

I. LEGISLACIÓN EN MATERIA DE JUEGOS Y SORTEOS

1. ANTECEDENTES¹

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. LEY ORGÁNICA DE LA LOTERÍA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA²

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

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

² Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de 1985.

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

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

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

Está integrada por seis miembros: los titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Gobernación, Programación y Presupuesto³ y de Salud, así como dos personas nombradas por el presidente de la República, uno de los cuales es el Director General.

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

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

b) El Director General

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

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

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

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

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

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

3. LEY FEDERAL DE JUEGOS Y SORTEOS Y SU REGLAMENTO

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

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

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

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

⁴ Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1947.

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