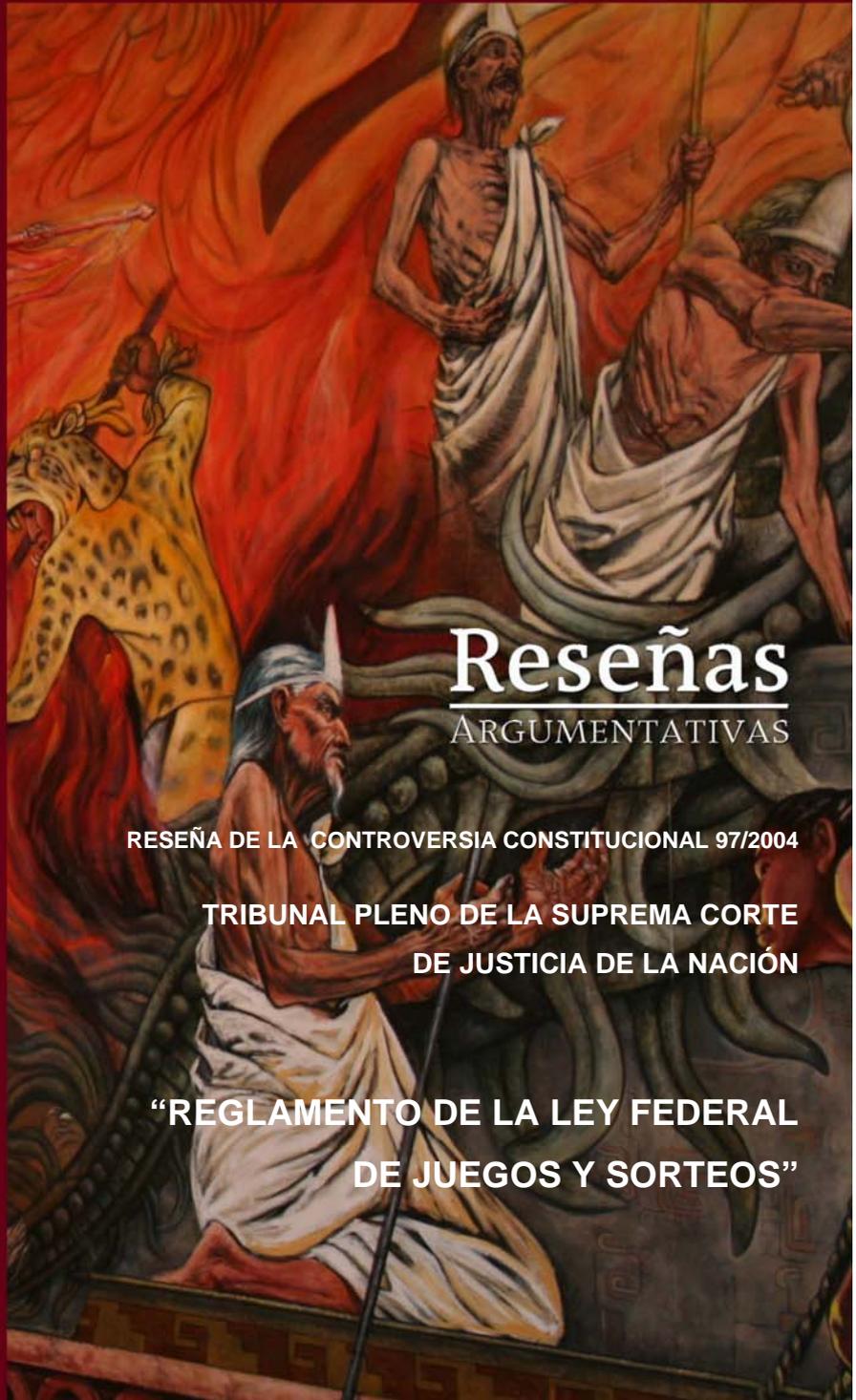




**SUPREMA CORTE**  
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN



# Reseñas

ARGUMENTATIVAS

RESEÑA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 97/2004

TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE  
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

“REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL  
DE JUEGOS Y SORTEOS”



## RESEÑA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 97/2004

### TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

#### “REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE JUEGOS Y SORTEOS”

*Cronista: Licenciada Nicole Elizabeth Illand Murga\**

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

A lo largo de la historia de nuestro país, los juegos de azar y apuestas han tenido un papel muy importante, pues incluso desde la época prehispánica, éstos eran parte arraigada de las costumbres tanto de nobles como de la gente del pueblo.

En la época de la Conquista, las costumbres impuestas por los europeos infundieron en los indígenas una nueva moral que prohibió el desarrollo de este aspecto de su cultura, pues se estimaba que el ejercicio del juego de azar y apuestas iba en contravención de la moralidad y deterioraba las buenas costumbres, al generar vicios en los grupos populares.

