

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 97/2004⁵

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

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

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

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

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

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

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

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

1. CONCEPTOS DE INVALIDEZ EXPRESADOS EN LA DEMANDA

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

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

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

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

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

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

- a) La sustitución de autorizaciones vigentes por nuevos permisos, que otorgaría la Dirección General Adjunta de Juegos y Sorteos de la Secretaría de Gobernación.
- b) Las modificaciones a los estatutos, instrumentos u órganos de dirección que tuviesen que realizar los permisionarios y la obligación de notificar estas adecuaciones a la Secretaría de Gobernación.
- c) Las obligaciones de hacer que la Secretaría de Gobernación imponía a los permisionarios de hipódromos, galgódromos, frontones, salas de sorteos de números y centros

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

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

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

2. RESPUESTA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. RESPUESTA DEL SECRETARIO DE GOBERNACIÓN

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

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

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

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

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

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

4. RESPUESTA DEL SECRETARIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

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

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

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

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

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

5. RESPUESTA DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

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

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

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

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

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

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

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

6. COMPETENCIA, ACTOS RECLAMADOS Y OPORTUNIDAD DE LA DEMANDA

a) Competencia

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

b) Actos reclamados

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

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

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

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

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

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

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

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

c) Oportunidad de la demanda

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

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

7. LEGITIMACIÓN DE LAS PARTES

a) Legitimación activa

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

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

b) Legitimación pasiva

El consejero jurídico del Ejecutivo Federal acudió en la representación de éste y acreditó su cargo con copia fotostática certificada de su nombramiento expedido el 17 de noviembre de 2004.⁹

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

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

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

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

8. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA O DE SOBRESEIMIENTO

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

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

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

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

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

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

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

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

a) Interpretación sistemática

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

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

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

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

Artículo 2o. Sólo podrán permitirse:

I. El juego de ajedrez, el de damas y otros semejantes; el de dominó, de dados, de boliche, de bolos y de billar; el de pelota en todas sus formas y denominaciones; las carreras de personas, de vehículos y de animales, y en general toda clase de deportes;

II. Los sorteos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 4o. No podrá establecerse ni funcionar ninguna casa, o lugar abierto o cerrado, en que se practiquen juegos

con apuestas ni sorteos, de ninguna clase, sin permiso de la Secretaría de Gobernación. Esta fijará en cada caso los requisitos y condiciones que deberán cumplirse.

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

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

Transitorios

...

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

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

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

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

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

b) Interpretación histórica

La facultad del Congreso para legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos, fue introducida en la Constitución Federal a través de la reforma al artículo 73, fracción X, constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 29 de diciembre de 1947.

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

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

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

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

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

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

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

a) Que antes de la referida reforma constitucional y hasta el momento en que se presentó la iniciativa de la Ley de Juegos y Sorteos, las materias de juegos de azar y aquellas de juegos con apuestas se regulaban en un "Reglamento de Juegos" aplicable solamente en el Distrito y Territorios Federales, y no en toda la República. De ahí que su finalidad fue la de crear un sistema normativo de juegos y sorteos federal único, que se aplicara uniformemente en toda la República Mexicana, así como combatir e inhibir todo juego no reglamentado.

b) Que la finalidad de la ley era retomar sustancialmente las mismas disposiciones del otrora "Reglamento de Juegos"; establecer sanciones a los dueños y participantes en empresas de juegos y sorteos que funcionaran sin autorización; regular el comportamiento de jugadores y espectadores que acudan a los negocios de juego; combatir el juego no reglamentado; y, aprovechar los eventuales rendimientos del juego y destinarlos a beneficiar establecimientos de prevención y asistencia social.

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

Artículo 1o. En el Distrito y Territorios Federales: Se declaran permitidos, únicamente, los siguientes juegos:

I. Ajedrez, damas y otros semejantes; dominó, boliche, bolos, billar y pelota, ésta en todas sus formas y denominaciones; tiro al blanco, carreras de personas a pie, carreras de caballos, de perros y de vehículos, luchas y boxeo.

II. Rifas y sorteos de toda clase de objetos y de dinero, previo permiso y con la supervisión de la Secretaría de Gobernación; salvo lo que se prevenga en las reglamentaciones del artículo 28 del Pacto Federal.

III. La Lotería Nacional, exclusivamente, por cuanto sus productos se destinan a un servicio social y el Estado controla y garantiza su funcionamiento.

