

I. LA REGULACIÓN TRIBUTARIA DE LOS JUEGOS Y SORTEOS

1. LA POTESTAD TRIBUTARIA

En México, los elementos esenciales de las contribuciones deben estar contenidos en leyes en sentido formal, es decir, emanadas del Poder Legislativo; por tanto, el Congreso Federal y las legislaturas locales cuentan con la facultad para establecer tributos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece un sistema complejo de distribución de competencias en materia de potestad tributaria para cada uno de los diversos niveles de gobierno, a saber:¹

a) Concurrencia entre la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículos 73, fracción VII, y 124);

¹ *Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 151-156 primera parte, p. 149; IUS: 232505.*

b) Reservas expresas a la Federación en determinados ámbitos para imponer impuestos (artículo 73, fracción XXIX), y

c) Restricciones expresas a los Estados para imponer gravámenes en determinadas materias (artículos 117, fracciones IV, V, VI, y VII y 118).

En este contexto, los Congresos de las entidades federativas cuentan con la potestad tributaria para establecer las contribuciones necesarias para cubrir su presupuesto y satisfacer las necesidades públicas, dentro de los límites arriba señalados. En el tema de los juegos y sorteos la imposición de contribuciones no se encuentra reservada para la Federación, ni tampoco se encuentra en los supuestos de actividades prohibidas para los Estados,² por tanto, es una facultad concurrente regulada por los acuerdos firmados con la Federación, conforme a la Ley de Coordinación Fiscal, con el fin de que no se grave dos veces la misma fuente de riqueza en los casos de concurrencia de competencias.

2. LEGISLACIÓN FISCAL EN MATERIA DE JUEGOS Y SORTEOS

Los juegos y sorteos han sido motivo de regulación en diversos ordenamientos federales, particularmente respecto a la determinación de cuáles están permitidos, las características de los establecimientos donde pueden realizarse, así como los permisos y los requisitos para llevarse a cabo.

² *Semanario...*, op. cit., Octava Época, Tomo V, primera parte, enero a junio de 1990, p. 39, tesis P. VI/90; IUS: 205887.

a) Legislación Federal

La Ley Orgánica de la Lotería Nacional, publicada el 14 de enero de 1985 en el *Diario Oficial de la Federación*, que abrogó la ley que regulaba ese organismo público desde 1943, establece que esta entidad puede llevar a cabo sorteos ordinarios y extraordinarios, conforme al acuerdo por el que se expiden las bases especiales para su realización, publicado en el citado diario el 17 de noviembre de 2005.

Por otra parte, con la adición de la fracción X al artículo 73 de la Carta Magna, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1947, se otorgó la facultad al Congreso de la Unión para legislar en toda la República en materia de juegos con apuestas y sorteos; en consecuencia, el 31 de diciembre de ese año se publicó la Ley Federal de Juegos y Sorteos vigente, que establece cuáles son los juegos permitidos y regula los permisos para su celebración.

El artículo 2o. de esta ley señala como juegos permitidos: ajedrez, damas y otros similares; dominó, dados, boliche, bolos y billar; de pelota, cualquiera que sea su denominación; carreras de personas, vehículos o animales; toda clase de deportes y los sorteos. En consecuencia, los juegos distintos a los señalados son considerados prohibidos por la propia ley.

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

Sin embargo, hasta el 17 de septiembre de 2004 se publicó el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, cuyo artículo 3o. definió lo que se debe entender por:

a) Juego con apuesta: Juegos de todo orden en que se apuesta, previstos en la Ley y el Reglamento, autorizados por la Secretaría de Gobernación.

b) Boleto: Documento o registro electrónico autorizado que acredita al portador o titular el derecho de participar en un juego con apuesta o sorteo y garantiza sus derechos, según sea el caso, los cuales deberán estar impresos en el mismo documento o bien contenidos en el sistema en donde se resguarden los registros.

c) Apuesta: Monto susceptible de apreciarse en moneda nacional que se arriesga en un juego contemplado y regulado por la Ley Federal de Juegos y Sorteos y su reglamento, con la posibilidad de obtener o ganar un premio, cuyo monto, sumado a la cantidad arriesgada deberá ser superior a ésta.

d) Establecimiento: Lugar abierto o cerrado en el que se llevan a cabo juegos con apuestas o sorteos con permiso vigente, otorgado por la Secretaría de Gobernación en los términos de la Ley Federal de Juegos y Sorteos y su reglamento.

e) Espectáculos en vivo: Actividades realizadas en hipódromos, galgódromos, frontones, carreras de caballos en escenarios temporales, peleas de gallos y ferias, que cuenten con permiso vigente otorgado por la Secretaría para el cruce de apuestas.

f) Espectáculos en ferias: Juegos con apuestas y sorteos realizados con autorización de la Secretaría, dentro de las ferias a que se refiere el Capítulo III, del Título Tercero, de este Reglamento.

g) Evento: Acontecimiento en el que se llevan a cabo actividades relativas a la materia de juegos con apuestas y sorteos.