A pesar de ello, era tanta la demanda por esta forma de entretenimiento, que con el paso de los años el rey de España, Carlos III, creó en 1769 la *Real Lotería de la Nueva España* con el fin de combatir el vicio social y, además, para aumentar la contribución a la corona real.

Posteriormente, en 1843, se otorgó la administración de la lotería a la Academia de San Carlos, tomando el nombre de Lotería de San Carlos, pero ante la multiplicación de loterías extendida en nuestro país,

---

\* Funcionaria adscrita a la Unidad de Crónicas de la Dirección General de Casas de la Cultura Jurídica.



en 1867, el presidente Benito Juárez expidió un decreto con el que pretendió evitar todo tipo de rifas y loterías paralelas a la ahora llamada Lotería Nacional.

No obstante, debido a que en 1870, el Gobierno del Estado de México manifestó la necesidad de construir una vía de ferrocarril de la ciudad de México a Toluca, se hizo una salvedad en dicho decreto y se otorgó la concesión respectiva, para que las utilidades del sorteo que se celebrara, se destinaran a la construcción del citado ferrocarril.

En virtud del éxito de las actividades de la Lotería Nacional al canalizar sus recursos a fines de ayuda y mejoras, se crea una Junta de Beneficencia, que se encargaría de la administración de la Lotería; de ahí que tomara el nombre de Lotería Nacional de la Beneficencia Pública hasta el 31 de diciembre de 1888, cuando el presidente Porfirio Díaz la traspasa a la Compañía Internacional de Mejoras, con un contrato de veinte años.

Sin embargo, mediante un decreto expedido en 1915 por Venustiano Carranza se suprimen todas las loterías del país, lo que trajo como consecuencia, la proliferación de loterías clandestinas. Es hasta 1920 cuando Adolfo de la Huerta la restablece con el nombre de Lotería Nacional para la Beneficencia Pública.

Años después, en la época del presidente Plutarco Elías Calles y de Abelardo L. Rodríguez, se impulsan los grandes centros de juego, como los de Agua Caliente, el Tejocote y otros en Baja California Norte; el casino Alteño, en Guadalajara, Jalisco, el *Foreing Club* y el Casino de la Selva en Cuernavaca.

Pero esta situación no perduró mucho tiempo, ya que poco después de que el presidente Lázaro Cárdenas asumiera la presidencia de México en 1936, se expidió al año siguiente una ley que prohibía la



realización de los juegos de azar, lo cual dio lugar a que se clausuraran las casas de juego en todo el país.

A pesar de ello, el Estado inició actividades de juego estableciendo la Lotería Nacional para la Asistencia Pública; se construyó el Hipódromo de las Américas y se dio paso a los concurridos hipódromos y galgódromos en la franja fronteriza, así como a los palenques.

Posteriormente, en el periodo presidencial del licenciado Miguel Alemán y manifestándose en contra de lo anterior, se promulga el 31 de diciembre de 1947, la Ley Federal de Juegos y Sorteos, misma que en su artículo 1o., prohíbe la realización de juegos con apuestas.

Esta ley que data de hace sesenta años, sigue rigiendo hasta nuestros días y desde su publicación, no había tenido reglamento alguno, sino hasta el 17 de septiembre de 2004, cuando se publica en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento para la Ley Federal de Juegos y Sorteos, expedido por el Presidente de la República y refrendado por los Secretarios de Gobernación y de Hacienda y Crédito Público, el cual se compone de distintos títulos que varían entre los juegos de apuesta, permisos, hipódromos, peleas de gallos y los sorteos en sus diferentes modalidades, entre otros.

Tal reglamento fue impugnado el día 3 de noviembre de 2004, por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, quienes presentaron una demanda de Controversia Constitucional en contra de las autoridades antes mencionadas, alegando en esencia que al tener este ordenamiento el objeto de reglamentar los juegos con apuestas, los cuales están prohibidos por la Ley Federal de Juegos y Sorteos, con ello se invadía la facultad constitucional que la propia Cámara de Diputados tiene para legislar en esta materia.



El día 4 de noviembre de 2004, se ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente Controversia Constitucional, a la que le correspondió el número 97/2004.

Al día siguiente, en fecha 5 de noviembre de 2004, se dictó el correspondiente auto de admisión en el que se ordenó emplazar a las autoridades demandadas para que formularan su contestación.

Seguidos los trámites legales, la instructora y ponente **señora Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** elaboró el proyecto de sentencia que se sometió a la consideración del Tribunal Pleno el día 25 de abril de 2005, pero fue retirado en esa misma fecha para atender las observaciones formuladas por algunos Ministros.

En auto de 27 de febrero de 2006, la Ministra instructora y ponente ordenó recabar pruebas para mejor proveer y así, el nuevo proyecto de resolución se sometió a consideración de los señores Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el día 15 de enero de 2007.