Artículo 2o. Para establecer casas o lugares especiales en que se practiquen los anteriores juegos con apuesta, se necesita permiso de la Secretaría de Gobernación, el cual se comunicará al Departamento del Distrito Federal o a los Gobiernos de los territorios, en su caso. La misma secretaria ejercerá la vigilancia de tales juegos por medio de supervisores, que designará especialmente, a los cuales estarán subordinados los que, a su vez, designen el jefe del Departamento del Distrito Federal y los Gobiernos de los Territorios.

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

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

Artículo tercero. Los juegos a que se refiere la fracción I del artículo precedente, requieren permiso de la autoridad municipal del lugar o de quien haga sus veces, la que está obligada a remitir un tanto de la comunicación en que se concede el permiso a la Secretaría de Gobernación.

Sin embargo, cuando en los juegos a que se refiere el párrafo que antecede, medien apuestas o se otorguen premios, la concesión del permiso será de la competencia exclusiva de la Secretaría de Gobernación, pero tratándose de frontón, del denominado Jai-Alai o Pelota Vasca, la autorización no se concederá sin previa opinión favorable de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

También será la misma Secretaría de Gobernación, la única capacitada para conceder permisos para el establecimiento de lugares especiales, en los que se practiquen los juegos en la forma señalada por el párrafo anterior.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Que el Ejecutivo Federal, al emitir el Reglamento de la Ley de Juegos y Sorteos, se había excedido en sus atribuciones y en particular fue más allá de los límites de la facultad reglamentaria; con ello se violentaba el principio de división de poderes, porque la facultad de legislar en materia de juegos y sorteos, corresponde sólo al Congreso de la Unión en términos del artículo 73, fracción X, Constitucional quien, en su caso, debía desarrollar el procedimiento legislativo a que se refieren los artículos 71 y 72 de la Norma Fundamental.
- Que el Titular del Poder Ejecutivo había materialmente legislado al instituir en el reglamento al Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos, pues con ello creaba una autoridad que no estaba prevista por la ley, lo que violenta el artículo 89, fracción I, constitucional, y vulnera los principios jurídicos de reserva de ley y de subordinación jerárquica.
- Que el reglamento impugnado, al prever que la Secretaría de Gobernación —con la opinión del Consejo Consultivo para Juegos y Sorteos— podía autorizar los llamados "sorteos instantáneos", contravenía normas en materia de propiedad industrial, porque este tipo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- a) Juegos con cruce de apuestas en: hipódromos; galgódromos; frontones.
- b) Operación de centros de apuestas remotas.
- c) Salas de sorteos de números.
- d) Cruce de apuestas en ferias en las siguientes modalidades: carreras de caballos en escenarios temporales; peleas de gallos; naipes; dados; ruleta, y sorteos de símbolos y números.
- e) Sorteos celebrados por personas físicas y morales constituidas conforme a las leyes de los Estados Unidos Mexicanos, en las siguientes modalidades: sorteos con venta de boletos; sin venta de boletos; instantáneos; en sistemas de comercialización; de símbolos o números, y transmitidos por medios de comunicación masiva.

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

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

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

- Sobre los hipódromos, galgódromos y frontones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I. Carreras de caballos en escenarios temporales;

II. Peleas de gallos;

III. Juegos de naipes y dados;

IV. Ruleta, y

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Carreras de caballos en escenarios temporales y en ferias regionales

El Alto Tribunal consideró que eran constitucionales, porque además de tratarse de un espectáculo determinado en el reglamento que se llevaba a cabo en ferias regionales, lo cual era suficiente para reconocerlo, también se trataba de un "juego" con cruce de apuestas¹⁹ que se identificaba con uno de aquellos autorizados por el artículo 2o., fracción II, de la ley.

- Peleas de gallos en ferias regionales

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

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

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

- Juegos de naipes y dados en ferias regionales²¹

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

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

- Ruleta en ferias regionales

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

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

²¹ *Idem.*

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

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

- Lotería, sorteos o rifas de símbolos y números en ferias regionales²²

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

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

²² *Idem.*

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

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

- Centros de apuestas remotas

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

Artículo 2o. Sólo podrán permitirse:

I. El juego de ajedrez, el de damas y otros semejantes; el de dominó, de dados, de boliche, de bolos y de billar; el de pelota en todas sus formas y denominaciones; las carreras de personas, de vehículos y de animales, y en general toda clase de deportes;

II. Los sorteos.

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

Artículo 3o. Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, la reglamentación, autorización, control y vigilancia de los juegos cuando en ellos medien apuestas de cualquier clase; así como de los

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En caso de que el evento materia de la apuesta sea suspendido, el permisionario deberá devolver el monto de las apuestas recibidas.

