de los juegos permitidos; sin embargo, la facultad se centraliza de manera exclusiva en la Secretaría de Gobernación, cuando en ellos medien apuestas o se otorguen premios.

Además, a esa dependencia se le otorga la facultad, también exclusiva, para conceder permisos para el establecimiento de lugares especiales para el desarrollo de los juegos cuando medien apuestas o se otorguen premios. Finalmente, le encomienda la vigilancia de los juegos que autorice, por medio de supervisores o de la autoridad municipal.

En los artículos relativos a lo delitos y su persecución (quinto a décimo) se hacen las adecuaciones para no punir el cruce de apuestas cuando se trate de deportes o juegos no prohibidos.

d.11) Reglamento de Juegos para el Distrito y Territorios Federales de 1947  
El 13 de agosto de 1947 se publicó en el DOF este reglamento, antecedente directo de la Ley Federal del mismo año.

En los considerandos de este reglamento se afirmaba que el Ejecutivo Federal debía “encausar las actividades de los particulares hacia fines de producción útil y en consecuencia prohibirse los juegos de azar y limitar y reglamentarse aquellos cuyos resultados no dependen exclusivamente del azar sino de la destreza y preparación deportiva de quienes toman parte en ellos...”

Por lo anterior, precisa el considerando, reforma el Reglamento de Juegos para el Distrito y Territorios Federales de 22 de junio de 1936.

Así en su artículo 1º prohibía los juegos de azar. Asimismo, enunciaba los juegos que podrían permitirse, en cuya relación se incluía el de dados, tal y como permanece en la ley vigente, situación incongruente con las consideraciones del propio reglamento, pues este juego es de azar puro.

Solo contemplaba infracciones administrativas en su artículo 10 (multa de \$100.00 a \$ 10,000.00, arresto hasta por quince días; así como revocación del permiso y clausura del establecimiento si las infracciones eran graves o frecuentes). Preveía la remisión al Ministerio Público en caso de delito.

#### d.12) Reforma constitucional de 1947

El 29 de diciembre de 1947 se adicionó el texto de la fracción X del artículo 73 constitucional, para quedar en los siguientes términos:

“X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, **juegos con apuestas y sorteos**, instituciones de crédito y energía eléctrica, para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del artículo 28 de la Constitución y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución...”

La iniciativa de diputados del 9 de diciembre de 1947, dada su brevedad, permite ser transcrita en su integridad:

*"Honorable Asamblea:*

*"El poder público tiene obligación de 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 y no simplemente local, tanto desde el punto de vista de la uniformidad de los conceptos generales que deban presidir las disposiciones legales que para el efecto se dicten, como en lo que se refiere a la mayor eficacia en la labor represiva y vigilante de las autoridades;*

*"Con ese propósito, consideramos conveniente se dé competencia al Congreso de la Unión para legislar en toda la República en materia de juegos con apuestas, sorteos y rifas de todas clases, para que sea la Federación la que dicte las leyes y reglamentos que deben regir y, con el auxilio de las autoridades locales organice y mantenga la vigilancia y control de los juegos y rifas que se considere pertinente permitir."*

El mismo 9 de diciembre de 1947, fue aprobado el proyecto de adición constitucional por unanimidad de 103 votos en la Cámara de Diputados, sin discusión alguna. En el Senado se aprobó el 11 de diciembre siguiente también por unanimidad y sin discusión alguna.

Desde entonces la facultad para legislar sobre juegos con apuestas y sorteos corresponde al Congreso de la Unión, la fracción X ha sido reformada nuevamente en varias ocasiones, pero esta materia ha quedado intacta.

La Ley Federal de Juegos y Sorteos se publicó el último día del año de 1947. Con base en esta reforma constitucional y en la expedición de su ley reglamentaria, se ha dicho que el presidente Miguel Alemán tenía ideado realizar la instalación de casinos:

*"Entre los proyectos que nunca se concretaron se encontraba el establecimiento de hoteles de clase mundial que contasen con casinos. Para ello, Melchor Perusquía hizo una gira de tres meses por Europa, para finalmente proponer el Proyecto Acapulco. Asimismo, la Fraccionadora de Terrenos del empresario Alejandro Romero propuso una alianza con la naviera Grace Line que consistía en el establecimiento de una ruta de crucero con destino a un hotel de lujo con casino en la zona costera. Ambos proyectos fueron presentados al presidente, principalmente*

*por los nexos de sus promotores con el grupo cercano a Alemán, específicamente con su secretario particular Rogerio de la Selva, a pesar de que la Ley de Juegos y Sorteos de 1947 prohibía la operación de casinos en México. Al parecer Adolfo Ruiz Cortines desempeñó un papel decisivo en el rechazo de esos proyectos, pues como Secretario de Gobernación decidió no otorgar los permisos correspondientes...<sup>47</sup>*

---

<sup>47</sup> Lemus, E. (2016) Acapulco y el proyecto modernizador alemanista, junio 2, 2017, de Universidad Autónoma Metropolitana. Sitio web: <http://www.revistascientificas.udg.mx/index.php/LH/article/viewFile/4981/4656>, p.217.

## Capítulo 2

### Interpretación de la Ley Federal de Juegos y Sorteos por parte de la Suprema Corte de Justicia (Controversia Constitucional 97/2004)

*“Las interpretaciones constitucionales inocentes no abundan demasiado: un jurista ingenioso podrá hacerle decir a la misma cláusula de la ley suprema blanco o negro, verde o azul, según ese ‘interprete’ guste o el gobernante de turno lo prefiera<sup>48</sup>.”*

*Néstor Pedro Sagües*

#### 2.1. Antecedentes

La adición a la fracción X del artículo 73 de la CPEUM del 29 de diciembre de 1947, que he comentado en el capítulo que antecede, fue el preludio para la emisión de la LFJS que se publicó en el DOF el 31 de diciembre de 1947, dos días después. La iniciativa del Ejecutivo, al igual que la de la adición constitucional, fue realmente breve, en ella se asentó:

*“En uso de las facultades que me concede la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para que el H. Congreso Federal, este en aptitud de cumplir con lo que se preceptúa la fracción III del artículo 65 de la propia Constitución, tengo el honor de iniciar la Ley que establece en toda la República la intervención del Ejecutivo Federal en Materia de Juegos y Sorteos, como consecuencia de la reciente reforma a la fracción X del artículo 73 Constitucional que da competencia al Congreso Federal para legislar en dicha materia.*

*La iniciativa de Ley que elevo a la consideración del H. Congreso de la Unión, contiene substancialmente las mismas disposiciones restrictivas sobre juegos de*

---

<sup>48</sup> Sagües, N. (2006). *La interpretación judicial de la constitución*. Buenos Aires, Argentina: LexisNexis, p. 2.

*azar y juegos con apuestas del Reglamento de Juegos hasta ahora en vigor en el Distrito y Territorios Federales, y señala además, una serie de sanciones a los dueños y participantes en cualquier forma, en empresas de juegos y sorteos que no cuenten con autorización legal, así como a los jugadores y espectadores que concurren a tales centros. Esto se hace con el propósito de combatir el juego no reglamentado, y que en el que permita de forma excepcional, produzca sustanciales rendimientos destinados a beneficiar establecimientos de prevención y asistencia social.<sup>49</sup>”*

El proyecto fue aprobado sin discusión alguna en la Cámara de Senadores por unanimidad de 47 votos. Al pasar a la cámara revisora, es decir, a la Cámara de Diputados, se aprobó por mayoría de 103 votos contra tres, también sin discusión alguna.

## **2.2. Ley Federal de Juegos y Sorteos**

Esta ley que es la actualmente vigente, se compone de un total de veintidós artículos, cinco de los cuales son los transitorios que, dado el paso del tiempo desde su promulgación, casi setenta años, carecen de impacto a estas alturas, por lo que el marco legal en esta materia está constituido por los diecisiete artículos restantes.

La brevedad de esta norma legal, permite su transcripción integral y realizar observaciones, que facilitarán su consulta y darán contexto a los comentarios que se harán sobre la misma y la interpretación que sobre ella realizó el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la CC 97/2004.

*ARTICULO 1o.- Quedan prohibidos en todo el territorio nacional, en los términos de esta Ley, los juegos de azar y los juegos con apuestas.*

---

<sup>49</sup> Iniciativa de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, del 29 de diciembre de 1947, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sistema de Consultas, Normativa Nacional e Internacional, Legislación Federal y de la Ciudad de México, consultable en <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?IdOrd=2568&IdRef=1&IdProc=1>

En su primer artículo la LFJS prohíbe los juegos de azar y los juegos con apuestas, con la salvedad de que esta prohibición será en los términos que el propio ordenamiento determine.

Sobre la naturaleza de los juegos de azar y los juegos con apuestas, desde la sexta época, la propia Primera Sala los había definido<sup>50</sup> en los términos siguientes:

- Por juegos de azar debe entenderse, aquéllos en que uno o varios participantes obtienen un provecho en menoscabo de otros o de los organizadores, dependiendo ello de un evento fortuito, del acaso, y no así de la habilidad o destreza de los jugadores.
- Juegos con apuestas son aquéllos en los cuales, los jugadores, pactan entre sí, en forma previa, la entrega de una cantidad de dinero o de otra cosa, dependiendo ello de la realización, también, de un evento fortuito, imprevisto, o no sujeto a la voluntad o control de los apostadores.

*ARTICULO 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.*

En su segundo artículo establece los juegos que podrán ser permitidos y los enumera, de ellos destaca que en solo dos casos interviene el azar (los dados y el dominó) en uno de manera pura y en el otro se trata de una mixtura de azar y

---

<sup>50</sup> Cfr. Tesis Aislada, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, registro 259038, vol. CXI, segunda parte, p. 31, con rubro *JUEGOS PROHIBIDOS, INEXISTENCIA DEL DELITO DE*.

destreza. Asimismo, prevé como permisible la celebración de sorteos, que por su propia naturaleza son azarosos.

Fuera de los juegos que precisa este numeral, la ley considera prohibidos a los demás.

En otras palabras, puede afirmarse que la Ley contempla a los juegos enumerados en este artículo (ajedrez, damas y otros semejantes; dominó, dados, boliche, bolos y billar; pelota en todas sus formas y denominaciones; las carreras de personas, de vehículos y de animales, y en general toda clase de deportes) como permisibles, es decir, pueden llevarse a cabo siempre y cuando se cuente con el permiso o autorización de la SG y este permiso se otorga precisamente para cruzar apuestas sobre sus resultados, como lo dispone el siguiente artículo, sino la disposición no tendría razón de ser. En consecuencia, todos los juegos que no se encuentran contemplados en este artículo están prohibidos, por supuesto no en cuanto a su realización, sino que se lleven a cabo con apuestas; así como los que a pesar de estar contemplados en este artículo se lleven a cabo sin contar con el permiso de la SG.

*ARTICULO 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.*

En su tercer artículo esta norma legal establece que la reglamentación, autorización, control y vigilancia de los juegos cuando en ellos medien apuestas le corresponderá al Ejecutivo Federal por conducto de la SG. La reglamentación no puede llevarse a cabo por conducto de la citada dependencia, pues la facultad reglamentaria contemplada por el artículo 89 de la CPEUM está reservada para el Poder Ejecutivo, es decir, es una facultad personalísima del presidente de la República, siempre que por reglamentación se entienda la expedición del reglamento de la ley.

De este artículo debe destacarse que las facultades para permitir o autorizar juegos a que hace referencia, se deben reducir a los juegos en que medien apuestas, es

decir, de aquellos juegos permisibles, sean de azar (dados) o de destreza, contemplados en la fracción I del artículo 2° de la Ley, cuando en ellos se pretenda cruzar apuestas, porque en caso contrario no se requiere tal permiso. Asimismo, para la celebración de sorteos se requiere la autorización de la citada secretaría.

El objeto de los permisos de esta dependencia es la autorización para que puedan cruzarse apuestas en los juegos permisibles (los contemplados en la fracción I del artículo 2° de la Ley); así como para que puedan celebrarse sorteos (fracción II del artículo 2° de la Ley). Lo cual significa que en estos permisos se autorizará el cruce de apuestas en juegos o la celebración de sorteos, según sea el caso.

*ARTICULO 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.*

Este artículo prevé la obligación de contar con permiso de la SG para el establecimiento y operación de juegos con apuestas y sorteos; asimismo, le otorga facultades a la citada dependencia para fijar los requisitos y condiciones que deben cumplir los permisionarios en la materia. En otros términos, el permiso será para que quien los obtiene, después de cumplir con los requisitos y condiciones que fije la SG, pueda poner un establecimiento para que las personas que asistan a él apuesten en los juegos autorizados por la licencia o permiso correspondiente, o bien, participen en la celebración de sorteos.

*ARTICULO 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.*

*ARTICULO 6o.- Lo dispuesto en el artículo 5o se aplicará también en relación con los permisos que se concedan para efectuar sorteos, con excepción de los siguientes:*

*I.- Los que realicen las autoridades, instituciones educativas y de beneficencia para dedicar íntegramente sus productos a fines de interés general;*

*II.- Los que se celebren con fines exclusivos de propaganda comercial; y*

*III.- Los que se verifiquen como sistema de ventas y en los que los participantes reciban íntegramente el valor de sus aportaciones en mercancías, efectos u otros bienes.*

El primero de estos artículos, se refiere a los productos provenientes de los juegos (5º) y, el segundo (6º), se refiere a los provenientes de los sorteos. En este segundo caso exceptúa de las participaciones que deben corresponder al Gobierno Federal a los sorteos que lleven a cabo:

- a) Las autoridades, instituciones educativas y de beneficencia para dedicar íntegramente sus productos a fines de interés general;
- b) Con fines exclusivos de propaganda comercial, y
- c) Como sistema de ventas y en los que los participantes reciban íntegramente el valor de sus aportaciones en mercancías, efectos u otros bienes.

Se establece que las aportaciones se destinarán a los establecimientos de Prevención Social y Asistencia que se expresen en los permisos.

La Segunda Sala ha considerado en relación con estas aportaciones, lo siguiente:

- La participación que corresponderá al Gobierno Federal de los productos obtenidos por el permisionario, vulnera el principio constitucional de legalidad tributaria, pues con tal regulación el legislador se limita a establecer cuál es el servicio gravado o hecho tasable que dará lugar al nacimiento de la respectiva obligación tributaria, sin que en tal ordenamiento o en un diverso acto, formal y materialmente legislativo, se regule el procedimiento para

obtener la base gravable y la cuota, tasa o tarifa aplicable, señalando, incluso, que será la propia dependencia la que fije el monto de la participación<sup>51</sup>.

- La relación jurídica que se entabla entre los gobernados y la SG, con motivo de la solicitud de un permiso para celebrar un juego o un sorteo, es de supra a subordinación, en virtud de que el otorgamiento de dicho permiso, queda al arbitrio del órgano estatal competente, se concluye que la referida prestación surge dentro de una relación en la que el Estado acude investido de imperio, de manera que dicha "participación" constituye una contribución, en su especie derecho por servicios, por lo que su regulación sí se rige por los principios de justicia tributaria garantizados en el artículo 31, fracción IV, de la CPEUM<sup>52</sup>.

*ARTICULO 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.*

*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.*

El séptimo artículo regula la vigilancia y control de las actividades permitidas y del cumplimiento de la ley por medio de inspectores adscritos a la SG, así como la

---

<sup>51</sup> Cfr. Tesis Aislada CCVIII/2002, Segunda Sala, Novena Época, registro 185145, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XVII, enero 2003, p. 729, con rubro *JUEGOS Y SORTEOS. EL ARTÍCULO 5o. DE LA LEY FEDERAL RELATIVA QUE FACULTA A LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN PARA SEÑALAR LA PARTICIPACIÓN QUE CORRESPONDE AL GOBIERNO FEDERAL, RESPECTO DE LOS PRODUCTOS OBTENIDOS POR EL PERMISIONARIO, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA.*

<sup>52</sup> Cfr. Tesis Aislada CCIX/2002, Segunda Sala, Novena Época, registro 185144, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XVII, enero 2003, p. 729, con rubro *JUEGOS Y SORTEOS. LA PARTICIPACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 5o. DE LA LEY FEDERAL RELATIVA QUE DEBEN ENTERAR LOS PERMISIONARIOS A LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, CONSTITUYE UNA CONTRIBUCIÓN DE DERECHOS POR SERVICIOS.*

integración de organismos y comisiones con este mismo fin, en los términos del reglamento y de las disposiciones de la citada dependencia.

*ARTICULO 8o.- Se clausurará, por la Secretaría de Gobernación, todo local abierto o cerrado en el que se efectúen juegos prohibidos o juegos con apuestas y sorteos, que no cuenten con autorización legal, sin perjuicio de que se apliquen las sanciones que según el caso correspondan.*

Este artículo contempla la facultad de la SG para clausurar todo establecimiento en que se lleven a cabo juegos prohibidos, juegos con apuestas o sorteos sin su permiso, es decir, prevé tres supuestos para clausurar.

El primer supuesto se refiere a los juegos prohibidos, por estos deberá entenderse aquellos que no se encuentran permitidos por la ley que, aunque parezca una perogrullada, tiene su razón de ser porque se refiere a aquellos que bajo ninguna circunstancia podrán permitirse, por lo que la citada dependencia debe clausurarlos.

Los otros dos supuestos a que se refiere la norma tienen en común que los juegos y sorteos a que se refieren son permisibles y en caso de que los establecimientos que se dediquen a ellos no cuenten con la autorización de la dependencia de marras deberán clausurarse.

Así, el segundo de los supuestos lo constituyen aquellos juegos que son permisibles porque la ley contempla que deben contar con el permiso o autorización para poder realizarse con cruce de apuestas (aquellos previstos en la fracción I, del artículo 2 de la ley).

El tercer y último supuesto, son los sorteos (previstos en la fracción II, del mismo artículo 2).

Este artículo prevé a la clausura como una medida administrativa para evitar que se lleve a cabo el establecimiento de esta clase de locales, pero además prevé que quienes la infrinjan serán sancionados penal o administrativamente según corresponda.

*ARTICULO 9o.- Ningún lugar en que se practiquen juegos con apuestas o se efectúen sorteos, podrá establecerse cerca de escuelas o centros de trabajo.*

El artículo 9 prohíbe el establecimiento de juegos con apuestas y sorteos cerca de escuelas y centros de trabajo, en otros términos, esta norma implica que la autoridad cumpla con la obligación de verificar que los permisos correspondientes no se otorguen si el lugar donde se pretende establecer una negociación de esta naturaleza se encuentra cerca de una escuela o centro de trabajo. Cabe resaltar que el término “cerca” resulta demasiado ambiguo.

*ARTICULO 10.- Todas las autoridades federales, las locales y la fuerza pública cooperarán con la Secretaría de Gobernación para hacer cumplir las determinaciones que ésta dicte de acuerdo con esta Ley.*

Este artículo prevé que todas las autoridades, en especial las de seguridad pública, cooperen con la SG para que se cumplan las determinaciones, que conforme a la ley tome esta dependencia.

*ARTICULO 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.*

A través del artículo 11 se faculta a la SG para autorizar el cruce de apuestas en “espectáculos” en ferias regionales que estén contemplados en el reglamento respectivo. Sin llevar a cabo en este momento un análisis minucioso sobre esta disposición, solo es oportuno preguntarse si podría ser jurídicamente aceptable que, en una ley de juegos con apuestas y sorteos, se pueda establecer la posibilidad de permitir las apuestas en espectáculos, ya lo comentaré con mayor detenimiento.

*ARTICULO 12.- Se impondrá prisión de tres meses a tres años y multa de quinientos a diez mil pesos, y destitución de empleo en su caso:*

Este artículo prevé cuatro conductas que pueden ser sancionadas penalmente con prisión, multa y, en su caso, destitución.

Estas conductas son:

*I.- A los empresarios, gerentes, administradores, encargados y agentes de loterías o sorteos que no cuenten con autorización legal. No quedan incluidos en esta disposición los que hagan rifas sólo entre amigos y parientes;*

Este delito exige calidad específica en el sujeto activo, pues solo podrán cometerlo los empresarios, gerentes, administradores, encargados o agentes de loterías o sorteos.

El delito contempla un elemento normativo indispensable para su comisión, a saber, que se carezca de la autorización legal para llevar a cabo la lotería o sorteo.

Finalmente establece una excluyente de responsabilidad para aquellos que realicen rifas solo entre amigos y parientes.

La interpretación de los tribunales federales sobre esta fracción ha sostenido:

- Que de la exposición de motivos de la iniciativa de la LFJS se advierte que la intención del legislador, al establecer la prohibición de efectuar loterías, juegos y sorteos sin autorización legal, es que se sancione a los dueños y a quienes participen ellos de cualquier forma.
- Que la conjunción copulativa "y" no se refiere a que sólo cometen el ilícito en cuestión quienes tengan todas las características inmersas en tal precepto, sino que se trata de una enumeración.
- Que la sanción punitiva busca abatir, de manera total, el juego no reglamentado, incluyendo a todos los involucrados.
- Que de otra forma continuaría ese negocio en claro detrimento de los rendimientos de los establecimientos destinados a prevención y asistencia social, que cuentan, de forma excepcional, con el permiso correspondiente.
- Que tuvo como finalidad 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.

- Lo anterior se corrobora de la última parte de la fracción I del artículo 12 en estudio, que excluye de la punibilidad a los que hagan rifas entre amigos y parientes, es decir, que no son sancionables quienes de manera esporádica celebran juegos o sorteos, sino que sólo cuando se trate de una organización constituida<sup>53</sup>.
- Que no se advierte el tipo del delito a castigar, pero debe inferirse que se trata, en los términos del artículo 1o. de la propia ley, que quedan prohibidos en todo el territorio nacional los juegos de azar y los juegos con apuestas<sup>54</sup>.
- Que los acreedores a las sanciones a que se refiere la fracción I del artículo 12, son los empresarios, gerentes, administradores, encargados y agentes de loterías y sorteos, que no cuenten con permiso o autorización legal para realizar apuestas<sup>55</sup>.
- La anticonstitucionalidad del artículo 12, fracción I, de la Ley de Juegos y Sorteos, no aparece que exista ni en relación con el artículo 133 de la Carta Magna, ni con ningún otro precepto de la misma<sup>56</sup>.

*II.- A los dueños, organizadores, gerentes o administradores de casa o local, abierto o cerrado, en que se efectúen juegos prohibidos o con apuestas, sin autorización*

---

<sup>53</sup> Cfr. Tesis VIII.2o.18 P, Novena Época, registro 195219, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. VIII, noviembre de 1998, p. 538, con rubro *JUEGOS Y SORTEOS, LEY FEDERAL DE. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 12, FRACCIÓN I.*

<sup>54</sup> Tesis Aislada, Primera Sala, Séptima Época, Registro: 235368, Semanario Judicial de la Federación, vol.83, segunda parte, p.33, con rubro *JUEGOS Y SORTEOS, LEY FEDERAL DE. DELITOS PREVISTOS EN LA FRACCION I DE SU ARTICULO 12.*

<sup>55</sup> Cfr. las tesis aisladas siguientes: Primera Sala, Séptima Época, registro 235958, Semanario Judicial de la Federación, vol. 62, segunda parte, p. 17 con rubro *JUEGOS Y SORTEOS. RIFAS NO DELICTUOSAS*; Primera Sala, Sexta Época, registro 260869, Semanario Judicial de la Federación, vol. XLIX, segunda parte, p. 60, con rubro *JUEGOS Y SORTEOS PROHIBIDOS*; Primera Sala, Sexta Época, registro 261094, Semanario Judicial de la Federación, vol. XLIV, segunda parte, p. 85, con rubro *JUEGOS Y SORTEOS PROHIBIDOS*; Primera Sala, Sexta Época, registro 263100, Semanario Judicial de la Federación, vol. XX, segunda parte, p. 173 con rubro *SORTEOS DELICTUOSOS*; Primera Sala, Sexta Época, registro 263170, Semanario Judicial de la Federación, vol. XIX, segunda parte, p.168, con rubro *JUEGOS Y SORTEOS DELICTUOSOS* y Primera Sala, Sexta Época, registro 263673, Semanario Judicial de la Federación, vol. XV, segunda parte, p. 161, con rubro *SORTEOS SIN AUTORIZACION LEGAL.*

<sup>56</sup> Tesis Aislada, Primera Sala, Sexta Época, registro 263029, Semanario Judicial de la Federación, vol. XXI, segunda parte, p. 191, con rubro *SORTEOS ILEGALES.*

*de la Secretaría de Gobernación, así como a los que participen en la empresa en cualquier forma;*

Este tipo penal también exige una calidad específica en el sujeto activo, que consiste en ser dueño, organizador, gerente o administrador del establecimiento donde se celebren juegos prohibidos o con apuestas.

Asimismo, contempla un elemento normativo indispensable para su comisión, es decir, que no cuenten con el permiso o autorización legal para llevar a cabo los juegos con apuestas.

Además, sanciona a cualquier persona que participe en cualquier forma en la empresa.

Por su parte, en cuanto a esta fracción, los criterios de los tribunales federales han sostenido:

- Que el núcleo esencial del delito previsto y sancionado por el artículo 12, fracción II, de la LFJS, es el cruce de apuestas.
- Que resulta importante la demostración de sus elementos de manera directa y no inferirse a base de presunciones a través de la prueba circunstancial<sup>57</sup>.
- Que el concepto "empresa" que emplea la ley, no es el vulgar aplicable a cualquier actividad humana que se emprende, sino al técnico a que se refieren las leyes mercantiles y civiles y que entre sus características tienen la de su estabilidad o permanencia.
- Por lo anterior, situaciones esporádicas, no quedan incluidas en la fracción que se comenta<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> Tesis VIII.1o.40 P, Novena Época, registro 175107, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. t. XXIII, mayo de 2006, p. 1729, con rubro *DELITO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 12, FRACCIÓN II, DE LA LEY FEDERAL DE JUEGOS Y SORTEOS. SI LAS PRUEBAS EXISTENTES EN AUTOS NO DEMUESTRAN SUS ELEMENTOS ES INAPLICABLE LA PRUEBA CIRCUNSTANCIAL PORQUE LOS HECHOS QUE CONFIGUREN DICHO ILÍCITO SON FÁCILMENTE ACREDITABLES CON PRUEBA DIRECTA.*

<sup>58</sup> Tesis Aislada, Primera Sala, Sexta Época, registro 258856, Semanario Judicial de la Federación, vol. CXXI, segunda parte, p. 31, con rubro *JUEGOS PROHIBIDOS. INTERPRETACION DE LA FRACCION II DEL ARTICULO 12 DE LA LEY FEDERAL DE JUEGOS Y SORTEOS.*

- Cuando los espectadores aprovechando la celebración de un juego lícito, por no estar prohibido ni ser realizado en sí mismo con apuestas, llevan a cabo éstas entre sí, tanto menos, si el juego de apuestas, no juego con apuestas, está catalogado entre los permitidos y sin estar sancionado penalmente, sólo da lugar a la imposición de una sanción administrativa<sup>59</sup>.
- Que la interpretación jurídica de esta disposición legal, exige una organización para que se efectúen juegos prohibidos o con apuestas de manera constante y no esporádica, pues de otra forma el texto de la ley no se referiría a empresas, organizadores, gerentes o administradores, ni a que también se necesite autorización correspondiente para su funcionamiento<sup>60</sup>.
- Que el vocablo "local", que emplea el artículo 12 de la LFJS, equivale a lugar o a cualquier sitio, de tal manera que si el ilícito se practica en la vía pública, tal circunstancia no le quita el carácter de delictuoso<sup>61</sup>.

*III.- A los que, sin autorización de la Secretaría de Gobernación, de cualquier modo intervengan en la venta o circulación de billetes o participaciones de lotería o juegos con apuestas que se efectúen en el extranjero.*

Sobre este delito Jiménez Huerta señala que su razón de ser “no puede ser otra que dichas loterías o juegos con apuestas, por efectuarse en el extranjero, escapan a la vigilancia y control de la SG (art. 7°), así como también a los impuestos que determinen las leyes fiscales y a la participación que de sus productos pudiera corresponder a dicha Secretaría<sup>62</sup>.”

---

<sup>59</sup> Tesis Aislada, Primera Sala, Sexta Época, registro 259052, Semanario Judicial de la Federación, vol. CX, segunda parte, p. 18, con rubro *JUEGOS PROHIBIDOS, INEXISTENCIA DEL DELITO DE*.

<sup>60</sup> Tesis Aislada, Primera Sala, Sexta Época, registro 259802, Semanario Judicial de la Federación, vol. LXXVI, segunda parte, p. 25, con rubro *JUEGOS PROHIBIDOS, ELEMENTOS MATERIALES QUE INTEGRAN EL CUERPO DEL DELITO DE*.

<sup>61</sup> Tesis Aislada, Primera Sala, Sexta Época, registro 261610, Semanario Judicial de la Federación, vol. XXXVIII, segunda parte, p. 60, con rubro *JUEGOS PROHIBIDOS*.

<sup>62</sup> Jiménez, M. (2003). *Derecho Penal Mexicano, T.II (Tomo IV en el original)*. México: Porrúa, p. 271.

*IV.- A los funcionarios o empleados públicos que autoricen juegos prohibidos, los protejan, o asistan a locales en donde se celebren, siempre que en este último caso no lo hagan en cumplimiento de sus obligaciones.*

En el caso de este delito también se exige una calidad específica en el sujeto activo, la cual consiste en ser servidor público. La conducta relativa a la autorización debe ser sobre los juegos prohibidos, en sentido estricto, porque si el servidor público, facultado para ello, otorga permiso sobre los juegos que son permisibles conforme al artículo 2° de la ley, incluyendo los permisos para la celebración de sorteos, resulta claro que tal autorización es jurídicamente factible.

Al respecto, Jiménez Huerta afirma:

“Una interpretación racional del precepto obliga a considerar que la frase ‘autoricen juegos prohibidos’ se refiere a los de azar o suerte, y no también a los de apuesta, pues como éstos, según el artículo 5° (sic)<sup>63</sup> de la Ley, pueden ser autorizados por la SG, la fracción IV en examen no puede proyectarse sobre los funcionarios o empleados que en ejercicio de sus atribuciones los autorizan legalmente<sup>64</sup>.”

La otra opción para que pudiera cometerse este delito, en el caso de la autorización de juegos prohibidos, es que el servidor público carezca de facultades para otorgarla, en cuyo caso, podría configurarse un concurso de delitos.

Por lo que hace a la asistencia a esta clase de locales por parte de servidores públicos, en que se excluye de responsabilidad cuando se haga en ejercicio de sus atribuciones, como señala Jiménez Huerta resulta innecesaria esta aclaración, por ya estar prevista esta excluyente de manera genérica en la fracción V del artículo 15 del Código Penal<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> La referencia debe entenderse al artículo 4°, ya que en este se establece el requerimiento del permiso de la Secretaría de Gobernación para realizar juegos con cruce de apuestas en alguna casa o lugar abierto o cerrado.

<sup>64</sup> *Ídem.*, p. 271.

<sup>65</sup> *Ibidem.*, p. 271.

*ARTICULO 13.- Se aplicará prisión de un mes a dos años y multa de cien a cinco mil pesos:*

*I.- A los que alquilen a sabiendas un local para juegos prohibidos, o con apuestas, o para efectuar sorteos sin permiso de la Secretaría de Gobernación;*

Jiménez Huerta<sup>66</sup> hace una precisión muy acertada sobre este delito: que se trata de una modalidad atenuada de la conducta prevista en la fracción II del artículo 12, pues en esta se tipifica la conducta de los “dueños” de casa o local abierto o cerrado, en que se efectúen juegos prohibidos o con apuestas.

Asimismo, señala que el tipo penal abarcaría tanto a los dueños como a sus representantes que, en su caso, formalicen el contrato de alquiler sobre los locales referidos.

Por su parte, Hernández Romo-Valencia<sup>67</sup>, señala que esta conducta solo debe referirse a quien alquila un local, pues la norma solo se refiere a este, por lo que quien alquile una casa no cometerá delito alguno. Sin embargo, con base en la interpretación de Jiménez Huerta, se puede señalar que esta última afirmación es inexacta porque sí se podría estar cometiendo delito por parte de quien alquile una casa para estos efectos, pues se configuraría el previsto en la fracción II del artículo 12 de la LFJS.

*II.- A los jugadores y espectadores que asistan a un local en donde se juegue en forma ilícita.*

De la lectura más simple de esta fracción, se llega a pensar en el exceso de esta ley al tipificar este delito. Nadie mejor para expresarlo que Jiménez Huerta, quien al respecto hace el siguiente contundente comentario:

*“Si uno de los fundamentos de la ley es evitar los engaños y expoliaciones de que puedan ser objeto por parte de tahúres y truhanes las personas que arriesgan su*

---

<sup>66</sup> Cfr. Jiménez, M. óp. cit. p. 272.

<sup>67</sup> Hernández, P. (2012). *Tratado de Derecho Penal Mexicano Parte Especial Delitos Previstos en Leyes Especiales Tomo II*. México: Tirant Lo Blanch México, pp.470 y 471.

*dinero en lugares donde se juega en forma ilícita, no se justifica que se sancione también a las personas a quien se quiere tutelar, a no ser con base en un puritanismo ajurídico que desvirtúa la ratio de la ley; puritanismo que llega a su máximo cuando en la misma fracción se sanciona también a los ‘espectadores’ que asistan a un local en donde se juegue en forma ilícita<sup>68</sup>.”*

Los tribunales federales que han realizado el análisis de este delito lo han hecho con un criterio bastante benigno en comparación con una posición estricta o a la letra de la ley, así tenemos que han considerado que:

- La existencia del delito no se acredita cuando el cruce de apuestas no se propaga entre los espectadores o asistentes al evento consistente en un juego de billar, sino solamente entre los jugadores, ya que el billar, además de ser un juego permitido por la ley federal mencionada, en él cuenta no el azar sino la destreza, los conocimientos y experiencia de cada jugador<sup>69</sup>.
- La conducta del propio practicante del juego de billar no puede estimarse debidamente encuadrada en este precepto legal, cuyo espíritu tiende a evitar el que se propaguen los cruces de apuestas en forma ilegal<sup>70</sup>.
- Si el juego de ruleta está instalado en la plaza principal del lugar y a la vista de todo el público, sin que en ningún momento las autoridades locales impidan esta actividad, es lógico que quienes asistan a cruzar apuestas lo hacen con la creencia de que ese juego está permitido por las autoridades<sup>71</sup>.
- Es notorio que en numerosas ferias regionales se instalan esa clase de juegos (ruleta), por lo que no puede llegarse al extremo de pretender que los jugadores previamente se cercioren de que existe un permiso para que se

---

<sup>68</sup> Jiménez. M. *óp. cit.* p. 272.

<sup>69</sup> Tesis Aislada, Primera Sala, Séptima Época, registro 234309, Semanario Judicial de la Federación, vol. 175-180, segunda parte, p. 87, con rubro *JUEGOS Y SORTEOS, DELITO PREVISTO EN EL ARTICULO 13, FRACCION II, DE LA LEY FEDERAL DE.*

<sup>70</sup> Ídem.

<sup>71</sup> Tesis Aislada, Primera Sala, Séptima Época, registro 236820, Semanario Judicial de la Federación, vol. 26, segunda parte, p. 21, con rubro *JUEGOS Y SORTEOS, INEXISTENCIA DEL DELITO A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 13, FRACCION II, DE LA LEY FEDERAL DE.*

efectúen esos juegos, dada la publicidad de los mismos y la tolerancia de las autoridades<sup>72</sup>.

- Tratándose de este delito, debió cuidarse de deslindar la participación concreta que a cada detenido se le atribuía, esto es, si todos o sólo algunos jugaban; quienes eran espectadores; quienes tenían la dirección del juego, etc., porque como la responsabilidad es personal tales datos resultaban indispensables para su correcta individualización<sup>73</sup>.

*ARTICULO 14.- Además de las penas señaladas en los artículos precedentes, se aplicará la pena de decomiso de todos los utensilios y objetos del juego y de todos los bienes o dinero que constituyan el interés del mismo. Podrá decretarse, además, la disolución del negocio o sociedad bajo cuyos auspicios se haya cometido el delito.*

Tanto el decomiso como la disolución de la sociedad se encuentran contempladas en el Código Penal Federal<sup>74</sup>, por lo que esta norma se hace completamente innecesaria. Los tribunales federales han acotado los alcances del decomiso previsto en este artículo para acercarlo a los supuestos del Código Penal:

- Únicamente deben decomisarse aquellos utensilios e instrumentos que se acostumbra usar en un juego, sean bienes o dinero, precisamente lo que se está jugando; lo que pone de manifiesto que el decomiso en comento deberá aplicarse respecto de aquellas cosas o bienes que son necesarios para que pueda llevarse a cabo el juego de que se trata, como pueden ser las barajas, gallos, dados, mesas, ruletas, etc., así como cualquier otro bien que constituya el interés del juego, o sea, lo que se esté disputando en el mismo<sup>75</sup>.

---

<sup>72</sup> *Ídem.*

<sup>73</sup> Tesis Aislada, Primera Sala, Quinta Época, registro 294457, Semanario Judicial de la Federación, t. CXXIV, p. 764, con rubro *JUEGOS PROHIBIDOS*.

<sup>74</sup> “Artículo 24.- Las penas y medidas de seguridad son:  
... 8.- Decomiso de instrumentos, objetos y productos del delito...  
16.- Suspensión o disolución de sociedades...”

<sup>75</sup> Tesis Aislada, Novena Época, registro 199614, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. V, enero 1997, p. 451, con rubro *DECOMISO, BIENES QUE SON OBJETO DEL, TRATANDOSE DE LA APLICACION DE LA LEY FEDERAL DE JUEGOS Y SORTEOS*.

- Que el legislador señala la pena de decomiso tanto para los objetos y utensilios, que son necesarios para que se pueda llevar a cabo el juego de que se trata, como para cualquier bien o dinero que constituyan el interés del juego, esto es, que sean precisamente lo que se está disputando en el mismo, trátase de dinero o bienes, y en tal virtud, el decomiso que se haga sobre inmuebles donde se verifiquen jugadas, es violatorio de garantías<sup>76</sup>.

*ARTICULO 15.- No quedan comprendidos en las disposiciones precedentes los juegos que se celebren en domicilios particulares con el único propósito de diversión o pasatiempo ocasional, y que en ninguna forma se practiquen habitualmente, siempre que además no se admitan en los mismos a personas que no tengan relaciones de familia o trato social cercano con los dueños o moradores.*

Los Tribunales Federales en relación con este artículo han precisado:

- Que la ley exceptúa de la penalidad los sorteos o rifas hechos entre "amigos", significa con tal expresión personas unidas por un lazo afectivo más o menos permanente con quienes se efectúa u organiza la rifa; debe en consecuencia diferenciarse entre los amigos y las demás personas con quienes se tiene un trato esporádico y meramente circunstancial, y que dentro del lenguaje llano son designados con el término de "conocidos"<sup>77</sup>.
- Para no ser punible un juego con apuestas, debe realizarse en domicilio particular, en forma ocasional, por pasatiempo o diversión y entre otras personas de la familia o con personas de trato cercano con el dueño o morador<sup>78</sup>.

---

<sup>76</sup> Tesis Aislada, Primera Sala, Séptima Época, registro 236892, Semanario Judicial de la Federación, vol. 18, segunda parte, p.23, con rubro *DECOMISO DE INMUEBLES EN APLICACION DE LA LEY FEDERAL DE JUEGOS Y SORTEOS*.

<sup>77</sup> Tesis Aislada, Sala Auxiliar, Séptima Época, registro 246127, Semanario Judicial de la Federación, vol. 34, séptima parte, p.23, con rubro *JUEGOS PROHIBIDOS*.

<sup>78</sup> Tesis Aislada, Primera Sala, Sexta Época, registro 812495, Informes, informe 1963, p.61, con rubro *JUEGO CON APUESTAS, EXCUSA ABSOLUTORIA (LEGISLACIÓN PENAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA)*.

*ARTICULO 16.- Son los tribunales federales los competentes para aplicar las penas a que se refiere esta Ley.*

Al tratarse de una ley federal las conductas y sanciones previstas en la norma tienen ese carácter, resulta innecesaria esta disposición, pues desde la reforma constitucional al artículo 73 fracción X, del 29 de diciembre de 1947, la materia de juegos con apuestas y sorteos se federalizó.

*ARTICULO 17.- Las infracciones a la presente Ley que no constituyan delitos, a sus reglamentos o a las disposiciones que dicte la Secretaría de Gobernación, serán sancionadas por la misma Secretaría, con multa de cien a diez mil pesos o arresto hasta por quince días, pudiendo revocarse en su caso el permiso y clausurarse el establecimiento si las infracciones son graves o frecuentes. Cuando la infracción sea cometida por los jugadores, árbitros, corredores de apuestas o por cualquiera otra persona que desempeñe funciones en el espectáculo, juego, establecimiento o sorteo de que se trate; podrá sancionarse, además, con suspensión hasta por un año o inhabilitación definitiva para desempeñar la actividad o función respectiva.*

El artículo 17 prevé las sanciones administrativas en caso de infracciones a la ley o a su reglamento, las cuales consisten en:

- Multa de cien a diez mil pesos, montos que se consideran rebasados, por obsoletos.
- El arresto hasta por quince días, tratándose de una norma administrativa el arresto no puede ser mayor a treinta y seis horas, por tanto, si se impusiera una sanción mayor, esta resultaría contraria al cuarto párrafo del artículo 21 de la CPEUM.
- Revocación del permiso y clausura si la infracción es grave o frecuente.

Adicionalmente se prevé la suspensión hasta por un año o inhabilitación definitiva para desempeñar la actividad o función correspondiente para las infracciones cometidas por jugadores, árbitros, corredores de apuestas o cualquier otra persona que intervenga en la realización de los juegos y sorteos.

### **2.3. La controversia constitucional 97/2004**

Ahora bien, los alcances de la LFJS y su interpretación fueron definidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la resolución de la CC 97/2004.

Esta CC, se suscitó con motivo de la expedición del RLFJS publicado en el DOF el 17 de septiembre de 2004, es decir, cincuenta y siete años después de que se promulgara la Ley.