La **señora Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas**, al hacer la presentación de esta Controversia Constitucional, señaló que el reclamo efectuado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto a la expedición del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos consistió en que con el mismo, se invadían sus atribuciones por parte del Ejecutivo Federal, ya que a juicio del citado Congreso, la institución de la regulación y modalidades del juego con apuestas, sólo podía hacerse a través de una ley y no mediante un reglamento y especificó que en el análisis efectuado en el proyecto de resolución únicamente se involucraban cuestiones de constitucionalidad respecto de la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal en esta materia y no la legalidad de los permisos otorgados al amparo de estas facultades.



Sostuvo que los conceptos de invalidez expuestos en la demanda se resumían en tres grandes rubros: a) Que había exceso en los límites de la facultad reglamentaria del Presidente de la República y violación a la división de poderes, b) que al instituirse el Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos, se incurría en una creación indebida de autoridades a través del reglamento controvertido y c) que los sorteos instantáneos contravenían normas en materia de propiedad intelectual.

Precisó que a partir de una interpretación que se hizo de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, se desprendía que la aplicación de la misma era, por disposición expresa del legislador, de la incumbencia del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Gobernación, la que a su vez estaba facultada por el Congreso de la Unión, por medio de la ley, para cumplir los aspectos especializados que imperan en la materia de juegos y sorteos.

Hizo notar que esta ley regulaba tres aspectos esenciales: 1) los juegos de azar, 2) los que podría llamárseles juegos sin apuestas, los juegos con apuestas y 3) los sorteos, que en su caso podían ser con apuestas o sin ellas.

En ese contexto, señaló que los juegos permitidos eran los enunciados en el artículo 2o. de la citada ley federal, tales como el ajedrez, damas, dominó, dados, boliche, bolos, billar, juego de pelota en todas sus formas, carreras de personas, vehículos y animales, y en general, toda clase de deportes, así como los sorteos en los que no mediare apuesta, destacando que los juegos de azar que no se identificaran con ninguno de los anteriores estaban prohibidos por la ley.

Refirió que los juegos con apuesta, que incluyen a los sorteos con paga de por medio, en principio, están prohibidos, pero sólo se permiten los que efectúa la Lotería Nacional y aquéllos que sean autorizados discrecionalmente por la Secretaría de Gobernación mediante el permiso



correspondiente, en la inteligencia de que esto último es una habilitación expresa del Congreso de la Unión y no resulta de manera alguna anómalo.

Finalmente, la Ministra ponente señaló que el proyecto reconocía la validez de la totalidad de los artículos impugnados, con excepción de los relativos a los sorteos instantáneos, ya que al permitirse esta actividad a personas distintas a la Lotería Nacional, se contravenían derechos de exclusividad, regulados por leyes del Congreso en materia de propiedad industrial o intelectual; de ahí que sólo resultaran inconstitucionales la fracción III, del artículo 91 y el diverso 112 del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

Una vez terminada la presentación de este proyecto de resolución y aprobados los temas relativos a la competencia, oportunidad de la demanda y legitimación de las partes, se procedió a estudiar las cuestiones de fondo en la sesión del día 16 de enero de 2007.

En primer lugar intervino el **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel**, para señalar que no compartía el proyecto de resolución en lo concerniente a que existe una delegación legislativa para que el Poder Ejecutivo determine libremente y autorice cualquier clase de juegos con apuestas, pues indicó que esto únicamente se trata de una habilitación para la reglamentación de los sorteos y de los juegos que están permitidos en la fracción I, del artículo 2o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, cuando en éstos medien apuestas.

Refirió que la única interpretación lógica de la Ley, era que sólo pueden existir apuestas en los juegos permitidos por la fracción I, del artículo 2o. de la ley en comento.

Para llegar a tal conclusión, el señor Ministro llevó a cabo una distinción entre los juegos permitidos y los prohibidos, y precisó que conforme al artículo 1o. de la citada ley federal, los juegos prohibidos son



los de apuestas y los de azar, mientras que en el artículo 2o., fracciones I y II, se prevén excepciones a esta prohibición, consistentes en un listado de juegos permitidos, y finalmente, señaló que en el segundo párrafo del mismo artículo 2o., existía una prohibición que reiteraba la regla general al disponer que los juegos no señalados se considerarán como prohibidos para los efectos de dicha ley.

Con base en lo anterior, especificó que los únicos juegos con apuestas que correspondía regular y autorizar al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, sólo se referían a los juegos permitidos por la fracción I, del artículo 2o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos y no a los prohibidos.

Por su parte, el **señor Ministro Juan N. Silva Meza** tampoco compartió el proyecto de resolución presentado, ya que consideró que no podía afirmarse que todos los juegos descritos en el artículo 2o. de la ley federal en comento, se refirieran a juegos de azar y sorteos en los que no mediaran apuestas.