Artículo 84. No se podrán cruzar o captar apuestas sobre eventos nacionales no profesionales o diferentes a los que se realicen en la liga de mayor nivel profesional del deporte de que se trate.

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

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

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

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

iii. Constitucionalidad de los sorteos previstos en el reglamento controvertido

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La Dirección General Adjunta de Juegos y Sorteos tiene a su cargo la atención, trámite y despacho de los asuntos relacionados con la supervisión y vigilancia del cumplimiento de la ley y el reglamento; la expedición de permisos, la supervisión y vigilancia del cumplimiento de los términos y condiciones consignados en éstos; el finiquito de los permisos para sorteos; el desahogo de las quejas, reclamaciones y procedimientos administrativos provenientes del desarrollo y resultado de juegos con apuestas y sorteos; imponer sanciones por infracciones a la ley y el presente reglamento, así como las que le confieran las demás disposiciones aplicables.

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

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

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

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

Capítulo II

Del Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Los artículos antes mencionados, establecen lo siguiente:

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

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

La Dirección General Adjunta de Juegos y Sorteos tiene a su cargo la atención, trámite y despacho de los asuntos relacionados con la supervisión y vigilancia del cumplimiento de la ley y el reglamento; la expedición de permisos, la supervisión y vigilancia del cumplimiento de los términos y condiciones consignados en éstos; el finiquito de los permisos para sorteos; el desahogo de las quejas, reclamaciones y procedimientos administrativos provenientes del desarrollo y resultado de juegos con apuestas y sorteos; imponer sanciones por infracciones a la ley y el presente reglamento, así como las que le confieran las demás disposiciones aplicables. ...

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

...

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

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

Artículo 91. Los sorteos podrán tener las siguientes modalidades:

...

III. Sorteos instantáneos. ...

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³⁰ *Idem.*

³¹ *Idem.*

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

Por mayoría de seis votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Gudiño Pelayo, Valls Hernández y Presidente Ortiz Mayagoitia, se declaró inconstitucional la fracción IV del artículo 63, que se refiere a la ruleta; los señores Ministros Luna Ramos, Góngora Pimentel, Sánchez Cordero y Silva Meza votaron en contra.³⁷

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

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

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

³⁷ *Idem.*

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

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

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

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

11. TESIS DERIVADAS DE LA RESOLUCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

³³ p. 1536; IUS: 166985.

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

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

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

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

³⁴ p. 1536; IUS: 166986.

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

³⁵ p. 1542; IUS: 166927.

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

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

JUEGOS Y SORTEOS. EL REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL RELATIVA NO EXCEDE AL EJERCICIO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA POR REGULAR EL CRUCE DE APUESTAS EN HIPÓDROMOS, GALGÓDROMOS Y FRONTONES.—

Los artículos 20, fracción I, y 48 a 58 del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, al regular el cruce de apuestas en hipódromos, galgódromos y frontones, no exceden al ejercicio de la facultad reglamentaria del Presidente de la República ni violan el principio de división de poderes, en virtud de que regulan apuestas sobre juegos permitidos por el artículo 2o., fracción I, de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, los cuales válidamente pueden ser reglamentados, autorizados, controlados y vigilados por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Gobernación en términos del artículo 3o. del mismo ordenamiento. Lo anterior es así, ya que en el precepto legal primeramente mencionado expresamente se admiten las carreras de animales y toda clase de deportes, y es el caso que el cruce de apuestas en hipódromos y galgódromos se identifica con apuestas en carreras de caballos y de perros; mientras

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

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

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

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

³⁶ p. 1620; IUS: 165523.

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

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

³⁷ p. 1623; IUS: 165520.

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

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

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

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

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

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

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

³⁸ p. 1620; IUS: 165524.

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

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

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

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

³⁹ p.1621; IUS: 165522.

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

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

⁴⁰ p. 1622; IUS: 165521.

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

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

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

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

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

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

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

⁴¹ p. 1619; IUS: 165525.

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

⁴² p. 1069; IUS: 166612.

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

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

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

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

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

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

⁴³ p. 1068; IUS: 166636.

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

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

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

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

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

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

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

⁴⁴ p. 1541; IUS: 166928.