

VI. VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN LOS MINISTROS MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS, OLGA SÁNCHEZ CORDERO Y JUAN N. SILVA MEZA, RELATIVO A LA CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 63, FRACCIONES III Y IV DEL REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE JUEGOS Y SORTEOS QUE SE REFIEREN A LOS JUEGOS DE NAIPES Y RULETA EN FERIAS REGIONALES*

En la ejecutoria que se dictó en el asunto citado al rubro, se resolvió desestimar la controversia constitucional respecto del artículo 63, fracciones III y IV, del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, que se refieren a los juegos de **naipes y ruleta en ferias regionales**.

Lo anterior, en virtud de no haberse alcanzado en el Pleno un mínimo de 8 votos, necesarios para una declaratoria de inconstitucionalidad con efectos generales en términos del párrafo segundo del artículo 42 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional.

En la sesión pública correspondiente, 6 de los Ministros del Alto Tribunal se pronunciaron por la inconstitucionalidad de

* *Ibid.*, p. 2227; IUS: 20811.

los artículos reglamentarios mencionados bajo el argumento de que los naipes y la ruleta son juegos de azar no permitidos por el artículo 2o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos; y en esa virtud, se consideró por la mayoría que el reglamento excedió a la Norma Superior que desarrolló.

Sin embargo, quienes suscribimos este voto estimamos que los preceptos reglamentarios relativos a los **naipes y ruleta en ferias regionales** resultan constitucionales al tenor de los siguientes razonamientos:

En virtud de que los juegos de naipes y ruleta en ferias regionales, guardan relación con el artículo 11 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, se estima conveniente transcribir dicho 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."

El artículo transcrito, establece que la Secretaría de Gobernación, tratándose de ferias regionales, podrá autorizar el cruce de apuestas, **no en los juegos, sino en los espectáculos** que determine el reglamento de la ley de la materia.

En este sentido, es claro que el artículo 11 antes reproducido, contiene una cláusula habilitante en términos del siguiente criterio de este Tribunal Pleno:

"Novena Época

"Instancia: Pleno

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo: XVIII, diciembre de 2003

"Tesis: P. XXI/2003

"Página: 9

"CLÁUSULAS HABILITANTES. CONSTITUYEN ACTOS FORMALMENTE LEGISLATIVOS.—En los últimos años, el Estado ha experimentado un gran desarrollo en sus actividades administrativas, lo que ha provocado transformaciones en su estructura y funcionamiento, y ha sido necesario dotar a funcionarios ajenos al Poder Legislativo de atribuciones de naturaleza normativa para que aquél enfrente eficazmente situaciones dinámicas y altamente especializadas. Esta situación ha generado el establecimiento de mecanismos reguladores denominados 'cláusulas habilitantes', que constituyen actos formalmente legislativos a través de los cuales el legislador habilita a un órgano del Estado, principalmente de la administración pública, para regular una materia concreta y específica, precisándole bases y parámetros generales y que encuentran su justificación en el hecho de que el Estado no es un fenómeno estático, pues su actividad no depende exclusivamente de la legislación para enfrentar los problemas que se presentan, ya que la entidad pública, al estar cerca de situaciones dinámicas y fluctuantes que deben ser reguladas, adquiere información y experiencia que debe aprovechar para afrontar las disyuntivas con agilidad y rapidez. Además, la adopción de esas cláusulas tiene por efecto esencial un fenómeno de ampliación de las atribuciones conferidas a la administración y demás órganos del Estado, las cuales le permiten actuar expeditamente dentro de un marco definido de acción, susceptible de control a través del principio de legalidad; en la inteligencia de que el establecimiento de dicha habilitación normativa debe realizarse en atención a un equilibrio en el cual se considere

el riesgo de establecer disposiciones que podrían propiciar la arbitrariedad, como generar situaciones donde sea imposible ejercer el control estatal por falta de regulación adecuada, lo que podría ocurrir de exigirse que ciertos aspectos dinámicos se normen a través de una ley."