Hizo notar que del análisis de las definiciones de los juegos descritos en la fracción I, del artículo 2o. de la ley en cita, se desprendía que el único juego enunciado que podía identificarse como plenamente de azar, era el de dados, pues en los juegos de ajedrez, damas, dominó, boliche, billar, pelota, carreras de personas, de vehículos o animales y en general en toda clase de deportes, la habilidad, conocimiento y destreza eran los factores que influían en el ganador; de ahí que éstos no quedaran exactamente comprendidos en la definición de juegos de azar.

Por otro lado, el **señor Ministro Mariano Azuela Güitrón** refirió que en el caso, no se debía enjuiciar la Ley Federal de Juegos y Sorteos, sino definir si existía un abuso del Ejecutivo en contra del Congreso, al reglamentar diversos aspectos e ir más allá de la ley.



Expresó que coincidía con los argumentos expuestos por el Ministro Góngora Pimentel, y refirió que si bien el constituyente autoriza los juegos con apuestas y sorteos desde el momento en que otorga estas atribuciones, también era cierto que delegó en el legislador ordinario la facultad de que él establezca la forma en que se regularán estas cuestiones y no señala ninguna restricción, de tal manera que cuando dicho legislador dispone que quedan prohibidos ciertos juegos y permitidos otros, en realidad, está ejerciendo sus atribuciones y por tanto no resultaba incongruente la ley.

Posteriormente, intervino el **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** para señalar que la clasificación de juegos prohibidos y permitidos que expuso el señor Ministro Góngora Pimentel era la correcta y añadió que hay una autorización para que las autoridades realicen diversas actividades normativas respecto de los juegos prohibidos, como es la autorización, control, vigilancia y reglamentación.

Manifestó que se debía atender a las características de los juegos planteados en la Ley Federal de Juegos y Sorteos, para ver si los mismos cabían o no dentro de las actividades previstas como permitidas, sea por juego o por sorteo, dentro de la propia ley.

La **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** coincidió con el argumento relativo a que la regulación de los juegos y sorteos es facultad exclusiva del Congreso de la Unión y con lo referente a que es la Secretaría de Gobernación la encargada de aplicar esta ley, sin embargo, no compartió la clasificación de juegos realizada en el proyecto.

Lo anterior, porque a su juicio, la apuesta no es un criterio de clasificación, toda vez que ésta podía darse o no dentro de los juegos, y por tanto, lo que importaba era saber si los mismos estaban o no permitidos por la ley.



Además, añadió que aun cuando la Secretaría de Gobernación puede determinar autorizaciones para la realización de los juegos, esto no quería decir que pudiera autorizar juegos prohibidos por la ley, sino que lo que se determinaba, era la posibilidad de autorizar un evento específico.

El **señor Ministro José Fernando Franco González Salas** puntualizó que el juego sin apuesta no era materia de regulación legislativa, pues en su opinión, lo que en realidad se otorgó al Congreso de la Unión, fue una facultad para legislar sólo respecto de juegos con apuesta y sorteos.

Con base en esta intervención, todos los señores Ministros coincidieron con el hecho de que los juegos sin apuestas no eran materia de regulación de la aludida ley federal y con la conclusión referente a que el artículo 1o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, establece una prohibición general en el sentido de que en el territorio nacional están vedados los juegos de azar y los juegos con apuestas, pero con las excepciones señaladas en el artículo 2o., que serían considerados como los únicos juegos permitidos para efectos de apuestas por la ley, adicionalmente a los sorteos que también se encuentran permitidos, pero los que no se encontraran dentro del listado de este artículo debían considerarse prohibidos.

De igual manera, todos manifestaron su conformidad en lo relativo a que la reglamentación, autorización, control y vigilancia que corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, regulada por el artículo 3o., sólo opera respecto a los juegos señalados en el artículo 2o., esto es, en los juegos permitidos donde medien apuestas, así como cuando se trate de sorteos y en ningún otro.



Acto seguido, se puso a consideración de los señores Ministros el tema concerniente a que la autoridad llamada Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos, no constituía una creación indebida de autoridades a través del reglamento controvertido.

Al respecto, la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** estimó que en efecto, el reglamento en estudio sí podía crear a este consejo, pues el mismo no tiene el carácter de autoridad, sino de un organismo de opinión respecto de cómo deben llevarse a cabo los juegos correspondientes.

Precisó que era posible que la facultad reglamentaria incluyera la creación de autoridades y la determinación de las que específicamente ejercerán las facultades concedidas, ya que corresponde a la esfera administrativa la exacta observancia de la ley, así como el determinar quiénes son los órganos competentes y cuáles son sus atribuciones para poder llevar a cabo las funciones que en un momento dado implica la reglamentación de la ley correspondiente.

Se sometió a votación económica de los señores Ministros esta parte del proyecto, la cual resultó favorable.