El Pleno llevó a cabo cuatro sesiones los días 15, 16, 18 y 22 de enero de 2007, para resolver la controversia. Al resolver, la Corte realizó una interpretación “sistemática” e “histórica” de la Ley para dirimir esta controversia que fue promovida por la Cámara de Diputados contra la expedición del RLFJS.

a) Interpretación sistemática

La interpretación “sistemática” de la LFJS realizada por el Pleno, para determinar su naturaleza se sustentó en el análisis de sus tres primeros artículos.

Con base en estos artículos, el Pleno llevó a cabo su interpretación “sistemática”, en el considerando séptimo de la sentencia, de la cual destacan los argumentos siguientes:

*“De acuerdo con la transcripción anterior (de la LFJS), este Tribunal Pleno estima que la Ley Federal de Juegos y Sorteos 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, en términos de la ley.*

(...)

*Es decir, de lo anterior se puede concluir que la ley establece un criterio en el sentido de que los juegos no señalados por el propio legislador, se considerarán prohibidos en todo el territorio nacional.*

*Esto es, la Ley Federal de Juegos y Sorteos establece en forma específica y restrictiva e imperativa de qué juegos con apuestas serán permitidos y, residualmente, qué juegos estarán prohibidos por exclusión.*

*De esta forma, se advierte que en aras de tutelar el interés general, el Congreso de la Unión en ejercicio de sus facultades exclusivas 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, aclarando que los juegos que no se especificaran en la citada ley, estarían prohibidos.*

*La ley analizada igualmente establece que corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, la reglamentación, autorización, control y vigilancia de los referidos juegos, cuando en ellos medien apuestas de cualquier clase.*

*(...)*

*Luego, si en la referida ley se ordena que quedan prohibidos en todo el territorio nacional los juegos de azar y los juegos con apuestas, tal prohibición está acotada a los términos de la propia ley, según lo dispuesto en el citado artículo 1o. de ese ordenamiento, es decir, no existe una prohibición absoluta y total, puesto que el artículo 3º., permite la celebración de los juegos, que el propio artículo 2º. señala, 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 revela que fue el propio legislador, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal, el que confió 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, es precisamente el presidente de la República, a través de un reglamento, el que debe regular ese aspecto; reglamento que necesariamente debe estar subordinado a la Ley Federal de Juegos y Sorteos<sup>79</sup>.”*

---

<sup>79</sup> Pleno. (2007). Sentencia dictada en la Controversia Constitucional 97/2004. junio 8, 2016, de Suprema Corte de Justicia de la Nación Sitio web: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=69778>, pp. 98-101.

La interpretación sistemática solo se sustentó en sus tres artículos iniciales, como se ha señalado, aunque en sus conclusiones el Pleno afirma que realizó la interpretación de los artículos 1o., 2o., 3o., 4o., 7o., 8o., 9o., 10 y 11 de la LFJS<sup>80</sup>.

En consecuencia, el análisis de la LFJS realizado por el Pleno, como se puede observar de esta interpretación sistemática y de sus conclusiones (infra), hizo caso omiso de los artículos 5º y 6º; así como de los artículos 12 al 17.

Los artículos 5º y 6º, como se ha señalado, se refieren a las participaciones federales que aparte de los impuestos federales, deberán pagar los permisionarios de los productos que obtengan de esta actividad, estos artículos fueron revisados por el Pleno en el momento que analizó la constitucionalidad del artículo 8 del Reglamento de la LFJS.

Por lo que hace a los artículos del 12 al 17, en estos se encuentra contemplado el régimen sancionatorio, es decir, establece las conductas que constituyen delitos y sus sanciones en materia de juegos con apuestas y sorteos; así como las que pueden dar origen a una responsabilidad administrativa. Estas disposiciones no fueron tomadas en cuenta por la SCJN al resolver la CC que nos ocupa.

La interpretación “sistemática”, deja de serlo, en principio, por no realizar el análisis de todos los artículos que conforman a la LFJS. La LFJS contempla delitos especiales en la materia, y conforme a sus artículos 3º y 4º transitorios derogó implícitamente las disposiciones del capítulo III sobre Juegos Prohibidos del Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en Materia Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal de 1931, ya que previó las conductas sancionadas penalmente.

Sin embargo, fue hasta el 14 de enero de 1985 en que por decreto publicado en el DOF se derogaron formalmente los artículos 257, 258 y 259 del El Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en Materia Común y para toda la República

---

<sup>80</sup> *Ídem.*, p. 112-114.

en Materia del Fuero Federal de 1931, que preveían los delitos de juego prohibido, hasta antes de que entrara en vigor la LFJS.

Se puede afirmar que los delitos contemplados por la LFJS giran en torno al permiso otorgado por la mencionada dependencia del Ejecutivo, es decir, si se tiene permiso para la celebración de los juegos que están permitidos por la Ley no se comete delito alguno, en cambio, si no se cuenta con el permiso se comete una conducta delictiva.

*“La diferencia entre la norma penal y demás normas jurídicas en esta materia radica en la especial gravedad de los medios empleados por la norma penal para cumplir esta misión, y en que sólo interviene o debe intervenir en los casos de ataques muy graves a la convivencia pacífica de la comunidad.<sup>81</sup>”* Factor que fue soslayado y ni siquiera analizado por la Corte.

Ahora bien, el que la LFJS prevea el uso de la herramienta penal para inhibir las conductas que prohíbe y si esto es funcional o no, era propio de la interpretación sistemática porque estas normas continúan vigentes, por tanto, el Pleno debió, por lo menos, contemplarlas al realizar su análisis para esclarecer el sentido de la ley.

En tanto que la norma penal posibilite una mejor convivencia, será funcional; cuando se convierta en perturbadora de esa convivencia será disfuncional.

El propio Derecho Penal ha estudiado los límites que debe tener el poder punitivo del Estado y de ahí ha surgido el Principio de Intervención Mínima:

*“Con el principio de intervención mínima se quiere decir que los bienes jurídicos no solo deben ser protegidos por el Derecho penal, sino también ante el Derecho penal. Es decir, si para el restablecimiento del Orden jurídico violado es suficiente con las medidas civiles o administrativas, son éstas las que debe emplearse y no las penales<sup>82</sup>.”*

---

<sup>81</sup> Muñoz, F. & García, M. (2002). *Derecho Penal Parte General*. Valencia, España: Tirant Lo Blanch, p. 59.

<sup>82</sup> *Ídem.*, p. 79

La pregunta a responder, entonces, es: ¿La LFJS cumple con el principio de intervención mínima?

Para dar respuesta a esta pregunta se debe, en principio, acudir al concepto de bien jurídico para, como lo explica Muñoz Conde, dilucidar si el bien jurídico es de tal entidad, que requiera ser protegido por una norma penal.

*“A la norma penal, igual que a las demás normas jurídicas, le incumbe una función eminentemente protectora. La diferencia entre la norma penal y las demás normas jurídicas radica en la especial gravedad de los medios empleados por la norma penal para cumplir esta misión y en que solo interviene o debe intervenir en los casos de ataques muy graves a la convivencia pacífica en la comunidad.*

*Pero, ¿qué es lo que protege o pretende proteger la norma penal? A esta pregunta responde la mayoría de los penalistas: la norma penal, el derecho penal, protege bienes jurídicos<sup>83</sup>”.*

Así, dada la naturaleza de este trabajo, se puede coincidir con la definición de bien jurídico que nos da un clásico de la dogmática penal, Franz Von Liszt, quien dice:

*“Nosotros llamamos BIENES JURÍDICOS a los intereses protegidos por el Derecho. Bien jurídico es el interés jurídicamente protegido. Todos los bienes jurídicos son intereses vitales del individuo o de la comunidad. El orden jurídico no crea el interés, lo crea la vida; pero la protección del Derecho eleva el interés vital a bien jurídico<sup>84</sup>.”*

Como señalé en el capítulo anterior, los códigos penales de 1871 y 1929 contemplaron a los juegos prohibidos en los “Delitos contra el orden público” y en el título de “los Delitos económico sociales”, respectivamente. Por su parte, el Código Penal de 1931 los ubicó en “Los delitos contra la economía pública”.

---

<sup>83</sup> *Ibidem.*, p. 59.

<sup>84</sup> Von Liszt, F. (2003). *Tratado de Derecho Penal Tomo II*. México: Tribunal Superior de Justicia, Anales de Jurisprudencia, "Colección Clásicos del Derecho", p.2.

De donde surge incertidumbre sobre cuál es el bien jurídico protegido por el legislador cuando tipifica el delito de “juegos prohibidos”. Es el orden público, como señalaba el Código de Martínez de Castro; o la economía social o la economía pública como lo señalaron los códigos de 1929 y 1931, respectivamente.

La doctrina sobre delitos en particular, ha diferido sobre el bien jurídico protegido por el delito de juegos prohibidos. Al respecto, Jorge L. Romo<sup>85</sup> critica que se considere como bien jurídico protegido a la salud pública: “como señalan algunos, aduciendo una probable ludopatía, me parece absurdo”, sin que este autor precise sus fuentes y, finalmente, sugiere -en esos términos- que los bienes jurídicos protegidos por estos delitos son: “el tráfico jurídico y la legalidad por un lado y la Administración Pública, por el otro”.

¿Qué debemos entender por legalidad como bien jurídico que debe tutelarse por el derecho penal? ¿Por legalidad se refiere este autor a la LFJS?

A estas sugerencias y preguntas, se puede responder con las palabras de Jiménez Huerta, quien concluye que el bien jurídico que protegen estos delitos no puede ser la economía pública y que no corresponde a alguno que sea propio del derecho penal.

*“Pero lo que no se percibe, insistimos, es que los juegos prohibidos puedan considerarse como lesivos del bien jurídico de la economía pública. La Ley Federal de Juegos y Sorteos no brinda ningún apoyo a dicha concepción, Creemos que estuvo en lo cierto Carrara cuando afirmó que no reconocía en el juego una objetividad jurídica suficientemente clara para transformar las medidas administrativas en sanciones penales<sup>86</sup>.”*

---

<sup>85</sup> Romo, J. (2003). *Prevención de Lavado de Dinero y Delincuencia Organizada en el Sector Casinos*. México: Ubijus, p. 224.

<sup>86</sup> Jiménez, M., óp. cit., p. 268

Volviendo a la dogmática general, Muñoz Conde nos da elementos sobre cuáles son los factores que deberían tomarse en cuenta para la determinación de los bienes jurídicos en las normas de carácter penal.

*“La determinación de los bienes jurídicos a proteger supone una valoración que, como tal está condicionada históricamente. Los valores que en cada época determina el legislador somete a tutela penal depende no solamente de las necesidades sociales concretas, sino también, y quizás en primera línea, de los conceptos morales dominantes en la sociedad.*

*Ahora bien, esta realidad indiscutible lleva a considerar también como <bien jurídico> los intereses de grupo o clase dominante que no tienen un valor fundamental para los restantes miembros de la comunidad. Se trata aquí de una <perversión> del concepto de bien jurídico. La historia muestra claros ejemplos de esto.*

*La elevación a la categoría de bien jurídico, es decir, de valor respetable y que hay que respetar, de determinadas ventajas o intereses en beneficio de unos pocos y en perjuicio de la mayoría es una forma evidente de mantener el status, de reaccionar a todo lo que signifique progreso y de conservar a toda costa la actual situación. De este modo se abusa del Derecho penal como sistema de represión en defensa de las minorías dominantes<sup>87</sup>...”*

La cita anterior proporciona elementos para considerar que, en el caso de los delitos previstos por la LFJS, el bien jurídico tuvo su origen históricamente en una época en que el juego se veía como una actividad perniciosa y con una percepción negativa dado el ambiente moralista prevaleciente en la época (ver infra interpretación histórica). Asimismo, sirvió para privilegiar con esta prohibición a los pocos a quienes se les otorgó permiso para celebrarlos.

Quizás, en su momento, la LFJS, en especial las disposiciones que contemplan los delitos, cumplieron con el fin de la norma penal en el sentido de la prevención

---

<sup>87</sup> Muñoz, F. & García, M. óp. cit., p. 60.

general, es decir, con el sólo hecho de que la norma prohibiera esas conductas se inhibía su realización, lo cual en términos generales funcionó durante un buen periodo de su vigencia en relación con las salas de sorteos de números y centros de apuestas remotas (casinos), pues existían muy pocos permisos para ello.

En la actualidad, los permisos que existen para esta clase de establecimientos son un total de treinta y siete, los cuales involucran diversos establecimientos. De estos permisos, el más antiguo data de 1955 y hasta hace poco no se encontraba en operación; dos provienen de la década de los setenta; dieciséis fueron expedidos en los noventa y el resto (dieciocho) del año dos mil cinco a la fecha<sup>88</sup>, es decir, con posterioridad a la entrada en vigor del RLFJS, publicado en el DOF el 17 de septiembre de 2004.

Me adhiero a la opinión de Jiménez Huerta en el sentido de que el bien jurídico protegido a nivel penal por la LFJS, bien podría protegerse a través de disposiciones administrativas; sin embargo, no se debe soslayar que la LFJS continua en vigor.

*“Por vía de genérico comentario final cúmplenos insistir en la movediza base y la escasa sustancia antijurídica de los delitos tipificados en la Ley Federal de Juegos y Sorteos y su principal índole administrativa puesta de relieve por el hecho de que sea la falta de “autorización legal” de la Secretaría de Gobernación la que modela la tipicidad de los hechos que los artículos 12 y 13 describen<sup>89</sup>...”*

Si la LFJS utiliza la herramienta penal para inhibir la realización del juego prohibido, en consecuencia, una interpretación sistemática debió contemplar que esta ley considera grave la transgresión a las conductas que castiga (ya que las sanciona penalmente), por lo que la interpretación de su reglamento debió ser en extremo cuidadosa para no contrariar las disposiciones de la ley.

---

<sup>88</sup> Información obtenida de la página de internet de la *Dirección General de Juegos y Sorteos de la Secretaría de Gobernación*, enero 16, 2017, consultable en: [http://juegosysorteos.gob.mx/es/Juegos\\_y\\_Sorteos/Salas\\_de\\_Sorteos\\_de\\_Numeros](http://juegosysorteos.gob.mx/es/Juegos_y_Sorteos/Salas_de_Sorteos_de_Numeros)

<sup>89</sup> *Ídem.*, p. 60.

Asimismo, la interpretación “sistemática” de la LFJS debió contemplar lo previsto por el Código Civil Federal<sup>90</sup>, en especial, lo que establece en relación con que:

- No concede acción para reclamar lo que se gana en juego prohibido.
- Remite al Código Penal para conocer cuáles son los juegos prohibidos, remisión que debe entenderse a la LFJS.
- El que paga voluntariamente una deuda procedente del juego prohibido tienen derecho de reclamar la devolución del 50% de lo que se pagó. El otro cincuenta por ciento se entregará a la Beneficencia Pública.

Por tanto, la concepción de lo que es el juego prohibido, en términos de la LFJS, tiene efectos en el orden civil, por tanto, la interpretación sistemática de esta norma legal no resulta ser tal.

*“... las normas se interpretarán también <en relación con el contexto>. Este es el llamado argumento sistemático. Parte de la idea de que el derecho es un sistema compuesto de diversos subsistemas, dotados cada uno de ellos de cierta unidad interna<sup>91</sup>.”*

En consecuencia, una interpretación “progresiva” del Reglamento (lo cual será materia del capítulo siguiente) que amplía los supuestos del juego permitido, atendería contra el principio de subordinación jerárquica y reserva de ley.

Si bien, estoy de acuerdo, por las razones expuestas, en que la herramienta penal no está justificada para regular los juegos, por ser racionalmente excesiva; también considero que la norma legal debe prevalecer sobre las disposiciones reglamentarias, si estas contemplan supuestos que rebasan a la norma legal. En otros términos, para dejar de tomar en cuenta las disposiciones de la Ley que establecen los delitos en materia de juegos y sorteos deben reformarse o derogarse estos.

---

<sup>90</sup> Estas disposiciones se encuentran contempladas en los artículos 2764 y 2765 del actual Código Civil Federal.

<sup>91</sup> Prieto, L. (2005). Apuntes de Teoría del Derecho. Madrid, España: Trotta, p. 270.

Sin duda las disposiciones de la ley resultan incongruentes entre sí, pues, primeramente, prohíbe los juegos de azar y los juegos con apuestas; para posteriormente, permitir aquellos contemplados por la propia norma legal, para lo cual se requiere contar con el permiso correspondiente por parte de la SG.

En otras palabras, la norma es prohibitiva, pero a la vez es permisiva. Prohíbe todos los juegos que no contemple, sean de azar o con apuesta. Posteriormente, establece un *numerus clausus* de juegos que se pueden permitir (los previstos en su artículo 2) y, finalmente, sanciona la realización de los juegos que la propia ley contempla como permitidos siempre y cuando no se cuente con la autorización de la SG.

La interpretación “sistemática” no es tal, pues deja de apreciar, como se acaba de apuntar, todos los artículos de la Ley, en especial aquellos que se refieren al régimen sancionatorio en la materia. Pero, además, un punto que considero de suma importancia: la diferencia entre juego de azar y juego con apuesta no fue abordada cabalmente.

Esta parte de la discusión, con una lectura cuidadosa de las versiones taquigráficas de las sesiones correspondientes, hace patente los malabares argumentativos a que tuvieron que recurrir los ministros para resolver en los términos que lo hicieron.

En principio la ministra ponente (Sánchez Cordero) clasificó la materia de la ley en tres grandes rubros: *“Esos tres grandes rubros o grupos son los siguientes. a) Los juegos de azar, a los que bien podríamos llamar: juegos sin apuestas. b) Los juegos con apuestas, y c) Los sorteos, que en su caso pueden tener apuestas o no.”*

El proyecto de la ponente fue criticado por el ministro Góngora, en el sentido de que el elemento azar no puede equipararse a juego sin apuesta, para llegar a la conclusión de que el género juego (es lo que regula la ley) puede dividirse en de azar y de destreza.

El ministro Silva no coincidió con el método utilizado en el proyecto y señaló que la Cámara impugnó todo el reglamento, no solo algunos de sus artículos, para concluir que desborda la facultad reglamentaria.

*“...yo creo que en última instancia una declaratoria de inconstitucionalidad, sería, no solamente para algunos capítulos o apartados fundamentales o algunos de ellos, sino para el Reglamento en la tónica general, desde el punto de vista del desbordamiento de la facultad reglamentaría, que ha hecho el poder desde mi punto de vista, el Poder Ejecutivo en la emisión de este Reglamento<sup>92</sup>.”*

Por su parte, el ministro Aguirre coincidió con el ministro Silva, en los términos siguientes:

*“...a mí me encanta Aguascalientes, pero yo creo que el trabajo podrá ser, no sé, modificar la Ley Federal de Juegos y Sorteos, no por la puerta, --para mí, falsa--, del Reglamento, legalizar juegos, excluidos de toda legalización conforme a la ley<sup>93</sup>”.*

La ministra ponente, Sánchez Cordero, pretendió aclarar y defender la posición del proyecto, con resultados, en mi opinión, poco afortunados:

*“No creímos que fuera válida acudir a los diversos significados del lenguaje cotidiano y, tan es así, que cuando hicimos la lectura de esta Ley, con las bases que propusimos o que estamos proponiendo en el proyecto, para nosotros fue lógica y sistemática, porque si se hiciera una lectura de la ley, considerando un significado amplio de los juegos de azar, incluyendo en dicho concepto a los juegos con apuestas; nosotros advertimos que la Ley empieza a tener ambigüedades y contradicciones.*

*Nosotros, en este sistema, pensamos que el Legislador, cuando habla de juegos de azar, necesariamente para que el sistema tenga congruencia y no contradicciones*

---

<sup>92</sup> Pleno. (2007). Sesión enero 16, 2007. Diciembre 15, 2016, de Versiones Taquigráficas Suprema Corte de Justicia de la Nación Sitio web: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2016-10-28/2007ene16\\_0.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2016-10-28/2007ene16_0.pdf), p. 14.

<sup>93</sup> *Ídem.*, p. 22.

*y ambigüedades, se refiere a los juegos sin apuestas, que sería el resultado de la interpretación del lenguaje del propio Legislador y que están prohibidos y solamente se permiten los juegos de azar, que señala la Ley, y que son los enumerados precisamente en la fracción I, del artículo 2º.<sup>94</sup>*

El argumento de la ponente tiene por objeto darle una connotación diferente a la que tiene el juego de azar<sup>95</sup> para no tener que analizar lo que el legislador pretendió al hablar de juegos de azar y juegos con apuestas, porque si se tomara en cuenta el concepto de ambas clases de juego, las conclusiones, como se verá, tendrían necesariamente que ser otras.

El ministro Góngora dio la solución para que el Pleno no tuviera que entrar a esta diferenciación, concluyendo que el objeto de la ley son los juegos, en general, sin hacer el distingo que la ley sí lleva a cabo.

El ministro Azuela llegó a la siguiente contundente conclusión:

*“si yo veo el Reglamento, veo la Ley, pues me parece, perdonen, evidente que se está dando una violación clara a lo que estableció el Congreso, en esta materia<sup>96</sup>.”*

Finalmente, la ministra Luna zanjó el problema de esta diferenciación, a partir de restarle importancia a los juegos con apuestas, señalando que en sí estos no son una clase de juegos, con lo cual en principio podría estarse de acuerdo. Su argumento dice:

*No es la apuesta en un momento dado un criterio de clasificación, sino que la apuesta al final de cuentas puede o no darse dentro de estos juegos y lo que nos importa es si los juegos están o no permitidos por la Ley, y yo creo que si*

---

<sup>94</sup> *Ibidem.*, pp. 23-24.

<sup>95</sup> Este pretendido cambio de significado de lo que es el azar recuerda las palabras de Shakespeare: “¿Por qué no tomas otro nombre? La rosa no dejaría de ser rosa, y de esparcir su aroma, aunque se llamase de otro modo.”

<sup>96</sup> *Ibidem.*, p.27.

*entendemos cuáles son los juegos permitidos por la Ley basta con leer el artículo 2° de la ley correspondiente*<sup>97</sup>.

Efectivamente el juego con apuesta no es una clase de juego, pero sí es el factor determinante de su prohibición, pues el intercambio de dinero, el riesgo y, eventualmente, el ganar o perder la apuesta y obtener un lucro o llevar a alguien a la ruina, es el quid de la regulación, por ello se dice que le resta importancia, como si no fuera el factor más relevante que consideró la ley para la prohibición del juego.

La importancia de la apuesta fue clara cuando el ministro Franco<sup>98</sup> señaló que el juego sin apuesta no es materia de regulación, lo cual fue aprobado por unanimidad de once votos<sup>99</sup>.

El otro factor para la prohibición del juego es precisamente que el juego sea de azar, de ahí la trascendencia en la clasificación de los juegos, el ministro Góngora los clasifica en juegos de habilidad y destreza, mientras que el ministro Aguirre precisa que unos son de azar, otros de destreza pura y varios de ellos son mixtura en que existe, tanto destreza como azar.

Debe destacarse que la única mención que hace la ley a los juegos de azar se encuentra en su artículo 1° en el cual los prohíbe. La única excepción posible entonces es la de los dados contemplada en el artículo 2° de la propia ley, en consecuencia, podría concluirse que todos los demás juegos de azar se encuentran prohibidos si se celebran con apuestas.

A diferencia de los juegos de azar, los juegos con apuesta son mencionados continuamente en la ley: En su artículo 1°, para prohibirlos de manera general, en palabras del Pleno; en el 3°, para señalar que la SG otorgará los permisos cuando en ellos medie cualquier clase de apuesta; en el 4°, para señalar que no podrán establecerse ni funcionar ninguna casa o lugar abierto o cerrado, en que se

---

<sup>97</sup> *Ibidem.*, p. 32.

<sup>98</sup> *Cfr. Ibidem.*, pp. 34-35.

<sup>99</sup> *Cfr. Ibidem.*, pp. 38-39.

practiquen juegos con apuesta; en el 7º, para establecer que esa dependencia vigilará y controlará las casas o lugares abiertos o cerrados donde se practiquen juegos con apuesta; en el 8º, que la SG podrá clausurar dichos establecimientos; en el 9º, en que ningún lugar donde se practiquen juegos con apuestas podrá estar cerca de escuelas, o centro de trabajo; en los artículos 12 y 13 prevé como conductas delictivas las cometidas por los dueños, organizadores, gerentes o administradores de casa o local, abierto o cerrado, en que se efectúen juegos prohibidos o con apuestas, sin autorización de la SG, así como a los que participen en la empresa en cualquier forma y, a los que alquilen a sabiendas un local para juegos prohibidos, o con apuestas, sin permiso de la SG.

Lo anterior se fortalece pues los tipos penales de esta ley, como puede verse, contemplan diferentes conductas relacionadas con los “juegos prohibidos o juegos con apuestas”, aquí la ley ya no se refiere a los juegos de azar.

¿Cuál es la razón? Que los juegos de azar se encuentran prohibidos en forma general y, en especial, sólo podrá ser permitido el juego de dados, porque es el único de esta clase de juegos que se puede autorizar por la SG para que se celebre con el cruce de apuestas.

La apuesta es lo importante para el caso, pues si se celebran juegos de azar en que no se crucen apuestas resultan irrelevantes para efectos de la LFJS, tal y como coincidieron por unanimidad los miembros del Pleno.

En conclusión, lo que regula la ley vigente en la materia son los juegos con apuesta y los sorteos, tal y como lo prevé la norma constitucional que le otorga facultades al Congreso para legislar en esta materia (artículo 73, fracción X).

b) Interpretación histórica

Ahora bien, los principales argumentos de la interpretación "histórica" de la SCJN fueron los siguientes:

*De lo anterior se desprende que la reforma del artículo 73, fracción X, se sustentó en la obligación del poder público para encauzar a la colectividad en actividades útiles que, a su vez, evitaran corromper a la juventud.*

(...)

*Cabe señalar que mientras la reforma constitucional del artículo 73, fracción X, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintinueve de diciembre de mil novecientos cuarenta y siete; la Ley Federal de Juegos y Sorteos fue expedida dos días después, de ello se sigue que la voluntad del Poder Reformador de la Constitución, sin duda, se contiene en dicha ley dada la participación del Congreso de la Unión en el proceso de reforma constitucional referido, lo que se infiere dada la proximidad de la fechas de las publicaciones oficiales.*

(...)

*Del texto de la iniciativa del Ejecutivo antes transcrita -que fue la "exposición de motivos"-, se desprende lo siguiente:*

*a) Que antes de la reforma constitucional a la fracción X del numeral 73 y hasta el momento en que se presentó la iniciativa de la Ley de Juegos y Sorteos, las materias de juegos de azar y la diversa de juegos con apuestas se regulaba en un "Reglamento de Juegos" aplicable no en toda la República, sino solamente en el Distrito y Territorios Federales. De donde se sigue que la finalidad implícita -tanto de la reforma constitucional como de la iniciativa de la Ley Federal de Juegos y Sorteos- fue la de crear un sistema normativo de juegos y sorteos federal, único y que se aplicara uniformemente en toda la República mexicana, así como combatir e inhibir todo juego no reglamentado. Esta aseveración se confirma con la parte del texto de la iniciativa que refiere que el Ejecutivo inicia la "... ley que establece en toda la República la intervención del Ejecutivo Federal en materia de juegos y*

*sorteos, como consecuencia de la reciente reforma a la fracción X del artículo 73 constitucional ..."*

*b) En la iniciativa también se precisó, en esencia, que la iniciativa de ley contiene sustancialmente las mismas disposiciones restrictivas en materia de juegos de azar y juegos con apuestas del "Reglamento de Juegos" anteriormente aplicable sólo al Distrito y Territorios Federales.*

*c) También se precisó que la teleología de la ley era: (I) retomar sustancialmente las mismas disposiciones del otrora "Reglamento de Juegos"; (II) establecer sanciones a los dueños y participantes en cualquier forma en empresas de juegos y sorteos que funcionen sin autorización; (III) regular el comportamiento de jugadores y espectadores que acudan a los negocios de juego; (IV) combatir el juego no reglamentado; y, (V) aprovechar el juego como instrumento que excepcionalmente sirva para producir sustanciales rendimientos que se destinen a beneficiar establecimientos de prevención y asistencia social.*

*En este orden de ideas, siendo evidente que la Ley Federal de Juegos y Sorteos retomó el contenido de los artículos 1º. y 2º. del Reglamento de Juegos para el Distrito y Territorios Federales, modificado el veinticuatro de junio de mil novecientos treinta y seis, vigente en la fecha de emisión de la ley que nos ocupa, que regulaba:*

*(transcribe)*

*De esta transcripción se advierte 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.*

*Otro ordenamiento que debe ser tomado en consideración para la realización de la interpretación histórica y que se encuentra en la misma tónica que el precepto antes transcrito, es el artículo tercero de la Ley Federal de Emergencia sobre Juegos y Apuestas, publicada en el Diario Oficial el seis de marzo de mil novecientos cuarenta*

y tres, también vigente en la fecha de emisión de la actual Ley Federal de Juegos y Sorteos. Dicho precepto indicaba:

*(transcribe)*

*Del artículo antes referido se desprende que previamente a considerar esta materia como federal, correspondía el otorgamiento del permiso a la autoridad municipal en los juegos 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 sería 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 a lo anterior, la parte expositiva de la Ley Federal de Emergencia, hace resaltar la circunstancia de que tratándose de deportes, el resultado del juego que se practique no depende fundamentalmente del azar, sino de la destreza y preparación deportiva de quienes toman parte en el evento, por lo que es permisible autorizar que en ellos se crucen apuestas.*

*De este modo, una interpretación histórica de las disposiciones antes indicadas, lleva a concluir, en relación con la Ley Federal de Juegos y Apuestas, que el artículo 1º. de la actual ley, al igual que las normas que le antecedieron, establece una prohibición general en el sentido de que en el territorio nacional están vedados los juegos de azar y los juegos con apuestas; dicha prohibición admite las excepciones, las que en el caso están señaladas en el artículo 2º. de la vigente Ley Federal de Juegos y Sorteos, mismas excepciones que serán consideradas como los únicos juegos permitidos por la ley, adicionalmente a los sorteos, mismos que también se encuentran permitidos; por tanto, los juegos no comprendidos en el listado de dicho artículo 2º., deben considerarse prohibidos; asimismo, es claro que la reglamentación, autorización, control y vigilancia correspondiente, ha sido conferida al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, la que sólo otorgará los permisos, autorizaciones o licencias correspondientes cuando en los*

*juegos permitidos (o sea los señalados en el artículo 2º.) medien apuestas, así como cuando se trate de sorteos<sup>100</sup> .*

Esta interpretación histórica, también se considera desafortunada por las razones siguientes:

La proximidad entre las publicaciones de la reforma constitucional de la fracción X del artículo 73 y de la LFJS no puede provocar en modo alguno que se infiera que la voluntad del Poder Reformador de la Constitución, “sin duda”, se contiene en dicha ley, pues una reforma constitucional requiere de un proceso diverso y de la intervención de las Legislaturas de los Estados y no sólo del Congreso de la Unión como en el caso de una ley.

El que la reforma constitucional y la ley se hayan expedido prácticamente de manera simultánea solo se explica por el presidencialismo a ultranza imperante en la época.

Esta interpretación “histórica” de la Corte se sustenta en dos ordenamientos: el Reglamento de Juegos para el Distrito y Territorios Federales del 24 de junio de 1936 y en la Ley Federal de Emergencia sobre Juegos y Apuestas del 6 de marzo de 1943.

La interpretación “histórica” resulta inexacta pues soslaya:

- Que la citada norma reglamentaria (Reglamento de Juegos para el Distrito y Territorios Federales del 24 de junio de 1936) abolió de manera absoluta los juegos de “cartas y de dados” (la ruleta, el bacará y los albures, ya que estos juegos por su propia naturaleza son colectivos), es decir, los juegos en que interviene el azar. Tan es así que, de acuerdo con esta norma, solo se permitirían los juegos siguientes: 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

---

<sup>100</sup> Pleno. (2007). Sentencia dictada en la Controversia Constitucional 97/2004. junio 8, 2016, de Suprema Corte de Justicia de la Nación Sitio web: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=69778>, pp. 101-112.

caballos, de perros y de vehículos; luchas y boxeo. Ninguno, como puede observarse, de azar puro.

- Además, de que el Reglamento que se encontraba vigente al momento de expedirse la LFJS, no es al que hace referencia la sentencia de la CC (24 de junio de 1936), sino el publicado en el DOF el 13 de agosto de 1947, el cual, como hemos visto en el capítulo I, establecía expresamente en su considerando que se debían prohibir los juegos de azar, aunque aceptaba el de dados.
- Que la Ley Federal de Emergencia sobre Juegos y Apuestas, tenía su antecedente en la homónima de 1942, en que se prohibió expresamente todo juego de azar.
- Que la Ley de 1943, como se comentó en el capítulo precedente, tuvo por objeto conceder tratamiento distinto para permitir las apuestas en materia deportiva que, aunque participan de las características de los juegos, sus resultados no dependen del azar, sino de la destreza y preparación deportiva de quienes toman parte de ellas.

En consecuencia, estas normas permitían la apuesta en juegos de habilidad y destreza, pero prohibían el cruce de apuestas en los juegos de azar puro.

El Pleno afirmó que la LFJS, con motivo de la reforma constitucional, creó un sistema normativo de juegos y sorteos federal, lo cual afirmaba su iniciativa de ley con referencia al Reglamento de Juegos para el Distrito y Territorios Federales. Sin embargo, estas afirmaciones resultan inexactas, pues esta materia había tenido naturaleza federal por las dos leyes de emergencia, así como por el Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en Materia Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal publicado en el DOF el 14 de agosto de 1931 que contemplaba los delitos de juegos y sorteos.

Por supuesto, pasado el periodo de emergencia con motivo de la Segunda Guerra Mundial, la vuelta a la normalidad implicaba la vigencia del pacto federal y las competencias correspondientes, en consecuencia, de la reglamentación local en

materia de juegos y sorteos. Por tanto, se reformó la CPEUM para federalizar esta materia.

c) Conclusiones de la Suprema Corte

Con base en ambas interpretaciones, la Corte, en cuanto al régimen legal en esta materia, llegó a ocho conclusiones, las cuales, según precisó, provienen de la interpretación de los artículos 1o., 2o., 3o., 4o., 7o., 8o., 9o., 10 y 11 de la LFJS<sup>101</sup>.

Como consecuencia de las imprecisiones e inexactitudes de las interpretaciones sistemática e histórica de la LFJS hecha por el Pleno, sus conclusiones se ven afectadas, por lo que se hacen las observaciones siguientes:

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

Sobre esta conclusión, efectivamente la ley prevé una prohibición general de los juegos de azar y de los juegos con apuestas.

- II. Que de acuerdo con el artículo 2º., fracción I, de la LFJS, 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.

En cuanto a esta conclusión, coincido en que solo se permiten los juegos que enumera, pero esta potestad permisiva se refiere a que en ellos medien apuestas porque este es el factor de relevancia para la ley, de no ser así el parchís y los juegos de niños estarían prohibidos y no podrían celebrarse ni con el permiso correspondiente. Lo anterior, se corrobora con lo dispuesto por el artículo 3º, que le

---

<sup>101</sup> *Ídem.*, p. 112-114.

otorga a la SG facultades para la reglamentación, autorización, control y vigilancia cuando en los juegos medien apuestas.

Así, el juego de pelota, el ajedrez o las damas para llevarse a cabo no requieren permiso de la SG, cuando no se cruzan apuestas. En cuanto a los dados, el permiso se requiere siempre y cuando sea con cruce de apuestas, porque al igual que cualquier otro juego de azar puede realizarse sin autorización alguna, pero a diferencia de los demás este sí podrá realizarse con apuestas porque es el único juego de azar permitido, por supuesto, siempre que cuente con la autorización de la Secretaría de Gobernación.

- III. 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 LFJS.

Debe resaltarse que el Pleno no hace referencia en este punto a la facultad de reglamentación a que se refiere este artículo 3º que, como hemos comentado, no podría llevarse a cabo por conducto de la SG.

Por otra parte, de esta disposición se desprende la facultad de la citada dependencia, en tratándose de juegos cuando en ellos medien apuestas, pues en términos generales los de azar están prohibidos, salvo la excepción ya precisada.

- IV. En este orden, los "juegos de azar" no señalados en el artículo 2º., fracción I, de la LFJS, se consideran prohibidos en todo el territorio nacional.

En cuanto a esta conclusión se insiste que solo hay un juego de azar en esa enumeración que, como he señalado, es el de dados, porque el dominó es una mixtura de azar y destreza. En consecuencia, limitativamente la ley solo prevé este supuesto.

- V. Por otra parte, corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la SG, la reglamentación, autorización, control y vigilancia de los juegos permitidos (que son los mencionados en el artículo 2º., fracción I), cuando en ellos

medién 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.

Más que una conclusión, es la paráfrasis de lo dispuesto por el artículo 3° de la LFJS.

- VI. 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 SG, la que según lo dispone expresamente el artículo 4o. de la LFJS, fijará los requisitos y condiciones que en cada caso concreto deberán cumplirse.

También no se trata de una conclusión en sí, sino de lo que dispone el artículo 4° de la LFJS.

- VII. La SG 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.

Nuevamente, el Pleno está parafraseando, en este caso lo dispuesto por el artículo 8 de la LFJS, sin que contenga conclusión alguna.

- VIII. La SG estará facultada para autorizar en ferias regionales el cruce de apuestas en los espectáculos determinados en el reglamento de la ley.

Finalmente, en relación con la conclusión VIII, referente a que esa dependencia estará facultada para autorizar en ferias regionales el cruce de apuestas en los espectáculos determinados en el reglamento de la ley, si bien, así lo dispone la LFJS, más adelante volveremos a este punto, en relación con la interpretación “progresiva” que el Pleno de la SCJN le dio al término “espectáculos”.

d) Opinión de la Crítica

Las opiniones que la doctrina ha emitido en relación con la sentencia del Pleno de la SCJN emitida en la CC 97/2004 son muy escasas.

Al respecto, Mora Donatto<sup>102</sup> hace las siguientes observaciones sobre la sentencia en relación con la interpretación de la LFJS realizada por el Pleno.

- Un reglamento, norma infra legal, no parece una norma idónea para regular una materia que, de suyo, exige no solo una amplia discusión, sino un amplio consenso social.
- El tema sobre la regulación de los juegos y sorteos es un asunto que no debe resolverse en los tribunales, sino en sede parlamentaria.

Por su parte, Corzo<sup>103</sup> sostiene:

- Quizá la intención que prevaleció fue la de expedir una ley no solo para prohibir los juegos de apuestas y sorteos, sino también para regular los permitidos.
- No sale bien parado nuestro más alto tribunal en consideración que las interpretaciones sistemática e histórica se contraponen.
- Como el legislador no pudo adecuar la realidad a lo jurídico, entonces hay que admitir que le corresponde al Ejecutivo federal hacerlo mediante la expedición de un reglamento, en el entendido que en él se legislará materialmente, pero será aceptado bajo el encanto de una interpretación progresiva.

---

<sup>102</sup> PJF/ SCJN/ IJUNAM, C. (2011). Constitucionalidad del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, Serie Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 54. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 181-213.

<sup>103</sup> Corzo, E. en Mora-Donatto, C. (2010). *Juegos de Azar. Una Visión Multidisciplinaria*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Carlos III de Madrid, Instituto "Fermín Caballero" de Política y Gobernanza, pp. 21-31.

Tanto Corzo como Mora-Donato coinciden en señalar que los argumentos del Pleno son de poca contundencia y que el Reglamento excedía los límites que le impone la Ley.

Coincido con la posición de ambos, por las razones expuestas en este capítulo.

La interpretación “sistemática” e “histórica” se considera insuficiente para llegar a las conclusiones a que arribó el Pleno, y las repercusiones que tuvo en la interpretación del RLFJS, como se verá en el capítulo siguiente.

Sin embargo, debe resaltarse que se realizó un gran esfuerzo argumentativo para realizar esta interpretación de la Ley y sustentar la constitucionalidad de su Reglamento. El propio Pleno lo reconoció:

*“que todo juego diferente de los permitidos por la ley, se considerará excesivo a la ley superior que se reglamenta; sin embargo, debe señalarse también que la valoración de este aspecto debe ser realizada en forma racional, teniendo presente las circunstancias actuales en materia de juegos y sorteos, así como la fecha de promulgación de la ley, en obvio que muchas situaciones no fueron previstas en su momento por el legislador, además que respecto de otras tantas, es factible jurídicamente una actualización a la realidad mediante interpretación progresiva, conservando las ideas del legislador en lo sustancial...”<sup>104</sup>”*

Este párrafo exhibe la incongruencia e inconsistencia de la sentencia, se refiere a “todo juego diferente de los permitidos por la ley”, lo cual en lenguaje llano es todo juego prohibido por la ley, en consecuencia, bajo ninguna circunstancia el reglamento podría autorizarlos, sin que esto fuera contrario a los principios de subordinación jerárquica y reserva de ley, es decir, inconstitucional.

Contrario a lo afirmado en la sentencia, no se conservaron las ideas del legislador en lo sustancial. La Corte utilizó tres métodos de interpretación constitucional que,

---

<sup>104</sup> Considerando octavo en Pleno. (2007). Sentencia dictada en la Controversia Constitucional 97/2004. junio 8, 2016, de Suprema Corte de Justicia de la Nación Sitio web: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=69778>

sin embargo, no la llevaron a buen puerto pues de ellas se denotan los esfuerzos realizados, pero también su incongruencia e inconsistencia.

Sobre los métodos de interpretación constitucional, García Belaunde afirma:

*“No hay ni habrá, en el proceso interpretativo, una solución única y excluyente para cada caso. Lo cual no significa que la interpretación esté librada a la más absoluta arbitrariedad. Por el contrario, ella debe ser razonable, coherente (consigo misma) y consistente (con el resto del ordenamiento jurídico)”<sup>105</sup>.*

El mismo autor concluye:

*En todo caso, lo que importa es que el resultado del proceso interpretativo constitucional sea coherente, guarde concordancia con el texto constitucional y sobre todo ayude a conservar la constitución como texto normativo y como proyecto político<sup>106</sup>.*

---

<sup>105</sup> García, D. (2004). *La Constitución y su dinámica*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 43.

