

X. COMENTARIO DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

*Dra. Cecilia Mora-Donatto**

1. INTRODUCCIÓN

El siglo XX en México puede ser catalogado como el de la regulación errática de los juegos y sorteos; el primer decreto autorizando los juegos de azar como negocio de atracción turística fue suscrito en 1907 por el general Porfirio Díaz; al amparo de dicho instrumento jurídico se crearon y funcionaron el *Casino de La Selva*, en Cuernavaca, Morelos, el *Foreign Club* en los límites de la Ciudad de México; *Agua Caliente* en Tijuana, el *Riviera del Pacífico* en Ensenada y el *Rosarito Beach*, cerca de Tijuana (los tres en Baja California). En 1930 el Presidente Pascual Ortiz Rubio facultó a la Secretaría de Gobernación como la responsable de autorizar o cancelar las concesiones relativas al juego. Ocho años después, el 17 de junio de 1938, se expidió el Reglamento de Juegos para el Distrito Federal y Territorios Federales. En ese

* Investigadora Titular definitiva en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

mismo año y tan sólo siete días después (el 24 de junio) el Presidente Lázaro Cárdenas modificó el decreto porfirista, para prohibir los juegos con apuestas; de esta manera se canceló la concesión relacionada con la operación y administración de casas de apuestas que existían en algunos Estados de la República. El argumento más fuerte que existió en ese momento fue el que "los casinos son un elemento nocivo para la sociedad". Cuatro años después, el 11 de septiembre de 1942, el entonces Presidente Manuel Ávila Camacho expidió la Ley Federal de Emergencias sobre Juegos y Apuestas, suprimiendo el juego de azar, apuesta o de mera habilidad. Completa esta brevísima historia legislativa la Ley Federal de Juegos y Sorteos que rige actualmente y que fue expedida en el mandato del Presidente Miguel Alemán Valdés el 31 de diciembre de 1947. A pesar de los cambios en uno y otro sentido, lo cierto es que los juegos de azar y las apuestas no han dejado de existir en nuestro país, bien de manera permitida, tolerada o clandestina. También es cierto que los juegos recreativos o de azar y todo su entorno constituyen una actividad económica de innegable importancia en el conjunto de la llamada industria del entretenimiento.

Una regulación precisa sobre los juegos y sorteos en nuestro país se ha convertido en un debate pospuesto desde, por lo menos, 1996, año en el que al amparo de una propuesta empresarial se le veía como una opción de negocios, apoyo e impulso al turismo.¹ A partir de ese año no han dejado de presentarse al Congreso de la Unión diversas iniciati-

¹ Cfr. Rueda, Érika, "¿Casinos en México? Análisis sobre su apertura", *Juegos de Azar. Una visión multidisciplinaria* (coord. Mora-Donatto, Cecilia), México, 2010, UNAM-Universidad Carlos III de Madrid, p. 67.

vas de reforma a la citada Ley Federal vigente desde 1947.² Justamente por ser un tema que ha permanecido vigente en la sociedad mexicana desde principios de siglo pasado, es por lo que la controversia en contra del Reglamento a la Ley Federal de Juegos y Sorteos presentada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2004 —que a continuación comentaremos— tiene un significado muy especial.

2. LOS MOTIVOS DE LA SENTENCIA Y LAS RAZONES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Hemos de empezar señalando que, a nuestro juicio, no debe existir reglamento alguno que suplante la función legislativa del Congreso mexicano; consideramos que si bien la Corte tenía que resolver dicha controversia, no nos parece que un reglamento, norma *infralegal*, sea la norma idónea para regular una materia que, de su suyo, exige no sólo una amplia discusión, sino un amplio consenso social. Es necesario urgir a nuestro Poder Legislativo para que a través de una nueva ley, o de la renovación de la hoy vigente, México cuente con una norma reguladora del juego que norme no sólo las materias esenciales o primarias (como la prohibición general, y las excepciones sometidas a reglamentación y permisos), sino que también se sistematicen los aspectos económicos, psicológicos y médicos que permitan un juego sano y responsable.

Como advertimos, la sentencia que aquí se comenta es el resultado de una controversia constitucional presentada por la LIX Legislatura de Cámara de Diputados del Congreso de

² Sobre el particular *vid.* Tépach M., Reyes, "Análisis de las iniciativas en materia de juegos con apuestas presentadas al Congreso de la Unión", *Juegos de Azar. Una visión multidisciplinaria...*, *op. cit.*, pp. 99 a 129.

la Unión demandando la invalidez constitucional del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos expedido por el Presidente de la República publicado, en el *Diario Oficial de la Federación*, el 16 de septiembre de 2004 y señalando también como autoridades responsables al secretario de Gobernación y al secretario de Hacienda y Crédito Público; en virtud de que, a juicio de la Cámara Baja, dicho Reglamento tiene por objeto regular los juegos con apuestas, los cuales están prohibidos por la Ley Federal de Juegos y Sorteos, aprobada por el Congreso de la Unión publicada el 31 de diciembre de 1947 y, por tanto, el Ejecutivo Federal, al expedir dicho Reglamento, está invadiendo la facultad constitucional que tiene el Congreso Federal para legislar en la citada materia, prevista en el artículo 73 fracción X de la Constitución mexicana.