Otro tema sometido a discusión, versó en cuanto a determinar si los sorteos instantáneos previstos en el artículo 3, fracción XXVI, del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, contravenían normas en materia de propiedad industrial con lo que se violaba lo dispuesto en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, por existir un exceso al permitir este tipo de sorteos cuya marca está registrada únicamente por la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

Sobre este aspecto, el **señor Ministro Sergio A. Valls Hernández** sostuvo que la fracción XXVI, del artículo 3 del reglamento en comento, al mencionar el sorteo instantáneo, hablaba en sí, de un concepto genérico que hace referencia a un tipo de sorteo, por lo que la ley, con la finalidad de dejar en claro las características de estos sorteos,



hizo alusión a las figuras comúnmente conocidas como raspaditos o lotería instantánea, sin que esto significara que se refería a una marca en específico.

El **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel** refirió que no coincidía con la propuesta de invalidez del proyecto, ya que el hecho de que la Lotería Nacional para la Asistencia Pública tuviera registrada bajo su dominio la marca “lotería instantánea”, no le otorgaba el monopolio de la operación y/o comercialización de todos los sorteos instantáneos, por ello, consideró que únicamente debía declararse la invalidez de la fracción XXVI, del artículo 3 del reglamento en estudio, en la porción normativa “lotería instantánea”.

La **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** manifestó que, en efecto, la fracción XXVI del artículo en comento, en donde se describe la actividad de sorteo instantáneo, al decir textualmente: “...esta clase de sorteos, también denominados ‘raspadito’ o ‘Lotería Instantánea’...”, copiaba la denominación del sorteo cuyo nombre tiene registrado la Lotería Nacional para la Asistencia Pública; de ahí que dicha porción normativa debiera eliminarse.

Así las cosas, por mayoría de seis votos de los señores Ministros se determinó que debía declararse inconstitucional la porción normativa “también denominados raspadito o lotería instantánea”, enunciada en la fracción XXVI, del artículo 3 del reglamento impugnado. Dado el resultado de la votación y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, último párrafo, constitucional, y 42, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, se desestimó al respecto la controversia.

Posteriormente, en sesión de 18 de enero de 2007, se continuó el debate de este asunto y se procedió a analizar si la autorización de apuestas en espectáculos y ferias, peleas de gallos, ruletas, naipes y carreras de caballos resultaba constitucional.



En uso de la palabra, el **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** puntualizó que un espectáculo es todo lo que se tiene a la vista y que todo juego puede ser un espectáculo, pero no todo espectáculo puede ser un juego, por lo que la posibilidad normativa del reglamento impugnado sólo podía ser respecto de los juegos permitidos y contemplados en la fracción I, del artículo 2o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos; de ahí que, a su juicio, resultaba inconstitucional reglamentar actividades diferentes a éstos, tales como las peleas de gallos.

En contra de este argumento, el **señor Ministro José Fernando Franco González Salas** adujo que conforme al artículo 11 de la ley federal en comento, la Secretaría de Gobernación sí tenía facultades para autorizar el cruce de apuestas en los espectáculos, lo cual, precisó, era un marco de referencia distinto al establecido en su propio artículo 2o., por lo que no podía considerarse que los espectáculos tuvieran que reducirse a la enunciación de tales juegos permitidos.

La **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** coincidió con lo expresado por el Ministro Franco González Salas y añadió que la Secretaría de Gobernación sólo podía autorizar apuestas en las ferias regionales, no así en cualquier espectáculo.

Por su parte, los señores **Ministros José Ramón Cossío Díaz, Mariano Azuela Güitrón y Sergio A. Valls Hernández** manifestaron que no podía estimarse que la Secretaría de Gobernación pudiera autorizar el cruce de apuestas en espectáculos realizados en ferias regionales respecto de juegos y sorteos prohibidos por la ley, ya que esta habilitación debía vincularse a lo dispuesto en el artículo 2o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

En ese sentido, por mayoría de siete votos de los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, se



determinó que la facultad que establece el artículo 11 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos para que la Secretaría de Gobernación autorizara el cruce de apuestas en ferias regionales, no se encontraba vinculada únicamente a los juegos y sorteos permitidos en el artículo 2o. de la misma ley, aunque sí restringida con algún sentido propio de la racionalidad, esto es, que no podía referirse a cualquier tipo de espectáculos.

Enseguida, se discutió si resultaba constitucional la autorización del cruce de apuestas en el espectáculo de carreras de caballos en escenarios temporales, enunciada en la fracción I, del artículo 63 del reglamento materia de estudio, lo cual fue estimado por unanimidad de votos de los señores Ministros como constitucional, ya que tal actividad se encontraba permitida por el propio artículo 2o. de la ley federal en estudio.

Posteriormente, se procedió a determinar si la autorización del cruce de apuestas en las peleas de gallos, prevista en la fracción II, del artículo 63 del citado reglamento, resultaba constitucional, tal como lo refería el proyecto de resolución.

En contra de esta postura, el **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** consideró que al relacionarse tal actividad con la apuesta, esto es, con la ganancia o pérdida de dinero, dejaba de ser un espectáculo y resultaba inconstitucional.