<sup>106</sup> *Ídem.*, p. 62

## Capítulo 3

### Interpretación del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación

*“Desde muy temprano se le veía recorrer el pueblo, aun en los barrios más apartados y miserables, tratando de vender los billetes con una ansiedad que solo era concebible en un moribundo. <<Aquí está la Divina Providencia -pregonaba-. No la dejen ir que solo llega una vez cada cien años.>>”*

**Gabriel García Márquez**

#### 3.1. El Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos

El RLFJS fue publicado en el DOF el 17 de septiembre de 2004, está conformado por 153 artículos más siete artículos transitorios.

Este reglamento fue objeto de la CC 97/2004, como comenté en el capítulo precedente, la SCJN realizó una interpretación sistemática e histórica de la LFJS, para posteriormente realizar el análisis del Reglamento propiamente, en particular, sobre los diversos juegos que contempla, así como los espectáculos que pueden llevarse a cabo en ferias regionales.

En esta primer controversia el análisis estuvo dirigido a resolver dos problemas esenciales: el primero, si el Titular del Ejecutivo había excedido su facultad reglamentaria al regular en la forma que lo hizo los juegos y sorteos, o bien, si cumplió con los principios de subordinación jerárquica y reserva de ley al emitir el reglamento y, el segundo, si el artículo 11 de la LFJS estableció una cláusula habilitante con la cual la SG podría regular los espectáculos que se lleven a cabo en ferias regionales.

Posteriormente, el Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León promovió contra este reglamento la diversa CC 118/2011, por supuestamente invadir sus facultades en relación con la regulación y autorización del uso de suelo.

El RLFJS ha tenido dos decretos de reformas publicados en el DOF: el primero, el 19 de octubre de 2012 y, el segundo, el 23 de octubre de 2013, ambos decretos fueron a su vez, impugnados por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, mediante las controversias constitucionales 123/2012 y 114/2013, respectivamente.

Este es el recuento de las impugnaciones que a nivel CC ha sufrido el RLFJS, en este capítulo se analizará la norma reglamentaria de juegos y sorteos a la luz de las sentencias que fueron emitidas en estos procesos.

### **3.2 Controversia Constitucional 97/2004**

En esta sentencia se sentaron las bases por parte del Pleno sobre la interpretación en la materia, como ya apuntaba *supra*, en esta controversia se realizó la interpretación de la LFJS, la cual serviría para sustentar la propia sentencia en cuanto a la impugnación de los artículos del Reglamento que el Pleno consideró impugnados y, como veremos, proporcionó cimientos a las demás sentencias emitidas en las controversias constitucionales subsecuentes.

En la demanda de esta controversia la Cámara de Diputados reclamó, entre otros, los actos siguientes:

- a) La violación a los artículos 89, fracción I y 49 de la CPEUM, por parte del Poder Ejecutivo porque el RLFJS es contrario a los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica a que está acotada la facultad reglamentaria del Ejecutivo; asimismo, viola el principio de división de poderes, al establecer juegos con apuestas no contemplados por la Ley y especialmente los centros de apuestas remotas.
- b) La creación del Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos excede la facultad reglamentaria, porque la Ley no prevé la existencia de esta autoridad.
- c) Inconstitucionalidad del Reglamento por contemplar los “sorteos instantáneos” por estar protegidos por la normativa en materia de propiedad industrial al estar registrados por la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

Adicionalmente, el Pleno analizó en suplencia de la deficiencia de los conceptos de invalidez:

- d) La constitucionalidad del artículo 8 del Reglamento, relativo a las participaciones a que se refiere el artículo 5 de la Ley.

Estos cuatro puntos serán analizados en el presente apartado, con la aclaración de que por lo que hace al señalado con el inciso a) se dividirá en dos incisos, pues si bien se refieren al mismo tema, la supuesta violación al ejercicio de la facultad reglamentaria y al principio de división de poderes, adicionaré un inciso b) en que analizaré, en específico, el argumento relativo a que esta facultad y principio no sufrieron transgresión por existir una cláusula habilitante en la ley.

Lo anterior, en virtud de que, el Pleno consideró que el artículo 11 de la LFJS contempla esta cláusula habilitante que permite a la SG regular la autorización en las ferias regionales del cruce de apuestas en los espectáculos que determine el RLFJS, como se verá *infra*. Por tanto, al dividir el inciso a) en a) y b) se correrá el contenido de los incisos b) al d), este último que pasará a ser el inciso e).

Cabe anotar que hubo más actos que fueron objeto de impugnación, pero como bien señala Corzo:

*“De manera extraña no encontramos pronunciamiento sobre estos actos reclamados, sólo hay una preocupación en la parte correspondiente por determinar como acto reclamado no la totalidad del Reglamento sino ciertos artículos del mismo<sup>107</sup>.”*

Los actos sobre los que no hubo pronunciamiento por parte del Pleno y que fueron reclamados por la Cámara de Diputados fueron:

- La sustitución de autorizaciones vigentes por nuevos permisos que otorgará la Dirección General Adjunta de Juegos y Sorteos de la SG.

---

<sup>107</sup> Corzo, E. en Mora- Donatto, C. óp. cit., p. 23.

- Las modificaciones a los estatutos, instrumentos u órganos de dirección que tengan que realizar los permisionarios y la obligación de notificar estas adecuaciones a la SG.
- Las obligaciones de hacer que la SG impone 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.
- La obligación de que la información y los formatos que contempla el Reglamento para los permisionarios, deben estar disponibles vía Internet, así como el hecho de que las solicitudes de permiso se presenten por escrito, de acuerdo con los lineamientos dispuestos por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Al respecto, Corzo afirma que, si la impugnación se realizó por la entrada en vigor del RLFJS, estos actos resultaban ser futuros y de realización incierta, por lo que debió haberse emitido un sobreseimiento sobre los mismos<sup>108</sup>, con lo cual se coincide en cuanto a que debió resolverse el sobreseimiento, pero por causa de improcedencia distinta.

Lo anterior, porque la causa de improcedencia consistente en acto futuro e incierto, causal propia del juicio de amparo, no se actualizaba por ser de realización inminente, tal y como lo disponen los artículos transitorios cuarto, quinto y sexto<sup>109</sup> del Reglamento impugnado.

---

<sup>108</sup> *Ídem.*, pp. 23 y 24.

<sup>109</sup> CUARTO. Los permisionarios personas morales que con motivo de la entrada en vigor del presente Reglamento deban llevar a cabo modificaciones a sus estatutos, instrumentos u órganos de dirección, deberán realizar dichas modificaciones y notificar lo conducente a la Secretaría, dentro de los tres meses siguientes a la fecha de entrada en vigor de este Reglamento.

QUINTO. Las obligaciones de hacer a cargo de los permisionarios de hipódromos, galgódromos, frontones, salas de sorteos de números y centros de apuestas remotas, que se deriven de la entrada en vigor del presente Reglamento y deban ser cumplidas por primera vez, serán exigibles a los tres meses de la fecha de entrada en vigor de este Reglamento.

SEXTO. La información y formatos que establece este Reglamento, deberá estar disponible para acceso y consulta de los interesados vía Internet, dentro de los noventa días hábiles siguientes a la entrada en vigor del mismo. Entre tanto, las solicitudes de permiso se podrán presentar en escrito libre de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Por lo que hace a la sustitución de autorizaciones vigentes por nuevos permisos, tampoco resultaría un acto futuro e incierto, porque en términos del artículo tercero transitorio del RLFJS<sup>110</sup>, resultaba ser un acto potestativo de los permisionarios, quienes podrían o no solicitar la sustitución.

La improcedencia de la controversia sobre los cuatro actos mencionados se actualizaría y provocaría el sobreseimiento del juicio de CC por tratarse de actos que no afectan el interés legítimo de la Cámara de Diputados, pues no perjudican en modo alguno sus atribuciones.

Esta causal de improcedencia resulta aplicable en términos de la fracción VIII de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la CPEUM, pues ha sido reconocida jurisprudencialmente<sup>111</sup>, para lo cual debieron analizarse al momento de resolver la controversia.

Cabe señalar, que más allá de ello, el Pleno en el segundo considerando de la sentencia de la CC no tuvo como actos impugnados los señalados, sino solo el artículo quinto transitorio del Reglamento, con apoyo en el artículo 39 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de

---

<sup>110</sup> TERCERO. Los permisos vigentes otorgados con anterioridad a la entrada en vigor de este Reglamento se respetarán en los términos y condiciones en que hayan sido expedidos.

Los permisionarios a que se refiere este artículo podrán solicitar a la Dirección la sustitución de sus autorizaciones por nuevos permisos que se expedirán conforme a las disposiciones del presente Reglamento, los cuales respetarán el plazo y términos del permiso otorgado originalmente.

<sup>111</sup> Jurisprudencia del Pleno P./J. 83/2001, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XIV, julio de 2001, p. 875, de rubro y texto: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, en la tesis número P./J. 71/2000, visible en la página novecientos sesenta y cinco del Tomo XII, agosto de dos mil, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro es "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.", que en la promoción de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio; sin embargo, dicho agravio debe entenderse como un interés legítimo para acudir a esta vía el cual, a su vez, se traduce en una afectación que resienten en su esfera de atribuciones las entidades poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de su especial situación frente al acto que consideren lesivo; dicho interés se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada sea susceptible de causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en la que ésta se encuentre, la cual necesariamente deberá estar legalmente tutelada, para que se pueda exigir su estricta observancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

los Estados Unidos Mexicanos, a pesar de haberse impugnado los cuatro actos de forma expresa.

### a) La violación a los artículos 89, fracción I y 49 de la Constitución

Para abordar el primer punto de impugnación, relativo al exceso del Ejecutivo al ejercer su facultad reglamentaria, la SCJN después de realizar una reseña de lo que significan los principios de separación de poderes y supremacía constitucional, abordó los alcances de la facultad reglamentaria del presidente de la República<sup>112</sup>, de lo que destaca la afirmación siguiente:

*“Así, es competencia exclusiva de la ley, la determinación de qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, a diferencia del reglamento el cuál sólo podrá operar dentro del límite de la ley.”<sup>113</sup>*

Esta afirmación está sustentada en la jurisprudencia<sup>114</sup> del propio Pleno, de rubro y texto siguiente:

***FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES.*** *La facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la*

---

<sup>112</sup> Para lo cual invocó los criterios siguientes: “FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES (Jurisprudencia 2ª./J.47/95, publicada en la página doscientos noventa y tres, Tomo II, septiembre de 1995, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta), “FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, PRINCIPIOS QUE LA RIGEN. (Tesis 2ª./J.29/99, publicada en la página setenta, Tomo IX, abril de 1999, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta) y “FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO. (Tesis publicada en la página mil setecientos sesenta y dos, Tomo CXXV, Cuarta Sala, Quinta Época, del Semanario Judicial de la Federación).

<sup>113</sup> Pleno. (2007). Sentencia dictada en la Controversia Constitucional 97/2004. junio 8, 2016, de Suprema Corte de Justicia de la Nación Sitio web: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=69778>, p. 130.

<sup>114</sup> Jurisprudencia P./J. 30/2007, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, mayo de 2007, p. 1515.

*regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento. El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar. Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.*

La jurisprudencia transcrita tiene relevancia en el caso porque proporciona elementos objetivos para conocer lo qué puede abarcar una norma reglamentaria. Lo que en ciertos puntos, el RLFJS incumplió, pues excede los límites que debe tener una disposición reglamentaria, ya que no se restringe al cómo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, sino que va más allá al versar sobre el qué, quién, dónde y cuándo de esta.

Las conclusiones<sup>115</sup> del Pleno en cuanto a los límites de la facultad reglamentaria del presidente de la República se sustentan en los diversos criterios jurisprudenciales emitidos por el propio Pleno, criterios que coinciden, en términos generales, con las posiciones que la doctrina ha sostenido sobre los límites a esta facultad.

Así, Andrade define al reglamento en los términos siguientes:

*“El Reglamento es también una norma, general, abstracta e impersonal de observancia obligatoria que dicta el Ejecutivo en uso de sus atribuciones, invariablemente subordinada a la ley y para hacer factible el cumplimiento de ésta<sup>116</sup>.”*

Por su parte, Tena Ramírez precisa:

*“Pero a pesar de que no existe en la Constitución un precepto que terminantemente conceda la facultad reglamentaria al Presidente, la necesidad ha obligado a la doctrina y a la jurisprudencia mexicanas a buscar argumentos que justifiquen el ejercicio de una facultad que, como la reglamentaria, es imprescindible en un régimen constitucional<sup>117</sup>.”*

En su oportunidad, Gabino Fraga analiza los dos principios que establecen los límites de la facultad reglamentaria:

*“Un primer principio es el de ‘preferencia o primacía de la ley’ que consiste en que las disposiciones contenidas en una ley de carácter formal, no pueden ser*

---

<sup>115</sup> a) Derivado del artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Poder Ejecutivo Federal está facultado para expedir reglamentos para proveer a la exacta observancia de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión. Lo anterior obedece principalmente al principio de jerarquía de normas. b) Existen limitaciones a la facultad reglamentaria que se concede al Ejecutivo Federal, ya que se le constriñe a expedir normas generales, abstractas e impersonales que tengan por objeto la ejecución de la ley emitida por el Congreso de la Unión desarrollando y completando en detalle sus disposiciones, sin exceder el alcance de sus mandatos o alterar sus disposiciones, ya que es la ley la que lo justifica. c) El Ejecutivo sólo puede hacer uso de esta facultad, cuando así expresamente lo disponga la Constitución y dentro de los límites y atribuciones que la misma autoriza.” (Considerando octavo de la sentencia de Controversia Constitucional 97/2004, p. 131, consultable en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=69778>).

<sup>116</sup> Andrade, E. (2008). Derecho Constitucional. México: Oxford University Press, p. 297.

<sup>117</sup> Tena, F. (1993). Derecho Constitucional Mexicano. México: Porrúa, p. 465.

*modificadas por un reglamento. Este es un principio basado en la autoridad formal de las leyes, reconocida en el inciso f) del artículo 72 de la Constitución, según el cual ‘en la interpretación, reforma, o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación’.*

*El segundo principio es el denominado de ‘la reserva de ley’, que consiste en que, conforme a la Constitución, hay materias que solo pueden ser reguladas por una ley<sup>118</sup> ...”*

Finalmente, Tena concluye sobre los límites a la facultad reglamentaria: *“No puede, pues, el reglamento ni exceder el alcance de la ley ni tampoco contrariarla, sino que debe respetarla en su letra y en su espíritu. El reglamento es a la ley lo que a la ley es a la Constitución, por cuanto la validez debe estimarse según su conformidad con la ley<sup>119</sup>.”*

En conclusión, tanto la doctrina como la jurisprudencia concuerdan en que la facultad reglamentaria del presidente de la República se ve limitada por los principios de subordinación jerárquica y reserva de ley. Por lo que de esta conclusión o afirmación la SCJN realizó un análisis particular de los juegos y sorteos contemplados en el RLFJS para determinar casuísticamente si se adecuaban a los límites de la facultad reglamentaria o, por el contrario, la excedían.

Así, la Corte llevó a cabo el análisis de las diversas modalidades de juegos previstos en el RLFJS<sup>120</sup> de acuerdo con los bloques en que el propio Pleno los dividió, para arribar a lo siguiente:

---

<sup>118</sup> Fraga, G. (2000). Derecho Administrativo. México: Porrúa, p. 107.

<sup>119</sup> Tena, F., óp. cit., p. 468.

<sup>120</sup> Cfr. Considerando octavo de la sentencia de la Controversia Constitucional 97/2004, pp. 114 a 200, consultable en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=69778>

### **a.1) Juegos con cruce de apuestas en Hipódromos, Galgódromos y Frontones**

Estos juegos se encuentran contemplados en los artículos 20, fracción I, así como del 48 al 58 del RLFJS.

Al respecto, el Pleno determinó que estos juegos con cruces de apuestas no exceden al ejercicio de la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal ni violan el principio de división de poderes, en consecuencia, son constitucionales.

Lo anterior, toda vez de que se trata del cruce de apuestas sobre juegos permitidos por el artículo 2º, fracción I, de la LFJS, en el cual expresamente se admiten las carreras de animales y toda clase de deportes.

Para concluir que, si el cruce de apuestas es en hipódromos, evidentemente se trata de una apuesta en carreras de caballos; si es en galgódromos, entonces es una carrera de perros y las apuestas en frontones, se ubican en la clasificación de deportes.

Por tanto, resulta claro que estos juegos son permisibles para celebrarse con cruce de apuestas, pues la Ley les da ese carácter y, una vez que se obtenga la autorización correspondiente de la SG, podrían llevarse a cabo por parte de los permisionarios, con lo cual coincide.

Las restricciones que sobre los permisos para llevar a cabo esta clase de juegos establece el Reglamento son propias de una norma de esta naturaleza y, en consecuencia, no existiría en estos supuestos invasión alguna del Ejecutivo a las facultades legislativas del Congreso de la Unión.

### **a.2) Operación de centros de apuestas remotas**

Regulados por los artículos 20, fracción I, así como del 76 al 90 del RLJS. En términos del artículo 76 de este reglamento, se entiende por centros 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.

El Pleno afirmó que los referidos establecimientos realizan las mismas actividades pero de manera sofisticada, por cuanto hace al cruce de apuestas, que los hipódromos, galgódromos, frontones, así como todo tipo de eventos y competencias deportivas permitidos por la ley (béisbol, fútbol, soccer y americano, tenis, etcétera), con la diferencia de que, mediante instrumentos tecnológicos, 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.

Sin embargo, dice el Pleno, debe reiterarse que el cruce de apuestas en los centros remotos, aunque se realicen por medios tecnológicos, no dejan de versar sobre juegos expresamente permitidos por la LFJS y, por ello, resultan aplicables las mismas disposiciones legales que para los establecimientos en donde se cruzan apuestas respecto de juegos permitidos que se efectúan en el mismo lugar, sin perjuicio de que en el reglamento se puedan establecer las normas necesarias, precisamente, para ajustar la situación prevista por la ley a la realidad práctica<sup>121</sup>.

En sentido contrario a estas consideraciones los ministros Góngora Pimentel y Silva Meza emitieron voto particular<sup>122</sup> en el cual manifestaron su desacuerdo al considerar inconstitucionales estos artículos, en síntesis, por las razones siguientes:

- La existencia de centros de apuestas remotas a través de medios tecnológicos supone claramente una situación novedosa no prevista por el

---

<sup>121</sup> Esta decisión se tomó por mayoría de ocho votos de los ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero y Presidente Ortiz Mayagoitia. Los ministros Góngora Pimentel y Silva Meza votaron en contra.

<sup>122</sup> Cfr. P.JF/ SCJN/ IJUNAM. (2011). Constitucionalidad del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, Serie Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 54. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 117-120.

legislador, que necesita ser regulada forzosamente por este en atención a su formación democrática.

- La posibilidad de realizar apuestas telefónicas y a través de internet puede acarrear graves contrariedades como el lavado de dinero y el enviciamiento masivo.
- Al versar sobre eventos que suceden en el extranjero, estos quedan fuera del control de la autoridad administrativa.
- La prohibición de los juegos de azar fue tema inclusive del Constituyente, 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 pretenda regularse a través de una norma reglamentaria.
- Por la vía reglamentaria se desnaturaliza y desborda el contenido de una ley eminentemente restrictiva que ha sido emitida en el uso de la facultad exclusiva que tiene el Congreso de la Unión.

De las consideraciones del voto particular destacan las relativas al exceso en el ejercicio de la facultad reglamentaria del presidente de la República, pues se trata de una situación en extremo novedosa a lo dispuesto por la ley; además, al desbordar el contenido de la LFJS, esta disposición resulta contraria a las consideraciones y a las conclusiones del Pleno sobre la facultad reglamentaria expuestas en la propia ejecutoria.

Las apuestas remotas se llevan a cabo sobre juegos que se realizan en un lugar distinto de aquel en que se apuesta. Detalle que no es menor pues la LFJS tiene por objeto la reglamentación, autorización, control y vigilancia de los juegos cuando en ellos medien apuestas (artículo 3º), es decir, sobre los juegos con apuestas, no sobre las apuestas en forma independiente.

Podría afirmarse en contrario que la fracción III del artículo 12 de la LFJS, al sancionar a los que, “sin autorización de la Secretaría de Gobernación, de cualquier modo, intervengan en la venta o circulación de billetes o participaciones de lotería o juegos con apuestas que se efectúen en el extranjero”, está implícitamente

permitiendo las apuestas sobre juegos que se realizan en el extranjero con la única condición de que se obtenga el permiso de la referida dependencia<sup>123</sup>.

Sin embargo, de una lectura atenta a esta disposición, se sigue que el juego con apuesta, es decir, conjuntamente (juego y apuesta), se realicen en el extranjero y en México se adquiriera el boleto o participación. Con lo cual resulta claro que el reglamento excede los principios de subordinación jerárquica y reserva de ley, al permitir un supuesto diferente: que se lleve a cabo la apuesta en México sobre un juego que se realiza en el extranjero, resultando irrelevante si el juego es o no permitido por la ley porque excedería la regulación de esta.

Además de que los centros de apuestas remotas resultarían contrarios no solo al artículo 3º de la Ley, sino también de los diversos 4º, 7º, 8º y 9º, del propio ordenamiento al resultar imposible que la SG despliegue sus facultades de vigilancia y control sobre la celebración de los juegos que se lleven a cabo fuera de su jurisdicción.

El reglamento está en realidad estableciendo una modalidad de apuesta sobre juegos, lo cual no se deduce de la Ley, es decir, el reglamento regula: el qué (las apuestas sobre juegos), quién (el permisionario, quien las organiza), dónde (las apuestas se llevan a cabo en los establecimientos autorizados y los juegos en otro lugar dentro del país o en el extranjero) y cuándo (cuando tengan autorización de la SG) de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, con lo cual no sólo regula el cómo, lo que es propio de una norma reglamentaria, sino los elementos esenciales que acabo de enumerar y que corresponde regular a la ley.

---

<sup>123</sup> En este sentido se pronunciaron los Ministros Cossío Díaz: "... pues sí el legislador entendió que en el país se podrían llevar a cabo, juegos y sorteos en el extranjero, y lo único que se tendría que tener en ese caso, es un permiso que es el que expresamente está señalando en este caso el Legislador" y, Franco González Salas: "...que el Legislador sí tuvo en consideración la posibilidad de que se apostara sobre juegos que no se realizaban en el mismo lugar en donde se estaban haciendo las apuestas, si no este precepto no tendría ningún sentido." Pleno. (2007). Sesión Pleno. enero 22, 2007. Diciembre 15, 2016, de Versiones Taquigráficas Suprema Corte de Justicia de la Nación Sitio web: [https://www.scjn.gob.mx/multimedia/versiones-taquigraficas?fecha=11&field\\_vsts\\_instancia\\_target\\_id\\_1=15&page=11](https://www.scjn.gob.mx/multimedia/versiones-taquigraficas?fecha=11&field_vsts_instancia_target_id_1=15&page=11), pp. 24 y 30 respectivamente.

Por todo ello, considero que este supuesto normativo excede los principios de subordinación jerárquica y reserva de ley con lo cual resulta contrario a lo dispuesto por la fracción I, del artículo 89 de la CPEUM.

El Pleno tomó seguramente en cuenta la situación imperante en el sector de juegos y sorteos, pues desde los años noventa, la SG había otorgado permisos para operar lo que denominó como libros foráneos y que, posteriormente, el reglamento llama Centros de Apuestas Remotas. Así, se tiene que de los dieciséis permisos originales que fueron otorgados en la citada década (algunos de ellos fueron modificados con posterioridad y uno revocado), se encuentra que estas autorizaciones llegaron a sumar 177 “libros foráneos” en conjunto para los dieciséis permisionarios<sup>124</sup>.

Las razones de política social de la resolución, pueden deducirse de lo manifestado por el ministro Cossío Díaz en la sesión del Pleno del 22 de enero de 2007:

*“... -y ya estoy en tema de política social- a mí me parece mucho más razonable tener centros con apuestas remotas controlados por la Secretaría de Gobernación, con permisos expedidos y con un sistema de control respecto de juegos prohibidos, que tener a las personas si a esas estuviéramos estableciendo, las condiciones para efectos de estar apostando en el Internet; es decir, me parece que se generan mejores incentivos cuando las personas van a apostar a centro nacionales, aun cuando sea con juegos prohibido o sorteos, juegos permitidos o sorteos permitidos en el extranjero, que, lograr simplemente que se vayan por Internet, con todas las dificultades que cuesta, o que se tiene de controlar toda la red, como se denomine el asunto<sup>125</sup>...”*

---

<sup>124</sup> Esta información la obtuve directamente de los permisos originales consultados en la página web de la Dirección General de Juegos y Sorteos de la Secretaría de Gobernación, la cual se puede consultar en [http://www.juegosysorteos.gob.mx/es/Juegos\\_y\\_Sorteos/Salas\\_de\\_Sorteos\\_de\\_Numeros](http://www.juegosysorteos.gob.mx/es/Juegos_y_Sorteos/Salas_de_Sorteos_de_Numeros), información que sirvió de base para la elaboración del Anexo Estadístico que se encuentra al final de este capítulo.

<sup>125</sup> Sesión Pleno. enero 22, 2007. Diciembre 15, 2016, de Versiones Taquigráficas Suprema Corte de Justicia de la Nación Sitio web: [https://www.scjn.gob.mx/multimedia/versiones-taquigraficas?fecha=11&field\\_vsts\\_instancia\\_target\\_id\\_1=15&page=11](https://www.scjn.gob.mx/multimedia/versiones-taquigraficas?fecha=11&field_vsts_instancia_target_id_1=15&page=11), p. 25.

El Pleno al resolver tuvo “presente las circunstancias actuales”<sup>126</sup>, lo cual pone de manifiesto que en la realidad la SG había rebasado desde los años noventa los límites de la ley para otorgar permisos para apostar sobre juegos que no se llevaban a cabo en el país y que las apuestas no se encontraban permitidas por esta, por lo que con el reglamento se logró regularizarlos.

Al respecto, Corzo señala:

*“Como el legislador no pudo adecuar la realidad a lo jurídico, entonces hay que admitir que le corresponde al Ejecutivo federal hacerlo mediante la expedición de un reglamento, en el entendido que en él se legislará materialmente, pero será aceptado bajo el encanto de una interpretación progresiva. Pero por más progresiva que sea la interpretación, ésta no puede ir en contra del texto y mucho menos suplir el texto, o mejor dicho, suplir al legislador.”<sup>127</sup>*

Pareciera que la SCJN sucumbió a la tentación de resolver el problema que la realidad mostraba, pues a través de esta interpretación progresiva permitió que el Ejecutivo reordenara la actividad de juegos y sorteos, aunque éste se excediera en el ejercicio de su facultad reglamentaria.

*Esta noción (que la Corte es un “tribunal constitucional” \*) posibilita (y, por lo mismo, es una de sus funciones) lo que bien podríamos llamar un decisionismo judicial, es decir, la posibilidad de llegar a cualquier tipo de construcción constitucional a partir de la idea de que se tiene la calidad para hacerlo. Como segunda consecuencia tenemos que la autoasignación facilita el activismo judicial. Es decir, y utilizando*

---

<sup>126</sup> “Ahora bien, en la interpretación preliminar al estudio de fondo se precisó que todos los juegos de azar y juegos con apuestas están prohibidos en territorio nacional, con excepción de los mencionados en el artículo 2, 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; sin embargo, debe señalarse también que la valoración de este aspecto debe ser realizada en forma racional, teniendo presente las circunstancias actuales en materia de juegos y sorteos, así como la fecha de promulgación de la ley, en obvio que muchas situaciones no fueron previstas en su momento por el legislador, además que respecto de otras tantas, es factible jurídicamente una actualización a la realidad mediante interpretación progresiva, conservando las ideas del legislador en lo sustancial y reconociendo el entorno actual.” Considerando octavo de la sentencia de Controversia Constitucional 97/2004, pp. 182 y 183, consultable en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=69778>

<sup>127</sup> Corzo E. en Mora Donatto, C., *óp. cit.*, p. 26.

*cualquiera de los sentidos que suelen atribuirse a esta expresión, conferirle al órgano constitucional la capacidad de reconstruir el problema jurídico y su solución más allá de los estrictos planteamientos de las partes, o superar las restricciones procesales o las interpretaciones comunes, sencillamente porque todas ellas se borran en aras de la posibilidad de actuar por encima de esas categorías<sup>128</sup>.*

\* Esta aclaración es propia.

### **a.3) Salas de sorteos de números**

Siguiendo la misma lógica, en el caso de los sorteos de números, la Corte sustentó que, toda vez que los sorteos en todas sus modalidades se consideraron como constitucionales, era de resolverse<sup>129</sup> que las salas de sorteos de números también eran constitucionales en cuanto a que solo se trataba de hacer operativas las normas de la Ley a las circunstancias actuales, con la cual de manera similar a sus consideraciones en el caso de los centros de apuestas remotas, declaró constitucionales estas salas de sorteos de número, contemplados en la fracción I del artículo 20 del RLFJS, en atención a razones de política social.

La norma reglamentaria precisa que las Salas de Sorteos de números se podrán instalar solo por sociedades mercantiles que cuenten con el permiso de la SG<sup>130</sup> y en conjunto con los Centros de Apuestas remotas<sup>131</sup>.

Me pregunto ¿cuáles son los sorteos de números que pueden llevarse a cabo en estas Salas? La respuesta la da el Reglamento en sus artículos 76 y 124. Si bien el segundo de estos numerales se refiere a varias clases de sorteos en las cuatro

---

<sup>128</sup> Cossío, J. (2002). *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*. México: Fontamara; p. 174.

<sup>129</sup> Esta determinación la tomó el Pleno de la Corte por unanimidad de los diez ministros presentes en la sesión del 22 de enero de 2007 en que se resolvió la controversia constitucional 97/2004, no estuvo presente el ministro Azuela, por licencia concedida.

<sup>130</sup> Artículo 20, fracción I del Reglamento.

<sup>131</sup> Artículo 77 del Reglamento.

fracciones que lo conforman, las dos últimas fracciones describen los sorteos que se permiten en las salas de sorteos de números.

Lo anterior, porque el artículo 76 remite expresamente al sorteo previsto en la fracción IV (sorteo de números predeterminado por el participante) del artículo 124 para su celebración en Salas, mientras que sobre la fracción III el último párrafo de este artículo hace expresa mención de que este sorteo (de números en tarjetas con números predeterminados) solo se celebrará en Salas de Sorteos de números.

En consecuencia, estas fracciones describen lo que se entiende por esta clase de sorteos. Veamos:

*ARTÍCULO 124.- Los sorteos de símbolos o números son aquellos en los que los participantes adquieren una dotación de algunos de dichos caracteres y resulta ganador aquél o aquellos participantes que sean los primeros en integrar o completar la secuencia de los símbolos o números sorteados, de acuerdo con la mecánica particular del sorteo.*

*Los sorteos a que se refiere el presente artículo podrán ser los siguientes:*

*III. Sorteo de números en tarjetas con números preimpresos. Consiste en el sorteo que se lleva a cabo mediante la venta al público de tarjetas preimpresas en papel o soporte electrónico con números seleccionados en forma aleatoria. El participante señala los números que aparecen en ésta y que son a la vez obtenidos mediante la extracción al azar de esferas numeradas. Los números sorteados se difunden habitualmente a través de un tablero electrónico u otro dispositivo idóneo para hacerlo del conocimiento de los asistentes.*

*El ganador del sorteo será la primera o primeras personas que completen su tarjeta con los números publicados en el tablero. Asimismo, recibe un premio la o las personas que bajo el mismo procedimiento sean el primero o primeros en completar*

*los números que aparecen en una de las líneas de la tarjeta adquirida y lo hagan del conocimiento público, según se haya establecido en la mecánica del sorteo. Cabe igualmente la distribución de premios a otras combinaciones ganadoras siempre que lo establezca el reglamento del permisionario aprobado por la Secretaría. Los ganadores obtienen un premio en efectivo si coinciden los números necesarios, el cual podrá ser variable con relación al costo de las tarjetas y al número vendido de éstas, y*

*IV. Sorteo de números predeterminados por el participante. Consiste en el sorteo que se lleva a cabo en centros de apuestas remotas, mediante la venta de tarjetas o soporte electrónico bajo el mismo principio que la modalidad descrita en la fracción anterior, con la diferencia de que el participante selecciona y anota voluntariamente una combinación de números, y su selección se compara con el resultado del sorteo para determinar si es o no el ganador.*

*La modalidad de sorteo señalada en la fracción III de este artículo, exclusivamente podrá practicarse, previa autorización de la Secretaría, en Salas de Sorteos de Números.*

De la lectura de las fracciones transcritas se deduce la mecánica del llamado sorteo de números, pero ¿Cuál es su naturaleza? ¿Es un juego o es un sorteo? ¿Cuál es la diferencia específica entre ambos conceptos?

Ni en la sentencia de la CC ni en la discusión sobre el tema se encuentra algún análisis para dar respuesta a las preguntas anteriormente planteadas. Las consideraciones de la sentencia se redujeron a señalar:

*“Toda vez que todos los sorteos están permitidos por el artículo 2º, 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 toda clase de sorteos o 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 ni división de poderes<sup>132</sup>.*”

Se llama sorteo, luego entonces, está permitido.

Debe reconocerse que la línea divisoria entre los denominados sorteos de números y el juego azaroso es muy tenue, pues ambos conceptos se relacionan. A fin de tratar de dilucidar de qué estamos hablando acudamos al Diccionario de la Lengua Española, el cual proporciona las definiciones siguientes:

**Juego.** *Del lat. iocus.*

*2. m. Ejercicio recreativo o de competición sometido a reglas, y en el cual se gana o se pierde. Juego de naipes, de ajedrez, de billar, de pelota.*

**Juego de azar.**

*1. m. juego cuyo resultado no depende de la habilidad o destreza de los jugadores, sino exclusivamente de la suerte; p. ej., la lotería.*

**Sortear.** *Del lat. sors, sortis 'suerte'.*

*1. tr. Someter a alguien o algo al resultado de los medios fortuitos o casuales que se emplean para fiar a la suerte una resolución.*

**Lotería.** *Del fr. loterie.*

**lotería de cartones**

---

<sup>132</sup> Considerando octavo de la sentencia dictada en la controversia constitucional 97/2004, p. 200, consultable en la página electrónica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=69778>

*1. f. Juego de mesa en que gana el jugador que antes completa los números de su cartón por coincidir con los que se han ido sacando por sorteo.*

**Rifa.** *De la onomat. rif.*

*1. f. Juego que consiste en sortear algo entre varias personas.*

**Bingo.** *Del ingl. bingo.*

*1. m. Juego de azar semejante a la lotería en el que cada jugador debe completar los números de su cartón según van saliendo en el sorteo, y en el que gana el que antes completa todos.*

Si comparamos estas definiciones con las contempladas por las fracciones III y IV del artículo 124 del Reglamento de la LFJS, tendremos que los juegos que contempla el reglamento son la lotería de cartones o el bingo, que de acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española son un juego de mesa o un juego de azar (semejante a la lotería), respectivamente. En consecuencia, podría pensarse que no son sorteos y al tratarse de juegos de azar estarían prohibidos, aunque no se soslaye su parecido.

Pero, para mayor complicación la LFJS en algunos de sus numerales (3º y 12, fracción I) se refiere a la lotería como equivalente o especie de sorteo; asimismo, se refiere a las rifas (12, fracción I), como una especie de sorteo.

Como puede verse los conceptos resultan equívocos y, a través de ellos, no es posible dar respuesta a los cuestionamientos planteados sobre todo para delimitar de forma tajante la diferencia específica entre juego y sorteo. A lo que se puede llegar, en todo caso, es a afirmar que los sorteos son la especie y los juegos el género.

Ante esta ambigüedad la norma reglamentaria tiene que acudir necesariamente a definir esta clase de sorteos, con lo cual parecería que el ejercicio de la facultad reglamentaria fue acorde con lo que dispone la Ley y, en consecuencia,

constitucional. Pero, cabe preguntarse: ¿Todo lo que el reglamento denomine sorteo, por ese solo hecho, es acorde con la Ley? ¿Es propio de la facultad reglamentaria definir lo qué es un sorteo para incluirlo como una actividad permisible por la ley? ¿Estas definiciones no exceden la facultad reglamentaria? ¿Si el bingo es un juego de azar no está prohibido por la ley (aunque se le denomine sorteo)?

En conclusión, aunque puede afirmarse que la línea que los distingue es muy delgada, considero que la norma reglamentaria está regulando supuestos novedosos de dudosa ubicación en el concepto de sorteo.

Por lo que se puede concluir que, el reglamento está en realidad definiendo elementos esenciales que corresponde regular a la ley, pues define, lo que debe entenderse por *Sorteo de números en tarjetas con números preimpresos y Sorteo de números predeterminados por el participante*, lo cual no se deduce de la norma legal, es decir, el reglamento regula: el qué (esta clase de sorteos como los denomina el reglamento), y el dónde (en los centros de apuestas remotas) con lo cual no sólo regula el cómo, lo que de acuerdo con la jurisprudencia es lo propio de la norma reglamentaria.

En otros términos, la realidad se había impuesto, la LFJS había sido sobrepasada por la SG pues había permitido salas de sorteos de números con la emisión de un permiso otorgado desde el 18 de diciembre de 1997<sup>133</sup>, a través del cual autorizó “la operación y explotación de la captación de apuestas en (18) dieciocho locales cerrados bajo el sistema denominado ‘Libros Foráneos’ y la captación de ‘Rifas’ y Sorteos de números en todos ellos.”

Sin embargo, la autorización de salas de sorteos de número se detonó con la emisión del RLFJS, solo en los años 2005 y 2006 la SG autorizó mediante la emisión de nueve permisos el establecimiento de 276 de estas salas<sup>134</sup>.

---

<sup>133</sup> El 19 de diciembre de 1997 también se otorgó otro permiso para operar 31 centros de apuestas remotas con salas de sorteos de número. Sin embargo, este permiso fue revocado el 24 de octubre de 2014 según informa la página de la Dirección General de Juegos y Sorteos, marzo 27, 2017, consultable en la siguiente liga: [http://juegosysorteos.gob.mx/es/Juegos\\_y\\_Sorteos/Salas\\_de\\_Sorteos\\_de\\_Numeros](http://juegosysorteos.gob.mx/es/Juegos_y_Sorteos/Salas_de_Sorteos_de_Numeros)

<sup>134</sup> Véase el Anexo Estadístico.

**a. 4) Sorteos celebrados por personas físicas y morales constituidas conforme a las leyes de los Estados Unidos Mexicanos**

Estos sorteos que se encuentran contemplados por los artículos 20, fracción IV, así como del 91 al 137 del RLFJS.

El Pleno razonó que toda vez que todos los sorteos están permitidos por el artículo 2º., fracción II, de la LFJS y que la propia ley faculta a la SG para expedir los permisos o autorizaciones correspondientes, es claro que toda clase de sorteos o 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 ni de división de poderes.

Por tanto, consideró constitucionales las siguientes modalidades: Sorteos con venta de boletos, sorteos sin venta de boletos, sorteos instantáneos, sorteos en sistemas de comercialización, sorteos de símbolos o números y sorteos transmitidos por medios de comunicación masiva.

**b) Cláusula habilitante. Cruce de apuestas en ferias**

El cruce de apuestas en ferias regionales se encuentra reglamentado por los artículos 20, fracciones II y III, así como del 59 al 75 del RLFJS.

El Pleno consideró que este cruce de apuestas guarda relación con el artículo 11 de la LFJS. El cual dispone:

*"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, dice el Pleno, establece que la SG, 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.

Además, sustenta el Pleno<sup>135</sup> que, es claro que el artículo 11 antes reproducido, contiene una cláusula habilitante en términos del criterio del Tribunal Pleno CLÁUSULAS HABILITANTES. CONSTITUYEN ACTOS FORMALMENTE LEGISLATIVOS<sup>136</sup>.

En consecuencia, afirma la Corte, el Poder Legislativo ha conferido en el artículo 11 de la LFJS, a la SG, facultades normativas especiales para que dicha dependencia, tratándose de ferias regionales, pueda autorizar el cruce de apuestas en los espectáculos que determine el reglamento, y esos espectáculos se definen en el artículo 63 del reglamento.

Sobre esta solución Mora-Donatto apunta:

*“El tópico más espinoso de la resolución fue tal vez el del cruce de apuestas en ferias regionales regulados en los artículos 20, fracción 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 como permitir que dichos juegos y sorteos no permitidos por la ley, además, se cruzaran apuestas<sup>137</sup>.”*

Así, el Pleno se pregunta si la cláusula habilitante, a que hace referencia, será abierta o se encontrará limitada a lo previsto en el artículo 2° de la LFJS; esto es, a que se trate además de juegos permitidos por la ley. O bien, si se tratará de un caso especial donde no es aplicable la limitante del artículo 2° de la LFJS.

---

<sup>135</sup> Sentencia de la controversia constitucional 97/2004, p. 185-187

<sup>136</sup> Tesis aislada del Pleno P. XXI/2003, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XVIII, diciembre de 2003, p. 9.

<sup>137</sup> PJF/ SCJN/ IJUNAM. (2011). *Constitucionalidad del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos*, Serie Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 54. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, p. 206.

En la sesión del 18 de enero de 2007, el Pleno determinó que se trataba de una cláusula habilitante abierta, es decir, que el Reglamento podría contemplar y regular los espectáculos en que se permite el cruce de apuestas<sup>138</sup>.

Para cerrar su argumento el Pleno señaló 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.