En cuanto a los gravámenes que se han aplicado a este tipo de actividades, como antecedente están los previstos en la Ley Federal del Impuesto sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Juegos Permitidos, publicada el 31 de diciembre de 1947, la cual fue abrogada al publicarse la Ley del Impuesto sobre la Renta de 30 de diciembre de 1980, la que preveía en sus artículos 129 a 131 como ingresos para efecto de dicho impuesto, la obtención de premios derivados de la celebración de loterías, rifas, sorteos y juegos con apuestas y concursos legalmente autorizados; aplicaba tasas del 8% al 15%, dependiendo del monto total del premio obtenido sin deducción alguna, y el retenedor de este impuesto debía ser la persona que entregaba el premio.

La actual Ley del Impuesto sobre la Renta, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1.º de enero de 2002, reitera en el Capítulo VII del Título IV, que se considera ingreso por la obtención de premios los que deriven de la celebración de loterías, rifas, sorteos, juegos con apuestas y concursos legalmente autorizados, la cual, modificó las tasas para calcularlo conforme a lo siguiente:

Se aplicará la tasa del 1% sobre el valor del premio en las entidades federativas que no lo graven o, en su caso, el

impuesto local sobre estos ingresos sea igual o inferior al 6%, pero en las entidades que excedan de este porcentaje, se aplicará la tasa del 21% para efectos del impuesto federal en comento.

b) Legislación tributaria del Estado de Baja California³

La península de Baja California se encuentra dividida actualmente en dos entidades federativas; sin embargo esto no siempre fue así, ya que desde la Independencia de México fue considerada toda ella como un territorio federal, lo que significaba que su administración y gobierno dependían directamente de los poderes centrales; y era el Congreso de la Unión el que expedía las normas que le eran aplicadas y el Ejecutivo Federal nombraba directamente al titular del gobierno local.

Así, encontramos que el artículo 5o. de la Constitución Federal de 1824, establecía como partes integrantes de la Federación, además de los Estados, a los territorios de la Alta California, de la Baja California, de Colima y de Santa Fe de Nuevo México.⁴ Y la Constitución de 1857 ratificaba el carácter de territorio federal a la Baja California, en su artículo 42.⁵ Posteriormente, el texto original del artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, estableció como partes integrantes de la Federación a los Estados, al Distrito Federal, así como a los territorios de la Baja California y al de Quintana Roo.

³ La referencia a esta entidad federativa proviene del análisis que la Suprema Corte de Justicia de la Nación hace de su Ley de Hacienda, para resolver la ejecutoria motivo de este folleto.

⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, 3a. ed., México, Ed. Porrúa, 1967, p. 168.

⁵ *Ibidem*, p. 613.

A Baja California se le consideró como un solo territorio hasta la reforma del 7 de febrero de 1931, cuando se estableció su división en territorios norte y sur, cuya línea divisoria fue el paralelo 28° de latitud norte, de acuerdo a los artículos 43 y 45 de la Carta Magna.

Sin embargo, para que un territorio pasara a ser un Estado de la Federación, requería de una población mínima de 80,000 habitantes y de los elementos necesarios para su existencia política, conforme a la fracción II, del artículo 73 constitucional.

Por tanto, hasta que se cubrió el requisito poblacional, fue cuando el 16 de enero de 1952 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, la reforma a los artículos 43 y 45 de la Carta Magna en el que se reconoce como entidad federativa al territorio norte de la península con la misma extensión y límites que tenía en ese momento, con el nombre de Estado de Baja California.

Asimismo, el 16 de agosto de 1953 se promulgó y publicó en el *Periódico Oficial* local, la Constitución Política del Estado de Baja California, y se convocó a elecciones para gobernador y diputados al Congreso Local.

Instalados los Poderes Ejecutivo y Legislativo locales, y en ejercicio de su potestad tributaria, se publicaron los diversos ordenamientos de dicha entidad, entre ellos la Ley de Hacienda del Estado, publicada en el *Periódico Oficial* el 31 de diciembre de 1972, en la cual se establecían diversas contribuciones, relacionadas con otras disposiciones tributarias locales como la Ley de Ingresos, el Código Fiscal y la Ley de Coordinación Fiscal.