El **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel** intervino para recordar que, tal como lo había mencionado el Ministro Franco González Salas, existía una habilitación reglamentaria que puede operar no sólo respecto de los juegos enumerados por el artículo 2o., por lo que, bajo esa tesitura, las peleas de gallos son un espectáculo público y no un juego, de ahí que sean constitucionales por encontrarse dentro de la habilitación reglamentaria.



El **señor Ministro Sergio A. Valls Hernández** refirió que a él no le cabía duda de que esa actividad se trataba de un espectáculo y era constitucional, tan era así que casi en todas las ferias dentro de la tradición mexicana se montaban palenques para las peleas de gallos, independientemente de que se cruzaran o no apuestas, pues había mucha gente que acudía a los mismos nada más con el objeto de presenciar el espectáculo.

Así las cosas, por mayoría de nueve votos de los señores Ministros se señaló que la facultad de autorizar que se crucen apuestas en las peleas de gallos resultaba constitucional. El señor Ministro Aguirre Anguiano votó por la inconstitucionalidad.

Acto seguido, se trató lo relativo a si la autorización para que se crucen apuestas en los juegos de naipes que se realizan dentro de una feria regional, es o no constitucional.

Al respecto, el **señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo** refirió que los naipes son un juego que al no estar contemplado en el artículo 2o. de la ley en estudio, resulta prohibido, por ende, en su opinión, al no poderse convertir un juego prohibido en espectáculo, debía estimarse que no era constitucional la autorización para el cruce de apuestas en esta actividad.

De esta manera, los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Gudiño Pelayo, Valls Hernández y Presidente Guillermo Ortiz Mayagoitia, votaron en el sentido de que la autorización para el cruce de apuestas en los juegos de naipes que se realizan dentro de una feria regional era inconstitucional. Debido a que no se alcanzó la mayoría de ocho votos requerida para invalidar esta norma, se desestimó la acción en este aspecto.

Otro aspecto analizado fue el relativo a establecer si el cruce de apuestas en el juego de dados, previsto en la fracción III, del artículo 63,



del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos resultaba constitucional, tal como el proyecto de resolución proponía.

En uso de la voz, el **señor Ministro Sergio A. Valls Hernández** manifestó que el juego de dados era constitucional en virtud de que está contemplado en la fracción I, del artículo 2 del reglamento en comento y añadió que hasta cierto punto podría constituir un espectáculo.

Posteriormente, el **señor Ministro José Fernando Franco González Salas** puntualizó que los dados no eran un espectáculo, sino un juego permitido y por tanto, nada impedía que se solicitara el permiso correspondiente para su realización y pudiera ser autorizado por la Secretaría de Gobernación.

En congruencia con estos argumentos, por unanimidad de votos de los señores Ministros se estimó que es constitucional la autorización del cruce de apuestas en los dados prevista en el artículo 63, fracción III.

Después de esta votación, se procedió a discutir si la autorización de apuestas en la ruleta, prevista en la fracción IV, del artículo 63 del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos resultaba constitucional o no.

El **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** expresó que la ruleta no era un sorteo, sino más bien un juego no permitido en donde intervenía preponderantemente el azar, por lo que el mismo resultaba inconstitucional.

Por su parte, el **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** consideró que la ruleta cuenta con componentes de azar y de probabilidades, y como juego tenía la misma naturaleza de los naipes y de los dados, por lo que consecuentemente, podría considerarse que es una actividad inconstitucional en virtud de que no satisface, ni la condición prevista en la fracción II, del artículo 2o. de la ley de la materia,



ni la condición de espectáculo a que se refiere el artículo 11, y por ambas razones, consideró que la ruleta era inconstitucional.

En ese mismo sentido, el **Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** señaló que la ruleta resultaba inconstitucional, ya que era un juego prohibido y no un sorteo.

Este tema se sometió a votación y por mayoría de seis votos de los señores Ministros se determinó que el cruce de apuestas en la ruleta era inconstitucional. Debido a que no se alcanzó la mayoría de ocho votos requerida para invalidar esta norma, se desestimó la acción en este aspecto.

La discusión de este asunto continuó en la sesión del día 22 de enero de 2007, en la que se analizó la constitucionalidad de la fracción V, del citado artículo 63 del reglamento que establece que la Secretaría podrá permitir el cruce de apuestas en ferias tratándose de sorteos de símbolos o números.

El **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** precisó que esta actividad consistente en sortear y extraer de manera aleatoria un número ganador de entre el total de los números participantes en el sorteo, que son generalmente catorce y se encuentran dentro de un recipiente resultaba constitucional y no podía clasificarse como juego, ya que se trata de un sorteo permitido, vigilado y controlado por la Secretaría de Gobernación.

Por mayoría de votos de los señores Ministros se señaló que la rifa de números realizada en ferias es una actividad permitida que al tener que ser autorizada y vigilada por la Secretaría de Gobernación resultaba constitucional.