Y utiliza como sustento lo dispuesto por el artículo 59 del propio RLFJS, al señalar: que 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 aplican las prohibiciones o limitantes de los primeros artículos de la LFJS y, en este caso especial, será facultad de la SG autorizar el cruce de apuestas en estas ferias, y 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 dicha actividad resulta ser un espectáculo, entonces cobrarán aplicación 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 1 y 2 de la misma ley federal según lo antes dicho.

De la posición contraria a considerar que el artículo 11 de la LFJS contiene una cláusula habilitante abierta, destaca la esgrimida por el ministro Aguirre, quien en

---

<sup>138</sup> En la sesión del 18 de enero de 2007 se resolvió por mayoría de siete votos que la cláusula era abierta; en sentido contrario, votaron los ministros Aguirre, Cossío, Azuela y Valls, consultable en la versión taquigráfica pp. 45 y 46 en: [https://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver\\_taquigraficas/2007ene8.pdf](https://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver_taquigraficas/2007ene8.pdf)

su voto particular<sup>139</sup> argumentó que debería considerarse cerrada, en atención a lo siguiente:

- El Congreso de la Unión tiene facultad para legislar en toda la República sobre juegos con apuestas y sorteos (artículo 73, fracción X).
- La facultad para legislar sobre espectáculos no corresponde al Congreso de la Unión, al no encontrarse establecida a su favor, por lo que en términos del artículo 124 de la Carta Fundamental, constituye una facultad residual de las entidades federativas.
- El artículo 11 de la ley otorga facultades a la SG 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 el artículo 1º. de la propia ley.
- Si bien todo juego puede ser un espectáculo, no todo espectáculo puede ser un juego, lo que confirma que debe acotarse la autorización.
- El espectáculo, entendido como 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.

Como mencioné el sustento para que la Corte declarara constitucionales el cruce de apuestas en ferias regionales se basa en lo dispuesto por el artículo 11 de la LFJS, del cual deduce una cláusula habilitante abierta para que la SG autorice el cruce de apuestas en estas ferias en los espectáculos que determine el reglamento.

La facultad otorgada al Congreso de la Unión por la CPEUM en su artículo 73, fracción X, se refiere a legislar en materia de “juegos con apuestas y sorteos” por lo

---

<sup>139</sup> Cfr. PJF/ SCJN/ IJUNAM. (2011). *Constitucionalidad del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos*, Serie Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 54. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México., pp. 134-139.

que, como lo sustenta el ministro Aguirre, el regular espectáculos no está dentro de las facultades del congreso federal.

Sin embargo, adicionalmente lo que, desde mi óptica, resulta dudoso y que constituye el argumento toral que le dio sustento a la constitucionalidad del reglamento en relación con estos espectáculos, es que a través de una cláusula habilitante la LFJS de 1947, confiera a la SG facultades normativas especiales, para que, tratándose de ferias regionales, dicha dependencia pueda autorizar el cruce de apuestas en los espectáculos que determine el RLFJS. Me explico.

El argumento de la SCJN se resume en la siguiente tesis de jurisprudencia<sup>140</sup> que tuvo su origen en la ejecutoria dictada en la CC 97/2004 que nos ocupa:

**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 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,*

---

<sup>140</sup> Jurisprudencia P./J. 140/2009 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XXXI, enero 2010, p.1623.

*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.*

Como puede apreciarse, la jurisprudencia se sustenta en la tesis aislada<sup>141</sup> del Pleno **CLÁUSULAS HABILITANTES. CONSTITUYEN ACTOS FORMALMENTE LEGISLATIVOS**, de esta tesis se deducen los rasgos que estas cláusulas habilitantes deben contener:

- Son recientes pues han surgido en los últimos años, por el gran desarrollo de la actividad del Estado.
- Con el objeto de que el Poder Ejecutivo enfrente eficazmente situaciones dinámicas y altamente especializadas ha sido necesario dotar a funcionarios ajenos al Poder Legislativo de atribuciones de naturaleza normativa.
- Lo anterior, dio origen al establecimiento de mecanismos reguladores denominados "cláusulas habilitantes".
- Las cláusulas habilitantes son actos formalmente legislativos a través de los cuales el legislador habilita a un órgano del Estado, principalmente de la

---

<sup>141</sup> P. XXI/2003, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XVIII; diciembre 2003, p.9.

administración pública, para regular una materia concreta y específica, precisándole bases y parámetros generales.

- La adopción de esas cláusulas tiene por efecto esencial un fenómeno de ampliación de las atribuciones conferidas a la administración, las cuales le permiten actuar expeditamente dentro de un marco definido de acción, susceptible de control a través del principio de legalidad.
- 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.

De los rasgos anteriores, cabe preguntarse, si las cláusulas habilitantes son recientes, ¿Cómo es posible que el legislador haya contemplado una hace setenta años en la LFJS?

La tesis se refiere a los últimos años, pero a qué época concretamente. Sin pretender hacer una investigación exhaustiva que escaparía al objeto de esta investigación, se puede afirmar que las cláusulas habilitantes no datan de la época en que se expidió la LFJS, por lo siguiente:

La primera tesis<sup>142</sup> que localicé sobre este tema proviene de la séptima época, del amparo en revisión 167/86, cuyo ponente fue el entonces Magistrado Góngora

---

<sup>142</sup> Séptima Época, registro 248139, Semanario Judicial de la Federación, volumen 205-216, sexta parte, p. 464, cuyo rubro y texto son: SECRETARIOS DE ESTADO. SUS FACULTADES NORMATIVAS CUANDO SON AUTORIZADOS POR EL LEGISLADOR PARA CREAR NUEVAS REGLAS DE DERECHO. CLAUSULAS HABILITANTES Y LOS LIMITES DE SU EJERCICIO. En términos del artículo 89, fracción I, de la Constitución, los secretarios de Estado no participan de la facultad reglamentaria. Sin embargo, el gran desarrollo de la actividad administrativa en los últimos años ha provocado una transformación de este estado de cosas debido a la inserción en algunos cuerpos legales de cláusulas delegatorias de facultades normativas generales en favor de quienes hasta entonces no estaban dotados de ellas, en particular, de los secretarios de Estado. Se están en presencia de una cláusula de este género cuando a través de una norma formalmente legislativa o reglamentaria, el Congreso de la Unión o el presidente de la República, respectivamente, habilitan a un órgano de la administración para regular una materia concreta y específica, sea que ésta haya sido objeto de regulación con anterioridad o que no lo haya sido, de acuerdo con los principios y lineamientos contenidos en la propia norma habilitante. Sin prejuzgar sobre la constitucionalidad de tales cláusulas habilitantes (asunto ajeno a este fallo), parece claro que su adopción por parte del legislador ordinario tiene por efecto esencial y primario un fenómeno de ampliación de las atribuciones conferidas a la administración en sus relaciones con los gobernados, al permitirle actuar en materias que antes le estaban vedadas, con el consecuente

Pimentel. Por cierto, que en este primer criterio se precisó que no se prejuzgaba sobre la constitucionalidad de las cláusulas habilitantes, además que se les consideró como delegatorias, lo cual posteriormente sería refutado por el Pleno en la jurisprudencia P. XII/2002. Con lo anterior, a nivel contencioso el tema sobre la cláusula habilitante se ha debatido en las instancias federales desde hace aproximadamente treinta años.

Lo que se ha dado en llamar cláusula habilitante está íntimamente relacionado con el concepto de leyes marco o cuadro. Para conocer las leyes marco que dan origen a las cláusulas habilitantes, podemos recurrir a Acosta Romero, quien nos dice sobre esta clase de leyes, lo siguiente:

*“El fenómeno de la Ley Marco, como más adelante lo expreso, es relativamente reciente. Nació en Francia escasamente hace sesenta años y ha sido trasplantado a nuestro país, desde hace treinta aproximadamente.”<sup>143</sup>*

La razón por la que afirmo que las cláusulas habilitantes están íntimamente relacionadas con las leyes marco radica en que esta clase de leyes son las que han utilizado estas cláusulas para permitir que el Ejecutivo y sus dependencias se encarguen de reglamentar temas que en principio parecen ser propios de la ley y no de un reglamento.

Para mayor claridad, acudamos nuevamente a Acosta Romero:

*“Los autores coinciden en describir a las ‘Leyes Cuadro o Marco’ en la tendencia a modificar, a atemperar el principio de división de poderes. Se trata sostienen, de retirarle la rigidez a dicho principio para impedir las etapas lentas del proceso legislativo o conferirle más dinamismo y creatividad del órgano Ejecutivo. No se*

---

quebrantamiento del principio clásico de división de poderes. Por este motivo, adquiere especial relevancia el control jurisdiccional sobre las normas producidas en ejecución de dichas autorizaciones, control que puede realizarse atendiendo a los límites formales (competencia, procedimiento y jerarquía) o materiales (principios generales de derechos, reserva de ley y garantías individuales) de la propia habilitación.

<sup>143</sup> Acosta, M. (mayo-agosto 1992). Las Leyes Marco y su Impacto en la Seguridad Jurídica. marzo 4, 2017, de Revista de la Facultad de Derecho de México, Universidad Nacional Autónoma de México. Sitio web: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/183/dtr/dtr1.pdf>, p. 9.

*pretende mediante las ‘Leyes Cuadro’, evitar la creatividad legislativa, sino únicamente sentar las bases de la materia que se pretende regular. Su expedición, su breve enunciativo contenido y las amplias facultades complementarias concedidas al Ejecutivo, hacen que su utilización se califique de ‘Ampliación de la facultad reglamentaria’ (Rivero), ‘Extensión excepcional del poder reglamentario’ (Laubaderé), ‘Evicción del Parlamento como Órgano Legislativo’ (Prélot) y ‘Tentativa de fortalecimiento del Ejecutivo’ (Duverger).<sup>144</sup>”*

Este autor, nos proporciona datos concretos sobre los antecedentes de las leyes marco y, en consecuencia, sobre las cláusulas habilitantes, pues menciona que en México surgieron desde hace treinta años por lo que, dado que este estudio se realizó en 1992, la referencia en cuestión implicaría que a principios de los años sesenta surgieron estas figuras en el ámbito nacional.

Así, Acosta Romero anota que esta clase de leyes tuvieron su origen en Francia y como antecedente los “Decretos-Ley” expedidos a partir de 1926, a través de los cuales el Parlamento francés expresamente autorizaba al gobierno a legislar, en un inicio de manera excepcional y, posteriormente, de manera frecuente. Esta autorización del Parlamento tiene su origen en la ‘descarada actitud’ de los legisladores de no asumir el costo político de aprobar leyes impopulares pero necesarias y útiles – sin duda, esta película ha tenido su versión mexicana<sup>145</sup>.

Una vez anotados los antecedentes de las ‘Leyes Marco’, Acosta Romero nos informa:

---

<sup>144</sup> Ídem. p. 8.

<sup>145</sup> Acosta, M. *óp. cit.* pp. 9 y 10, señala: “...en algunas etapas de la historia de México, los Presidentes han legislado por delegación del Congreso de la Unión. Y aunque esta práctica en nuestro país fue abandonada por una decisión muy importante por el Presidente Lázaro Cárdenas, el fenómeno ha vuelto a surgir, ya no por delegación de facultades legislativas generales, sino por una legislación reglamentaria que se hace en leyes secundarias a las que en la práctica y en la doctrina, como hay lo dije, se les da el nombre de Leyes Cuadro. En otras palabras y en el lenguaje ordinario se conoce como legislación por decreto y en el caso de las Leyes Marco no se trata de legislar en contra de la prohibición del artículo 49 de la Constitución, sino que mediante el uso por delegación de la facultad reglamentaria material, funcionarios que no tienen constitucionalmente facultades para ello, emiten reglamentos que van más allá del mero contenido de este tipo de disposiciones jurídicas.

*“La Asamblea Constituyente francesa de 1946 sostuvo el anterior criterio (que la decisión de los Parlamentos de autorizar al Ejecutivo para legislar, constituye una actitud francamente reprobable) y, actuando en congruencia condenó la práctica de los Decretos-Ley mediante en explícito texto del artículo 13 de la Constitución francesa de dicho año: ‘Sólo la asamblea vota la Ley; ella no puede delegar ese derecho’. Empero, pese a esta formal prohibición, tanto los asesores del gobierno como los propios parlamentarios no tardaron en encontrar una nueva técnica de ‘Evicción del Parlamento como órgano Legislativo’, para utilizar la expresión formulada por Prelot. En efecto, pronto y en contra de la clara redacción del artículo constitucional transcrito, surgió la técnica de las ‘Leyes Cuadro’ o ‘Leyes Marco’<sup>146</sup>.”*

Nuestro autor nos dice que rápidamente los franceses encontraron la técnica de las leyes marco, lo cual por lógica sucedió después de la Constitución francesa de 1946. Para esa época, resulta increíble que una técnica legislativa de esta naturaleza hubiese sido trasladada casi de inmediato a nuestro país, pues la LFJS data de diciembre de 1947.

Las resoluciones misceláneas fiscales son de las primeras disposiciones de carácter general, surgidas de cláusulas habilitantes previstas en normas emitidas por el Poder Legislativo. La primera de ellas se publicó en el DOF el 10 de marzo de 1980; sin embargo, en materia fiscal ya existían disposiciones de carácter general que fueron aglutinadas en estas resoluciones misceláneas fiscales.

*“La autoridad y doctrina indican el efecto que tienen las Misceláneas Fiscales, así como el fundamento legal para que la propia autoridad pueda emitir las anualmente, pero ¿de dónde surgen dichas disposiciones de carácter general? Doctrinalmente, Horacio Uresti Robledo indica que en México resultaba difícil la aplicación de leyes y reglamentos, pues las autoridades fiscales expedían circulares, que como se ha dicho, implicaban una interpretación de dispositivos concretos, de ahí que en el año de 1972, previo a la creación de las administraciones fiscales regionales, existían las denominadas Direcciones de impuestos interiores, impuesto sobre ingresos*

---

<sup>146</sup> *Ibidem.* p. 13

*mercantiles, impuesto sobre la renta y la de auditoría fiscal, y dada la gran cantidad de leyes impositivas existentes, las circulares emitidas superaban en número la posibilidad de codificarlas, pues cada una de las autoridades emitía una interpretación sobre los preceptos a aplicarse; en esa circunstancia, se generaba una gran dificultad e inseguridad en los contribuyentes, e incluso en los servidores públicos, pues eran diversas las interpretaciones, solucionando dicha situación con la expedición de resoluciones generales que con el tiempo fueron denominadas “Resolución Miscelánea Fiscal<sup>147</sup>...”.*

De todo lo anterior, resulta que la referencia más añeja sobre cláusulas habilitantes en el ámbito nacional data de los años sesenta, por lo que históricamente se puede afirmar, contrariamente a lo resuelto por el Pleno, que el artículo 11 de la LFJS no podría contener una cláusula habilitante por ser previa a su adopción en México.

Lo anterior, salvo que las leyes marco y las cláusulas habilitantes no sean de origen francés sino una institución engendrada por el derecho mexicano, cosa que ninguno de los estudiosos mexicanos que han analizado el tema ha sustentado.

La doctrina ha criticado el establecimiento de reglas de carácter general por considerar que éstas atentan contra el principio de división de poderes, al implicar una delegación de facultades legislativas a órganos de la administración pública de menor jerarquía.

Al respecto, Nava Negrete apuntaba:

*“Con todo y sus defectos reconocidos por los tribunales, la doctrina y hasta por la misma administración, ésta sigue produciendo circulares. En materia fiscal alcanzaron la peor fama, por eso están proscritas, prohibidas y, sin embargo, con*

---

<sup>147</sup> Tenorio, H. (----). *Impugnación de Resoluciones Misceláneas Fiscales. Efectos temporales de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*. febrero 27, 2017, de Revista de Investigación Jurídica - Técnico Profesional Tribunal Federal de Justicia Administrativa Sitio web: <http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/historico/abstrev17impugnacionderesoluciones.html>, p.6

*otra denominación, tal vez más peligrosa de ‘disposiciones o resoluciones generales’, sobreviven con iguales achaques de inconstitucionalidad<sup>148</sup>.”*

Por su parte Acosta Romero afirma:

*“Es así como han proliferado infinidad de reglamentos en todas las áreas. Son numerosas las leyes expedidas por el Congreso de la Unión en las que se contiene una delegación de facultades legislativas, o bien, una clara atribución de facultad reglamentaria, para dictar lo que se da en llamar reglas generales que, en mi opinión, no son otra cosa que reglamentos administrativos de leyes<sup>149</sup>.”*

Y posteriormente, sustenta que considera inconstitucionales esta clase de normas por ser contrarias a los siguientes artículos constitucionales:

- 89, fracción I, porque la facultad reglamentaria, consistente en proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, es una facultad exclusiva del Ejecutivo, sin que pueda delegarse a secretarios de estado o funcionarios de rango inferior.
- Al mandato sobre la suspensión de derecho y garantías previsto en el artículo 29 y a la prohibición contemplada en el artículo 49, relativa a que no podrán reunirse dos o más poderes (legislativo, ejecutivo o judicial) en una sola persona o corporación.
- 133, porque estas disposiciones materialmente legislativas (las disposiciones de carácter general emanadas de las cláusulas habilitantes) que formalmente no provienen del Congreso de la Unión, no se encuentran contempladas en este artículo.

López Olvera analiza también las “Leyes Marco o en Blanco” y sobre las cláusulas habilitantes señala:

---

<sup>148</sup> Nava, A. (1995). *Derecho Administrativo Mexicano*. México: Fondo de Cultura Económica Colección Popular 513, p.86.

<sup>149</sup> Acosta, M., óp. cit. p. 14.

*“Este tipo de reglamentos no derivan de la facultad constitucional consagrada en el artículo 89, fracción I, sino de una expresa habilitación legislativa para completar una ley, de las llamadas ‘leyes marco’ o ‘leyes en blanco’<sup>150</sup>.”*

Y concluye sobre su inconstitucionalidad en los términos siguientes:

*“En México hoy en día constituye una práctica usual en la administración pública, derivada de frecuentes autorizaciones administrativas. No cabe duda que constituye una práctica muy peligrosa, pues veladamente se está otorgando una facultad legislativa al Ejecutivo, contraviniendo el artículo 62 de la Constitución<sup>151</sup>, que prohíbe que se reúnan en una sola persona dos o más poderes del Estado.<sup>152</sup>”*

Asimismo, consiente de los criterios de la SCJN sobre las cláusulas habilitantes, las critica en los términos siguientes:

*“Creemos que la Corte en este caso se equivoca, pues no es competencia de los secretarios legislar, sino ejecutar las leyes; ejercer las facultades regladas que les asignan la Constitución, las leyes y los reglamentos. La discrecionalidad en la que puede moverse el secretario de Estado es de una latitud tan amplia que podría, y de hecho así lo hace, establecer nuevas normas de aplicación general en perjuicio de los administrados<sup>153</sup>.”*

Sin embargo, como ya apuntaba, la Corte ha considerado constitucionales las cláusulas habilitantes con los rasgos ya señalados. Pero no solo el Poder Judicial ha considerado que son constitucionales, sino que ha habido quien también sustenta que son acordes con la CPEUM. Así, Muro Ruiz<sup>154</sup> señala:

---

<sup>150</sup> López, A. (2007). *Tratado de la Facultad Reglamentaria*. México: Porrúa, p. 69.

<sup>151</sup> Esta referencia debe ser entendida al artículo 49 constitucional que es el que establece el principio de división de poderes.

<sup>152</sup> *Ídem.*, p. 70.

<sup>153</sup> *Ibidem.*, p. 279.

<sup>154</sup> Muro, E. (2011). *La Facultad Reglamentaria del Ejecutivo Federal*. México: Secretaría de Gobernación, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, pp. 66 y 67. Cabe señalar que esta posición es idéntica al criterio sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión 40/2001, en su tercer considerando: “A. Las reglas generales

*“Se deduce entonces que, las reglas generales administrativas dictadas en ejercicio de una facultad conferida por una ley expedida por el Congreso de la Unión a una Secretaría de Estado, establecen una categoría de ordenamientos que no son de índole legislativa ni reglamentaria, sino que se trata de cuerpos normativos sobre aspectos técnicos y operativos para materias específicas, cuya existencia atiende a los constantes avances de la tecnología y al acelerado crecimiento de la Administración Pública, por lo que su expedición no pugna con el principio de distribución de atribuciones entre los diferentes órganos del poder público.”*

Ahora bien, como ya se indicó el sustento de la sentencia emitida en la CC 97/2004, sobre la constitucionalidad de las cláusulas habilitantes, lo constituye la tesis aislada P. XXI/2003, que dice:

**“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*

---

administrativas dictadas en ejercicio de una facultad conferida por una ley del Congreso de la Unión a una secretaria de Estado a que alude el artículo 90 constitucional, corresponde de ordenamientos que no son de índole legislativa ni reglamentaria, sino que se trata de cuerpos normativos sobre aspectos técnicos y operativos para materias específicas, cuya existencia atiende a los constantes avances de la tecnología y al acelerado crecimiento de la Administración Pública, por lo que su expedición no pugna con el principio de distribución de atribuciones entre los diferentes órganos del poder público y, en el caso de autos, con las facultades reglamentarias del Presidente de la República previstas en los artículos 90 y 92 de la Constitución Federal.”

*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.”*

La sentencia que le dio origen a esta tesis aislada del Pleno se emitió en el amparo en revisión 199/2002, la cual en sus consideraciones desarrolla los argumentos que la tesis aislada sintetiza. No obstante, de esta sentencia destaca lo siguiente:

- a. En el mismo considerando quinto, afirma que “el Tribunal Pleno ya se ha pronunciado en torno a los actos legislativos que instituyen cláusulas habilitantes o que facultan a entes estatales distintos del legislador para establecer normas de carácter general, reconociendo su constitucionalidad, particularmente al resolver el Amparo en revisión 2402/96 del 14 de agosto de 1997, y los Amparos directos en revisión 40/2001, 88/2001, 89/2001, 90/2001 y 91/2001, todos del 1o. de octubre de 2001.”
- b. La sentencia fue emitida por mayoría de seis votos<sup>155</sup>.
- c. El voto de minoría, en síntesis, sustentó que no se desconoce que el Estado en los últimos años ha presentado gran desarrollo en sus actividades administrativas, entre ellas, el establecimiento en las leyes de mecanismos

---

<sup>155</sup> Mayoría de seis votos de los señores ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Díaz Romero, Aguinaco Alemán, Sánchez Cordero y Presidente Azuela Güitrón. Los ministros Juventino V. Castro y Castro, José de Jesús Gudiño Pelayo, y Juan N. Silva Meza votaron en contra y emitieron voto de minoría. No asistieron los señores ministros Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Humberto Román Palacios, por licencia concedida.

reguladores denominados “cláusulas habilitantes”. Sin embargo, afirmó las consideraciones anteriores no son aplicables al caso concreto.

Ahora bien, por lo que hace a los precedentes que cita la sentencia y con base en los cuales sustenta que el Pleno ha reconocido la constitucionalidad de las cláusulas habilitantes cabe hacer las observaciones siguientes:

A. Tesis aislada del Pleno P. CXLIX/97<sup>156</sup>, la ejecutoria dictada en el amparo en revisión 2402/96 originó esta tesis sin que conformara jurisprudencia, la cual contiene, en síntesis, las consideraciones sobre la constitucionalidad de la cláusula habilitante contenida en los artículos 30 y 55 de la Ley de Catastro del Estado de Sinaloa, en los términos siguientes:

*CATASTRO. LOS ARTÍCULOS 30 Y 55 DE LA LEY CORRESPONDIENTE DEL ESTADO DE SINALOA, ASÍ COMO EL 18 DE SU REGLAMENTO, NO SON VIOLATORIOS DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA. La interpretación armónica del artículo 51 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa, así como de los inmersos en la Ley de Catastro de ese Estado, pone de manifiesto que los artículos 30 y 55 de ésta no son violatorios del principio de legalidad previsto en el artículo 31, fracción IV, constitucional. El primero de ellos establece, como base para la determinación del impuesto predial en tratándose de predios rústicos o fincas urbanas, el valor catastral determinado conforme a la Ley de Catastro. A su vez, en los artículos 30 y 55 de esta ley se faculta al Instituto Catastral de dicha entidad para que, a través del implemento de las tablas de valores unitarios, obtenga el avalúo de los inmuebles practicado por peritos, también autorizados por el instituto, y determine así el valor catastral. Si bien de tales artículos se desprende que una autoridad administrativa, como lo es el Instituto Catastral, determinará el valor catastral, tal determinación no la hace a su arbitrio, sino de acuerdo con los lineamientos previstos en la propia ley, especialmente en los artículos 6o., 26, 30, 31, 32, 33, 34, 50, 52, 54 y 55, entre otros, de los que se desprende que la ley define diversos conceptos, señala los pasos que deben darse, los índices a que hay que*

---

<sup>156</sup> Tesis aislada del Pleno, Novena Época, localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. VI, noviembre de 1997, p.74.

*atender e incluso prevé un recurso a favor del contribuyente que no esté de acuerdo con la valuación. Es decir, **en la ley se dan los lineamientos que debe seguir el Instituto Catastral al realizar los estudios técnicos para determinar la propuesta de valores unitarios. Si el legislador no entra en detalles, ello obedece a que se está en presencia de un fenómeno dinámico que requiere de un cuerpo especializado que tenga experiencia en esas materias, quien al emitir las tablas de valores fija índices que dan una razonable certeza o justificación racional para evitar arbitrariedades en contra de los gobernados.** De ahí que, atendiendo al principio de reserva relativa que rige en materia de legalidad tributaria, la remisión que se hace al artículo 18 del reglamento para que fije el procedimiento al que dicho instituto deba sujetarse para la elaboración de las mencionadas tablas, no pueda considerarse como una deslegalización de la materia reservada, toda vez que el procedimiento establecido en el reglamento está claramente subordinado a la ley, y no se trata de una regulación independiente, con lo que se evita que la autoridad administrativa a su arbitrio fije el valor de las bases para determinar el valor del inmueble objeto del tributo<sup>157</sup>.*

(El resaltado en negritas es propio).

B. Tesis Aislada XII/2002. Por lo que hace a los Amparos directos en revisión 40/2001, 88/2001, 89/2001, 90/2001 y 91/2001, todos del 1o. de octubre de 2001, estos asuntos dieron origen a la tesis aislada XII/2002<sup>158</sup> que por su interés

---

<sup>157</sup> De acuerdo con la ejecutoria del amparo en revisión número 2402/96, promovido por Arrendadora e Inmobiliaria Dolores, S.A. de C.V., esta tesis interrumpe el criterio sustentado en la tesis P. LXXXVIII/97, de rubro: "IMPUESTO PREDIAL. SON INCONSTITUCIONALES LAS LEYES QUE FACULTAN A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS A ACTUALIZAR, POR MEDIO DE TABLAS DE VALORES CATASTRALES, LA BASE GRAVABLE DEL TRIBUTOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SINALOA).", publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo V-mayo, página 165.

<sup>158</sup> Tesis aislada P. XII/2002 del Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XV, abril de 2002, p. 8.

transcribo a continuación. Asimismo, dieron origen a las tesis aisladas XIII/2002<sup>159</sup>, XIV/2002, XV/2002<sup>160</sup>.

*REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS. LA FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA HABILITAR A LAS SECRETARÍAS DE ESTADO A FIN DE EXPEDIRLAS, NO CONSTITUYE UNA DELEGACIÓN DE FACULTADES LEGISLATIVAS. El hecho de que el Congreso de la Unión autorice a las secretarías de Estado a emitir reglas técnico-operativas de observancia general en su ramo, no entraña una delegación de facultades, pues aquel órgano legislativo no se despoja de una facultad propia, lo que constituye una condición insalvable de todo acto delegatorio, sino que asigna directamente a un órgano de la administración pública federal, una tarea operativa para facilitar la aplicación de una ley específica dentro de su campo de acción. Lo anterior se justifica en la medida en que el Poder Legislativo no suele ocuparse de esos detalles técnico-operativos que surgen en el funcionamiento de la administración pública; de ahí que resulte apropiado que los secretarios de Estado, como integrantes de la administración pública federal y conforme a lo dispuesto en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuenten con las atribuciones necesarias para dar agilidad, prontitud, firmeza y precisión a los actos de aplicación de la ley específica que expida el Congreso de la Unión.*

A través de este criterio junto con el contenido en la tesis XIV/2002<sup>161</sup>, el Pleno deslindó la posible inconstitucionalidad de la figura de la cláusula habilitante al

---

<sup>159</sup> Tesis del Pleno P. XIII/2002, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XV, abril de 2002, p. 5, cuyo rubro es REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS. EL ARTÍCULO 36, FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA LEY ADUANERA, VIGENTE EN MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS, QUE AUTORIZA A LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO PARA EXPEDIRLAS EN MATERIA DE IMPORTACIÓN, NO CONTRAVIENE LOS ARTÍCULOS 89, FRACCIÓN I, Y 92 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

<sup>160</sup> Tesis del Pleno P. XV/2002, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XV, abril de 2002, p. 6, con rubro y texto: REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS EXPEDIDAS POR LOS SECRETARIOS DE ESTADO EN USO DE UNA FACULTAD AUTORIZADA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN. DIFERENCIAS CON LOS REGLAMENTOS, DECRETOS, ACUERDOS Y ÓRDENES DICTADAS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

<sup>161</sup> Tesis del Pleno P. XIV/2002, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XV, abril de 2002, p.9, con el rubro REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS. LAS DICTADAS EN EJERCICIO DE

considerar que no se trata de la delegación de la facultad legislativa y que tampoco afecta el principio de división de poderes, respectivamente.

Debo resaltar que los asuntos que dieron origen a estas cuatro tesis aisladas fueron discutidos por el Pleno el 1 de octubre de dos mil uno, que estos fueron resueltos por mayoría de cinco votos por lo que, al no obtener la votación requerida, no sentaron jurisprudencia.

Asimismo, hubo voto de minoría<sup>162</sup> en el que los cuatro ministros disidentes argumentaron que no estaban de acuerdo con el sentido de las ejecutorias aprobadas por la mayoría, con base, en síntesis, en los razonamientos siguientes:

**Primer aspecto.** Naturaleza de la facultad reglamentaria conferida al presidente de la República:

- a. Dentro de nuestro sistema constitucional la facultad reglamentaria le corresponde en forma exclusiva al presidente de la República. Nuestro sistema se basa en el principio de facultades expresas o de legalidad ampliamente admitido por la SCJN  
Sólo la CPEUM puede autorizar a un órgano del Estado para que expida normas generales que vinculen a los particulares, esto es, para realizar una función materialmente legislativa, de lo contrario el contenido legislativo o reglamentario es inconstitucional.
- b. No se advierte que el artículo 90, fracción I, de la Constitución Federal, autorice al titular del Ejecutivo para delegar su facultad reglamentaria a favor de algún otro órgano del Estado, en particular, de la administración pública.

---

UNA FACULTAD CONFERIDA POR LA LEY A UNA SECRETARÍA DE ESTADO, NO PUGNAN CON EL PRINCIPIO DE DISTRIBUCIÓN DE ATRIBUCIONES ENTRE LOS ÓRGANOS DEL PODER PÚBLICO.

<sup>162</sup> Voto de minoría emitido por la ministra Olga Sánchez Cordero Dávila de García Villegas y los ministros Juventino V. Castro y Castro, Juan N. Silva Meza y Humberto Román Palacios. Ausentes los ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, por licencia concedida y José de Jesús Gudiño Pelayo, por estar disfrutando de vacaciones. En el mismo sentido se emitieron los votos minoritarios relacionados con los amparos directos en revisión 40/2001, 88/2001, 89/2001, 90/2001, 91/2001, 92/2001, 94/2001, 200/2001, 221/2001, 460/2001, 516/2001, 518/2001 y 600/2001.

c. Lo anterior se comprende con mayor claridad si se toma en cuenta que la facultad reglamentaria constituye, desde un punto de vista material, una función legislativa que, de manera excepcional, se ha conferido al presidente de la República.

El mismo Constituyente reconoce que el presidente puede emitir disposiciones de carácter general. La facultad reglamentaria conferida al Ejecutivo no deriva de ninguna delegación del legislador ordinario, sino que encuentra su fundamento directamente en la CPEUM.

El sustento de carácter lógico o práctico del reglamento se explica por la imposibilidad de que el órgano legislativo pueda prever todas las contingencias que haya de enfrentar la autoridad en la aplicación de la ley

El Constituyente no limitó de manera alguna la materia sobre la cual puede versar un reglamento, esto es, no existe mayor impedimento para que el Poder Ejecutivo pueda dictar disposiciones de contenido técnico-operativo en forma de reglamentos; de tal suerte que aun cuando las reglas generales que dicta la administración pública tengan ese contenido, no por ello las convierte en normas jurídicas sui generis.

**Segundo aspecto.** Del contenido del artículo 36, fracción I, inciso a), de la Ley Aduanera, se advierte que la norma deja expresamente una laguna en cuanto a los requisitos y datos que debe contener la factura que acompañe al pedimento de importación, facultando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que colme ese vacío a través de reglas. Lo anterior nos lleva a concluir que, independientemente de la denominación que se les dé a esas disposiciones de carácter general, lo que están haciendo es integrar el derecho positivo dentro del marco de la misma ley en sentido formal y material que le sirve de sustento, lo cual, visto desde un punto de vista material, convierte a tales normas generales en auténticos reglamentos.

Por lo anterior, se advierte que las reglas a las cuales se refiere este artículo, tienen todas las características de un reglamento, visto desde el punto de vista estrictamente material, de tal suerte que lo único que realmente distingue a las reglas generales que nos ocupan del reglamento, son los siguientes aspectos formales:

- Se trata de una resolución general dictada por la administración pública centralizada, y no por el presidente de la República, y
- Su fundamento se encuentra previsto en una ley en sentido formal y material, y no en la CPEUM.

Lo cual realmente agravia a los particulares, pues al tratarse de disposiciones que pueden ser dictadas por la pluralidad de entidades que integran la administración pública, con base en una autorización del Poder Legislativo, pueden multiplicarse en número y regular tan diversas materias, que lo único que consiguen es privar de seguridad jurídica al gobernado al cual conminan.

**Tercer aspecto.** Consistente en determinar si el Congreso de la Unión realmente tiene facultades constitucionales para autorizar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a que expida una normatividad con las características materiales de un reglamento. No se aprecia del artículo 73, fracción X, ni de ninguna otra disposición de la CPEUM, que el Congreso esté facultado para atribuir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o a alguna otra dependencia estatal la creación de un complemento normativo a la Ley Aduanera, como lo son las reglas generales que nos ocupan.

No existe una disposición constitucional que faculte a tales órganos del Estado a delegar sus funciones en alguna otra persona o entidad, por lo que si el Poder Legislativo no puede ceder su propia facultad legislativa, por mayoría de razón tampoco puede delegar una atribución que no le corresponde (reglamentar).

A los órganos secundarios de la administración pública les corresponde únicamente aplicar y, en su caso, vigilar el exacto cumplimiento de la ley o el reglamento en los casos concretos que se le presenten dentro de su esfera de atribuciones, a través

de actos administrativos que, como tales, no poseen los elementos de generalidad, abstracción e impersonalidad de los que gozan la ley o el reglamento.

Sostener lo contrario, es decir, que la administración pública centralizada tiene facultades para expedir normas generales que reglamenten a la Ley Aduanera, estaría dando por supuesto que cualquier órgano derivado del Estado podría asumir, aunque sea materialmente hablando, alguna de las facultades que conforme a la CPEUM les corresponden expresamente y de manera exclusiva a los órganos primarios del Estado.

Entonces, tenemos que la jurisprudencia P./J. 140/2009 que se originó en la ejecutoria de la CC 94/2007 sobre la interpretación del artículo 11 de la LFJS, se sustenta en tesis aisladas del Pleno que no conformaron jurisprudencia.

Asimismo, que hubo votos minoritarios en los asuntos que conformaron las tesis aisladas que sustentan la constitucionalidad de las cláusulas habilitantes.

Que como se puede apreciar, sobre todo del voto minoritario de los amparos directos en revisión 40/2001, 88/2001, 89/2001, 90/2001, 91/2001, 92/2001, 94/2001, 200/2001, 221/2001, 460/2001, 516/2001, 518/2001 y 600/2001, existen argumentos de peso para dudar de la constitucionalidad de las cláusulas habilitantes. Además, que la mayoría en estos asuntos sólo fue de cinco votos, pues cuatro ministros estuvieron en contra y dos ministros estuvieron ausentes.

Adicionalmente, Acosta Romero ya exponía que la falta de los conocimientos y dominio del lenguaje técnico del Congreso podría ser suplido a través de:

- Solicitar el apoyo y la explicación de técnicos particulares, a peritos contratados para que formulen sus dictámenes sobre los detalles técnicos contenidos en un proyecto de ley, y

- Solicitar al Ejecutivo las aclaraciones pertinentes, misma que pueden brindar los altos funcionarios, a través de las comparecencias, o funcionarios intermedios técnicos y especialistas<sup>163</sup>.

Finalmente, debo señalar lo siguiente:

Que estos votos de minoría son acordes con la opinión que, sobre este tipo de cláusulas y de las disposiciones que surgen de ellas, ha emitido la doctrina en su contra.

Que históricamente resulta inverosímil que la LFJS contemplara una cláusula habilitante.

Que en la época actual los órganos legislativos cuentan con personal y presupuesto para asesorías en diversas materias, por lo que la proliferación de estas cláusulas habilitantes y, las consecuentes, reglas o disposiciones de carácter general que surgen de ellas, no pueden tener justificación en lo especializado o técnico de la materia que las ocupa.

En todo caso, la facultad reglamentaria del presidente de la República cumple con la previsión constitucional de su existencia y su justificación es plena al tener como función precisamente hacer operativa a la ley, por lo que esta facultad podría ejercerse sin necesidad de contemplar en la ley cláusulas habilitantes con frágil sustento.

Al considerar que el artículo 11 de la LFJS contiene una cláusula habilitante como se ha descrito en los primeros párrafos de este apartado, resulta congruente que, en vía de consecuencia, el Pleno resolviera en particular sobre la constitucionalidad de los espectáculos contemplados en el Reglamento.

---

<sup>163</sup> Cfr. Acosta, M., óp. cit. p. 20. Para sustentar su dicho, acude a los artículos 97 y 102 de la Ley Orgánica del Congreso, así como a los artículos 53, 90 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Normativa que actualmente se puede considerar actualizada y modernizada, entre otros, por los artículos 39, 45, 51, 85, 90, 93 y 98 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

*“Por tanto, a nuestro juicio, en virtud de estas 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 dichos contenidos del Reglamento, ipso facto, se convierta en ley. En suma, es evidente que se está permitiendo que el presidente materialmente legisle<sup>164</sup>.”*

### **b.1) Carreras de caballos en escenarios temporales**

Sobre las bases anteriores, el Pleno consideró evidente que las carreras de caballos en escenarios temporales (parejeras) contempladas por la fracción I del artículo 63 del RLFJS, no son inconstitucionales, porque además de tratarse de un espectáculo determinado en el reglamento que se lleva a cabo en ferias regionales (lo que de suyo es suficiente para reconocer su constitucionalidad), también se trata de un "juego" con cruce de apuestas que se identifica con uno de los "juegos" autorizados por el artículo 2º., fracción II, de la ley, como son las carreras de caballos<sup>165</sup>.

### **b.2) Peleas de gallos**

El RLFJS las contempla en la fracción II de su artículo 63.

Al respecto, la Corte consideró que se trata de un espectáculo temporal en ferias regionales al que, por efectos del artículo 11 de la LFJS, les resulta aplicable el régimen de excepción y, por tanto, no quedan comprendidas dentro de las limitantes aplicables en materias de juegos a que se refiere el artículo 2º. de la misma ley; en consecuencia, no son inconstitucionales<sup>166</sup>.

---

<sup>164</sup> Mora-Donatto, C. en PJF/ SCJN/ IJUNAM. (2011). *Constitucionalidad del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos*, Serie Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 54. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, p. 207.

<sup>165</sup> Se consideró constitucional la fracción I del artículo 63 del Reglamento por unanimidad de diez votos de los Ministros presentes en la sesión del 22 de enero de 2007, ver la sentencia de Controversia Constitucional 97/2004, p. 222, consultable en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=69778>

<sup>166</sup> Esta decisión se tomó el 22 de enero de 2007 por mayoría de nueve votos de los ministros presentes.

El ministro Aguirre emitió voto en contra, quien consideró que esta norma resultaba inconstitucional porque no constituye un espectáculo, 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<sup>167</sup>.

### **b.3) Naipes**

De la discusión del Pleno sobre este tema, llevada a cabo el 18 de enero de 2007, destaca la intervención el ministro Franco, quien señaló: "...pero en este caso de los juegos de naipes, me parece que se dan las dos circunstancias que yo afirmé, para mí, los juegos de naipes, en sí mismos, no son un espectáculo, se podrán convertir, pero en su esencia no son un espectáculo; y segundo, es un juego no permitido por la Ley."<sup>168</sup>

En principio, el Pleno había resuelto que resultaba inconstitucional el Reglamento de la LFJS (artículo 63, fracción III) al permitir el juego de naipes en ferias regionales, por unanimidad de diez votos.<sup>169</sup>

No obstante, en la siguiente sesión celebrada el 22 de enero de 2007, al momento de revisar el acta de la sesión anterior, el Ministro Presidente señaló:

*“Aunque originalmente en torno a la fracción III, del artículo 63, que se refiere a la porción normativa que permite el cruce de apuestas en el juego de naipes en las ferias, aunque originalmente hubo diez votos porque el señor ministro Azuela salió de la sesión, sin embargo, al emitir voto en relación con la fracción IV del citado numeral las señoras ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero modificaron su voto y se manifestaron por la constitucionalidad de esta porción.”*

---

<sup>167</sup> PJF/ SCJN/ IJUNAM. (2011). *Constitucionalidad del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos*, Serie Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 54. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, p. 142.

<sup>168</sup> Sesión del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación celebrada el 18 de enero de 2007, p. 61, consultable en: [https://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver\\_taquigraficas/2007ene8.pdf](https://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver_taquigraficas/2007ene8.pdf)

<sup>169</sup> *Ídem.*, p. 62

Por lo anterior, se instruyó al secretario que ajustara el acta, y además el Ministro Presidente precisó que los votos no eran definitivos.