La Corte en la propia resolución agrupa los argumentos de la parte actora en los tres temas siguientes:

a) Exceso a los límites de la facultad reglamentaria y división de poderes con motivo de la emisión del Reglamento impugnado

A juicio de la Cámara de Diputados, el Reglamento impugnado transgrede el principio de división de poderes y excede los límites de la facultad reglamentaria, principios que respectivamente están contenidos en los artículos 49 y 89, fracción I, de la Constitución Federal, porque con la emisión del mismo, el Ejecutivo Federal va más allá de sus atribuciones dado que la facultad de legislar en materia de juegos y sorteos corresponde al Congreso de la Unión en términos del artículo 73, fracción X, del pacto federal, quien en su caso debe desarrollar

el procedimiento legislativo a que se refieren los artículos 71 y 72 constitucionales; además, el Ejecutivo, a juicio de la citada Cámara, *materialmente realizó un acto legislativo con el que pretende regular juegos y sorteos con apuestas expresamente prohibidos por la ley que reglamenta y conforme a la cual están prohibidos los juegos de azar y los juegos con apuestas y otorga facultades a la Secretaría de Gobernación que exceden los límites de la Ley a reglamentar; todo lo cual ocurrió al momento que se previeron modalidades de juegos no autorizados, destacando el juego con apuesta remota.*

Asimismo, con el objeto de probar que los juegos y sorteos son materia de legislación del Congreso Federal, la actora se refirió a varias iniciativas de ley en dicha materia. Con estos argumentos, aunque no se diga expresamente, la actora pretende evidenciar la inconstitucionalidad de los artículos 1, 2, 3, fracciones I, IX, XXVI, 4, 5, 7, 8, 9, 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, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 17 de septiembre de 2004; y en vía de consecuencia, 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 desprende implícitamente de los conceptos de invalidez de la demanda.

Los juegos del Reglamento que son motivo de impugnación son los siguientes:

- *Juegos con cruce de apuestas en: hipódromos, galgódromos y frontones (artículos 20, fracción I, y 48 a 58);*
- *Centros de apuestas remotas (artículos 20, fracción I y 76 a 90);*
- *Salas de sorteos de números (artículo 20, fracción I);*
- *Cruce de apuestas en ferias regionales (artículos 20, fracciones II y III, y 59 a 75) 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 (artículo 9);*
- *En general todos los sorteos celebrados por personas físicas y morales constituidas conforme a las leyes de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 20, fracción IV, y 91 a 137), especialmente en la modalidad de "sorteos instantáneos", respecto de los cuales, además de los planteamientos de invasión de esferas y exceso en la facultad reglamentaria se hicieron valer argumentos adicionales por contravención a las normas de propiedad industrial.*

b) *La institución del Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos constituye una creación indebida de autoridades a través del Reglamento controvertido*

Con relación a este argumento, la Cámara de Diputados sostiene que se viola el artículo 89, fracción I constitucional, porque en el Reglamento impugnado materialmente se legisló al momento que se creó una autoridad como lo es el Consejo Consultivo, el cual no se prevé por la Ley, vulnerando con ello los principios jurídicos de reserva de ley y de subordinación jerárquica. Con este argumento, implícitamente la actora pretende evidenciar la inconstitucionalidad de los artículos 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.

c) *Inconstitucionalidad de los sorteos instantáneos por contravenir normas en materia de propiedad industrial*

A juicio de la Cámara de Diputados, los artículos 2, 3, fracción XXVI, 91, fracción III y 112, del Reglamento combatido son inconstitucionales porque en ellos se prevé que la Secretaría de Gobernación —con la opinión del Consejo Consultivo para Juegos y Sorteos— puede autorizar sorteos instantáneos, lo cual es ilegal dado que este tipo de sorteos están registrados en el Instituto Mexicano de Propiedad Intelectual bajo el dominio de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, por tanto, no pueden ser materia del Reglamento impugnado.