El **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** votó en contra, esto es, por la inconstitucionalidad, al estimar que aun cuando esta actividad formalmente cubría las apariencias de un sorteo, en



realidad suscitaba una apuesta que exacerbaba el ánimo de lucro de las personas, que arriesgan mucho y ganan poco con una utilidad enorme para el organizador.

Posteriormente, se analizó lo relativo a los centros de apuestas remotas, respecto de lo cual, en el proyecto de resolución se sostuvo que aun cuando se realizara el cruce de apuestas en dichos centros a través de medios tecnológicos, ello no resultaba inconstitucional, toda vez que seguían versando sobre los juegos de apuestas incluidos en el artículo 2o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

El **Ministro Genaro David Góngora Pimentel** no compartió esta postura, pues estimó que la existencia de estos centros de apuestas suponía una situación novedosa no prevista por el legislador al momento de emitirse la ley federal en estudio y que necesariamente debían regularse en una nueva ley y no a través de una norma reglamentaria.

Señaló que al versar tales apuestas sobre eventos que suceden en el extranjero, éstos quedaban fuera del control de la autoridad administrativa y añadió que la posibilidad de realizar apuestas telefónicas o a través de Internet, podía acarrear graves contrariedades como el lavado de dinero y el envenenamiento masivo de la gente.

Expresó que la regulación de juegos con apuestas en centros remotos con cobertura nacional y los ofrecidos a través de medios cibernéticos, excedía a la ley, ya que el reglamento no se subordinaba a ésta sino que ampliaba su contenido; de ahí que, a su parecer, debían declararse inconstitucionales los artículos 76 al 90 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

Para finalizar su intervención, agregó que autorizar los nuevos juegos de apuestas y de azar, relacionados con el avance de la tecnología, era una decisión que debe ser respaldada por la aprobación del órgano legitimado para ello, que es el Congreso de la Unión.



Por su parte, el **Ministro Sergio A. Valls Hernández**, manifestó que llevar a cabo apuestas en centros creados específicamente para apostar y de manera remota, a través de los actuales medios tecnológicos, constituía una modalidad que no está permitida en la Ley Federal de Juegos y Sorteos que data de 1947, por lo que si los mismos no están contemplados en dicho ordenamiento, el Ejecutivo Federal no puede reglamentarlos, ya que de hacerlo excede a la propia ley. Asimismo, coincidió con lo expresado por el Ministro Góngora Pimentel, al sostener que la existencia de estos centros de apuestas remotas puede tener graves consecuencias en la sociedad.

El **Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** señaló que si bien era cierto que cuando se promulgó en 1947 la ley combatida, no se preveían los medios de comunicación que hoy existen, esto no quería decir que dicha ley ya no sirviera y que careciera de sentido, ya que tal normatividad resultaba perfectamente aplicable aun con los avances tecnológicos, pues seguía tratándose de juegos permitidos.

El **señor Ministro Juan N. Silva Meza** se inclinó por la inconstitucionalidad de la norma impugnada, pues estimó que al normarse el cruce de apuestas en centros remotos a través de un reglamento, se desnaturalizaba y desbordaba 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.

En contra de este argumento, el **Ministro José Ramón Cossío Díaz** expresó que aun cuando los centros de apuestas remotas introducían modalidades para efectos de llevar a cabo los juegos por determinadas vías electrónicas, lo cierto era que las leyes se van adecuando a los distintos medios tecnológicos y en consecuencia, si las actividades que se realizan en los centros remotos son actividades permitidas, esto es, que son sorteos permitidos, pues el legislador previó la existencia de juegos y sorteos en el extranjero desde 1947 y lo único que se está haciendo es una adecuación tecnológica para llevar a cabo esos eventos, el reglamento no desbordaba la ley, máxime que resultaba



preferible generar un control sobre tales centros de apuesta que no tenerlo.

En ese mismo sentido, la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** añadió que el reglamento de ninguna manera cambiaba la sustancia de la ley, ya que no se agregan juegos y sorteos diferentes a los establecidos en el artículo 2o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, sino que lo único que se reglamentaba era la manera en que se estaba haciendo uso de elementos cibernéticos y de tecnología avanzada.

Además, coincidió con el Ministro Cossío Díaz en que resultaba preferible para efectos de política social que estos centros de apuestas remotas se encontraran regulados, controlados y supervisados por la Secretaría de Gobernación, a que de todas formas existieran sin regulación alguna.

Así las cosas, se sometió este tema a votación, existiendo mayoría de ocho votos a favor de la constitucionalidad de las autorizaciones para el cruce de apuestas en centros remotos a que hacen referencia los artículos 20, fracción I, y del 76 al 90 del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos. En contra votaron los señores Ministros Góngora Pimentel y Silva Meza.

Asimismo, por unanimidad de votos de los señores Ministros se reconoció la constitucionalidad de la fracción IV, del artículo 124 del reglamento analizado que se refiere al sorteo de números predeterminados por el participante que se lleva a cabo en centros de apuestas remotas.