Por tanto, se tomó nueva votación. Los ministros Góngora y Silva cambiaron su voto y, en consecuencia, hubo cuatro votos contra la inconstitucionalidad de esta porción normativa.

Así, el Pleno en lo concerniente a los juegos de naipes, consideró que la controversia debía ser desestimada al no haberse alcanzado el mínimo de ocho 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<sup>170</sup>.

Al respecto, cabe la observación de Mora-Donatto sobre estos resultados en las votaciones resultantes en esta CC:

*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<sup>171</sup>.*

Fix-Zamudio y Valencia Carmona critican este sistema para que pueda declararse la inconstitucionalidad de una norma general previsto por la CPEUM y por la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos siguientes:

---

<sup>170</sup> Por mayoría de seis votos de los señores ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Gudiño Pelayo, Valls Hernández y Presidente Ortiz Mayagoitia es 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, y reservaron su derecho de formular votos particulares o, en su caso, de minoría. Sentencia de Controversia Constitucional 97/2004, p. 223, consultable en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=69778>

<sup>171</sup> Mora-Donatto en PJF/ SCJN/ IJUNAM. (2011). *Constitucionalidad del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos*, Serie Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 54. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, p. 203.

*El problema es de mayor profundidad, ya que el criterio de sujetar los efectos generales de una sentencia de inconstitucionalidad que se refiere a la invalidez de disposiciones también generales, a una votación calificada, además en un porcentaje tan alto, como lo es de ocho votos frente a once magistrados, nos parece un error grave que sin duda afectará la eficacia de este instrumento de garantía constitucional<sup>172</sup>.*

Estos autores para cerrar su argumento concluyen:

*“... es muy difícil alcanzar un porcentaje tan alto de votos favorables, si se toma en consideración que en los asuntos de mayor complejidad no es frecuente obtener una mayoría calificada, como lo demuestra la experiencia de otros tribunales constitucionales o de la Corte Suprema Federal de los Estados Unidos<sup>173</sup>.”*

En el caso de la CC 97/2004, tiene interés el que, de haberse obtenido la mayoría calificada, se hubiera generado el problema siguiente, como lo sostiene Coello:

*“...de haberse obtenido la votación calificada requerida se hubiera presentado la problemática sobre la situación en que se encontrarían los respectivos permisionarios (de juegos y sorteos), resultando cuestionable que se les permitiera seguir desarrollando actividades que no solo se basarían en un acto inconstitucional sino que incluso se tradujeran en una afectación a la sociedad, al no responder a los fines que buscó tutelar el legislador en el ordenamiento legal que se estimara violentado por el reglamento respectivo<sup>174</sup>.”*

De ahí la importancia de que en estos casos haya excepciones a la regla general de que la suspensión no deba otorgarse en el supuesto de impugnación de normas generales, contemplado en el último párrafo de la fracción I del artículo 105

---

<sup>172</sup> Fix, H. & Valencia, S. (2009). Derecho Constitucional Mexicano y Comparado. México: Porrúa, 947.

<sup>173</sup> Ídem., p. 948.

<sup>174</sup> Coello, R., *Breves reflexiones sobre algunos aspectos relevantes de la sentencia constitucional en el orden jurídico mexicano* en Ferrer, E & Molina, C. (2009). *El Juez Constitucional en el Siglo XXI tomo I*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Suprema Corte de Justicia de la Nación, p. 474.

constitucional y segundo párrafo del artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Veamos los antecedentes del cuaderno incidental de la CC 97/2004.

El 5 de noviembre de 2004, el ministro Cossío Díaz en ausencia de la ministra Instructora Olga Sánchez Cordero negó la suspensión solicitada. Esta resolución fue confirmada por unanimidad de votos de los miembros de la Segunda Sala de la SCJN, al resolver el recurso de reclamación 329/2004-PL<sup>175</sup> el 18 de febrero de 2005.

Dentro de las consideraciones de la resolución del recurso destaca la siguiente:

*“Cabe aclarar que la prohibición del artículo 14 de la Ley Reglamentaria de la materia, en el sentido de no otorgar la suspensión respecto de normas generales, tiene como finalidad que no se paralice el despliegue de los efectos de la norma que se traducen en su validez o fuerza obligatoria, eficacia o existencia específica, por eso, cuando en la controversia constitucional se impugna una norma a través de su primer acto de aplicación, de proceder la medida cautelar solicitada, se suspenden los efectos y consecuencias del acto concreto de aplicación de la norma impugnada, pero de ninguna forma el contenido de la disposición legal aplicada<sup>176</sup>.”*

Los inconvenientes de que el artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, se hacen patentes con la posibilidad de que se declare la inconstitucionalidad de la norma general impugnada.

*“Tratándose de normas, aún de normas generales, no debería ser admisible sostener que no procede conceder la suspensión; la naturaleza de las instituciones políticas que prevé la Constitución exige reconocer la existencia de salvedades. El*

---

<sup>175</sup> Sentencia del recurso de reclamación 394/2004-PL dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 18 de febrero de 2005, consultable en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=70077>

<sup>176</sup> *Ídem.*, p. 76.

*artículo 14, segundo párrafo, establece una regla general absurda por cuanto que niega en forma absoluta el beneficio. Debe modificarse<sup>177</sup>.”*

#### **b.4) Dados**

Contemplados también en la fracción III, del artículo 63 del RLFJS, los dados, a pesar de no representar desde el punto de vista sustancial un espectáculo sino un juego de azar, debe considerarse que su regulación en el reglamento controvertido no es excesiva de la facultad reglamentaria ni del principio de división de poderes, pues se trata de un juego de azar expresamente permitido por la fracción I, del artículo 2º de la ley de la materia, por lo que la Corte lo estimó constitucional<sup>178</sup>.

#### **b.5) Ruleta**

El Pleno consideró que la ruleta por sus características puede ser considerada tanto un juego de azar, como también un espectáculo, dada la acepción más amplia de este concepto e incluso, podría considerarse como un sorteo. Este juego está previsto por la fracción IV, del artículo 63 del RLFJS.

Por mayoría de seis votos<sup>179</sup> se consideró inconstitucional la inclusión de la ruleta como un espectáculo que pueda realizarse en ferias regionales con cruce de apuestas.

Dado el resultado de la votación y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, último párrafo, constitucional, y 41, párrafo segundo, de la Ley

---

<sup>177</sup> Arteaga, E. (----). *La suspensión en la controversia constitucional*. junio 2, 2017, de Universidad Autónoma Metropolitana Sitio web: <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/49/54-03.pdf>, p. 12

<sup>178</sup> 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 es constitucional la fracción III del artículo 63, en cuanto al juego de dados. Sentencia de Controversia Constitucional 47/2004, p. 223, consultable en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=69778>

<sup>179</sup> Los ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Gudiño Pelayo, Valls Hernández y Presidente Ortiz Mayagoitia, votaron por la inconstitucionalidad de la fracción IV del artículo 63, que se refiere a la ruleta; en tanto, los ministros Luna Ramos, Góngora Pimentel, Sánchez Cordero y Silva Meza votaron en contra, y reservaron su derecho de formular votos particulares o, en su caso, de minoría. Sentencia de Controversia Constitucional 97/2004, p. 223 y 224, consultable en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=69778>

Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, se desestimó la controversia en este punto.

Al respecto, resulta oportuno mencionar la opinión de Juventino V. Castro que, aunque referida al momento en que surten efecto las sentencias de controversia constitucional que declaran la inconstitucionalidad de una norma general, resulta totalmente aplicable a esta exigencia de votación calificada que provoca que sea desestimada la controversia:

*“Lo dispuesto en contra de un mandato constitucional, nunca puede tener validez ni mínima ni máxima; ni con efectos previos o con algunos posteriores. Lo dispuesto en contra de la Constitución es inexistente, nunca tiene validez de especie alguna<sup>180</sup>.”*

#### **b.6) Sorteos de símbolos y números**

Los sorteos en todas sus modalidades están permitidos en términos del artículo 2º., fracción II, de la LFJS, razón por la cual la Corte consideró no excesiva de la ley superior esta modalidad de lotería, sorteos o rifas de símbolos o números que se realizan en las instalaciones en que se celebren las peleas de gallos, antes, durante y después de éstas mientras dichas instalaciones estén abiertas al público.

Por mayoría de nueve votos<sup>181</sup> se declararon 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, y en su voto particular manifestó sobre esta modalidad que no puede considerarse permitida 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

---

<sup>180</sup> Voto particular emitido en la Controversia Constitucional 56/96, citada por su autor en Castro, J. (2008). *El Artículo 105 Constitucional*. México: Porrúa, p. 251.

<sup>181</sup> Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

entre lo que se arriesga y lo que se gana. En estos sorteos de números y símbolos que se practican en ferias regionales sólo se exagera el ánimo de lucro de las personas que arriesgan mucho y ganan poco, con una utilidad enorme para el organizador<sup>182</sup>.

### **c) La creación del Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos**

Por unanimidad de votos el Pleno consideró constitucional la creación del Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos contemplado en 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 RLFJS.

Así, la sentencia emitida en la CC 97/2004 en su considerando noveno<sup>183</sup> sostuvo su constitucionalidad, entre otras, por las razones siguientes:

- El Consejo Consultivo para Juegos y Sorteos (autoridad creada a través del reglamento controvertido) tiene sustento en la Ley, porque su artículo 7º autorizó expresamente la creación 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.
- Conforme a los artículos 14 y 15 del Reglamento, el Consejo Consultivo tiene como objeto el coadyuvar con la Dirección General Adjunta de Juegos y Sorteos, con respecto a las políticas públicas de transparencia y de rendición de cuentas, es un órgano de consulta encargado de emitir recomendaciones para el buen funcionamiento de la Dirección, emitir opiniones respecto de la expedición de permisos, entre otras funciones, que únicamente tienen carácter consultivo, ya que las atribuciones de carácter ejecutivo están reservadas a las autoridades que se precisan en el artículo 2º de la LFJS.

---

<sup>182</sup> PJF/ SCJN/ IJUNAM. (2011). *Constitucionalidad del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos*, Serie Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 54. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, p. 143.

<sup>183</sup> Considerando noveno de la sentencia de la controversia constitucional 97/2004, pp. 200-213, consultable en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=69778>

- Su creación obedece a la facultad que el Poder Legislativo concedió al Ejecutivo para instituir reglamentariamente los órganos y comisiones que se estimen convenientes.
- La creación del Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos 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 LFJS y que, con la creación del citado Consejo Consultivo, de manera alguna se vulneran los principios de reserva de la ley y de subordinación.
- La SCJN ha sustentado 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.

Al respecto, Corzo critica esta posición en los términos siguientes:

*“En realidad, si revisamos el texto del artículo en cuestión (7º de la Ley Federal de Juegos y Sorteos) advertimos que no hace referencia a la creación de dichos organismos o comisiones, sino a la ‘integración’ de los mismos, lo que es algo completamente diferente.<sup>184</sup>”*

Se coincide con ello, porque efectivamente el segundo párrafo de esta disposición se refiere a la integración de los organismos o comisiones, pero se observa que esta disposición encomienda la creación de la comisión, de forma implícita vía reglamento. Además, el mismo autor coincide con la validez de la conclusión de la Corte por tratarse de un órgano auxiliar de la SG en materia de juegos y sorteos.

Por todo ello, la creación de esta comisión tiene sustento constitucional, contrariamente a lo argumentado por la cámara actora en la demanda de CC.

---

<sup>184</sup> Corzo E. en Mora-Donatto, C., *óp. cit.* p. 29.

#### **d) Inconstitucionalidad del Reglamento por contemplar los “sorteos instantáneos”**

Sobre la inconstitucionalidad de los sorteos instantáneos consistente en que 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, el Pleno resolvió:

La Lotería Nacional para la Asistencia Pública tiene registrados bajo su dominio varios registros como el nombre “*Lotería Instantánea*” y el diseño correspondiente; sin embargo, esto no provoca la inconstitucionalidad de los artículos 3, fracción XXVI, 91, fracción III y 112 del reglamento impugnado ni ameritan una declaratoria de invalidez por lo siguiente:

- Si la LFJS admite la posibilidad de que existan los 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.
- La Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, no otorga una facultad exclusiva a esta institución para llevar a cabo los llamados “sorteos instantáneos”, situación que tampoco se advierte en el reglamento de la misma institución.

No obstante, por lo que hizo al artículo 3, fracción XXVI, del reglamento, en específico sobre 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; ...”.

El Pleno consideró que, al parecer resulta violatoria de la facultad reglamentaria, sin embargo, la controversia se desestimó<sup>185</sup> en este aspecto, al no haberse alcanzado

---

<sup>185</sup> Por mayoría de seis votos los ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Valls Hernández, Sánchez Cordero y Silva Meza es inconstitucional el artículo 3º, fracción XXVI, en la porción

la votación mínima de ocho ministros 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.

**e) La constitucionalidad del artículo 8 del Reglamento, relativo a las participaciones a que se refiere el artículo 5 de la Ley.**

Este tema fue incorporado a la discusión en la sesión del 22 de enero de 2007 por el ministro Góngora, quien expuso<sup>186</sup>: *“...comprobado que el espíritu de la Ley fue el de destinar una participación de los productos obtenidos con motivo de los juegos y apuestas, excepcionalmente permitidos a la asistencia social, considero que el artículo 8º, del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos<sup>187</sup>, trastoca esa finalidad.”*

Para continuar:

*“Lo anterior es así, porque en mi opinión, la facultad concedida a la Secretaría de Gobernación, para determinar el monto de la participación en comento, es de tal forma discrecional, que hace nugatoria la finalidad de destinar rendimientos sustanciales al beneficio de los establecimientos de prevención y asistencia social. Asimismo, esta discrecionalidad concedida a la Secretaría de Gobernación, vulnera el principio de igualdad consagrado en la Constitución Federal, toda vez que de conformidad con este principio, aquellos permisionarios que se encuentran en identidad de circunstancias, deben entregar el mismo monto de participación, sin dejarlo exclusivamente al arbitrio de la autoridad.”*

---

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 y reservaron su derecho de formular votos particulares o, en su caso voto de minoría. Cfr. la sentencia de la controversia constitucional 97/2004, p. 221, consultable en:

<http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=69778>

<sup>186</sup> Cfr. Sesión del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 22 de enero de 2007, p.46, consultable en: [https://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver\\_taquigraficas/2007ene9.pdf](https://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver_taquigraficas/2007ene9.pdf)

<sup>187</sup> ARTÍCULO 8.- Las participaciones a que se refiere el artículo 5 de la Ley serán determinadas por la Secretaría al momento de la expedición de los permisos, de conformidad con las disposiciones aplicables.

La controversia en este aspecto se resolvió en sentido desestimatorio<sup>188</sup> 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 ley reglamentaria.

### **3.2 Controversia Constitucional 118/2011**

El 15 de noviembre de 2011, el Municipio de San Pedro Garza García Nuevo León, presentó demanda de CC contra el Congreso de la Unión y el presidente de la República.

La Segunda Sala tuvo como actos reclamados, en términos de la fracción I del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II de la CPEUM los siguientes actos<sup>189</sup>:

1. Del Congreso de la Unión.

a) La omisión de adecuar la LFJS y su Reglamento, conforme a la reforma del artículo 115 constitucional y el artículo segundo transitorio del Decreto de dicha reforma, publicada en el DOF el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.

2. Del Presidente de la República y del Secretario de Gobernación.

a) La responsabilidad por el incumplimiento en la adecuación de la ley y el reglamento citados.

---

<sup>188</sup> Por mayoría de seis votos de los señores ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Góngora Pimentel, Sánchez Cordero, Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia es inconstitucional el artículo 8o, que se refiere a las participaciones; los señores ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Gudiño Pelayo y Valls Hernández votaron en contra, y reservaron su derecho de formular votos particulares o, en su caso, voto de minoría. Sentencia de la controversia constitucional 94/2007, p.222, consultable en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=69778>

<sup>189</sup> Sentencia de la Controversia Constitucional 123/2011, pp.18 y 19, consultable en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=133755>

b) La aprobación de un permiso para casino, centro de apuestas remotas, salas de sorteos de números, libros foráneos u otros, en el Municipio de San Pedro Garza García.

c) El mantenimiento de la vigencia de dos permisos, ambos en el Municipio de San Pedro Garza García.

d) La omisión en el trámite, atención, contestación y solución a los planteamientos formulados en seis oficios suscritos por el presidente del Municipio de San Pedro Garza García, presentados ante la SG.

La Segunda Sala no tuvo como actos impugnados por el municipio actor, los siguientes:

- El otorgamiento y expedición de permisos conforme a la LFJS y/o su Reglamento, “que permitan instalarse y operar en el territorio del Municipio de San Pedro Garza García”.
- “...las consecuencias de hecho como de derecho, directas e indirectas, mediatas e inmediatas derivadas...”, de las omisiones y actos concretos que atribuye al Congreso de la Unión, al presidente de la República.

Lo anterior, por considerar a los primeros como actos futuros e inciertos y a los segundos como manifestaciones imprecisas y genéricas, que no es posible jurídicamente considerarlas como actos impugnados para efectos de este medio de control constitucional.

En esta controversia la Sala no entró al análisis del fondo del asunto, pues consideró que se actualizaban causales de improcedencia que la llevaron a sobreseer en el juicio de CC.

Así, sobreseyó por extemporaneidad de la demanda por lo que hace a los actos consistentes en el otorgamiento de permisos, porque de las constancias que obraron en el expediente se acreditó que tuvo conocimiento de los actos impugnados por un periodo mayor al previsto por la ley (artículo 21, fracción I) para

presentar su demanda, incluso en un caso el Municipio actor otorgó opinión favorable para que se instalara el establecimiento dedicado a los juegos y sorteos.

Por lo que al actualizarse la causal de improcedencia prevista en la fracción VII, del artículo 19 de la Ley, por extemporaneidad de la demanda sobreseyó en el juicio de conformidad con el diverso 20, fracción II del citado ordenamiento legal.

También sobreseyó por la inexistencia de la obligación de adecuar la LFJS y su Reglamento a la reforma constitucional al artículo 115.

El argumento principal de este sobreseimiento fue que no existía obligación para adecuar la LFJS con motivo de la reforma constitucional al artículo 115, ya que esta se refirió a cuestiones de asentamientos humanos y, las normas impugnadas no están relacionadas con esta materia.

La Segunda Sala concluyó de manera contundente para sustentar este sobreseimiento al señalar:

*...si lo que pretende el Municipio actor es evitar que en su territorio operen establecimientos en los que se practiquen juegos y sorteos regulados por esa Ley Federal, ello lo puede limitar en los planes de desarrollo urbano y en las disposiciones relativas al uso de suelo en su espacio territorial, pues con base en la reforma constitucional que defiende, una de las atribuciones que se otorgó a los Municipios fue precisamente la de administrar su uso de suelo.<sup>190</sup>*

En consecuencia, con fundamento en el artículo 20, fracción III de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la CPEUM sobreseyó en el juicio.

Finalmente, la Segunda Sala sobreseyó también por inexistencia del acto consistente en la falta de respuesta a las solicitudes del Municipio actor<sup>191</sup>. Toda vez

---

<sup>190</sup> Sentencia de la Controversia Constitucional 118/2011, pp. 47 y 48, consultable en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=133755>

<sup>191</sup> La resolución se tomó por mayoría de tres votos: ministros Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán (Ponente) y Margarita Beatriz Luna Ramos. Los ministros José Fernando Franco González Salas y Presidente Sergio A. Valls Hernández, este último emitió voto en contra y formuló voto particular el mencionado en segundo

que consideró que se dio trámite, atención y respuesta a los oficios del actor, ya que mediante oficio se atendió su pretensión (que no operaran casinos en su territorio) pues se le contestó que “se hará del conocimiento al titular de la Unidad de Gobierno de esta Secretaría del Estado para su atención al combate a actividades prohibidas por la Ley”.

La Sala precisó que no era el caso analizar la legalidad del oficio de respuesta, porque no fue combatido por vicios propios y sobre todo dada la naturaleza de las peticiones, no implica la litis propia de las controversias constitucionales.

### **3.3 Controversia Constitucional 123/2012**

Tanto esta CC como la que se comenta en el apartado siguiente (114/2013) se promovieron contra los decretos que reformaron el RLFJS.

Así, el 19 de octubre de 2012, se publicó en el DOF el decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos del RLFJS, a través de este decreto se reformaron los artículos 2, párrafos tercero y quinto; 3, fracción V; 9; 10, fracciones III y IV; 15, fracción III, y se adicionaron las fracciones I BIS y XII BIS del artículo 3; la fracción V del artículo 10; un segundo párrafo al artículo 20, así como el artículo 39 BIS del RLFJS.

La Cámara de Diputados promovió demanda de CC en la que reclamó la invalidez de los artículos 2º, 3º, fracción XII Bis, 9º y 39 Bis, del RLFJS reformados a través del citado decreto.

Como se puede apreciar no se impugnaron todos los artículos del decreto de reformas. Solo se impugnaron aquellos relativos a la regulación sobre máquinas tragamonedas.

---

término. En su voto particular, el ministro Valls manifestó que se encontraba de acuerdo con el sobreseimiento por la presentación extemporánea de la demanda por lo que hace a los permisos otorgados. Sin embargo, por lo que hace a los otros dos sobreseimientos por inexistencia de los actos consideró que no resultaban evidentes y que, por tanto, tendría que haberse entrado el estudio de fondo y, en su caso, declarar infundados los conceptos de invalidez. Sustentó su consideración con base en la forma que el Pleno de la Suprema Corte había resuelto las controversias constitucionales 66/2010 y 88/2010, en las cuales entró al análisis del fondo del asunto, por no parecerle evidente la causal de improcedencia.

Así, la Cámara de Diputados en su primer concepto de invalidez reclamó la inconstitucionalidad de los artículos 3º, fracción XII Bis y 9º del citado reglamento, porque consideró que estos violan el principio de División de Poderes, ya que la facultad para legislar en la materia es propia del Congreso de la Unión.

*“de manera particular se impugna la autorización que prevé en su artículo 9-nueve para que operen con permiso de la Secretaría de Gobernación las máquinas tragamonedas en cualquier modalidad, lo cual resulta ilegal al contraponerse a lo previsto en la Ley General de Juegos y Sorteos (sic), aún y cuando el planteamiento sea para otorgar el permiso en caso de excepción para los operadores y permisionarios autorizados por la propia Secretaría...”<sup>192</sup>*

Además, reclamó, en síntesis:

- Una deficiente, vaga e imprecisa definición de este tipo de máquinas.
- Son contrarios a la exposición de motivos de la LFJS.
- La “ilegal condición” para otorgar permiso para máquinas tragamonedas, consistente en ser permisionario u operador autorizado por la SG.
- Esta salvedad o condición, como las designa la Cámara actora, no depende de las características particulares de las máquinas, sino de la calidad o condición de permisionario u operador.
- Crea un marco de inconstitucionalidad mayor porque puede ser impugnado por aquellos que carecen de la citada condición (permisionario u operador) por violación a la igualdad de comercio o trabajo.
- Omisión absoluta de regulación para la supervisión y vigilancia de las máquinas.

La Cámara de Diputados hizo valer como segundo concepto de invalidez contra los artículos 2º y 39 Bis del RLFJS, la violación por exceso en el ejercicio de la facultad reglamentaria del presidente de la República, al dotar a la Dirección General de Juegos y Sorteos con la facultad discrecional para otorgar, modificar, renovar o

---

<sup>192</sup> Demanda de la Cámara de Diputados, consultable en la Gaceta Parlamentaria, Año XVI, número 3659-II, del 4 de diciembre del 2012, p.11.

ampliar permisos en la materia, por considerar que, en términos del artículo 3 de la Ley, esta es facultad del titular de la SG.

El 13 de noviembre de 2013, la Segunda Sala sobreseyó en el juicio con fundamento en el artículo 19 fracción V de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la CPEUM, por haber cesado los efectos de la norma general impugnada con la publicación en el DOF el 23 de octubre de 2013, del diverso decreto de reformas al citado reglamento.

Para una fácil comprensión y pronta referencia al contenido de las reformas se inserta el siguiente cuadro comparativo entre el texto original del Reglamento y las dos reformas que ha sufrido, exclusivamente sobre las normas que tuvieron alguna importancia en relación con ambas controversias constitucionales (123/2012 y 114/2013), promovidas contra cada decreto.

### **Cuadro comparativo entre el texto original del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos y sus reformas**

<b>Texto original</b>	<b>1ª. Reforma (DOF 19 de octubre de 2012)</b>	<b>2ª. Reforma (DOF 23 de octubre de 2013)</b>
<b>ARTÍCULO 2.-</b> 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.	<b>ARTÍCULO 2.-</b> ...	<b>ARTÍCULO 2.-</b> ...
....	...	...
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	<b>La Dirección General de Juegos y Sorteos</b> 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	La Dirección General de Juegos y Sorteos <b>es competente para autorizar, controlar, vigilar, tramitar y resolver los asuntos relacionados con el cumplimiento de la Ley y el presente Reglamento, incluyendo todos los procedimientos administrativos y sancionatorios que deriven</b>

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.	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.	<b>de juegos con apuestas y sorteos. Asimismo, le corresponde la expedición, modificación y finiquito de permisos de juegos con apuestas y sorteos, así como la supervisión y vigilancia del cumplimiento de los términos y condiciones consignados en los mismos.</b>
<b>ARTÍCULO 3.-</b> Para los efectos de este Reglamento, en lo sucesivo se entenderá por:	<b>ARTÍCULO 3.- ...</b>	<b>ARTÍCULO 3.- ...</b>
<b>I. ...</b>	<b>I. ...</b>	<b>I. a XII. ...</b>
	<b>I. BIS. Azar:</b> Casualidad a que se fía el resultado de un juego, el cual es completamente ajeno a la voluntad del jugador;	
<b>II. a IV.</b>	<b>II. a IV.</b>	
<b>V. Dirección:</b> Dirección General Adjunta de Juegos y Sorteos de la Secretaría de Gobernación;	<b>V. Dirección:</b> La Dirección General de Juegos y Sorteos, de la Secretaría de Gobernación;	
<b>VI. a XII. ...</b>	<b>VI. a XII. ...</b>	
	<p><b>XII. BIS. Máquina tragamonedas:</b>  <b>El artefacto o dispositivo de cualquier naturaleza, a través del cual el usuario, sujeto al azar, a la destreza o a una combinación de ambas, realiza una apuesta, mediante la inserción de un billete, moneda, ficha o cualquier dispositivo electrónico de pago u objeto similar, con la finalidad de obtener un premio.</b></p> <p>Para efectos de este Reglamento no se consideran como máquinas tragamonedas las siguientes:</p> <p>a) Las máquinas expendedoras, entendiéndose por tales las que se limitan a efectuar mecánicamente transacciones o venta de productos o servicios a cambio del precio introducido, siempre que el valor del dinero depositado corresponda al valor de mercado de los productos que la máquina entregue y su mecanismo no se preste a admitir cualquier tipo de apuesta o juego de azar;</p>	<b>XII. Bis. Derogada.</b>

	<p>b) Las máquinas tocadiscos, videodiscos o fotográficas, las máquinas o aparatos de competencia pura o deporte entre dos o más jugadores, las de mero pasatiempo o recreo y las máquinas o aparatos recreativos de uso infantil; todas ellas a condición de que sus mecanismos no se presten a admitir cualquier tipo de apuesta o juego de azar, o permitan el pago de premios en efectivo, especie o signos que puedan canjearse por ellos, salvo los que sólo consistan en volver a jugar gratuitamente o que otorguen premios o cupones cuyo valor no sea superior al costo de participación, y</p> <p>c) <b>Las terminales de apuestas o las máquinas que permiten jugar y apostar a las competencias hípcas, deportivas o al sorteo de números electrónicamente ni, en general, las que se utilicen para desarrollar los juegos y apuestas autorizados. Estas terminales deberán estar claramente identificadas como tales en los establecimientos autorizados;</b></p>	
XIII. a XXVII. ...	XIII. a XXX. ...	XIII. a XXVII. ...
		<b>XXVII Bis. Sorteo de números o símbolos a través de máquinas:</b> Actividad en la que el participante, a través de un artefacto o dispositivo de cualquier naturaleza, sujeto al azar, realiza una apuesta, mediante la inserción de un billete, moneda, ficha o cualquier dispositivo electrónico de pago u objeto similar, con la finalidad de obtener un premio;
<b>ARTÍCULO 9.-</b> No serán objeto de autorización las máquinas tragamonedas en cualquiera de sus modalidades.	<b>ARTÍCULO 9.-</b> Quedan prohibidas las máquinas tragamonedas en cualquiera de sus modalidades, salvo las que cuenten con el permiso de la Secretaría expedido expresamente para tales efectos, en los términos de la Ley y este Reglamento.	<b>ARTÍCULO 9.-</b> La publicidad y propaganda de los juegos con apuestas y sorteos autorizados de conformidad con la Ley y este Reglamento, así como la de los establecimientos en los que se efectúen, se realizará

		en los términos de las disposiciones aplicables.
Se entiende por máquina tragamonedas el artefacto, dispositivo electrónico o electromecánico, digital, interactivo o de cualquier tecnología similar, que mediante la inserción de un billete, moneda, tarjeta, banda magnética, ficha, dispositivo electrónico de pago u objeto similar, o por el pago de alguna contraprestación, está disponible para operarse y que, como resultado de dicha operación, permite al usuario del mismo obtener mediante el azar o una combinación de azar y destreza, la entrega inmediata o posterior de premios en efectivo o en especie.	Para obtener el permiso a que se refiere el párrafo anterior, el solicitante deberá cumplir con los requisitos siguientes:	La publicidad y propaganda de los juegos con apuestas y sorteos por cualquier medio, únicamente podrá efectuarse y difundirse una vez que se cuente con el permiso de la Secretaría para realizarlos en los términos de este Reglamento.
Para efectos de este Reglamento no se consideran como máquinas tragamonedas las siguientes:	<b>I. Ser permisionario u operador autorizado por la Secretaría</b> , bajo los supuestos previstos en la fracción I del artículo 20 de este Reglamento, y	Para efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, se observará lo siguiente:
I. Las máquinas expendedoras, entendiéndose por tales las que se limitan a efectuar mecánicamente transacciones o venta de productos o servicios a cambio del precio introducido, siempre que el valor del dinero depositado corresponda al valor de mercado de los productos que la máquina entregue y su mecanismo no se preste a admitir cualquier tipo de apuesta o juego de azar;	<b>II. Contar con la autorización de apertura de la Secretaría, para los establecimientos en los que se pretenda utilizar dichas máquinas.</b>	<b>I.</b> Los establecimientos que cuenten con permiso otorgado por la Secretaría no podrán promover explícitamente las apuestas autorizadas que en ellos se practican;
II. Las máquinas tocadiscos, videodiscos o fotográficas, las máquinas o aparatos de competencia pura o deporte entre dos o más jugadores, las de mero pasatiempo o recreo y las máquinas o aparatos recreativos de uso infantil; todas ellas a condición de que sus mecanismos no se presten a admitir cualquier tipo de apuesta o juego de azar, o permitan el pago de premios en efectivo, especie o signos que puedan canjearse por ellos, salvo los que sólo consistan en volver a jugar gratuitamente o que otorguen premios o cupones cuyo valor no sea superior al costo de participación, y	<b>La vigencia del permiso para la utilización de las máquinas tragamonedas a que se refiere el presente artículo estará, a su vez, sujeta a la vigencia del permiso a que se refiere la fracción I del artículo 20 de este Reglamento.</b>	<b>II.</b> La propaganda y publicidad deberá expresarse en forma clara y precisa a efecto de que no induzca al público a error, engaño o confusión de los servicios ofrecidos;
III. Las terminales de apuestas o las máquinas que permiten jugar y	<b>La Secretaría otorgará el permiso correspondiente en un</b>	<b>III.</b> La publicidad que se realice de los juegos con

<p>apostar a las competencias hípcas, deportivas o al sorteo de números electrónicamente ni, en general, las que se utilicen para desarrollar los juegos y apuestas autorizados. Estas terminales deberán estar claramente identificadas como tales en los establecimientos autorizados.</p>	<p><b>plazo máximo de tres meses</b>, contados a partir de la recepción de la solicitud.</p>	<p>apuestas y sorteos deberá consignar el número del permiso correspondiente;</p>
	<p>La solicitud se presentará en los términos establecidos en la fracción I del artículo 21 de este Reglamento.</p>	<p><b>IV.</b> La publicidad deberá incluir mensajes que indiquen que los juegos con apuestas están prohibidos para menores de edad, y</p>
		<p><b>V.</b> La publicidad y propaganda deberá incluir mensajes que inviten a las personas a jugar de manera responsable y con el principal propósito de entretenimiento, diversión y esparcimiento.</p>
<p><b>ARTÍCULO 12.-</b> Los permisionarios no podrán otorgar crédito, directa o indirectamente, a los apostadores en juegos con apuestas o participantes de sorteos en el desarrollo de las actividades emanadas del permiso.</p>		<p><b>ARTÍCULO 12.-</b> Quedan prohibidas las máquinas tragamonedas en cualquiera de sus modalidades.</p> <p>Se entiende por <b>máquina tragamonedas</b> todo dispositivo, a través del cual el usuario, sujeto a la destreza, realiza una apuesta, mediante la inserción de dinero, ficha, dispositivo electrónico o cualquier objeto de pago, con la finalidad de obtener un premio no determinado de antemano.</p>
	<p><b>ARTÍCULO 39 BIS.-</b> La Dirección, antes de resolver respecto del otorgamiento, modificación, renovación o ampliación de permisos para la operación de centros de apuestas remotas y salas de sorteos de números relacionados, someterá el asunto a opinión del Consejo Consultivo, la cual no será vinculante. Lo anterior, sin perjuicio de los asuntos que el Director, dada la importancia de los mismos, decida someter a consideración del Consejo Consultivo.</p>	<p>...</p>

<b>ARTÍCULO 91.-</b> Los sorteos podrán tener las siguientes modalidades:		<b>ARTÍCULO 91.- ...</b>
<b>I. a IV. ...</b>		<b>I. a IV. ...</b>
<b>V.</b> Sorteos de símbolos o números, y		<b>V.</b> Sorteos de símbolos o números;
<b>VI.</b> Sorteos transmitidos por medios de comunicación masiva.		<b>VI.</b> Sorteos de <b>números o símbolos a través de máquinas</b> , y
		<b>VII.</b> Sorteos transmitidos por medios de comunicación masiva.
		<b>ARTÍCULO 137 Bis.</b> La Secretaría podrá autorizar la realización de sorteos de números o símbolos a través de máquinas cuando se cumplan los siguientes requisitos:
		<b>I.</b> Ser permisionario en términos de lo establecido en la fracción I del artículo 20 de este Reglamento;
		<b>II.</b> Acreditar que las máquinas correspondientes han sido fabricadas en territorio nacional o legalmente importadas;
		<b>III.</b> Presentar la relación de máquinas que se pretenden instalar en cada establecimiento con las especificaciones que determine la Secretaría, y
		<b>IV.</b> Estar al corriente en el cumplimiento de las obligaciones que derivan de la Ley y del presente Reglamento. <b>IV.</b> Estar al corriente en el cumplimiento de las obligaciones que derivan de la Ley y del presente Reglamento.
		<b>ARTÍCULO 137 Ter.</b> Los permisionarios que obtengan la autorización a que se refiere el presente Capítulo

		podrán realizar sorteos durante la vigencia de su permiso.
		<b>ARTÍCULO 137 Quáter.</b> Los permisionarios deberán mantener actualizada, de forma permanente, la relación a que se refiere la fracción III del artículo 137 Bis del presente Reglamento, la cual deberán remitir a la Dirección de forma trimestral.

El Pleno resolvió el sobreseimiento porque con el citado decreto se “modificaron y reordenaron las atribuciones de la Dirección General de Juegos y Sorteos; se suprimieron los permisos para la explotación de máquinas tragamonedas, lo que implica la cesación de los efectos de las normas generales impugnadas en la presente controversia constitucional.”<sup>193</sup>

Con esta primera reforma al reglamento el Titular del Poder Ejecutivo pretendió legalizar las máquinas tragamonedas, los argumentos de la Cámara actora mostraban su inconstitucionalidad, pero no hubo pronunciamiento de fondo, pues con la expedición del nuevo decreto de reformas reglamentarias, cesaron los efectos de la norma impugnada y se sobreseyó la controversia.

### 3.4. Controversia Constitucional 114/2013

Contra este segundo decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del RLFJS, publicado en el DOF el 23 de octubre de 2013, la Cámara de Diputados promovió nueva demanda de CC contra el Titular del Ejecutivo Federal y el Secretario de Gobernación, en la que reclamó la invalidez de los artículos 2, 91, fracción VI, 137 bis, 137 ter y 137 quáter de este reglamento.

<sup>193</sup> Sentencia de la Controversia Constitucional 123/2012, p. 11, consultable en la página web de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=146715>

La Cámara hizo valer dos conceptos de invalidez similares a los esgrimidos en la demanda de CC anterior.

Así, en el primero reclamó la invalidez de los artículos 91, fracción VI, 137 bis, 137 ter y 137 quáter del RLFJS, por considerar que violan los principios de reserva de la ley y subordinación jerárquica, al permitir los sorteos de números o símbolos a través de máquinas, actividad que no se encuentra prevista por la LFJS, sino que, se encuentra prohibida en términos del artículo 1o de dicho ordenamiento.

Lo anterior, por considerar que no se ubica en los supuestos de excepción a que se refiere la fracción I del artículo 2° de la citada Ley, que enumera los juegos que pueden ser permitidos con la autorización de la SG.

En su segundo concepto de invalidez reclamó la invalidez del artículo 2, párrafos tercero y quinto, del RLFJS, en virtud de que violenta el principio de división de poderes, al exceder la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal, porque otorga al Director General de Juegos y Sorteos una facultad amplia, discrecional y única para autorizar, controlar, vigilar, tramitar, resolver los asuntos relacionados con el cumplimiento de la LFJS, y su reglamento.

El 18 de enero de 2016, el Pleno resolvió la CC 114/2013, la cual declaró procedente pero infundada, en atención a los argumentos siguientes:

En su considerando quinto la sentencia recordó las consideraciones generales sobre la LFJS, que tuvo al resolver la CC 97/2004 y, en especial, las conclusiones a que llegó el propio Pleno, que fueron comentadas *supra*, pues esta interpretación la considera una “premisa necesaria e indispensable para realizar el estudio de constitucionalidad del reglamento...”

El Pleno después de hacer referencia al principio de división de poderes y a la facultad reglamentaria del Titular del Ejecutivo Federal, a fin de dar respuesta a los reclamos de la Cámara de Diputados, procedió al análisis de las normas impugnadas.

Así, el Pleno precisó:

*La actora partió de una premisa falsa consistente en que el Ejecutivo Federal reguló en los artículos impugnados, a los juegos contemplados en la fracción I del artículo 2o., de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, cuando en realidad lo que se reglamentó fue lo previsto en la fracción II del mismo numeral, esto es, los sorteos.*

La SCJN consideró que no existió ninguna transgresión a los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica que debe cumplir el Ejecutivo al ejercer su facultad reglamentaria, porque lo que este reglamentó fue una modalidad de los sorteos, los cuales se encuentran expresamente permitidos en la fracción II del artículo 2º de la LFJS, mismos que para su celebración solo requieren del permiso de la SG.

De donde si los sorteos de números o símbolos a través de máquinas tienen la naturaleza de sorteos, luego entonces, se encuentran permitidos por la LFJS, en consecuencia, no existe ninguna violación por parte del RLFJS a la CPEUM.

Para realizar este análisis el Pleno se remite a la definición del Reglamento sobre los sorteos de números o símbolos a través de máquinas, contemplada por el artículo 3, fracción XXVII-BIS, del RLFJS.

Al respecto, afirma que esta modalidad de sorteos comparte la característica esencial de todos los demás sorteos que regula el reglamento:

*Los sorteos de números o símbolos a través de máquinas comparten la característica esencial de todos los demás sorteos que regula el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, es decir, que el resultado está determinado por el azar, no se trata de juegos de destreza o habilidades, sino de simples sorteos, como los prevé la ley. De acuerdo con lo anterior, es incorrecta la concepción de la parte actora en el sentido de que dichos sorteos son en realidad un juego de los prohibidos en la fracción I del artículo 2o. de la ley reglamentaria.*

Afirma el Pleno que la manera de legislar en México ha cambiado substancialmente en los últimos años, y que hoy en día en las normas emanadas por un proceso legislativo más abierto y participativo, el silogismo legislativo se desarrolla con

mucho mayor precisión, sobre todo cuando se trata de regular aspectos o fenómenos que pueden presentar interpretaciones múltiples o equívocas.

Concluye el Pleno que, al realizar la confrontación entre ambos dispositivos –el legal y el reglamentario– no existen argumentos sólidos para declarar la inconstitucionalidad del segundo, derivado precisamente del hecho de que la ley, que data de 1947, en su artículo 2º, fracción II, al enumerar las actividades permitidas por la Ley se refiere de manera genérica a los “SORTEOS”; en esa tesitura, el hecho de que el Reglamento haya establecido una nueva fracción, especificando que se trata de una forma diversa de sorteo, en adición a las diversas modalidades de sorteo ya definidas en el propio Reglamento, no viola el principio de reserva de ley.

Finalmente, apunta que las actividades prohibidas por el artículo 1º de la multicitada LFJS tampoco se encuentran mínimamente detalladas o precisadas por el legislador y, por lo tanto, carece de toda fuerza argumentativa el sostener que las máquinas tragamonedas forzosamente están previstas como prohibidas por el artículo 1º ya citado.