Una nueva ley publicada en el *Periódico Oficial* el 31 de diciembre de 1972, abrogó la anterior y estableció en sus artículos 137 al 143 el impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos, al gravar los ingresos que obtuvieran las personas físicas y morales por la explotación de diversas actividades, entre ellas la de apuestas permitidas, así como agencias de apuestas sobre carreras y frontones con cuota de admisión. Posteriormente, el decreto publicado el 31 de diciembre de 1979 en el *Periódico Oficial* reformó el artículo 137 para especificar que sólo pagarían el impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos por los ingresos ahí señalados los que no estuvieran obligados a pagar el impuesto al valor agregado.

Lo anterior, en virtud de la entrada en vigor de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1978, que en su artículo 41 estableció la posibilidad de que las entidades federativas se adhirieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con lo cual podrían tener participación en los ingresos federales, siempre y cuando se obligaran a no mantener impuestos locales sobre diversos actos o actividades señalados específicamente, entre los que se encontraban: la enajenación de billetes y demás comprobantes que permitieran participar en loterías, rifas, sorteos y concursos de toda clase, organizados por entes públicos descentralizados de la administración pública federal, cuyo objeto social fuera la obtención de recursos para destinarlos a la asistencia pública.

Así, la suspensión de los impuestos establecidos en la Ley de Hacienda local sólo permanecería hasta en tanto el Estado de Baja California se encontrara adherido al sistema de

coordinación mencionado, en virtud de la concurrencia entre la Federación y los Estados para establecer contribuciones en las fuentes de ingresos mencionadas.

En este marco legal, el 10 de enero de 1992 se publicó en el *Periódico Oficial* el decreto por el cual se creó el impuesto sobre loterías, rifas, sorteos, juegos permitidos y concursos, regulado en los artículos 156-8 al 156-14 de la Ley de Hacienda del Estado.

En él, son sujetos de este impuesto las personas físicas o morales que organicen loterías, rifas, sorteos, juegos con apuestas permitidas y concursos de toda clase, aun cuando no se cobre cantidad alguna que represente el derecho a participar en los mismos; pero se exenta del pago de este impuesto a los organismos o instituciones de enseñanza con reconocimiento de validez oficial de estudios; a aquellos que se dediquen a la asistencia o beneficencia, que estén debidamente autorizados por las leyes de la materia; tampoco deberán pagarlo a la Federación, Estados, Municipios, Lotería Nacional para la Asistencia Pública, Partidos Políticos Nacionales, así como las loterías, rifas y concursos en los que los premios sean Bonos del Ahorro Nacional.

Respecto a la tasa establecida en la Ley de Ingresos del Estado de Baja California, se aplicará al valor nominal de los billetes, boletos, apuestas y demás comprobantes que permitan participar en dichos eventos y el monto que resulte será el impuesto a pagar.

En el caso de que los billetes o boletos no estipulen valor alguno o sean distribuidos gratuitamente, la tasa correspondiente se aplicará sobre el valor de los premios.

Asimismo, la referida normativa señala que el momento de causación del impuesto se genera cuando se entreguen a los participantes los billetes, boletos y demás comprobantes que autorizan participar en loterías, rifas, sorteos, juegos permitidos con apuestas o concursos de toda clase.

También se establece que los sujetos al pago de este impuesto tienen diversas obligaciones formales, como son: la presentación de declaraciones mensuales, llevar contabilidad, presentar la autorización o permiso para realizar estas actividades y solicitar la autorización de boletos. Cualquier modificación a las bases del evento deberá ser notificada a la autoridad dentro de los 5 días siguientes a su inicio.

El 31 de diciembre de 1992 se reformaron diversos artículos que regulan el impuesto referido, esencialmente para adicionar como sujetos del gravamen a quienes obtengan premios derivados o relacionados con las actividades de juegos con apuestas permitidas; en este caso, quien entregue el premio estará obligado a retener el monto del impuesto, y se adecuó la regulación de los elementos esenciales del tributo que son, además del sujeto, el objeto, la base, la tasa o tarifa, el lugar y la época de pago.

Por último, el 4 de diciembre de 2000 y el 31 de diciembre de 2002 se reformaron las fracciones I y III del artículo 156-13, que establecen las obligaciones a cargo de los contribuyentes que realizan dichas actividades, relativas a la modificación del plazo para presentar las declaraciones mensuales y al cambio de nombre de la autoridad local ante la cual deben solicitar autorización de boletos.