Es decir, en el artículo 11 de la ley en comento, el Congreso de la Unión dotó a la Secretaría de Gobernación de facultades normativas especiales, para que dicha dependencia, tratándose de ferias regionales, pueda autorizar el cruce de apuestas en los espectáculos que se determinen en el reglamento que al efecto se emita, y esos espectáculos fueron definidos en el artículo 63 del reglamento.

El texto de dicho numeral es el siguiente.

"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 ¿Esto significará que el reglamento o que la propia secretaría puedan determinar irrestrictamente cuáles serán los espectáculos públicos en ferias regionales que admitirán el cruce de apuestas?

Es decir, la habilitación del Congreso a la Secretaría de Gobernación en los términos antes señalados es abierta o se encuentra limitada a lo previsto en el artículo 2o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos; esto es, a que dicha secretaría se limite a autorizar solamente los juegos permitidos por la ley; o bien, se trata de un caso especial en donde no es aplicable la limitante del artículo 2o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

Esta minoría considera que el artículo 11 de la ley, al referirse a ferias regionales y a espectáculos en las mismas en los términos del reglamento, trata lo relativo a una tradición, a costumbres mexicanas que datan desde la época de la Colonia y a costumbres ancestrales.

Tan es así, que el artículo 59 del Reglamento de la Ley Federal 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."

Sobre las bases anteriores, se estima que el artículo 11 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos establece que 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.

Lo anterior deja en claro la existencia de una norma de origen legislativo con un contenido normativo específico y con aplicación exclusiva en el caso de espectáculos en las ferias regionales; de donde se sigue que hay un régimen de excepción sujeto a una característica de temporalidad (la duración de la feria entre 21 y 28 días); todo lo cual lleva a concluir que tratándose de esta clase de espectáculos, no resultan aplicables las prohibiciones o limitantes de los primeros artículos de la Ley Federal de Juegos y Sorteos y, en este caso especial, será facultad de la Secretaría de Gobernación autorizar el cruce de apuestas en estas ferias, pero solamente en los espectáculos que precise el reglamento.

La situación descrita en el párrafo anterior lleva a establecer que tratándose de ferias regionales temporales, debe determinarse si la actividad sobre la cual se hace el cruce de apuestas es, desde el punto de vista sustancial, un espectáculo o no.

Si la actividad evaluada fuera un espectáculo, entonces cobrarían aplicación las reglas de excepción a que se refiere el artículo 11 de la ley.

Cabe señalar que el concepto "espectáculo" se define en el Diccionario de la Academia Española de la Lengua en los siguientes términos: (Del latín *spectaculum*). 1. Función o diversión pública celebrada en un teatro, en un circo o en cualquier otro edificio o lugar en que se congrega la gente para presenciarla. 2. Conjunto de actividades profesionales relacionadas con esta diversión. La gente, el mundo del espectáculo. 3. Cosa que se ofrece a la vista o a la contemplación intelectual y es capaz de atraer la atención y mover el ánimo infundiéndole deleite, asombro, dolor u otros afectos más o menos vivos o nobles. 4. Acción que causa escándalo o gran extrañeza. Dar un espectáculo.

Las definiciones anteriores deben armonizarse de manera razonable con la circunstancia de que se trate de espectáculos públicos temporales propios de un cruce de apuestas en ferias regionales y que estén ligados a las costumbres culturales mexicanas, de acuerdo con todo lo antes desarrollado.

Sobre las bases anteriores, se considera que los **juegos de naipes y ruleta en ferias regionales** son constitucionales, pues deben ser considerados jurídicamente como espectáculos públicos en dichas ferias y, en esa medida, cobra aplicación el régimen de excepción del artículo 11 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

Por los motivos expuestos, estimamos constitucional el artículo 63, fracciones III y IV, del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, que se refieren a los naipes y ruleta en ferias regionales.