Ahora bien, esta resolución se tomó por unanimidad de votos; sin embargo, en los votos concurrentes que fueron emitidos se expresaron argumentos, que sirven para poner en duda su constitucionalidad, si bien en ellos se precisa que comparten el reconocimiento de la validez de la norma. Destaca el voto de la Ministra Piña:

*“Sorteo de Números y Símbolos a través de Máquinas’ es un juego que opera a través de una máquina que tiene una naturaleza diversa a los otros sorteos regulados en el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos pues no comparte ninguna característica de los sorteos en términos de este ordenamiento... Resulta entonces que, si bien en términos de la definición desarrollada por el propio Reglamento, el denominado ‘Sorteo de Números y Símbolos a través de Máquina’*

*no es un sorteo, lo cierto es que esto no basta para considerar que la regulación de este juego implica un exceso en las atribuciones del Ejecutivo Federal.<sup>194</sup>”*

Como ya lo apuntaba *supra* el origen del problema para determinar si esta clase de sorteos son acordes con los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica a que debe estar sujeta la facultad reglamentaria del presidente de la República, se encuentra en que el término sorteo es equívoco y no queda claro de la lectura a la ley ni a las definiciones del Diccionario de la Lengua Española, cuál es la diferencia específica del sorteo con el de juego de azar.

Así, el ministro Zaldívar en su voto concurrente apunta:

*“...considero que la sentencia no distingue claramente entre juegos de azar y sorteos, lo que resulta fundamental para reconocer su validez (...) es necesario estipular una definición de juegos de azar y sorteos para interpretar los artículos 1 y 2, fracción II de la Ley Federal de Juegos y Sorteos. Así, considero que la distinción entre juegos de azar prohibidos por el artículo 1 y los sorteos permitidos por el artículo 2, fracción II, ambos de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, debe basarse en la medida en que el azar cuenta en la actividad. De esta forma, estimo que los juegos de azar son aquellos en los que cuenta tanto la destreza de los participantes como el azar, mientras que los sorteos son aquellos en los que el azar es todo lo que cuenta<sup>195</sup>”.*

Sin embargo, considero que esta definición no es satisfactoria para los efectos buscados pues la diferencia específica no puede estar en la destreza, porque

---

<sup>194</sup> Voto concurrente ministra Norma Lucía Piña Hernández.

<sup>195</sup> Voto concurrente del ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

existen juegos de azar en que la habilidad o la destreza no intervienen en lo absoluto, solo baste pensar en la ruleta<sup>196</sup> o el albur<sup>197</sup>, por mencionar algunos.

Ahora bien, la definición del artículo 3, fracción XXVII BIS, del RLFJS es tan genérica que cualquier clase de juego de azar podría practicarse a través de una máquina, ya que los elementos que establece para esta clase de sorteo son:

- a. Es una actividad, sin delimitar sus características, podría ser interactiva ya que no se restringe.
- b. La actividad está sujeta al azar.
- c. El participante realiza una apuesta.
- d. La apuesta se puede realizar a través de un artefacto o dispositivo (de cualquier naturaleza), mediante la inserción de un billete, moneda, ficha o cualquier dispositivo electrónico de pago u objeto similar.
- e. Su finalidad es la de obtener un premio, en cuyo caso gana y si no, pierde.

Esta ambigüedad fue señalada por el ministro Gutiérrez Ortiz Mena, e incluso, señaló sus riesgos:

*“... me preocupa la definición que el proyecto da de “sorteo”. Estamos ante una ley prohibitiva y el sorteo es una excepción a la regla general. Me parece que dejar un precedente donde se da una interpretación tan amplia de qué es sorteo pudiera, de cierta manera, –en un futuro– generar problemas al dejar la regla general –que es la prohibición– vaciada de todo contenido”<sup>198</sup>.*

---

<sup>196</sup> Ruleta. Del fr. roulette, der. de rouler 'rodar'. 2. f. Juego de azar que consiste en lanzar una bolita sobre una ruleta en movimiento dividida en casillas numeradas, y apostar sobre la casilla en que caerá la bolita. (Diccionario de la Lengua Española).

<sup>197</sup> En el juego del monte, dos primeras cartas que saca el banquero (Diccionario de la Lengua Española).

<sup>198</sup> Versión estenográfica de la sesión del Pleno celebrada el 18 de enero de dos mil dieciséis, p. 18. Consultable en [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2016-11-07/18012016PO\\_0.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2016-11-07/18012016PO_0.pdf)

Como apuntaba en el capítulo precedente la prohibición de la LFJS sobre los juegos de azar es absoluta, con la única excepción del juego de dados, en términos de la fracción I de su artículo 2° de esta norma legal, por lo que me remito a lo afirmado *supra*.

Por lo anterior, de acuerdo con la definición del artículo 3, fracción XXVII BIS, del Reglamento, resulta que en lugar de sorteos de números y símbolos podría efectuarse cualquier juego de azar a través de máquinas, probablemente hasta póquer, pues si la máquina es interactiva podrían cambiarse las cartas, todo según las exigencias del mercado.

Finalmente, los argumentos sobre las salas de sorteos de números resultarían aplicables a los llevados a cabo a través de máquinas, con el elemento adicional que resulta una innovación que como todo mundo puede apreciar no podría haberse pensado por el legislador en 1947, con lo cual llego a concluir que excede la facultad reglamentaria y, por tanto, es inconstitucional.

Por lo que hace al segundo de los conceptos de invalidez, la Corte determinó que ni la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ni la LFJS, dispusieron expresamente que dicha atribución establecida a favor de la SG se realice de manera específica por el titular del Ramo, en consecuencia, el artículo 2 de la norma reglamentaria impugnada que otorga atribuciones a la Dirección General de Juegos y Sorteos para supervisar y vigilar el cumplimiento de la LFJS y de su Reglamento, así como la expedición, modificación y finiquito de los permisos a que se refieren dichos ordenamientos, no vulnera los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica, con lo cual se coincide plenamente.

## ANEXO ESTADÍSTICO

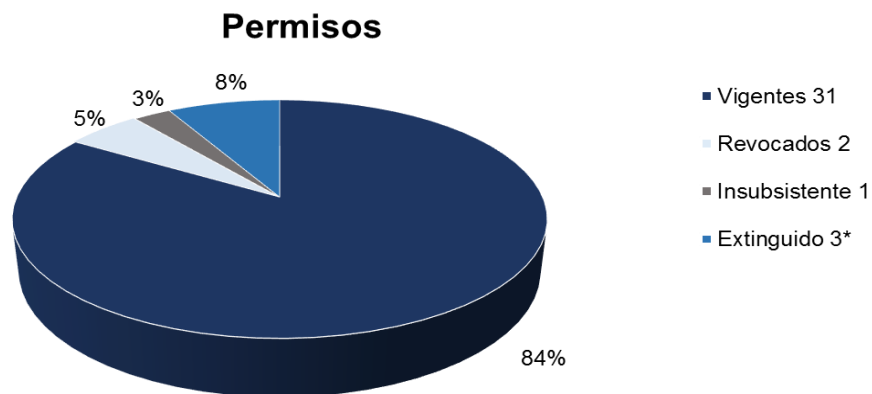
Los siguientes cuadros han sido elaborados con base en la información que aparece en la página electrónica de la Dirección General de Juegos y Sorteos de la Secretaría de Gobernación (consulta realizada el 8 de junio de 2017), Sitio web:

[http://juegosysorteos.gob.mx/es/Juegos\\_y\\_Sorteos/home](http://juegosysorteos.gob.mx/es/Juegos_y_Sorteos/home)

El cuadro 1 muestra una gráfica en que se detalla el estatus legal de los treinta y siete permisos que se reportan en la página oficial.

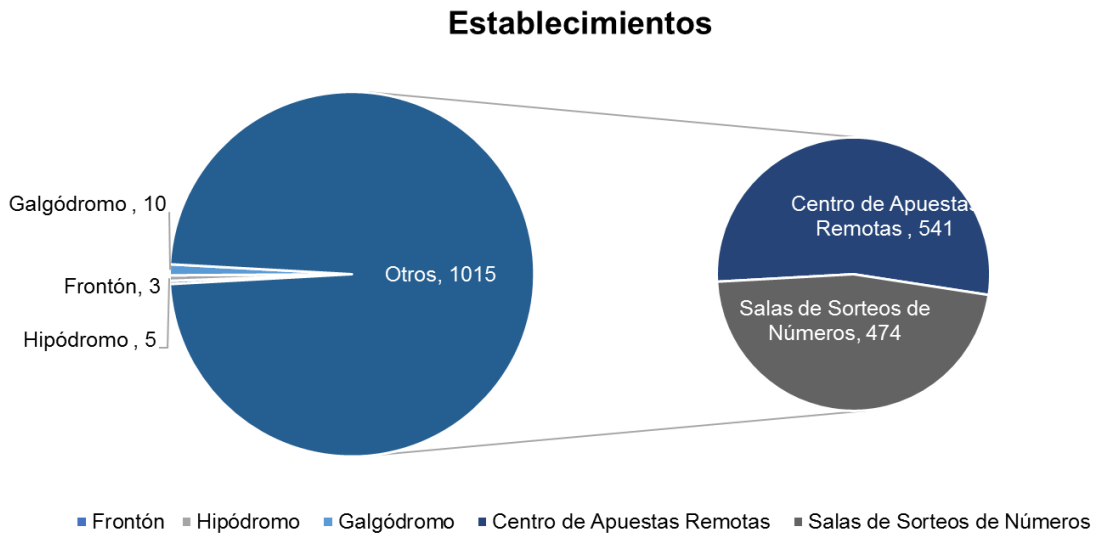
### CUADRO 1

#### PERMISOS OTORGADOS POR LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



## CUADRO 2

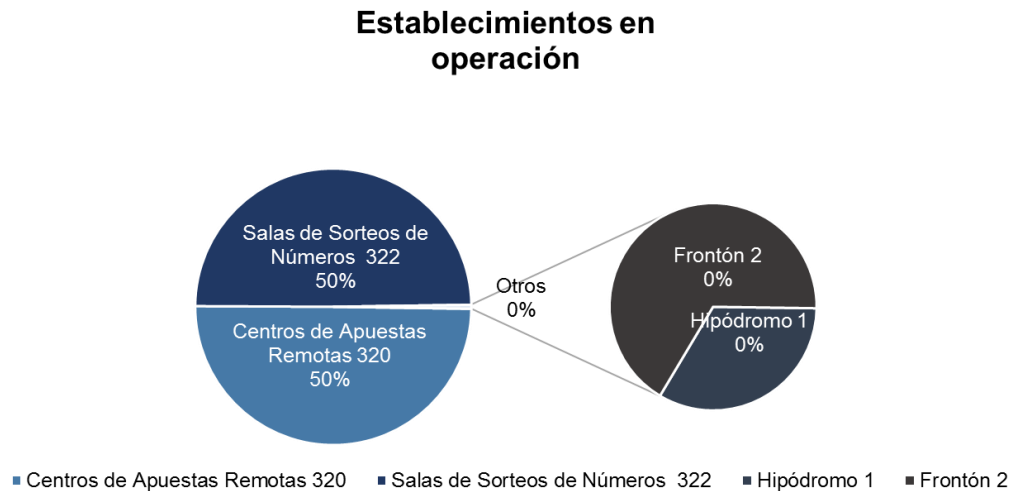
En este cuadro se muestra el total de establecimientos autorizados por los permisos vigentes y sus modificaciones.



## CUADRO 3

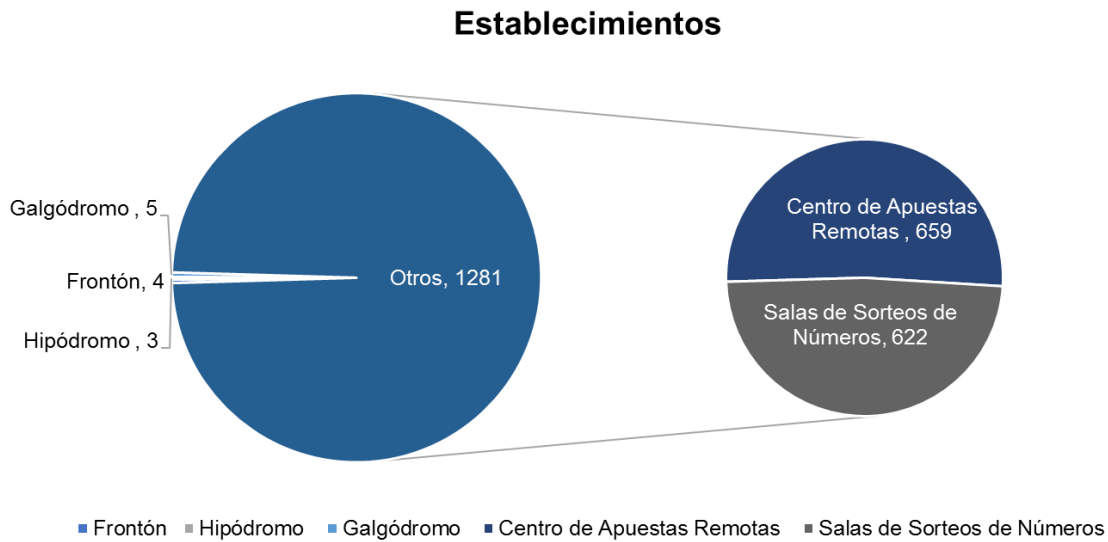
En este gráfico se muestra los establecimientos que se encuentran en operación conforme a los permisos vigentes. Sólo uno de estos permisos no tiene en operación ningún establecimiento.

Un permiso que se encuentra extinguido por haber concluido su plazo de vigencia tiene en operación un establecimiento conforme los datos de la SG.



### CUADRO 4

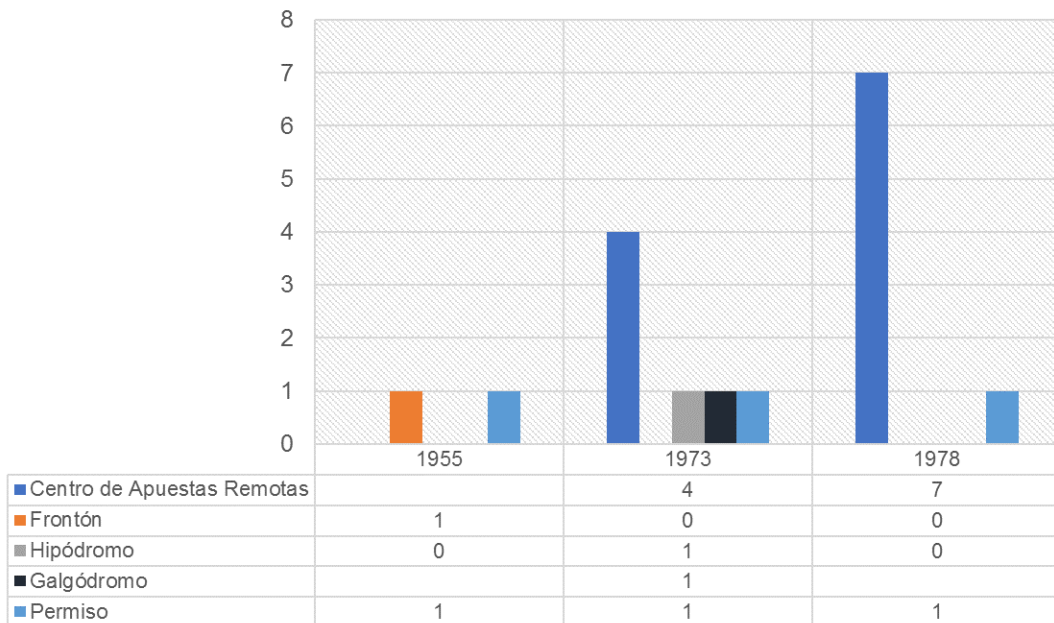
El siguiente gráfico muestra los establecimientos que se han autorizado conforme a los permisos originales.



### CUADRO 5

En este cuadro se muestran las autorizaciones contempladas en los permisos originales otorgados durante los años 1955, 1973 y 1978

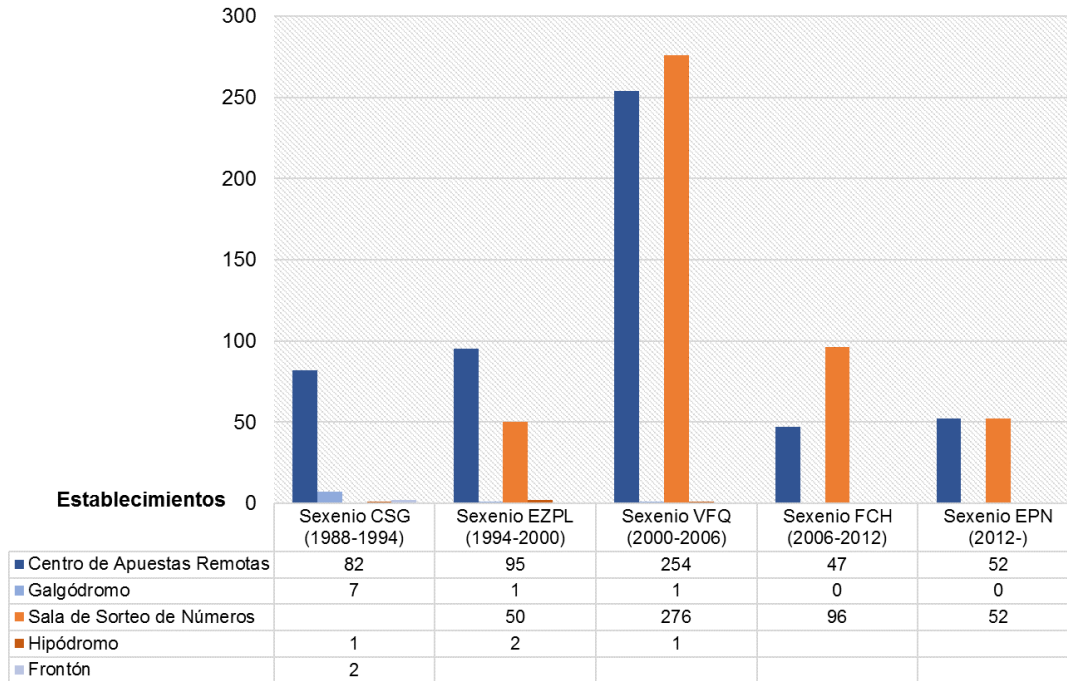
#### Permisos y establecimientos autorizados en los años 1955, 1973 y 1978



## CUADRO 6

En esta gráfica se muestran el comparativo de los establecimientos autorizados en los permisos originales otorgados durante los últimos cinco sexenios.

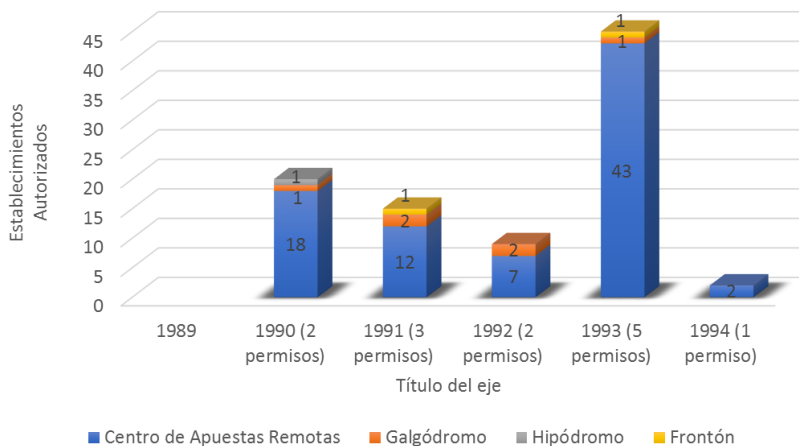
### Establecimientos autorizados por sexenio



En los siguientes cuadros se puede apreciar los permisos y establecimientos autorizados durante cada sexenio por los permisos originales otorgados año por año.

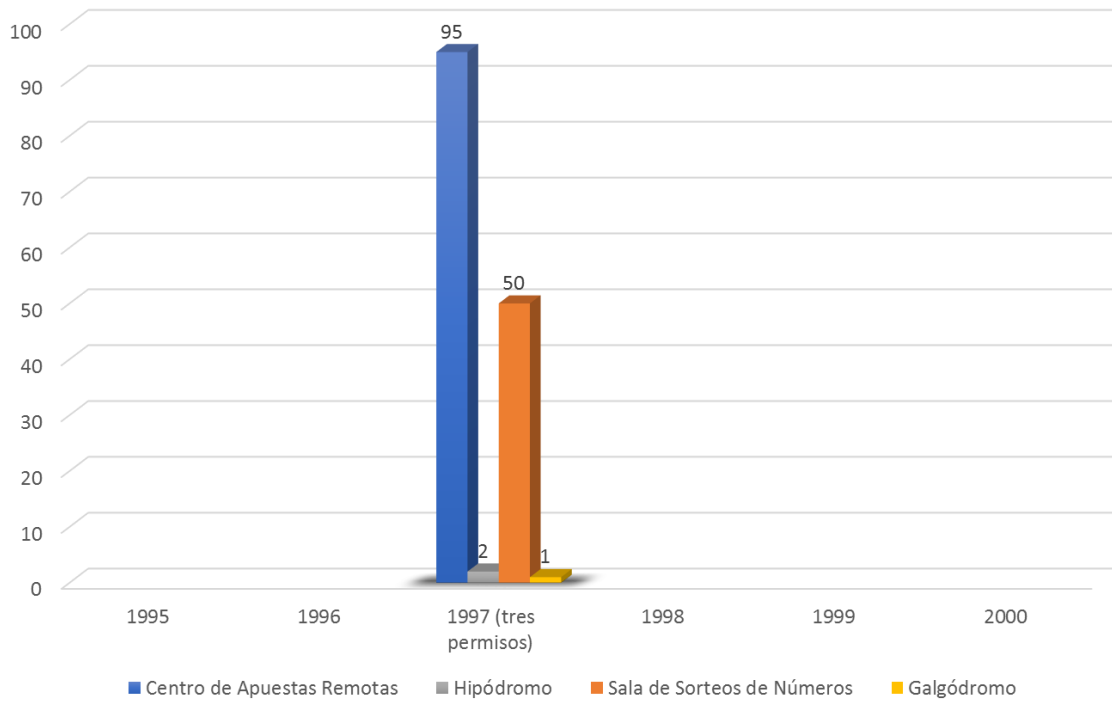
## CUADRO 7

### Sexenio 1988-1994



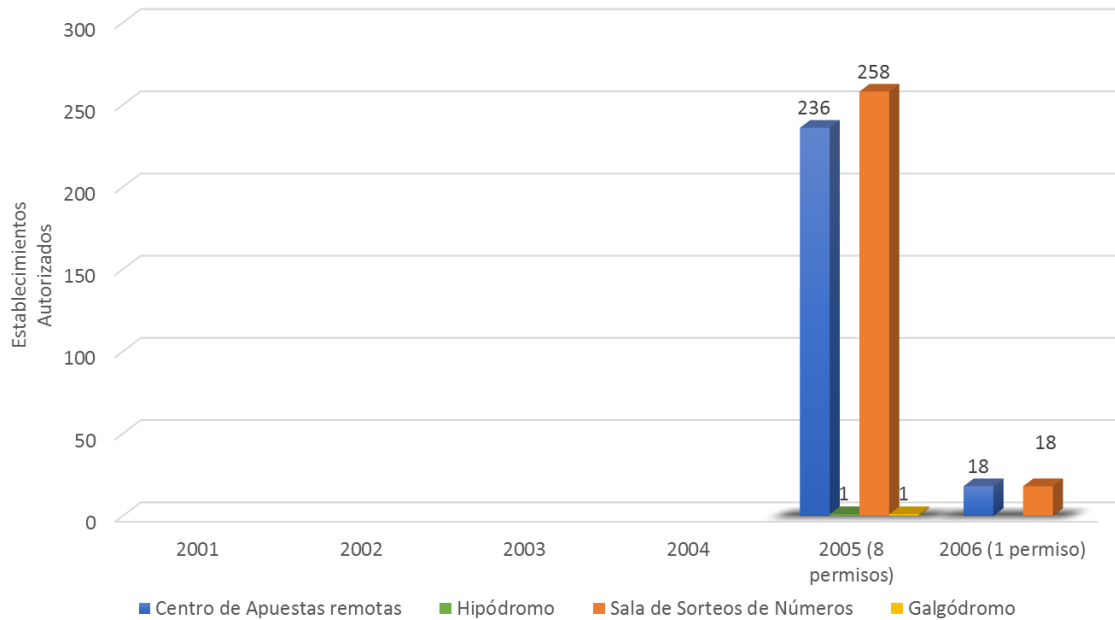
## Cuadro 8

### Sexenio 1994-2000

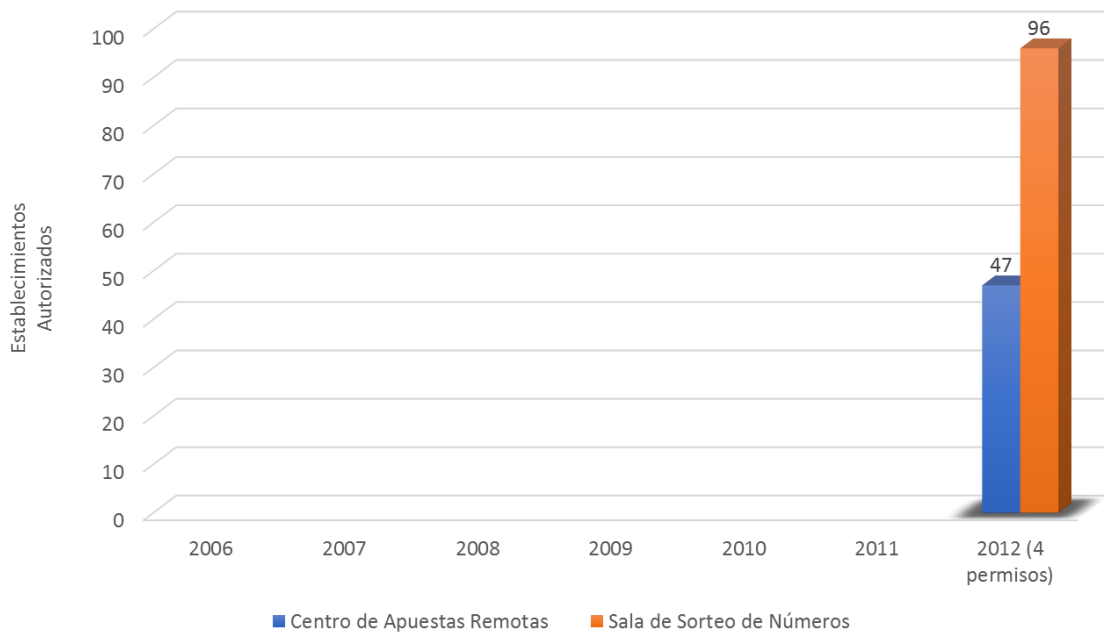


## CUADRO 9

### Sexenio 2000-2006

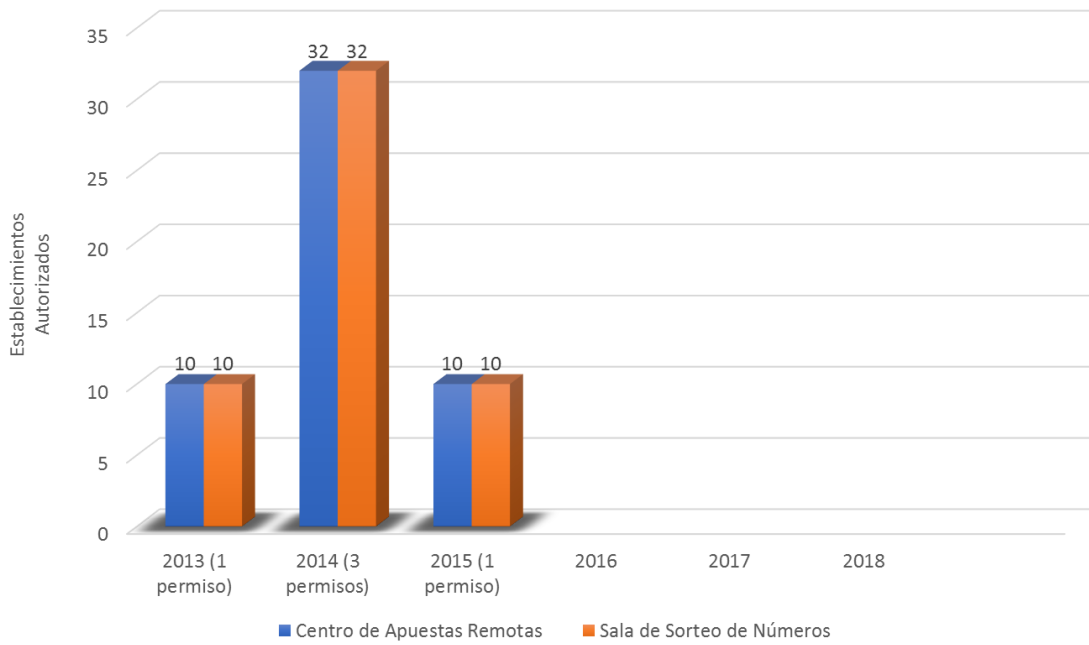


**CUADRO 10**  
**Sexenio 2006-2012**



**CUADRO 11**

**Sexenio 2012-2018**



## Capítulo 4

### Las Repercusiones de las sentencias de controversia constitucional en la materia.

*“Alea jacta est”*

**Julio César.**

#### 4.1. Las repercusiones

En este capítulo trataré las repercusiones que tuvieron las resoluciones de las controversias constitucionales contra el RLFJS analizadas *supra*, no sólo a nivel de los efectos jurídicos propios de estas sentencias, sino que contemplo como repercusiones las acciones del Poder Legislativo Federal y de algunas legislaturas de las Entidades Federativa que como reacción tuvieron, en mayor o menor medida, a las sentencias emitidas en las controversias constitucionales y la plena vigencia de la norma reglamentaria impugnada.

Así, el Poder Legislativo Federal, a través de la Cámara de Diputados conformó dos Comisiones sobre el tema de los juegos con apuestas y sorteos: la primera, provocada de manera inmediata por la expedición del citado Reglamento y la demanda de CC 97/2004; la segunda, por las conclusiones de la Comisión Especial Investigadora del Casino Royal<sup>199</sup> de la Legislatura del Estado de Nuevo León y también por la CC 123/2012. Producto de la segunda comisión mencionada, se

---

<sup>199</sup> En la exposición de motivos del punto de acuerdo respecto a los Casinos en México y a la instalación de una Comisión Bicameral de investigación sobre el otorgamiento de permisos para operarlos ante la Comisión Permanente se afirmó por parte del Diputado Ricardo Monreal Ávila: “Es menester recordar los hechos del 25 de agosto de 2011, recordar el casino Royal en Monterrey, Nuevo León, recordar las 52 víctimas de aquel día, recordar a sus familias, recordar las acusaciones hechas entre funcionarios municipales y federales. Es momento de no eludir la responsabilidad que nos toca y clamar un “ya basta” en nuestro papel de representantes populares y, en consecuencia, con nuestro mandato constitucional.” Cfr. Gaceta Parlamentaria, año XVI, número 3688-V, miércoles 16 de enero de 2013.

encuentra en proceso legislativo una nueva Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos.

Asimismo, el Poder Legislativo Federal a iniciativa del Ejecutivo tuvo que seguir el procedimiento correspondiente para aprobar las Leyes del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y la Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, para adecuar la legislación a la realidad provocada por la plena vigencia del RLFJS a fin de establecer obligaciones adicionales a los permisionarios de esta actividad.

Por lo que hace a las acciones de las legislaturas locales destaca, como ya señalé, la creación y conclusiones de la Comisión Especial Investigadora del Casino Royal por parte de la legislatura del Estado de Nuevo León. Además de esta legislatura, las de Coahuila, Baja California y Guanajuato, reformaron sus constituciones para prohibir los permisos de uso de suelo y licencias de construcción para establecimientos de juegos y sorteos.

#### **4.2. Los efectos jurídicos de las sentencias de la controversia constitucional**

Para determinar los efectos que las sentencias de las controversias constitucionales contra las normas del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos es preciso referir el sentido de éstas a fin de conocer sus efectos.

En la sentencia de la CC 97/2004, se resolvió que era procedente y parcialmente fundada; sin embargo, se desestimó por lo que hizo 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, en cuanto al juego de ruleta, del RLFJS publicado en el DOF el diecisiete de septiembre de dos mil cuatro.

Con excepción de los preceptos referidos, se reconoció la constitucionalidad del RLFJS publicado en el DOF el diecisiete de septiembre de dos mil cuatro. Sin embargo, aún las disposiciones declaradas como contrarias a la CPEUM, siguen vigentes pues no se alcanzó la votación requerida para que dicha declaración tuviera efectos generales y, por tanto, en esos aspectos fue desestimada la CC.

Como ya se apuntaba infra, en la sentencia de la CC 118/2011, la Segunda Sala resolvió sobreseerla por ser extemporánea y por inexistencia de los actos impugnados.

De igual manera, la CC 123/2012 fue sobreseída por la Segunda Sala. En este caso, por haber cesado los efectos de las normas impugnadas con la emisión del decreto de reformas al RLFJS publicado en el DOF el 23 de octubre de 2013.

Finalmente, la CC 114/2013 fue resuelta procedente pero infundada y el Pleno reconoció la constitucionalidad de los artículos 2, 91, fracción VI, 137 bis, 137 ter y 137 quáter del RLFJS.

Como ya apuntaba, la sentencia de la CC 97/2004 consideró inconstitucionales algunos artículos del RLFJS; sin embargo, esta resolución no alcanzó la votación calificada que requería para que procediera la declaración de inconstitucionalidad.

Al respecto, el artículo 42 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

*“Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.*

*En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente<sup>200</sup>.*

*En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.*

Así, no obstante que la sentencia de la CC 97/2004 fue desestimatoria en los puntos que he comentado, ésta tiene los efectos siguientes:

*“Finalmente y en lo que hace a los efectos, es importante destacar la acotación que antes realizamos en cuanto a las consideraciones exclusivas sobre la validez o la invalidez de normas generales impugnadas en cuanto a la falta de pronunciamiento, pues con independencia de ello la sentencia produce, desde luego, dos efectos principales: en primer lugar, el de cosa juzgada a que antes aludimos; el segundo y por la coincidencia de votación exigida para lograr los efectos de pronunciamiento y la obligatoriedad de los precedentes, el que esta última tampoco puede darse<sup>201</sup>.”*

Las sentencias que sobreseyeron el juicio de CC tuvieron por efecto no entrar al estudio del fondo del asunto por un impedimento procesal, legal o constitucional lo que provocó que la norma impugnada mantenga su efectividad y eficacia.

Por tanto, las sentencias al ser desestimadas o sobreseydas tuvieron por efecto que las normas impugnadas se mantuvieran dentro del sistema legal vigente del país al RLFJS, es decir, que las normas reclamadas como inconstitucionales no resultaron afectadas y continúan en pleno vigor.

---

<sup>200</sup> ARTICULO 43. Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutive de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Plenos de Circuito, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean estos federales o locales.

<sup>201</sup> Cossío, J. (2008). La Controversia Constitucional. México: Porrúa, p. 653.

### **4.3. Las Comisiones de la Cámara de Diputados y del Congreso del Estado de Nuevo León en relación con la regulación de los juegos y sorteos**

#### **a) Comisión Especial encargada de revisar el cumplimiento de la normatividad en los permisos otorgados por la Secretaría de Gobernación en materia de juegos y sorteos**

El 8 de junio de 2005, en la Comisión Permanente del Congreso de la Unión se presentó una Proposición con Punto de Acuerdo para crear una Comisión Especial que investigara el cumplimiento de la normatividad de los permisos otorgados por la SG en materia de juegos y sorteos.

El 21 de junio de 2005, se discutió en el Pleno de la Cámara de Diputados la propuesta anterior. Más allá de las lógicas posiciones políticas de los diversos partidos, los hechos que motivaron la creación de esta comisión, de acuerdo con el Diputado Gutiérrez de la Garza<sup>202</sup>, fueron:

- La expedición del RLFJS el 17 de septiembre de 2004.
- La promoción de la demanda CC 97/2004 por parte de la Cámara de Diputados (3 de noviembre de 2004).
- La negativa de la suspensión solicitada por la Cámara de Diputado en la citada controversia por parte de la SCJN<sup>203</sup>.

---

<sup>202</sup> Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año II, Periodo Extraordinario, 21 de junio de 2005, p. 21, consultable en <http://cronica.diputados.gob.mx/PDF/59/2005/jun/050621-1.pdf>

<sup>203</sup> El 5 de noviembre de 2004, el ministro Cossío Díaz en ausencia de la Ministra Instructora Olga Sánchez Cordero negó la suspensión solicitada. Resolución que fue confirmada por unanimidad de votos de los miembros de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el recurso de reclamación 329/2004-PL el 18 de febrero de 2015, consultable en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=70077>

- La “aparición” (entre el 2 y el 25 de mayo de 2005) de siete nuevos permisionarios para centros de apuestas remotas y para salas de sorteos de números.
- La existencia de 198 nuevos centros de apuesta autorizados en el mes de mayo por el entonces secretario de Gobernación.

El 22 de junio de 2005, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó el Acuerdo por el que se creó la Comisión Especial encargada de revisar el cumplimiento de la normatividad en los permisos otorgados por la SG en materia de juegos y sorteos y, en particular, los relativos a centros de apuesta remotas, salas de sorteos de números, ferias regionales y sorteos transmitidos por medios de comunicación masiva<sup>204</sup>.

Lamentablemente, esta Comisión no rindió informe de actividades ni informe final sobre su gestión, su vigencia original<sup>205</sup> fue hasta el 30 de abril de 2006, la cual fue prorrogada hasta el 31 de agosto de 2006. En la Gaceta Parlamentaria del 25 de agosto de 2006 se estableció que la Comisión debería rendir el informe de los trabajos realizados<sup>206</sup> el 31 de julio de 2006. Sin embargo, no cumplió con esta obligación según la información pública<sup>207</sup> proporcionada por la Unidad de Enlace de la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados.

---

<sup>204</sup> Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, Año VIII, número 1781 del 22 de junio de 2005, pp.18-19, consultable en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

<sup>205</sup> *Ídem*. p. 19.

<sup>206</sup> Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, Año IX, número 2080-I del 25 de agosto de 2006, p. 8, consultable en <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

<sup>207</sup> Atención a la solicitud de acceso a la información número 11073 del 10 de junio de 2014, consultable en [http://transparencia.diputados.gob.mx/upload/upload\\_files/ESCFIN\\_F\\_10-06-2014\\_T\\_1402430511\\_R\\_30.pdf](http://transparencia.diputados.gob.mx/upload/upload_files/ESCFIN_F_10-06-2014_T_1402430511_R_30.pdf)

## **b) Comisión Especial Investigadora del Casino *Royale***

El 25 de agosto de 2011, se suscitó un atentado en el *Casino Royale*, establecimiento de juego ubicado en Monterrey, Nuevo León, el cual tuvo como resultado una masacre que ascendió a cincuenta y dos personas fallecidas. Hecho que fue motivo de escándalo no solo a nivel nacional, sino incluso internacional. El entonces presidente de la República decretó tres días de luto nacional.

Al ver la magnitud del caso, el Congreso del Estado de Nuevo León aprobó el 12 de septiembre de 2011 un punto de acuerdo por el cual se creó una Comisión Especial con el fin de investigar la situación jurídica y administrativa de los permisos, autorizaciones o acuerdos concretados por los tres órdenes de gobierno en torno a la instalación y funcionamiento del Casino Royale<sup>208</sup>.

La Comisión Especial Investigadora del Casino Royal rindió su informe definitivo el 24 de octubre de 2011, en el que expuso, “*ante la ausencia de información derivada de la falta de colaboración y contestación por parte de la Secretaría de Gobernación a las solicitudes de información realizadas por esta Comisión Especial Investigadora*<sup>209</sup>”, sin embargo, llegó a varias conclusiones relativas a las facultades de la citada dependencia<sup>210</sup>, que se pueden resumir en las siguientes:

- Violación a los artículos 4 y 7 de la LFJS, toda vez que al día 25 de agosto de 2011, se presume de forma motivada y fundada en los documentos que forman parte de la Comisión que el *Casino Royale* no contaba con permiso,

---

<sup>208</sup> Acta núm. 246 de la sesión ordinaria de la H. Septuagésima Segunda Legislatura al Congreso del Estado de Nuevo León, celebrada el día doce de septiembre de 2011, del primer período ordinario de sesiones, correspondiente al tercer año de ejercicio constitucional pp. 3 a 5, consultable en [http://www.hcnl.gob.mx/trabajo\\_legislativo/pdf/ACT%20246%20SO.pdf](http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/ACT%20246%20SO.pdf)

<sup>209</sup> Informe Definitivo y Análisis Legal de la Comisión Especial Investigadora del Casino Royal, p. 45, consultable en [http://www.hcnl.gob.mx/casinoroyale/pdf/infome\\_final.pdf](http://www.hcnl.gob.mx/casinoroyale/pdf/infome_final.pdf)

<sup>210</sup> Cfr. *ídem.*, pp. 45-52.

permisionario u operador autorizado por la citada dependencia para explotar el uso del Casino en el inmueble de la dirección conocida.

- Se incumplió con el artículo 8º de la LFJS y su correlativo 4º del RLFJS, ya que la Comisión no cuenta con registros, investigaciones, visitas o inspecciones realizadas por personal de la SG, que motivaran el inicio de acciones tendientes a la clausura inmediata descrita en la legislación de mérito, al no contar con permiso legal para efectuar en el domicilio señalado juegos con apuestas y sorteos.
- Incumplimiento del artículo 9º de la LFJS, al ubicarse a 54.376 metros de lo que fue la entrada principal del Casino, un Colegio y diversos centros de trabajo con una antigüedad por demás mayor a la apertura al público del Centro de Apuestas.
- Se incumplió con el artículo 22, fracciones VII y IX, del RLFJS, ya que no se acredita que se otorgó la anuencia municipal que exigen estas fracciones.
- Violación al artículo 29, fracciones I, III y V del RLFJS, ya que la SG omitió aplicar esta norma, pues nunca autorizó el cambio de domicilio, según lo dicho por la misma dependencia federal, además, de que no se tiene constancia de que el permisionario contará con copia de la póliza de seguro vigente sobre los equipos e instalaciones destinados a las actividades propias del permiso.
- Se incumplió con el artículo 30 primer párrafo del Reglamento, ya que la persona moral que fungió como último operador del Casino Royale, carecía de autorización previa de la SG para explotar algún permiso de Juegos y Sorteos.
- Incumplimiento a los artículos 17, 18 y 19 del Reglamento de la Ley de Juegos y Sorteos, ya que se realizó una búsqueda en el portal de Internet de la SG ([www.juegosysorteos.gob.mx](http://www.juegosysorteos.gob.mx)), a fin de verificarlo, concluyendo que, desde el 25

de agosto de 2011 a la fecha del informe, no había sido actualizado el portal, en relación con el permiso relativo al inmueble donde se ubicaba el Casino *Royale*.