Posteriormente, el **Ministro Genaro David Góngora Pimentel** adujo que debía declararse, en suplencia de la queja, la inconstitucionalidad del artículo 8 del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, que dispone que la Secretaría de Gobernación será quien señalará, en los permisos que conceda para juegos y sorteos, la



participación que de los productos obtenidos por el permisionario deban corresponder al Gobierno Federal, situación ésta que precisó, también se encuentra prevista en el artículo 5o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

Explicó que esta amplia discrecionalidad otorgada a la Secretaría de Gobernación para fijar el monto de la correspondiente participación, vulneraba el principio de igualdad para los permisionarios, pues conforme a este principio, los permisionarios que se encuentren en identidad de circunstancias, deberían entregar el mismo monto de participación, sin que deba dejarse la fijación de la misma al arbitrio de la autoridad, además de que se hacía nugatoria la finalidad de destinar beneficios sustanciales a los establecimientos de prevención y asistencia social, ya que los juegos con apuestas podrían reportar un beneficio a los permisionarios y no a los citados establecimientos de asistencia social.

Los señores Ministros aceptaron entrar al estudio de este tema en suplencia de la queja y por mayoría de seis votos se determinó que el artículo 8 del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos era inconstitucional, ya que conforme a la obligación del Ejecutivo de proveer en la esfera administrativa a la exacta aplicación de la ley, en este precepto legal se debieron establecer reglas claras y precisas para determinar el monto de las participaciones que corresponden al gobierno federal sobre los aludidos productos, y al no haberse actuado así, se dejó abierta la misma discrecionalidad establecida en la ley en vez de acotarla.<sup>1</sup>

Debido a que no se alcanzó la mayoría de ocho votos requerida para invalidar esta norma, se desestimó la acción en este aspecto.

Así las cosas, finalizó la discusión de esta controversia constitucional, en cuyos puntos resolutivos, por unanimidad de votos, se

---

<sup>1</sup> En contra de lo anterior, la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos y los señores Ministros José Fernando Franco González Salas, Sergio A. Valls Hernández y José de Jesús Gudiño Pelayo señalaron que, en dado caso, lo que debía declararse inconstitucional era la Ley, pero precisaron que como en este asunto no se iba a estudiar la misma, el citado reglamento era constitucional.



estimó procedente y parcialmente fundada, se desestimó la misma por lo que hizo a los artículos 3o., fracción XXVI, en la porción normativa que dice "...también denominado raspadito o lotería instantánea", 8o., 63, fracciones III, en cuanto se refiere a juegos de naipes y fracción IV, del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos y se reconoció la validez de los demás artículos de tal ordenamiento impugnados.

Los señores Ministros reservaron su derecho para formular sendos votos en este asunto.

Así, el **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel**, formuló voto particular en el que señaló que no obstante que no se había alcanzado el mínimo de ocho votos para declarar la inconstitucionalidad de las fracciones III y IV, del artículo 63 del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, que prevén la autorización para el cruce de apuestas en juegos de naipes y ruleta, debió de haberse reconocido la validez de tales preceptos, ya que aun cuando tales juegos no revisten estrictamente las características de espectáculos, eran parte de las costumbres mexicanas gestadas desde tiempos ancestrales y, por ende, debían estimarse como permitidos a la luz de la cláusula habilitante del artículo 11 del mencionado reglamento.

En cuanto al tema de los centros de apuestas remotos, los **señores Ministros Juan N. Silva Meza y Genaro David Góngora Pimentel**, formularon voto de minoría para manifestar diversos argumentos tendientes a justificar que al ser la existencia de tales centros una situación novedosa no prevista por el legislador, los artículos 76 a 90 del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos que permitían la autorización para el cruce de apuestas en los mismos resultaba inconstitucional.

El **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** efectuó un voto particular en el que reiteró que la facultad para legislar sobre espectáculos públicos no corresponde al Congreso de la Unión, ya que



sólo puede hacerlo respecto de juegos con apuestas y sorteos, y precisó que si bien el artículo 11 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos faculta a la Secretaría de Gobernación para intervenir en los juegos con apuestas en espectáculos en ferias regionales, tal autorización debía sujetarse a los juegos con apuestas que se permiten en dicha ley federal.

Asimismo, manifestó su opinión respecto a las peleas de gallos, juegos de naipes, ruleta, sorteos de símbolos y números, sorteos instantáneos y acerca de la participación que correspondía al Gobierno Federal de los productos obtenidos por los permisionarios.

Finalmente, las **señoras Ministras Margarita Beatriz Luna Ramos y Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas**, así como el **señor Ministro Juan. N. Silva Meza**, elaboraron un voto de minoría en el que expusieron los motivos por los que estimaban que los preceptos reglamentarios relativos a los naipes y ruletas eran constitucionales, toda vez que a su juicio, debían considerarse como espectáculos públicos en ferias regionales y, en esa medida, cobraba aplicación el régimen de excepción del artículo 11 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.