**c) Comisión Especial para indagar el funcionamiento de las instancias del Gobierno Federal relacionadas con el otorgamiento de permisos para juegos y sorteos**

Posteriormente, el 16 de enero de 2013, el Pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión aprobó un *Punto de Acuerdo de Urgente y Obvia Resolución* en relación con los casinos en México, así como para instalar una Comisión de Investigación Bicamaral para obtener información sobre el tema de otorgamiento de permisos para la operación de casinos.

En la exposición de motivo del punto de acuerdo se señaló:

*“La información más reciente que han publicado los medios de comunicación sobre excesos y corrupción, tráfico de influencias, dádivas, sobornos, colusión de servidores públicos y conflictos de intereses relacionados con el tema de los permisionarios y operadores de casinos nos obliga a reflexionar sobre las últimas modificaciones efectuadas la Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, de 19 de octubre de 2012, que motivaron una controversia constitucional por la Cámara de Diputados”<sup>211</sup>.*

La Comisión no fue finalmente bicamaral. El Pleno de la Cámara de Diputados aprobó el acuerdo para la creación de la Comisión Especial para indagar el funcionamiento de las instancias del gobierno federal relacionadas con el otorgamiento de permisos para juegos y sorteos<sup>212</sup>. Además, acordó:

---

<sup>211</sup> Gaceta Parlamentaria, año XVI, número 3688-V, miércoles 16 de enero de 2013

<sup>212</sup> Gaceta Parlamentaria, año XVI, número 3709, viernes 15 de febrero de 2013.

- Hacer un atento exhorto a la SCJN para que, en el marco del examen sobre la CC 123/2012, interpuesta por la Cámara de Diputados, revise y resuelva con la mayor brevedad y diligencia el expediente.
- Exhorta a la Procuraduría General de la República a iniciar las investigaciones a fin de esclarecer los hechos sobre la probable existencia de una red de tráfico de influencias operada por ex funcionarios de la SG relacionado con los operadores y permisionarios de casinos y casas de apuesta.
- Se exhorta al ministro Alberto Gelasio Pérez Dayan a excusarse de conocer o de participar en la resolución del caso, por ser notorio y ostensible el conflicto de intereses en que podría estar incurriendo.
- Se exhorta a la SG a que suspenda la vigencia del RLFJS, hasta en tanto el Congreso concluya las investigaciones sobre el estado que guarda esa actividad económica y defina las reglas a las que se deberán someter los juegos y sorteos.
- Se exhorta a la SG a efecto de que investigue a todos los municipios de la República Mexicana en donde se encuentren instalados casinos para que verifiquen la legalidad de la expedición de permisos correspondientes.

La comisión se instaló el 4 de abril de 2013 y se denominó Comisión Especial para indagar el funcionamiento de las instancias del Gobierno Federal relacionadas con el otorgamiento de permisos para juegos y sorteos.

Su objetivo general fue:

“La comisión especial impulsará los trabajos necesarios, dentro de sus atribuciones, para indagar el funcionamiento de las instancias del Gobierno Federal relacionadas

con el otorgamiento de permisos para juegos y sorteos para operar en México, a fin de entregar un informe a la Cámara de Diputados y proponer las medidas legales, políticas o legislativas que se requieran<sup>213</sup>.”

Las principales acciones para lograr su objetivo fueron:

- Dar seguimiento ante la SCJN a la CC 123/2012.
- Tener reunión con las autoridades correspondientes para dar seguimiento al acuerdo aprobado, sobre exhortar a la Procuraduría General de la República a iniciar las investigaciones a fin de esclarecer los hechos sobre la probable existencia de una red de tráfico de influencias.
- Conocer los avances sobre el exhorto hecho a la SG a efecto de que investigue a todos los municipios de la República Mexicana en donde se encuentren instalados casinos.
- Revisión de expedientes en la materia, relacionados con las investigaciones judiciales en materia de permisos para la operación de juegos y casinos en México, y hacer una investigación especial de aquellos casinos clandestinos.
- Reunión de trabajo con el titular de la Dirección General de Juegos y Sorteos, de la SG, para que informe sobre la situación de los permisos para la operación de casinos, otorgados en administraciones anteriores y la actual, así como sobre aquéllos que se encuentran en trámite.
- Realizar un informe acerca de la situación legal de los casinos que existen en el país, en especial de la situación que guarda el reglamento en esta materia.

---

<sup>213</sup> Gaceta Parlamentaria, año XVI, número 3754, lunes 22 de abril de 2013.

- Analizar la posibilidad de ejercer la suspensión de la entrega de los permisos, autorizaciones y/o licencias para el funcionamiento de casas de juego o azar, como las que se encuentran en zonas patrimoniales, zonas históricas o en zonas arqueológicas.

Para dar cumplimiento a estas acciones la Comisión Especial celebró once reuniones ordinarias, llevó a cabo varias reuniones de trabajo, entre otras, las celebradas con el Secretario de Gobernación, con la Directora General de Juegos y Sorteos, con representantes del sector, asociaciones sociales y particulares. Asimismo, organizó tres foros sobre la problemática de la regulación y operación de los Juegos y Sorteos.

Finalmente, el 27 de noviembre de 2014, la Comisión Especial presentó dos iniciativas:

- i. Con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 129 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, turnada a la Comisión de Justicia.
- ii. Con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos, turnada a la Comisión de Gobernación.

La primera de estas iniciativas tenía por objeto precisar que se seguían perjuicios al interés social o se contravenían normas de orden público cuando al concederse la suspensión de un acto reclamado se obstaculizaran los actos en materia de clausura temporal de un establecimiento de juegos y sorteos y la aplicación de sanciones administrativas previstas en la Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos.

Esta iniciativa fue desechada el 21 de agosto de 2017, por no haber sido dictaminada en el plazo reglamentario. Por su importancia, la segunda iniciativa se verá en el apartado siguiente.

La Comisión fue declarada extinguida el 2 de diciembre de 2014.

#### **4.4. Iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos**

De manera previa a esta iniciativa, se habían presentado seis iniciativas<sup>214</sup> que no llegaron a buen puerto y, por tanto, la LFJS de 1947 continúa en vigor.

Esta iniciativa se dictaminó el 3 de diciembre de 2014 y fue aprobada por el Pleno de la Cámara de Diputados en esa misma fecha y, de inmediato, remitida a la revisora. El proyecto está conformado por 216 artículos y doce disposiciones transitorias divididos en siete títulos y continúa en el Senado de la República.

Las características generales del proyecto, en palabras del dictamen correspondiente son, en síntesis, las siguientes:

- **Cambio de paradigma en la regulación en materia de juegos con apuesta y sorteos**

---

<sup>214</sup> - Iniciativa presentada el 3 de marzo de 1999 por el diputado Isaías González Cuevas, integrante del grupo parlamentario del PRI;  
- Iniciativa del 29 de agosto de 2003 presentada por los diputados Tomás Coronado Olmo y Eduardo Rivera Pérez del grupo parlamentario del PAN;  
- Iniciativa presentada el 29 de abril de 2004 por el diputado Francisco Javier Bravo Carbajal del grupo parlamentario del PRI;  
- Iniciativa del 11 de diciembre de 2008 del diputado Armando García Méndez, del grupo parlamentario del PSD y otros;  
- Iniciativa del 29 de abril de 2011 del diputado Noé Martín Vázquez del grupo parlamentario del PRI, y  
- Iniciativa del 28 de marzo de 2012 de la diputada Nancy González Ulloa.  
Ver Tépac, R. Análisis de las Iniciativas en Materia de Juegos con Apuestas presentadas al Congreso de la Unión en Mora-Donatto, óp.cit., pp. 99-129, en que se realiza un análisis de las cuatro iniciativas mencionadas en primer término.

La iniciativa señala como una innovación lo que denomina como cambio de paradigma al prescindir de un catálogo sobre los juegos permitidos. Al respecto, precisa:

*“Más allá de las razones jurídicas que sustentan esta decisión, existe una razón de política pública de fondo: lo relevante al momento de regular los juegos y los sorteos es la existencia de una apuesta. Conforme a ello, y sujeto a las disposiciones, requerimientos y limitantes de la Ley, se abre la puerta para que en nuestro país puedan celebrarse toda clase de juegos con apuesta, como por ejemplo los juegos de cartas (juego en vivo) y las máquinas tragamonedas, bajo ciertos estándares que brinden seguridad al participante.”*

- **Nueva autoridad en la materia**

La autoridad encargada de regular los juegos con apuestas y sorteos, otorgar los permisos, realizar la vigilancia de su operación y de aplicar sanciones será un órgano desconcentrado de la SG, denominado Instituto Nacional de Juegos y Sorteos, al cual se propone dotarlo de autonomía técnica y operativa.

- **Regulación del mercado actual y sustitución de permisos**

*“La presente propuesta de Ley surge de la percepción generalizada de que es absolutamente necesario regular el mercado actual. Una Ley que no tuviera ese objetivo carecería de cualquier sentido. Más aún, dadas las nuevas regulaciones, una ley que no aspire a regular el mercado actual se convertirá en una barrera de entrada a nuevos permisionarios, en beneficio desleal de quienes actualmente gozan de un permiso de esta naturaleza”.*

- **Combate al juego ilegal**

*Esta actividad será fuertemente regulada y estará bajo un estricto control de la autoridad, por tanto, llevar a cabo estos eventos sin la autorización de la autoridad será ilegal y en consecuencia fuertemente sancionado.*

• **Combate intersectorial a la ludopatía**

*Para evitar este problema de salud, el proyecto propone, entre otras cuestiones, establecer que a los establecimientos sólo podrán ingresar mayores de 21 años, lo cual es concordante con lo señalado por la Organización Mundial de la Salud en el sentido de que el periodo entre los 18 y 20 años es el momento en que los adultos jóvenes determinan sus aficiones.*

Las características específicas de esta iniciativa se pueden sintetizar en las siguientes:

1. Objeto de la Ley.

- Regular todos los tipos de juegos con apuesta y sorteos que se organicen, preparen o celebren dentro de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que se lleven a cabo de forma responsable, segura y salvaguardando los derechos fundamentales de los participantes, permisionarios y operadores;
- Garantizar los derechos de los participantes en juegos con apuesta y sorteos, así como de las personas en situación de vulnerabilidad, especialmente niñas, niños, adolescentes, jóvenes, personas con discapacidad mental o psicosocial y quienes padezcan ludopatía;
- Establecer las bases para un ejercicio responsable del juego con apuesta y los sorteos por parte de los permisionarios y operadores, así como señalar sus derechos y obligaciones; y

- Establecer las bases y límites para la autorización, el control, la vigilancia, la inspección y la sanción de conductas relativas a todos los tipos de juegos con apuesta y sorteos.
2. Principios rectores. Establece tres principios rectores de la ley: interés superior de la salud, juego responsable y máxima transparencia.
  3. Derechos y obligaciones de los participantes se desarrollan en torno a los principios rectores de la ley.
  4. Prevención y atención de la ludopatía. Prevé obligaciones a cargo de los permisionarios y operadores:
    - Informar, mediante señalización expresa a la entrada de cada recinto, acerca de los derechos y obligaciones de los participantes;
    - Aplicar el programa de “autoexclusión” (acto por medio del cual una persona decide, voluntariamente, no participar en cualquier tipo de juegos con apuestas y sorteos);
    - Abstenerse de instalar cajeros automáticos, cambiar cheques u otorgar préstamos a los participantes.
  5. Publicidad en la materia. Solo los permisionarios podrán emitirla, se debe incluir información sobre los riesgos del juego con apuestas y sorteos. Los prestadores de servicios de publicidad deberán verificar que su cliente es permisionario, se prevén sanciones en caso de que presten servicios a no permisionarios.
  6. Permisos. Se regulan de forma similar a como lo hace el RLFJS vigente, con las adecuaciones lógicas para contemplar todos los juegos con apuestas. Así, tenemos que el proyecto clasifica los permisos en los siguientes:
    - Instalación y operación de casino, hipódromo, canódromo o frontón;

- Para el cruce de apuestas en ferias;
- Para el cruce de apuestas en carreras de caballos y en peleas de gallos;
- Para la organización de sorteos, y
- Para la operación de juego en línea.

La vigencia de los permisos relativos a casinos, hipódromos, canódromos y frontón será de doce años prorrogables por periodos de diez años y regirá en estos supuestos el principio de un permiso por establecimiento. Prohíbe el otorgamiento de permisos para casino, hipódromo, canódromo, o frontón; así como para el cruce de apuestas en ferias y para la operación de juego en línea, a las personas con fines no lucrativos y a las personas físicas.

Sobre los requisitos que deberán cumplir aquellos interesados en obtener los permisos destacan, por ser novedosos en relación con la regulación actual, los siguientes:

- Proyecto de reclutamiento, capacitación y certificación del personal a instrumentar en caso de que el permiso sea otorgado;
- Programa de cumplimiento normativo, que deberá contener:
  - Protocolos de prevención del delito (en especial contra la salud, trata y lavado de dinero).
  - Protocolos internos para la salvaguarda de los derechos humanos (a la salud, detección, prevención y atención a la ludopatía, programa de autoexclusión).
  - Mecanismos para el control y mantenimiento óptimo del material utilizado para celebrar juegos o sorteos (estándares de homologación de las máquinas y demás implementos).

En el caso del permiso para casino, hipódromo, canódromo o frontón el solicitante deberá acreditar, entre otros requisitos, la mecánica de operación

del sistema central de apuestas, sus mecanismos de control y reglas de los juegos con apuesta que el permisionario ofrezca al público (deberá precisar la infraestructura informática, el sistema de seguridad tecnológica e informática, así como las políticas de soporte técnico).

Dentro de los elementos que deben contener los permisos destaca que para los permisos de juego en línea deberá contenerse la dirección electrónica y nombre del dominio del sitio, así como la localización física de los servicios informáticos que administren la información de los participantes y gestionen los juegos con apuestas y sorteos.

7. Obligaciones de los permisionarios. Prevé las obligaciones que tendrán los permisionarios, tanto, previamente a la apertura del establecimiento, como durante la vigencia del permiso.

De las obligaciones previas destacan la entrega de listados de personal y de máquinas, instrumentos y soportes o software de cualquier tipo, así como la designación de una persona que ejerza labores de control de riesgo al interior del establecimiento, dé seguimiento a los protocolos establecidos para la prevención y detección de conductas ilícitas (*compliance*).

Por lo que hace a las obligaciones durante la vigencia del permiso destacan las siguientes:

- Identificar a las personas que ingresen al establecimiento;
- Contar con un sistema continuo de grabación que registre el cruce de apuestas y conservarlas.
- Mantener designado al *compliance*.
- Implementar mecanismos de control para que no se capten o crucen apuestas con dinero en efectivo, sino mediante sistemas electrónicos aprobados previamente (solo para casinos, hipódromos, galgódromos o frontones).

- En el caso de personas morales prevé varias obligaciones y prohibiciones de naturaleza financiera (Impedir que en la sociedad participen directa o indirectamente personas físicas o morales radicadas en paraísos fiscales, impedir la tenencia de acciones de sociedades permisionarias a través de fideicomisos en los que el fideicomitente sea distinto al fideicomisario).
8. Operador. Regula esta figura, quien deberá cumplir los mismos requisitos que para ser permisionario, sólo podrá operar el permiso de una persona moral permisionaria, por lo que no podrán prestar este servicio a más de una sociedad.  
Por ningún motivo y bajo ninguna circunstancia, el operador adquirirá derechos respecto del permiso que opere. El permisionario será responsable de que todas las obligaciones se cumplan, aunque el incumplimiento sea cometido por el operador.
  9. Certificación. Se exige que el personal del Instituto, de los permisionarios y de los operadores obtenga una certificación, que acredite sus conocimientos, habilidades, destrezas y valores para garantizar los principios rectores de la ley. La falta de certificación es una causal para prescindir de los servicios del personal. El proceso de certificación lo realizará el Instituto directamente en el caso de su personal y podrá delegar esta función en los organismos de certificación autorizados.
  10. Homologación. Tiene por objeto que todos los instrumentos y mecanismos utilizados para los juegos con apuesta y sorteos cumplan con especificaciones determinadas por el Reglamento y los lineamientos que expida el Instituto. La homologación también podrá realizarse por terceros autorizados. Todos los bienes sujetos a certificación deberán ser identificados con un símbolo distintivo para que a simple vista se pueda verificar el cumplimiento de este procedimiento.

11. Órganos técnicos de Consulta. Estarán integrados por las asociaciones conformadas por la mayoría de los integrantes de cada especialidad (caballistas, galgueros, galleros, etc.), que se encuentren reconocidas por el Instituto. Estos órganos técnicos emitirán informes, dictámenes y opiniones técnicas y coadyuvarán en las funciones del Instituto.
  
12. Juego con apuesta en línea. Los permisionarios para obtener la autorización correspondiente deberán cumplir con los requisitos generales para ello, así como los especiales para la autorización para operar e instalar casino, hipódromo, canódromo o frontón (salvo que ya cuente con este permiso) además deberá, entre otros, tener su domicilio social y fiscal en territorio nacional y contar con el estudio de viabilidad financiera del sitio web.

El proyecto prevé que cumplan con varias obligaciones, de las que destacan:

- Publicar en el sitio electrónico el número del permiso correspondiente;
- Ofertar posibilidades de autolimitación de tiempo o cantidades apostadas a los participantes;
- Abstenerse de juego gratuito o de muestra;
- Disponer de medios de monitoreo y control;
- Cumplir con proceso de homologación;
- Asegurar que cada usuario cuente con una cuenta única;
- Implementar controles para que los pagos de las apuestas se realicen únicamente con tarjeta de crédito o débito de instituciones financieras reconocidas por autoridades nacionales;
- Conservar electrónicamente los datos de las operaciones (180 días naturales), y
- Abstenerse de ofertar o conceder préstamos y créditos a los participantes.

El permisionario deberá establecer su sitio electrónico bajo el dominio “com.mx”. El Instituto podrá ordenar (sin perjuicio de otras sanciones) el

bloqueo del protocolo de Internet y el bloqueo de sistemas de pagos a quienes presten servicios de juego en línea sin contar con permiso.

13. Juego en vivo y máquinas tragamonedas. Los juegos en vivo deberán ser aleatorios, controlados y transparentes. Asimismo, el juego y el cruce de apuestas deberá ser grabado y las apuestas deberán quedar registradas en el sistema central de apuestas. El Instituto emitirá lineamientos para regular el juego en vivo.

Por lo que hace a las máquinas tragamonedas, para obtener permiso para operarlas se requiere contar con autorización para la instalación y operación de casino, hipódromo, canódromo o frontón, o para el cruce de apuestas en ferias. Asimismo, deberán cumplir con el procedimiento de homologación y que el programa de juego de la máquina esté configurado para garantizar un porcentaje de retorno al público no menor al noventa por ciento.

14. Sorteos. Se regulan de manera muy similar a la actual normativa, con la innovación de incluir reglas sobre los sorteos con fines altruistas o de beneficencia.

15. Instituto Nacional de Juegos y Sorteos. Prevé su creación, naturaleza y atribuciones. De ellas destaca designar, previa opinión del Consejo, zonas o regiones para la instalación en condiciones preferentes de establecimientos en que se celebren actividades relacionadas con la Ley, a fin de incentivar la actividad turística o económica; así como la facultad para emitir lineamientos, protocolos, guías o manuales en la materia.

16. Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos. Se crea este órgano de apoyo y consulta del Instituto, presidido por el Subsecretario de Gobierno de la SG, e integrado por representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito

Público, Economía, Trabajo y Previsión Social, Salud y Turismo, además de invitados permanente y especiales.

17. Inspectores. Se establecen los requisitos que deben cumplir (capacitación, actualización y certificación), sus facultades (realizar visitas, asegurar bienes, denunciar, etc.), sus impedimentos y excusas (parentesco, interés personal) y sus prohibiciones (favorecer a alguien, exigir o sugerir alguna compensación, etc.).
18. Reclamación. Procedimiento para resolver las controversias entre los participantes y el permisionario, operador o cualquiera otra persona que viole la ley, el reglamento o el permiso correspondiente.
19. Facultades de inspección. Dentro de éstas se encuentran los requerimientos de información, documentación, imágenes o grabaciones y las visitas de inspección. Se les otorgan facultades para dictar medidas de seguridad (aseguramiento de bienes y clausura de establecimientos).
20. Procedimiento administrativo sancionador. Se contempla un procedimiento específico en la materia (no sería aplicable la Ley Federal de Procedimiento Administrativo), incluye un procedimiento sobre las medidas de seguridad que debe resolverse con celeridad.
21. Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita. Contiene un capítulo sobre esta materia.
22. Sanciones Administrativas. Prevé infracciones y sanciones por actos cometidos por los permisionarios y por personas distintas a los permisionarios (servicios de publicidad, de homologación y certificación).

23. Delitos contra el juego responsable. Prevé conductas delictivas que pueden ser cometidas por quienes organicen juegos con apuesta o sorteos sin contar con permiso, servidores públicos, jugadores, etc.

El Senado de la República recibió la minuta el 4 de diciembre de 2014 y, desde esa fecha, se encuentra pendiente en Comisión.

#### **4.5. Las reformas constitucionales locales**

Como ya se apuntó el 24 de octubre de 2011, la Comisión Especial Investigadora del Casino Royal de la legislatura del Estado de Nuevo León rindió su informe final sobre los tristes acontecimientos suscitados en ese establecimiento de juegos y sorteos, pero las acciones del gobierno de esa Entidad Federativa no quedaron ahí.

Así, el gobierno del Estado reformó su Constitución para impedir el establecimiento de nuevos casinos, centros de apuestas, salas de sorteos, casas de juego y similares, a través de la prohibición del otorgamiento de permisos de uso de suelo y construcción. Asimismo, para controlar con mayor rigor a los negocios de esta naturaleza que ya estuvieran establecidos, dentro de su ámbito competencial, reformó diversas leyes secundarias. Así lo expresa la exposición de motivos de esta reforma:

*“Nuevo León y el país están siendo víctimas de una violencia sin precedente y de las expresiones más negativas del crimen organizado. Este es un fenómeno multifactorial que debe ser atendido desde diferentes frentes. Los acontecimientos ocurridos el pasado 25 de agosto en Monterrey obliga a reconsiderar la conveniencia de que los denominados casinos o casas de apuestas sigan instalándose en la Entidad sin control y sin participación del Estado y el Municipio<sup>215</sup>”.*

---

<sup>215</sup> Exposición de motivos del Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León, presentada el 31 de agosto de 2011, H. Congreso del Estado, año 2011, expediente 7059/LXXII, Comisión de Desarrollo Urbano, sesión 11 de octubre 2011.

Los estados de Coahuila, Baja California Sur y Guanajuato siguieron el ejemplo de Nuevo León y han reformado sus constituciones en el mismo sentido que la reforma neoleonesa<sup>216</sup>.

### **a) Nuevo León**

El 8 de febrero de 2012 se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno Libre y Soberano de Nuevo León el decreto núm. 306. por el que se reformaron en sus párrafos cuarto, quinto y sexto el artículo 23 y la fracción II en sus incisos a), d) y f) del artículo 132, ambos de la Constitución Política del Estado de Nuevo León.

La reforma dispuso, en síntesis, lo siguiente:

- No estarán permitidos en el Estado los usos de suelo y edificaciones para casinos, centros de apuestas, salas de sorteos, casas de juego y similares.
- El Programa Estatal de Desarrollo Urbano deberá establecer la prohibición de usos de suelo y uso de edificación para casinos, centros de apuestas, salas de sorteos, casas de juego y similares.

---

<sup>216</sup> Cabe mencionar que Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Yucatán ya habían prohibido, de alguna u otra manera, los establecimientos de juegos con apuestas y sorteos en sus Constituciones, con lo cual existen un total de ocho entidades que prevén en sus normas constitucionales restricciones para el establecimiento de esta clase de establecimientos. Lo cual se puede corroborar en sus constituciones:

- Constitución de Sinaloa, en sus artículos 65 y 156, Periódico Oficial del Gobierno Estado de Sinaloa, tomo XIII, número 72, del 22 de junio de 1922, consultable en <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDetalleOrdenamiento.aspx>
- Constitución del Estado de Sonora en su artículo 80, fracción XIII, Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora, tomo LXXIII, número 36, del 5 de mayo de 1934, consultable en <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDetalleOrdenamiento.aspx>
- Constitución de Tamaulipas, artículo 91 fracción XXIV, que prevé dentro de las facultades y obligaciones del Gobernador el “dictar las disposiciones necesarias para combatir los juegos prohibidos”, norma contemplada desde la promulgación de la Constitución local en la misma fracción, pero del artículo 92.
- Constitución del Estado de Yucatán, desde su texto original (Diario Oficial del Gobierno Constitucionalista del Estado de Yucatán, del 14 de enero de 1918) prohibía al Gobernador establecer casas de juegos ilícitos con un texto más amplio y otras prohibiciones, en el mismo numeral. El texto vigente es fruto de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial del Gobierno Socialista del Estado de Yucatán, año XXXIV, número 10522 del 20 de agosto de 1932, consultables en <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>

- Los Planes y Programas Municipales de Desarrollo Urbano, de centros de población y los demás derivados de los mismos deberán establecer la prohibición de usos de suelo y uso de edificación para casinos, centros de apuestas, salas de sorteos, casas de juego y similares.
- Se establecen las facultades de los Municipios en términos de las leyes federales y estatales relativas, para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo y otorgar licencias y permisos para construcciones y se prevé que no estarán permitidos en el Estado los permisos o licencias de construcción para casinos, centros de apuestas, salas de sorteos, casas de juego y similares.

El régimen transitorio de la reforma constitucional sólo prevé que entrará en vigor al día siguiente de su publicación, por lo que, jurídicamente no resultaron afectados los establecimientos dedicados a juegos y sorteos con la licencia expedida por la SG que ya operaban en el Estado, atendiendo a la irretroactividad de la norma y los derechos adquiridos de los interesados.

Se considera que esta reforma constitucional, así como aquellas de las demás entidades federativas mencionadas (Coahuila, Baja California Sur y Guanajuato) son acordes con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos porque en el fondo resulta cuestionable jurídicamente que exista invasión alguna a atribuciones de la Federación, por las razones siguientes:

- El artículo 115, fracción V, inciso d) y f) de la Constitución Federal establece que los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales, están facultados para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdiccionales territoriales, así como otorgar licencias y permisos para construcciones.
- La Ley General de Asentamientos Humanos en su artículo 9 dispone que corresponde a los municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones,

la atribución de expedir las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios, de conformidad con las disposiciones jurídicas locales, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios.

- La LFJS no prevé nada al respecto. Sin embargo, el artículo 22 fracción IX de su Reglamento, exige a título de requisito para otorgar permisos en materia de juegos y sorteos documentación que acredite que el solicitante cuenta con la opinión favorable de la entidad federativa, ayuntamiento o autoridad delegacional que corresponda para la instalación del establecimiento cuyo permiso se solicite.

De donde se sigue que las autoridades estatales y municipales estarían ejerciendo sus atribuciones en materia de uso de suelo, así como de permisos y licencias de construcción, sin que ello, considero, afecte las atribuciones de la SG para la autorización, control, vigilancia e inspección de los juegos y sorteos.

Aunado a lo anterior, está el criterio de la Segunda Sala, emitido al resolver la CC 118/2013 el 24 de abril de 2013, en el que expuso que si el Municipio (o los Estados) quieren evitar que en su territorio operen establecimientos en los que se practiquen juegos y sorteos, ello se puede limitar en los planes de desarrollo urbano y en las disposiciones relativas al uso de suelo.

## **b) Coahuila**

La reforma a la Constitución de este Estado fue publicada el 12 de octubre de 2012<sup>217</sup>, en ella se reformó el artículo 158-U, fracción III, incisos a), d) y f)<sup>218</sup>, en términos muy similares a la reforma neoleonesa, por lo que caben los mismos comentarios y observaciones.

## **c) Baja California Sur**

El 31 de marzo de 2013, se publicó en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California el decreto 2073, a través del cual se reformó la fracción VII del artículo 148 de la Constitución del Estado Libre y Soberano del Estado de Baja California Sur<sup>219</sup> para incluir dentro de las facultades y obligaciones de los Ayuntamientos el deber de establecer la prohibición de usos de suelos y uso de edificación para que no se pueda establecer ni funcionar ninguna casa, o lugar

---

<sup>217</sup> Periódico Oficial del Estado del Estado Independiente, Libre y Soberano del Estado de Coahuila de Zaragoza, tomo CXIX, número 84, del 12 de octubre de 2012, consultable en <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>

<sup>218</sup> Artículo 158-U. Los Ayuntamientos tendrán las competencias, facultades y obligaciones siguientes:

III. En materia de desarrollo urbano y obra pública:

1. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal. Los Planes de Desarrollo Urbano Municipal deberán establecer la prohibición de usos de suelo para casinos, centros de apuestas, salas de sorteos, casas de juego y similares, cualquiera que sea su denominación, para centros donde se presentan espectáculos con personas desnudas o semidesnudas y, para establecimientos donde se comercializan vehículos de procedencia extranjera sin acreditar su legal estancia en el Estado;

...

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia, en sus respectivas jurisdicciones territoriales. No estará permitido en el Estado el uso de suelo para casinos, centros de apuestas, salas de sorteos, casas de juego y similares, cualquiera que sea su denominación, para centros donde se presentan espectáculos con personas desnudas o semidesnudas y, para establecimientos donde se comercializan vehículos de procedencia extranjera sin acreditar su legal estancia en el Estado;

...

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones. No estarán permitidos en el Estado los permisos o licencias de construcción para casinos, centros de apuestas, salas de sorteos, casas de juego y similares, cualquiera que sea su denominación, para centros donde se presentan espectáculos con personas desnudas o semidesnudas y, para establecimientos donde se comercializan vehículos de procedencia extranjera sin acreditar su legal estancia en el Estado;

<sup>219</sup> Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur, tomo XL, número 14, del 31 de marzo de 2013, consultable en [http://secfin.bcs.gob.mx/fnz/wp-content/themes/fnz\\_bcs/assets/images/boletines/2013/14.pdf](http://secfin.bcs.gob.mx/fnz/wp-content/themes/fnz_bcs/assets/images/boletines/2013/14.pdf)

abierto o cerrado, en que se practiquen juegos con apuestas ni sorteos, de ninguna clase o similares.

Además, se adicionó esta misma fracción para establecer que no estarán permitidos en el Estado los permisos o licencias de construcción para establecimientos de esta naturaleza.

El 10 de abril de 2013, se reformó nuevamente la Constitución local<sup>220</sup> para prever en el artículo 11 relativo a la propiedad privada, que dentro de las modalidades de la propiedad privada se determina que no estarán permitidos los usos de suelo y edificaciones para el establecimiento de estos giros. Como puede apreciarse, esta reforma contiene la innovación de prever estas restricciones sobre el uso de suelo y licencias de construcción, como una modalidad a la propiedad privada.

#### **d) Guanajuato**

El 31 de julio de 2015, se reformó la Constitución Política para el Estado de Guanajuato<sup>221</sup>, para adicionar un segundo párrafo al artículo 5 y del artículo 117, relativo a las facultades de los ayuntamientos, se reformaron en su fracción II, los incisos a), d) y f), para quedar como sigue:

*“Artículo 5... No estarán permitidos en el Estado los usos de suelo y edificaciones para casinos, centros de apuestas, salas de sorteos, casas de juego y similares, así como para el establecimiento de centros que presenten espectáculos con personas desnudas o semidesnudas.*

*Artículo 117. A los Ayuntamientos compete:*

---

<sup>220</sup> Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur, tomo XL, número 15, del 10 de abril de 2013, consultable en [http://secfin.bcs.gob.mx/fnz/wp-content/themes/fnz\\_bcs/assets/images/boletines/2013/15.pdf](http://secfin.bcs.gob.mx/fnz/wp-content/themes/fnz_bcs/assets/images/boletines/2013/15.pdf)

<sup>221</sup> Constitución Política del Estado de Guanajuato, consultable en [http://www.congresogto.gob.mx/uploads/ley/pdf/1/CONSTITUCION\\_POLITICA\\_PARA\\_EL\\_ESTADO\\_DE\\_GUANAJUATO\\_PO\\_04Abr2017.pdf](http://www.congresogto.gob.mx/uploads/ley/pdf/1/CONSTITUCION_POLITICA_PARA_EL_ESTADO_DE_GUANAJUATO_PO_04Abr2017.pdf)

I...

II. Ejercer, en los términos de las Leyes federales y estatales, las siguientes facultades:

a) ... Los Planes de Desarrollo Urbano Municipal deberán establecer la prohibición de usos de suelo y uso de edificación para casinos, centros de apuestas, salas de sorteos, casas de juego y similares, así como para el establecimiento de centros que presenten espectáculos con personas desnudas o semidesnudas...

d) ... No estarán permitidos en el Estado los usos de suelo para casinos, centros de apuestas, salas de sorteos, casas de juego y similares, así como para el establecimiento de centros que presenten espectáculos con personas desnudas o semidesnudas...

f) ... No estarán permitidos en el Estado los permisos de construcción para casinos, centros de apuestas, salas de sorteos, casas de juego y similares, así como para el establecimiento de centros que presenten espectáculos con personas desnudas o semidesnudas...”

#### **4.6. La regulación sobre juegos y sorteos prevista en otras leyes**

##### **a) La Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios**

El 19 de junio de 2007 el entonces presidente de la República presentó una iniciativa de decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, del Código Fiscal de la Federación y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y se establece el Subsidio para el Empleo.

Para los efectos de esta investigación tiene relevancia la reforma a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, ya que con la reforma a esta Ley se previó un impuesto por la celebración de juegos y sorteos y, mediante una reforma posterior, se establecieron obligaciones para los permisionarios de salas de sorteos de números y centros de apuestas remotas.

La iniciativa comienza con la referencia a la LFJS y continúa con la expedición de su Reglamento y el impacto que éste ha tenido:

*“En el Reglamento de Juegos y Sorteos se regulan diversos juegos, tales como los que se llevan a cabo en centros de apuestas remotas y salas de sorteos de número. Estas modalidades de juegos y sorteos son el resultado de los adelantos tecnológicos en materia electrónica y de telecomunicaciones, lo cual ha generado un gran impulso a esta industria.*

*Así, la reglamentación a la Ley Federal de Juegos y Sorteos, ha contribuido a ordenar y promover la expansión en México del mercado de los juegos con apuestas y sorteos, a través del otorgamiento de permisos a empresas cuyo objeto es la operación de estas modalidades de juegos en múltiples establecimientos.<sup>222</sup>”*

Así, la iniciativa señala que la SG ha otorgado 23 permisos a empresas operadoras en esta materia para la instalación de 351 centros de apuestas remotas y 327 salas de sorteos de números (entre otros giros). Estos permisos se han materializado en solo 163 centros de apuestas remotas y 105 salas de sorteos de números, lo cual permite pronosticar un importante crecimiento de la industria.

Otras de las razones que menciona la iniciativa se pueden resumir en las siguientes:

---

<sup>222</sup> Exposición de motivos de la iniciativa del Ejecutivo Federal, p. XXV.

- Se retiene solo el 1% de los ingresos obtenidos por los ganadores de premios sobre el ingreso obtenido por concepto de impuesto sobre la renta.
- A nivel internacional es común que los operadores de juegos y sorteos, además de estar sujetos al impuesto sobre la renta sobre sus utilidades, contribuyan con un impuesto especial.
- Los ingresos tributarios por esta actividad en México son muy bajos en relación con otros países.
- Esta industria produce efectos nocivos a la sociedad que otros sectores no generan.
- El costo de estas externalidades<sup>223</sup> para la sociedad es elevado.
- Se busca que esta industria contribuya adecuadamente al financiamiento del gasto público.

La naturaleza de este impuesto de acuerdo con la Primera Sala<sup>224</sup>, es la de un impuesto indirecto.<sup>225</sup> Los elementos de este impuesto son los siguientes:

**Los sujetos y objeto** del impuesto son (artículo 2, fracción II, apartado B de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios):

---

<sup>223</sup> f. Econ. Perjuicio o beneficio experimentado por un individuo o una empresa a causa de acciones ejecutadas por otras personas o entidades (Diccionario de la Lengua Española).

<sup>224</sup> Jurisprudencia 1a./J. 127/2009 de la Primera Sala, Novena Época, registro 165776, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XXX, diciembre de 2009, p. 272, con rubro JUEGOS CON APUESTAS Y SORTEOS. EL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS CONSTITUYE UN GRAVAMEN INDIRECTO Y, DADA SU NATURALEZA, ES TRASLADABLE TRATÁNDOSE DE ESAS ACTIVIDADES.

<sup>225</sup> Contrario a ello, Zornoza, J. (2009). La imposición sobre el juego en México: aportaciones desde la experiencia española. mayo 5, 2017, de Universidad Carlos III Sitio web: [http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/9835/imposicion\\_IPOLGOB\\_2009.pdf;jsessionid=2DF270C4CD4013D926959FE921D72931?sequence=1](http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/9835/imposicion_IPOLGOB_2009.pdf;jsessionid=2DF270C4CD4013D926959FE921D72931?sequence=1), sostiene que se trata de un impuesto directo porque el sujeto del impuesto es el permisionario y no es posible que traslade la carga tributaria a un tercero, entre otros argumentos.

- Realización de juegos con apuestas y sorteos, independientemente del nombre con el que se les designe, que requieran permiso de conformidad con lo dispuesto en la LFJS y su Reglamento;
- Los que realicen los organismos descentralizados;
- La realización de juegos o concursos en los que el premio se obtenga por la destreza del participante en el uso de máquinas, que en el desarrollo de aquéllos utilicen imágenes visuales electrónicas como números, símbolos, figuras u otras similares, que se efectúen en el territorio nacional.
- Quedan comprendidos en los juegos con apuestas, aquéllos en los que sólo se reciban, capten, crucen o exploten apuestas.
- Asimismo, quedan comprendidos en los sorteos, los concursos en los que se ofrezcan premios y en alguna etapa de su desarrollo intervenga directa o indirectamente el azar.

## **Tasa**

La tasa es actualmente del 30%<sup>226</sup>, originalmente era de 20% (artículo 2, fracción II, apartado B *in fine* de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios).

## **Base Gravable**

“A efecto de determinar la base gravable para el cálculo del impuesto, el artículo 18 dispone la siguiente mecánica:

---

<sup>226</sup> Se aumentó la tasa al 30% mediante el decreto de reformas publicado en el DOF el 27 de noviembre de 2009.

- a) Se considera como valor el total de las cantidades efectivamente percibidas de los participantes para lo cual se establecen las siguientes distinciones:<sup>227</sup>
- En los juegos o sorteos en los que se apueste, se considerará como valor el monto total de las apuestas.
  - Tratándose de los juegos o sorteos en los que la apuesta se realice mediante fichas, tarjetas, contraseñas o cualquier otro comprobante, así como a través de bandas magnéticas, dispositivos electrónicos u objetos similares, que se utilicen para apostar en sustitución de cantidades de dinero y sean aceptadas para esos fines por la persona que realice el juego o sorteo de que se trate, se considerará como valor el total de las cantidades equivalentes en moneda nacional que amparen dichos medios.
  - Cuando en algún sorteo el premio ofrecido se encuentre contenido de manera referenciada y oculta en bienes cuya adquisición otorgue el derecho a participar en dicho sorteo, se considerará como valor el precio en el que la persona que lo realice haya enajenado todos los bienes que participen en ese sorteo.
  - Tratándose de sorteos en los que los participantes obtengan dicha calidad, incluso a título gratuito, por el hecho de adquirir un bien o contratar un servicio, recibiendo para ello un comprobante, se considerará como valor el monto total nominal por el que se entregue cada comprobante que otorgue el derecho a participar, conforme a las condiciones del sorteo establecidas en el permiso otorgado por la autoridad competente.

---

<sup>227</sup> Erreguerena, J. (2009). Aspectos Fiscales de los Juegos de Azar en México. mayo 5, 2017, de Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM Sitio web: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/B1DBC10BF2C36A9F05257AB400774EA8/\\$FILE/8.Aspectos\\_fiscales\\_de\\_los\\_juegos\\_Azar.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B1DBC10BF2C36A9F05257AB400774EA8/$FILE/8.Aspectos_fiscales_de_los_juegos_Azar.pdf), p. 140.

- Cuando además de adquirir un bien o contratar un servicio, se pague una cantidad adicional para participar en el sorteo de que se trate, el impuesto además de calcularse en los términos ya señalados también se calculará sobre dicha cantidad.

Estos valores se podrán disminuir con el monto de los siguientes conceptos:

- Los premios efectivamente pagados o entregados conforme a las disposiciones aplicables.

Tratándose de premios diversos al efectivo, el monto que se podrá disminuir será el que corresponda al valor estipulado en el permiso otorgado por la autoridad competente o, en su defecto, el valor de mercado.

- Las cantidades efectivamente devueltas a los participantes, siempre que las devoluciones se efectúen previo a la realización del evento y éstas se encuentren debidamente registradas en contabilidad y, tratándose de juegos o sorteos en los que se apueste, también se registren en el sistema central de apuestas. Cuando el premio incluya la devolución de la cantidad efectivamente percibida del participante, dicho concepto se disminuirá únicamente como premio.

Cuando el monto de los conceptos mencionados sea superior a los valores de las actividades a que se refiere el artículo 2o., fracción II, inciso B) de esta Ley, correspondientes al mes de que se trate, la diferencia se podrá disminuir en los meses siguientes hasta agotarse.

## **Exenciones**

Se encuentran previstas en el artículo 8 fracción III de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios:

Por las actividades a que se refiere el artículo 2o., fracción II, inciso B) de esta Ley, en los siguientes supuestos:

- a) Cuando se lleven a cabo por personas morales sin fines de lucro autorizadas para recibir donativos deducibles para los efectos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, a que se refiere el artículo 79, fracciones VI, X y XVII de dicha Ley, siempre que destinen la totalidad de sus ingresos, una vez descontados los premios efectivamente pagados, a los fines para los cuales fueron constituidas.
- b) Tratándose de sorteos, cuando todos los participantes obtengan dicha calidad sin sujetarse a pago, a la adquisición de un bien o a la contratación de un servicio.
- c) Tratándose de sorteos, cuando todos los participantes obtengan dicha calidad a título gratuito por el solo hecho de adquirir un bien o contratar un servicio, siempre que el realizador cumpla los requisitos siguientes:
  - 1. No obtenga más de diez permisos para celebrar sorteos en un año de calendario.
  - 2. El monto total de los premios ofrecidos en un año de calendario no exceda el 3% de los ingresos obtenidos en el año inmediato anterior.

Quienes realicen sorteos en el ejercicio de inicio de actividades, podrán estimar sus ingresos en dicho ejercicio para los efectos de lo dispuesto en este inciso. En el supuesto de que el monto de los premios ofrecidos exceda el por ciento a que se refiere el párrafo anterior, se pagará el impuesto que corresponda de conformidad con lo dispuesto en esta Ley con la actualización y los recargos respectivos.

Disminución de participaciones (artículo 5º.-B):

- Los contribuyentes podrán disminuir del impuesto correspondiente a dichas actividades en el mes de que se trate, el monto de la participación que corresponda al Gobierno Federal de los productos obtenidos por los permisionarios, prevista en la LFJS, que hayan pagado en el mismo mes. Cuando dicha disminución exceda del impuesto que deba enterar el contribuyente, la diferencia podrá disminuirla en los meses siguientes hasta agotarla, sin que en ningún caso dé lugar a acreditamiento, compensación o devolución alguna.
  
- También podrán disminuir del impuesto correspondiente a las actividades a que se refiere el artículo 2o., fracción II, inciso B) de esta Ley, en el mes de que se trate, el monto del pago efectivamente realizado por concepto de los impuestos que las entidades federativas tengan establecidos sobre los juegos con apuestas y sorteos, sin que en ningún caso esta disminución exceda de la quinta parte del impuesto que establece esta Ley a dichas actividades. La disminución en la declaración de pago siguiente al mes en que se haya efectuado el entero de los impuestos establecidos por las entidades federativas.

Mediante reforma del publicada en el DOF del 27 de noviembre de 2009 se reformó el artículo 20 de esta ley<sup>228</sup>, para establecer obligaciones a aquellos que en forma habitual realizan los juegos con apuestas y sorteos en establecimientos fijos a partir del 1 de julio de 2010. Estas obligaciones comprenden:

- Llevar los sistemas de cómputo siguientes:

---

<sup>228</sup> Este artículo fue reformado mediante decreto publicado en el DOF el 11 de diciembre de 2013 que reformó el segundo párrafo para suprimir el límite de la clausura de establecimientos que se encontraba contemplado de uno a dos meses. Asimismo, adicionó los párrafos quinto y sexto, para contemplar que para determinar la infracción e imponer la clausura se requerirá realizar visita domiciliaria conforme al Código Fiscal de la Federación y que se levantará ésta cuando el contribuyente acredite haber subsanado la infracción, respectivamente.

- Sistema central de apuestas en el que se registren y totalicen las transacciones efectuadas con motivo de los juegos con apuestas y sorteos que realicen.
- Sistema de caja y control de efectivo en el que se registren cada una de las cantidades efectivamente percibidas de los participantes por las actividades a que se refiere el inciso B) de la fracción II del artículo 2o. de esta Ley.
- Llevar un sistema de cómputo mediante el cual se proporcione al Servicio de Administración Tributaria, en forma permanente, la información en línea y en tiempo real de los sistemas de registro mencionados en los incisos anteriores. El Servicio de Administración Tributaria establecerá mediante reglas de carácter general<sup>229</sup> las características técnicas, de seguridad y requerimientos de información del sistema referido.

El incumplimiento de cualquiera de estas obligaciones será sancionado con la clausura del establecimiento o establecimientos que tenga el contribuyente en donde realice las actividades de juegos con apuestas y sorteos y cuyas operaciones deben ser registradas en los sistemas de cómputo a que se refiere el presente artículo.

Las obligaciones impuestas por el artículo 20, así como las reglas de carácter general previstas por este numeral, han sido objeto de diversas impugnaciones por considerar que exceden el principio de reserva de ley<sup>230</sup>, que son contrarias a la

---

<sup>229</sup> Conforme al transitorio octavo del decreto del 27 de noviembre de 2009 el Servicio de Administración Tributaria publicaría las reglas de carácter general dentro de los 90 días naturales siguientes a su entrada en vigor.

<sup>230</sup> Entre otros criterios, la tesis II.4o.A.12 A (10a.), Décima Época, registro 2002161, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro XIV, noviembre de 2012, t. 3, p. 1912.

garantía de legalidad tributaria<sup>231</sup>, a la garantía de igualdad<sup>232</sup>, al derecho a la privacidad y protección de los datos personales y a la confidencialidad de los papeles de los gobernados<sup>233</sup>, a la prohibición de leyes privativas<sup>234</sup>, a las garantías de seguridad y legalidad<sup>235</sup>.

Sin embargo, las decisiones de los órganos del Poder Judicial de la Federación han sido coincidentes en el sentido de que estas obligaciones y sus alcances previstos en las disposiciones de carácter general no violan derecho fundamental alguno.

### **b) Ley de Amparo**

La Ley de Amparo vigente incluyó como supuesto en que se siguen perjuicios al interés social o se contravienen disposiciones de orden público para negar la suspensión, el que se continúe el funcionamiento de establecimientos de juegos con apuestas o sorteos, en su artículo 129, fracción I.

La disposición equivalente de la Ley de Amparo abrogada no contemplaba este supuesto pues solo comprendía en su artículo 124, fracción II inciso a) como caso en que se seguían perjuicios al interés social, o se contravenían disposiciones de orden público el que se continuara el funcionamiento de centros de vicio, de lenocinios, la producción y el comercio de drogas enervantes.

---

<sup>231</sup> Tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1a. CXXXIII/2011, Novena Época, registro 161592, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XXXIV, julio de 2011, p. 296.

<sup>232</sup> Tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1a. CXXXI/2011, Novena Época, registro 161593, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XXXIV, julio de 2011, p. 295.

<sup>233</sup> Tesis VI.1o.A.12 A (10a.), Décima Época, registro 2000238, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro V, febrero de 2012, t. 3, p. 2355.

<sup>234</sup> Tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1a. LXXXVI/2012 (10a.), Décima Época, registro 2000825, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro VIII, mayo de 2012, t. 1, p. 1105.

<sup>235</sup> Tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1a. LXXXVII/2012 (10a.), Décima Época, registro 2000824, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro VIII, mayo de 2012, t. 1, p. 1104.

Aunque pudiera comprenderse en el concepto de centros de vicios el funcionamiento de establecimientos de juegos con apuestas y sorteos, se incluyó expresamente en la ley vigente. Cabe recordar que cuando se aprobó y publicó la Ley de Amparo vigente<sup>236</sup> estaban muy recientes los lamentables hechos del Casino Royal.

Sin embargo, desde la Quinta Época del Semanario Judicial de la Federación ya existían criterios<sup>237</sup> que consideraban improcedente la concesión de la medida suspensiva tratándose de actos de autoridad relacionados con juegos de azar y de clausura de establecimientos de juegos y sorteos, por considerarse contrarios al interés social y por contravenirse disposiciones de orden público.

Criterio que fue ratificado en la Novena Época en que también se estableció que en caso de clausura de establecimientos de esta naturaleza que carecieran de licencia debía negarse la suspensión<sup>238</sup> en el amparo.

### **c) La Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita**

Esta ley tuvo su origen en la iniciativa de Decreto de Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Financiamiento al Terrorismo, presentada por el Ejecutivo Federal el 26 de agosto de 2010.

---

<sup>236</sup> Se publicó en el DOF el 2 de abril de 2013.

<sup>237</sup> Tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época, registro 328027, Semanario Judicial de la Federación, t. LXIX, p. 3368, de rubro JUEGOS SIN LICENCIA y la tesis aislada del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época, registro 284830, Semanario Judicial de la Federación, t. XIV, p. 390, de rubro JUEGOS DE AZAR.

<sup>238</sup> Tesis III.2o.A.227 A, Novena Época, registro: 164310, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XXXII, julio de 2010, p. 1955, de rubro JUEGOS CON CRUCE DE APUESTAS. DEBE NEGARSE LA SUSPENSIÓN EN EL AMPARO CONTRA LA ORDEN DE CLAUSURA A UNA NEGOCIACIÓN QUE SE DEDIQUE A LA REALIZACIÓN DE DICHAS ACTIVIDADES, SI NO CUENTA CON AUTORIZACIÓN ESPECÍFICA DE LA AUTORIDAD COMPETENTE.

En esta iniciativa se detallan las razones para expedir una ley de esta naturaleza, dentro de las cuales destaca el cumplimiento a los compromisos adquiridos por nuestro país ante el GAFI<sup>239</sup> o FATF por sus siglas en inglés (Financial Action Task Force). Así, la iniciativa señala:

*“México es miembro desde el año 2000 del GAFI, cuyo objetivo es desarrollar sistemas de prevención, como parte de una estrategia global para combatir los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita (también conocido como lavado de dinero), el financiamiento al terrorismo y otros delitos relacionados<sup>240</sup>.”*

*“En el país existen otros sujetos de naturaleza diversa a las instituciones financieras, dedicados a actividades legales que pueden llegar a ser utilizados e incluso obligados por las organizaciones criminales a llevar a cabo procesos de lavado de dinero o de financiamiento al terrorismo. Son personas que por sus actividades, sus conocimientos, la naturaleza de sus servicios o los giros comerciales a que se dedican, pueden usarse como medios de acceso para incorporar a la economía formal los recursos de procedencia ilícita. A estos sujetos se les conoce internacionalmente bajo el concepto de ‘gatekeepers’.<sup>241</sup>”*

La evaluación de GAFI fue determinante para esta iniciativa y, consecuentemente, para la expedición de la Ley, ya que como lo señala la propia iniciativa en el mes de octubre de 2008, México fue evaluado en conjunto por el Grupo de Acción Financiera Internacional sobre el Blanqueo de Capitales y Financiamiento al

---

<sup>239</sup> Es un organismo intergubernamental cuyos objetivos consisten en establecer normas y promover la aplicación efectiva de las medidas legales, reglamentarias y operativas para combatir el lavado de dinero, financiamiento del terrorismo, así como de la proliferación de armas de destrucción masiva y otras amenazas relacionadas con la integridad del sistema financiero internacional. Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Grupo de Acción Financiera contra el Blanqueo de Capitales, consultable en [http://www.cnbv.gob.mx/PrevencionDeLavadoDeDinero/Documents/VSPP\\_GAFI%20%20%20130701.pdf](http://www.cnbv.gob.mx/PrevencionDeLavadoDeDinero/Documents/VSPP_GAFI%20%20%20130701.pdf)

<sup>240</sup> Iniciativa Decreto de Ley Federal para la Identificación y Prevención de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Financiamiento al Terrorismo del Ejecutivo Federal, p. 4, consultable en [http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_ContentoAsuntos.php?SID=&Clave=2674691](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContentoAsuntos.php?SID=&Clave=2674691)

<sup>241</sup> Ídem. p. 6.

Terrorismo (GAFI-FATF), el Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (GAFISUD) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

El resultado de la evaluación determinó “como no cumplida, entre otras, la recomendación número doce de las cuarenta más nueve recomendaciones de GAFI en materia de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, revisadas y aprobadas en 2003, al carecer nuestro país de un régimen de prevención aplicable a los denominados “gatekeepers”, toda vez que a esa fecha -según se señala en la evaluación- la información que se reportaba a las autoridades respecto de las operaciones sostenidas por tales personas, en el ejercicio de sus actividades o profesiones, estaba muy limitada...<sup>242</sup>”

La iniciativa prosperó, después de los ajustes del proceso legislativo correspondiente, y el 17 de octubre de 2012 se publicó en el DOF la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, pero se centró mayormente en definir las actividades vulnerables, más que en los sujetos que las realizan (gatekeepers) con el objeto de ser claros y evitar su criminalización.

### **Actividad vulnerable**

La Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita considera como “actividad vulnerable” la celebración de juegos y sorteos.

Ávila Torres señala sobre la definición de “actividad vulnerable” contemplada en el artículo 3° de la Ley, lo siguiente:

---

<sup>242</sup> Ortiz, A., Ávila, F., De Pavía, A., Moreno, F. & Ruiz, M. (2013). Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y su Reglamento Comentados. México: Themis, p. XV.

“La fracción I establece el concepto de *Actividades Vulnerables*, remitiendo su concepción a lo que disponen los artículos 14 y 17 de la propia Ley, que no vienen sino a señalar una serie de actividades comerciales, respecto de las cuales el legislador consideró que son susceptibles de ser utilizadas por la delincuencia para tratar de legalizar los recursos obtenidos por medio de sus actividades ilícitas.<sup>243</sup>”

Así, esta Ley contempla como actividad vulnerable en la fracción I, del artículo 17 a las vinculadas con la práctica de juegos con apuesta, concursos o sorteos que realicen organismos descentralizados conforme a las disposiciones legales aplicables, o se lleven a cabo al amparo de los permisos vigentes concedidos por la SG bajo el régimen de la LFJS y su Reglamento.

## **Obligaciones**

Las obligaciones que deben cumplir quienes se dediquen a esta actividad, se encuentran primordialmente contempladas en el artículo 18 de la Ley y en algunos otros artículos que se precisan, siendo las siguientes:

- a. Identificar a los clientes y usuarios con quienes realicen las propias Actividades sujetas a supervisión y verificar su identidad basándose en credenciales o documentación oficial, así como recabar copia de la documentación;
- b. Para los casos en que se establezca una relación de negocios, se solicitará al cliente o usuario la información sobre su actividad u ocupación, basándose entre otros, en los avisos de inscripción y actualización de actividades presentados para efectos del Registro Federal de Contribuyentes;

---

<sup>243</sup> Ávila F. en ídem., p.8.

- c. Solicitar al cliente o usuario que participe en Actividades Vulnerables información acerca de si tiene conocimiento de la existencia del dueño beneficiario y, en su caso, exhiban documentación oficial que permita identificarlo, si ésta obrare en su poder; en caso contrario, declarará que no cuenta con ella;
- d. Custodiar, proteger, resguardar y evitar la destrucción u ocultamiento de la información y documentación que sirva de soporte a la Actividad Vulnerable, así como la que identifique a sus clientes o usuarios;
- e. Designar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a un representante encargado del cumplimiento de las obligaciones derivadas de esta Ley (*compliance*), y mantener vigente dicha designación, cuya identidad deberá resguardarse (artículo 20);
- f. Abstenerse, sin responsabilidad alguna, de llevar a cabo el acto u operación de que se trate, cuando sus clientes o usuarios se nieguen a proporcionarles la información y documentación necesaria para el cumplimiento de las obligaciones que esta Ley (artículo 21), y
- g. Tienen prohibido dar cumplimiento a obligaciones y, en general, liquidar o pagar, así como aceptar la liquidación o el pago, de actos u operaciones mediante el uso de monedas y billetes, en moneda nacional o divisas y Metales Preciosos, para la adquisición de boletos que permita participar en juegos con apuesta, concursos o sorteos, así como la entrega o pago de premios por haber participado en dichos juegos con apuesta, concursos o sorteos por un valor igual o superior al equivalente a tres mil doscientos diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, al día en que se realice el pago o se cumpla la obligación (artículo 32).

## **Sanciones**

Como sanciones por el incumplimiento de estas obligaciones legales se encuentran las multas contempladas en el artículo 53 de la Ley. Además, la norma prevé la revocación de los permisos de juegos y sorteos, por las causas siguientes:

- La reincidencia en:
  - Abstenerse de cumplir con los requerimientos que les formule la Secretaría en términos de esta Ley (sancionada con multa en la fracción I, del artículo 53);
  - Incumplir con cualquiera de las obligaciones establecidas en el artículo 18 de la Ley, e
  - Incumplir con la obligación de presentar en tiempo los Avisos a que se refiere el artículo 17 de la Ley.
- Cualquiera de las conductas previstas en el artículo 53 fracciones VI y VII de esta Ley:
  - Omitir presentar los Avisos a que se refiere el artículo 17 de esta Ley, y
  - Participar en cualquiera de los actos u operaciones prohibidos por el artículo 32 de esta Ley.

De todas las repercusiones que he comentado en este capítulo pareciera que la más trascendente en la materia no se ha dado, me refiero a una nueva ley que regule debidamente los juegos con apuestas y los sorteos, que sienta las bases para una regulación racional de esta actividad, que permita desarrollar responsablemente esta actividad, que dé certeza jurídica en el marco de la ley.

Es de aplaudirse que ya exista en el Senado una minuta que, aunque con algunas deficiencias, es preferible contar con ella a seguir como hasta ahora. Sin embargo, que el asunto esté en el Senado no es garantía de que se apruebe una nueva ley en este sexenio, como ya indicaba, hubo seis iniciativas anteriores que no fueron aprobadas. Si es así, seguiremos como siempre, en un marco legal que dice una cosa y una práctica totalmente diversa.

## Conclusiones

**Primera.** La regulación de los juegos con apuestas y los sorteos en México ha sido históricamente prohibitiva en la ley. Sin embargo, en la práctica se ha permitido, en algunos casos con franca violación a la norma, o bien, con la aquiescencia de las autoridades. El texto original de la Constitución de 1917 no contempló en forma alguna los juegos de azar, pero en las discusiones del Congreso Constituyente hubo pronunciamientos precisos contra el juego. Es hasta la reforma de 1947 en que se incluye en el texto constitucional la facultad del Congreso de la Unión de legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos.

La Ley de 1947, que actualmente sigue en vigor, prohíbe expresamente los juegos de azar; restringe la organización y realización de los juegos que enumera en su artículo 2° para que en ellos se crucen apuestas salvo que se cuente con el permiso correspondiente de la Secretaría de Gobernación y sanciona, administrativa y penalmente, organizar o celebrar dichos juegos sin contar con este permiso.

La norma constitucional no hace restricción o prevé lineamiento alguno sobre la regulación que el Congreso puede hacer en esta materia. Por tanto, la nueva legislación que expida tiene un amplio margen de acción y, con los años que ha operado el reglamento, podría ordenar debidamente el sector a la luz del interés público.

**Segunda.** Los juicios de controversia constitucional son en el fondo un conflicto o controversia de origen político. La expedición del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, por parte del entonces titular del Ejecutivo Federal, se dio en 2004 ante la renuencia de la oposición para aprobar una ley específica sobre casinos. El reglamento, sin nombrar a los casinos, cual tabú, autorizó los centros de apuestas remotas y las salas de sorteos de números que son la esencia de los casinos actuales.

La Cámara de Diputados presentó demanda de controversia constitucional contra este reglamento, por considerarlo inconstitucional. La Corte resolvió que el Ejecutivo no invadió las facultades propias del Legislativo, al emitir esta norma reglamentaria.

La sentencia de controversia constitucional no solo debiera tener por objeto dirimir los conflictos competenciales entre los poderes del Estado, sino contribuir a la solución del problema planteado porque una resolución progresiva debe cuidar ser también previsor.

**Tercera.** La demanda de controversia constitucional 97/2004, su tramitación y resolución, puso de manifiesto algunos puntos que, en mi consideración, denotan que es necesaria la actualización de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El primer problema consiste en que la prohibición absoluta, contemplada en el segundo párrafo del artículo 14, de otorgar la suspensión del acto impugnado cuando se trate de una norma general, resulta contraria al espíritu de la propia suspensión.

La suspensión tiene por objeto preservar la materia de la controversia, si bien, el legislador abrevó del amparo para conformar sus instituciones, en el caso de la suspensión de normas de carácter general, la controversia constitucional podría seguir otros derroteros.

- Los requisitos para su procedencia deberían ser similares a los que operan para los actos en general. Así, podría requerirse que no corra peligro la seguridad nacional, la economía, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o no se cause alguna afectación grave a la sociedad.

- Las controversias constitucionales se entablan entre órganos del Estado, no intervienen particulares, si se concediera la suspensión, se evitaría generar derechos a éstos y, eventualmente, afectarlos.
- A diferencia del amparo, no existe la necesidad de ponderar entre la afectación al interés particular y al público, en principio, los entes que promueven la controversia constitucional buscan el interés público y la prevalencia de la Constitución.
- Cuando el acto del que se solicita su invalidez es una norma general, deberían poderse aplicar los principios de la apariencia del buen derecho y peligro en la demora en su protección para determinar su otorgamiento.
- Uno de los casos en que resultaría conveniente aplicar estos principios sería cuando la norma se reputa contraria a los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica, pues implica la posible transgresión a la división de poderes.

**Cuarta.** La segunda de las adecuaciones que se deduce de este estudio abarca a la norma constitucional pues, además del artículo 42 de la ley reglamentaria, el penúltimo párrafo de la fracción I, del artículo 105 constitucional prevé que para declarar la inconstitucionalidad de una norma general se requiere de mayoría calificada de ocho ministros. Ya varios autores se han pronunciado sobre la conveniencia de erradicar este requisito.

Lo anterior porque no se trata de una resolución democrática tomada por un órgano parlamentario. Al ser una sentencia lo que debe prevalecer es su razonabilidad.

**Quinta.** La interpretación “sistemática” de la Ley Federal de Juegos y Sorteos realizada por el Pleno en la controversia constitucional 97/2004 resulta contradictoria con lo que la sentencia de la controversia constitucional es incongruente.

La interpretación “sistemática” de la Corte no cumple los requisitos para serlo pues no atiende a la totalidad de las disposiciones de la LFJS. En especial, no atiende a aquellas que se refieren a las sanciones penales y administrativas sobre el juego prohibido y tampoco analiza las normas del Código Civil sobre esta materia.

Además, soslaya o minimiza la prohibición expresa de la LFJS sobre los juegos de azar que, en todo caso, solo permite el de “dados” pues este es el único juego azaroso que contempla dentro de la enumeración que hace la ley de los juegos permitidos en su artículo 2°.

Lo cual, tendría como lógica consecuencia el que necesariamente la Corte hubiera determinado la inconstitucionalidad del reglamento que contemplara cualquier juego de azar (a excepción de los dados), aunque pudiera ser considerado también un espectáculo.

Es decir, esta interpretación no atendió al conjunto de las normas que regulan el juego y los sorteos como una unidad sistemática. Por ello no es coherente y tampoco es consistente con el resto del ordenamiento jurídico vigente en el momento de la resolución.

**Sexta.** La interpretación “histórica” de la SCJN sobre la LFJS resulta plagada de inexactitudes, pretende que la ley contempla la voluntad del Poder Constituyente en esta materia. Esto último es inaceptable. Además, no toma en cuenta que los antecedentes y la ley vigente son restrictivos, la expedición de permisos debería ser excepcional, se prohíben de manera casi absoluta los juegos de azar, se autoriza el cruce de apuestas en juegos de habilidad y destreza (deportes).

El sesgo que tiene esta interpretación “histórica” va dirigido a poner de relieve que la Secretaría de Gobernación es la encargada de la autorización, control y vigilancia de los juegos, quien otorgará las autorizaciones correspondientes en aquellos

juegos permitidos, así como para la celebración de sorteos, con lo cual prepara el camino para realizar la interpretación progresiva que hará sobre el Reglamento.

**Séptima.** Por lo que hace a la inconstitucionalidad del RLFJS, el principal argumento de la Cámara de Diputados fue que el Ejecutivo había excedido el ejercicio de su facultad reglamentaria al prever supuestos no contemplados en la ley, con lo que había violado los principios de subordinación jerárquica y reserva de ley a que está sujeta esta facultad.

La Corte resolvió que no fue así, porque en una interpretación progresiva consideró que los juegos previstos en el reglamento eran acordes con la facultad reglamentaria del presidente de la República, simplemente constituían variantes modernizadas, en especial, los centros de apuestas remotas y las salas de sorteos de números, que permiten realizar los juegos y celebrar los sorteos previstos en la ley, pero con los adelantos de la tecnología.

Esta sentencia originó la proliferación de establecimiento con este tipo de juegos (centros de apuestas remotas y salas de sorteos de números). A su vez, esta expansión permitió que operaran establecimientos de esta naturaleza sin la autorización correspondiente, baste recordar que el Casino *Royale* no contaba con permiso de la SG.

El esfuerzo interpretativo es poco afortunado porque el reglamento llega al extremo de regular el qué, quién, dónde y cuándo, de una situación jurídica general, hipotética y abstracta y lo que conforme a la jurisprudencia debe hacer la norma reglamentaria es exclusivamente regular el cómo de esa situación.

Coincido con la posición de los ministros que afirmaron que lo establecido en la norma reglamentaria, por ser tan claramente innovador, excedía los límites de la ley y, por tanto, resultaba inconstitucional.

Las interpretaciones sistemáticas, históricas y progresivas utilizadas en la sentencia de la controversia 97/2004 resultan incongruentes e incompatibles entre sí, la interpretación constitucional, cualquier modelo que se utilice, debe ser coherente y consistente, de no ser así, se obtiene un resultado poco razonable.

**Octava.** La interpretación de la Corte sobre las cláusulas habilitantes tiene las siguientes particularidades:

- Estas cláusulas han sido reconocidas por los órganos del Poder Judicial de la Federación, así como las reglas de carácter general que surgen de ellas, como constitucionales. Sin embargo, considero que éstas si implican una delegación de la facultad legislativa en órganos que constitucionalmente carecen de ella.
- Nuestra Constitución no contempla su existencia, ni permiten su habilitación a través de la ley. En todo caso, la Constitución debería contemplarlas para que fueran constitucionales como sí lo hacen normas fundamentales de otros países (España y Perú).
- Las cláusulas habilitantes atentan contra el principio de división de poderes mientras no exista una norma de rango constitucional que las permita.

**Novena.** La interpretación que sustenta la cláusula habilitante contenida en el artículo 11 de la LFJS para sostener la constitucionalidad de la autorización por parte de la SG de los “espectáculos” que prevé el RLFJS para celebrarse en ferias regionales, es el extremo de la interpretación de la Corte por las razones siguientes:

- Como lo hizo ver el ministro Aguirre, la regulación sobre espectáculos públicos no es una facultad del Congreso de la Unión.

- Resultaría históricamente imposible que el legislador del 47 hubiera previsto en el artículo 11 una cláusula habilitante, salvo que se tratara de una innovación mexicana.
- Considerar que el RLFJS puede contemplar “espectáculos” en ferias regionales en que se pueda apostar, excede lo dispuesto por la LFJS porque está solo permite la apuesta en los juegos contemplados en su artículo 2, por tanto, resulta inconstitucional.
- La Controversia Constitucional tiene por objeto, entre otros, dirimir conflictos competenciales entre los poderes, considero que la cláusula habilitante debió discutirse racionalmente en el Pleno y no haber sido retomada de un precedente que no alcanzó el rango de jurisprudencia.

**Décima.** De las repercusiones que la expedición del RLFJS y las sentencias de controversia constitucional en esta materia, la que puede tener mayores efectos positivos para el futuro de los juegos con apuestas y sorteos es contar con una nueva ley en la materia.

**Décima primera.** El proyecto que se encuentra actualmente en el Senado debería discutirse ampliamente por los senadores, a fin de que contemple soluciones para los problemas siguientes:

#### **d) Obligaciones de los permisionarios**

- Las personas y sociedades que se dedican legalmente a esta actividad se encuentran actualmente sujetas al pago de impuesto sobre la renta, impuesto al valor agregado, impuesto sobre producción y servicios, además de las participaciones previstas en la LFJS, estas últimas, tienen por objeto ser destinadas al mejoramiento de los establecimientos de Prevención Social y de Asistencia, dependientes de las secretarías de Gobernación y de Salud.

En la iniciativa, las participaciones pasan a ser aprovechamientos (artículo 30 del proyecto) a favor del gobierno federal.

- Como puede apreciarse la carga impositiva es fuerte, sin que este estudio haya abarcado su inconstitucionalidad por la posible doble tributación. Cabe indicar que solo la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicio, prevé una tasa impositiva del 30% de los ingresos, su razón de ser y sustento son las “externalidades” que provoca esta actividad. Considero que habrá que revisar si se mantienen todas estas cargas y sus montos.
- Además de las obligaciones impositivas el proyecto contempla obligaciones para promover el juego responsable y evitar la ludopatía, pero ya paga impuesto por las “externalidades”, habría que revisar la proporcionalidad y equidad de estas cargas u obligaciones y ver quién debe atenderlas.
- Sin olvidar que el permisionario también tendrá obligaciones para la prevención de lavado de dinero (operaciones con recursos de procedencia ilícita). Por cierto, en esta materia existe una legislación especial, por tanto, es obligado revisar la pertinencia de mantener esta regulación en el proyecto.

#### **e) El juego *on line***

- La regulación del juego “*on line*”, prevé un sinnúmero de requisitos para conceder el permiso y, en caso de incumplimiento a las obligaciones de la ley prevé sanciones como el bloqueo de la página y del sistema de pago.
- La tecnología avanza más rápidamente que la legislación, parecieran sanciones fácilmente evitables o superables, baste recordar que la naturaleza de internet es el ser una red abierta lo que complica su pretendido bloqueo.

- El futuro está en esta clase de juego, el internet es, sin lugar a duda, la herramienta de las nuevas generaciones. Su regulación es una problemática mundial y para atenderla se requiere una intervención y esfuerzo de esta naturaleza.
- Los efectos nocivos del juego deben atenderse con acciones contempladas en la política pública de prevención y lucha contra las adicciones con la participación de especialistas, debe tomarse en cuenta que el internet facilita el acceso al juego. La prevención no puede estar en manos de los casinos físicos, cada vez habrá más, pero virtuales.

#### **f) El juego ilícito**

- El proyecto sigue previendo la vía penal para atacar el juego “ilegal” y éste sigue teniendo como elemento esencial la carencia de permiso. Más allá de su falta de justificación dogmática por la ausencia de un bien jurídico que se deba proteger a nivel penal, la experiencia ha mostrado que la amenaza de la sanción penal no ha inhibido y, mucho menos, suprimido la oferta de juego ilegal, en otras palabras, no es eficaz.
- La única opción es reconocer la realidad y tratar de reorientarla con medidas factibles que tiendan a regularizar el juego ilegal. Una legislación con tanto requisito y obligaciones puede ser un aliciente para el juego informal sin permiso de la Secretaría de Gobernación.
- Quizás deba atenderse a la variedad de consumidores de este servicio, el jugador de un puesto callejero no resulta un cliente potencial de un casino en forma (con permiso).

## Bibliografía

Acosta, M. (mayo-agosto 1992). *Las Leyes Marco y su Impacto en la Seguridad Jurídica*. marzo 4, 2017, de Revista de la Facultad de Derecho de México, Universidad Nacional Autónoma de México. Sitio web: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/183/dtr/dtr1.pdf>

Andrade, E. (2008). *Derecho Constitucional*. México: Oxford University Press.

Arteaga, E. (----). *La suspensión en la controversia constitucional*. junio 2, 2017, de Universidad Autónoma Metropolitana Sitio web: <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/49/54-03.pdf>

Barranco, A. (1998). *Ciudad de la Nostalgia I*. México: Pre-Prensa Digital ATC Publicidad, S.A. de C.V.

Benitez, F. (2012). *De la Conquista a la Independencia*. México: Era.

Castro, J. (2008). *El Artículo 105 Constitucional*. México: Porrúa.

Cossío, J. (2002). *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*. México: Fontamara.

Cossío, J. (2008). *La Controversia Constitucional*. México: Porrúa.

Cruz, O. (--). *La Codificación Civil en México: Aspectos Generales*. mayo 5, 2016, de . Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM Sitio web: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3082/3.pdf>

Chenillo, P. (2015). *Mercurio contra Baco y Briján. Impuestos a la Industria del Vicio*. mayo 5, 2016, de Facultad de Economía, UNAM/ Universidad de Barcelona Sitio web: [http://www.economia.unam.mx/cladhe/registro/ponencias/342\\_abstract.doc](http://www.economia.unam.mx/cladhe/registro/ponencias/342_abstract.doc)

- Díaz, M. (2002). *El origen histórico del contrato de juego*. marzo, 21, 2016, de Facultad de Derecho, Universidad de Huelva, España Sitio web: <http://rabida.uhu.es/dspace/handle/10272/2551>
- Erreguerena, J. (2009). *Aspectos Fiscales de los Juegos de Azar en México*. mayo 5, 2017, de Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM Sitio web: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/B1DBC10BF2C36A9F05257AB400774EA8/\\$FILE/8.Aspectos\\_fiscales\\_de\\_los\\_juegos\\_Azar.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B1DBC10BF2C36A9F05257AB400774EA8/$FILE/8.Aspectos_fiscales_de_los_juegos_Azar.pdf)
- Ferrer, E & Molina, C. (2009). *El Juez Constitucional en el Siglo XXI tomo I*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Suprema Corte de Justicia de la Nación, p. 474.
- Fix, H. & Valencia, S. (2009). *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*. México: Porrúa.
- Fraga, G. (2000). *Derecho Administrativo*. México: Porrúa.
- García, D. (2004). *La Constitución y su dinámica*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Gonzalbo, P. (2004). *Historia de la vida cotidiana en México, t. I Mesoamérica y los ámbitos indígenas de la Nueva España*. México: El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica.
- Gómez, J. (2007). *Gobierno y casinos: El origen de la riqueza de Abelardo L. Rodríguez*. México: Universidad Autónoma de Baja California, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Gómez, J. (2002). *Poder, Corrupción y Negocios del Grupo Sonorense: La década de 1920*. abril 17, 2016, de Universidad Nacional Autónoma de México Sitio web: <http://studylib.es/doc/223188/poder--corrupci%C3%B3n-y-negocios-del-grupo-sonorense--la-d%C3%A9ca>

- Hernández, P. (2012). *Tratado de Derecho Penal Mexicano Parte Especial Delitos Previstos en Leyes Especiales Tomo II*. México: Tirant Lo Blanch México.
- Huizinga, J. (1972). *Homo Ludens*. Madrid: Alianza.
- Jiménez, M. (2003). *Derecho Penal Mexicano, T.II* (Tomo IV en el original). México: Porrúa.
- Johnson, P. (2001). *Estados Unidos. La Historia*. Buenos Aires, Argentina: Javier Vergara Editor.
- La Santa Inquisición en los Albores de la Independencia. Documentos. (1953). *Los Procesos Militar e Inquisitorial del Padre Hidalgo y de otros Caudillos Insurgentes*. México: Fuente Cultural, Librería Navarro.
- Lemus, E. (2016) *Acapulco y el proyecto modernizador alemanista*, junio 2, 2017, de Universidad Autónoma Metropolitana. Sitio web: <http://www.revistascientificas.udg.mx/index.php/LH/article/viewFile/4981/4656>.
- López, A. (2007). *Tratado de la Facultad Reglamentaria*. México: Porrúa.
- Lozano, T. (1991). *Los Juegos de Azar. ¿Una pasión Novohispana?* mayo 2, 2016, de Universidad Nacional Autónoma de México Sitio web: <http://www.ejournal.unam.mx/ehn/ehn11/EHN01109.pdf>
- Marino G. (2001). *Historia de la Mafia: un poder en la sombra*. Barcelona, España: Javier Vergara Editor.
- Martínez, J. (1992). *Hernán Cortés: versión abreviada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Moreno, F. (2016). *La Maravillosa Historia del Español*. México: Planeta Mexicana, S.A. de C.V.

- Mora-Donatto, C. (2010). *Juegos de Azar. Una Visión Multidisciplinaria*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Carlos III de Madrid, Instituto "Fermín Caballero" de Política y Gobernanza.
- Muñoz, F. & García, M. (2002). *Derecho Penal Parte General*. Valencia, España: Tirant Lo Blanch.
- Muro, E. (2011). *La Facultad Reglamentaria del Ejecutivo Federal*. México: Secretaría de Gobernación, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional.
- Ortiz, A., Ávila, F., De Pavía, A., Moreno, F. & Ruiz, M. (2013). *Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y su Reglamento Comentados*. México: Themis.
- PJF/ SCJN/ IJUNAM. (2011). *Constitucionalidad del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos*, Serie Decisiones Relevantes, 54. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Prieto, L. (2005). *Apuntes de Teoría del Derecho*. Madrid, España: Trotta.
- Quintana, E. (2009). *Precedentes Romanos del Contrato de Juego*. mayo, 2, 2016, de Anuario Jurídico y Económico Escurialense Sitio web: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=950005>
- Romo, J. (2003). *Prevención de Lavado de Dinero y Delincuencia Organizada en el Sector Casinos*. México: Ubijus.
- Sagües, N. (2006). *La interpretación judicial de la constitución*. Buenos Aires, Argentina: LexisNexis, p. 2.
- Semo, I. (2000). *La Rueda del Azar: Juegos y Jugadores en la Historia de México*. México: Obraje.
- Tena, F. (1993). *Derecho Constitucional Mexicano*. México: Porrúa.

- Tenorio, H. (----). *Impugnación de Resoluciones Misceláneas Fiscales. Efectos temporales de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*. febrero 27, 2017, de Revista de Investigación Jurídica - Técnico Profesional Tribunal Federal de Justicia Administrativa Sitio web:  
<http://www.tfifa.gob.mx/investigaciones/historico/abstrev17impugnacionderesoluciones.html>
- Taylor, D. (2002). *The Wild Frontier moves South. U.S. Entrepreneurs and the Growth of Tijuana's Vice Industry, 1908-1935*. abril 17, 2016, de The Journal of San Diego History & University of San Diego Sitio web:  
<http://www.sandiegohistory.org/journal/2002-3/frontier.htm>.
- Thomas, H. (2011). *La Conquista de México*. México: Planeta Mexicana, S.A. de C.V.
- Von Liszt, F. (2003). *Tratado de Derecho Penal Tomo II*. México: Tribunal Superior de Justicia, Anales de Jurisprudencia, "Colección Clásicos del Derecho".
- Wykes, A. (1964). *The Complete Illustrated Guide to Gambling*. London: Alduz Books Limited.
- Zornoza, J. (2009). *La imposición sobre el juego en México: aportaciones desde la experiencia española*. mayo 5, 2017, de Universidad Carlos III. Sitio web:  
[http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/9835/imposicion\\_IPOLGOB\\_2009.pdf;jsessionid=2DF270C4CD4013D926959FE921D72931?sequence=1](http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/9835/imposicion_IPOLGOB_2009.pdf;jsessionid=2DF270C4CD4013D926959FE921D72931?sequence=1)

## **Fuentes Oficiales**

Acta núm. 246 de la sesión ordinaria de la H. Septuagésima Segunda Legislatura al Congreso del Estado de Nuevo León, celebrada el día doce de septiembre de 2011, del primer período ordinario de sesiones,

correspondiente al tercer año de ejercicio constitucional. Sitio web:  
[http://www.hcnl.gob.mx/trabajo\\_legislativo/pdf/ACT%20246%20SO.pdf](http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/ACT%20246%20SO.pdf)

Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur, tomo XL, número 14, del 31 de marzo de 2013, consultable en [http://secfin.bcs.gob.mx/fnz/wp-content/themes/fnz\\_bcs/assets/images/boletines/2013/14.pdf](http://secfin.bcs.gob.mx/fnz/wp-content/themes/fnz_bcs/assets/images/boletines/2013/14.pdf)

Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora, tomo LXXIII, número 36, del 5 de mayo de 1934. Sitio web: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDetalleOrdenamiento.aspx>

Diario de Debates del Congreso Constituyente 1916.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados.

Diario Oficial de la Federación.

Diario Oficial del Gobierno Socialista del Estado de Yucatán, año XXXIV, número 10522 del 20 de agosto de 1932. Sitio web: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>

Dirección General de Juegos y Sorteos de la Secretaría de Gobernación. Sitio web: [http://juegosysorteos.gob.mx/es/Juegos\\_y\\_Sorteos/Salas\\_de\\_Sorteos\\_de\\_Numeros](http://juegosysorteos.gob.mx/es/Juegos_y_Sorteos/Salas_de_Sorteos_de_Numeros)

Exposición de motivos del Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León, presentada el 31 de agosto de 2011, H. Congreso del Estado, año 2011, expediente 7059/LXXII, Comisión de Desarrollo Urbano, sesión 11 de octubre 2011.

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

Informe Definitivo y Análisis Legal de la Comisión Especial Investigadora del Casino Royal. Sitio web:  
[http://www.hcnl.gob.mx/casinoroyale/pdf/infome\\_final.pdf](http://www.hcnl.gob.mx/casinoroyale/pdf/infome_final.pdf)

Periódico Oficial del Gobierno Estado de Sinaloa.

Periódico Oficial del Estado del Estado Independiente, Libre y Soberano del Estado de Coahuila de Zaragoza

Periódico Oficial del Gobierno Estado de Sinaloa, tomo XIII, número 72, del 22 de junio de 1922. Sitio web:  
<http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDetalleOrdenamiento.aspx>

Periódico Oficial del Estado del Estado Independiente, Libre y Soberano del Estado de Coahuila de Zaragoza, tomo CXIX, número 84, del 12 de octubre de 2012. Sitio web:  
<http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sitio web:  
<https://www.scjn.gob.mx/sistema-de-consulta/#/>