3. LOS ARGUMENTOS DE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES

Las posiciones del presidente de la República podemos resumirlas de la siguiente manera:

1. Que son infundados los conceptos de invalidez en los que se sostiene que el Reglamento impugnado transgrede lo dispuesto por los artículos 49 y 73, fracción X, de la Constitución Federal, toda vez que el actor no demostró por qué, el Ejecutivo federal, está legislando en materias que no son de su competencia pues el Reglamento impugnado se expidió con apego a lo dispuesto en el artículo 89, fracción I, constitucional, estableciéndose que su objeto es la reglamentación de las disposiciones de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, esto es, la de desarrollar, complementar y pormenorizar las disposiciones de la ley que reglamenta, por lo que no aborda materias reservadas a las leyes del Congreso de la Unión, ni tampoco invadió su esfera competencial.

2. Que son inatendibles las manifestaciones relacionadas con las facultades legislativas extraordinarias del presidente de la República previstas en los artículos 29 y 131 de la Constitución Federal porque el Ejecutivo Federal no ejerció una facultad excepcional para legislar sino la facultad reglamentaria prevista en el artículo 89, fracción I.

3. Que no se contravino lo dispuesto por el artículo 89, fracción I, constitucional, si bien es cierto que el artículo 1o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, establece una prohibición general de los juegos de azar y los juegos con apuestas, el legislador previó excepciones a esa prohibición, las que están contempladas en los artículos 2o. y 3o. de la propia Ley, motivos por los que el Reglamento no va más allá de la Ley.

4. Que son infundados los argumentos que atacan al Reglamento por crear un Consejo Consultivo que la Ley

no prevé; esto es así porque el artículo 7o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos establece la posibilidad de que la Secretaría de Gobernación pueda crear o constituir los organismos o comisiones que estime convenientes con el fin de ejercer la vigilancia y control de los juegos y sorteos con apuestas.

5. Que los argumentos en los que se alega violación al artículo 16 constitucional, por considerarse que el artículo 2o. del Reglamento otorga facultades a la Secretaría de Gobernación, que no están previstas en la Ley Federal de Juegos y Sorteos, y que se atribuye a dicha Secretaría 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, son infundados en atención a que, conforme al artículo 3o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, el legislador confirió a la autoridad administrativa las facultades de reglamentar, autorizar, controlar y vigilar las que son desarrolladas a detalle en el Reglamento impugnado y esas facultades se ejercen a través de la interpretación administrativa y la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias en materia de juegos y sorteos.

6. Que también son infundados los argumentos en los que la actora afirma 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 virtud de que, por una parte, 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 del de la Lotería Nacional, que se regirá por su propia ley.

7. Que no se transgrede el artículo 133 constitucional, porque al expedir el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, el Ejecutivo Federal no legisla en sentido formal ni material, sino que ejerció la facultad prevista en el artículo 89, fracción I, constitucional, por lo que el Reglamento no va más allá de la Ley que reglamenta, además que no es el resultado de una invasión de la esfera de competencia de la actora, sino por el contrario detalla y pormenoriza las disposiciones legales que el propio Congreso de la Unión expidió.

Por otra parte, la Secretaría de Gobernación argumentó lo siguiente:

1. Que los conceptos de invalidez en los que se señala que se rompe con el principio de división de poderes y se invaden las facultades constitucionales del Congreso de la Unión son infundados, en la medida que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 3o. y segundo transitorio de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, se desprende que fue el propio Poder Legislativo quien al expedir la mencionada Ley, dotó al Ejecutivo de la Unión de la facultad de expedir el Reglamento correspondiente, el cual se ciñe al principio de reserva de ley y de subordinación jerárquica, ya que en sus disposiciones se desarrolla, complementa y pormenoriza la Ley que reglamenta, siendo ésta su justificación y medida; tampoco se arrogó facul-

tades que no le corresponden, sino que ejerció la facultad que le confiere el artículo 89, fracción I, constitucional, para expedir reglamentos, por lo que es inexacto que el Ejecutivo invada facultades constitucionales del Congreso de la Unión, y que igualmente no hay razón jurídica para afirmar que debió agotar el procedimiento previsto en los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal.

2. Que no se viola el artículo 89, fracción I, constitucional, porque, contrario a lo que se afirma 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, facultando a la Secretaría de Gobernación a expedir los permisos y autorizaciones, así como se dispone que debe reglamentarlos, controlarlos y vigilarlos. Asimismo en la propia Ley se dispuso la posibilidad de integrar organismos o comisiones que se estimaran convenientes, para tales efectos, por lo que al crearse el Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos en el Reglamento impugnado, el Ejecutivo federal no excede los límites que constitucionalmente se le reconocen, ya que sólo emitió una norma reglamentaria que desarrolla y complementa a la ley que le da origen sin contrariarla o alterarla.

3. Que en cuanto a los argumentos en los que se aduce que en el artículo 2o. del Reglamento, de manera ilegal se otorgan 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, también son infundados, porque los sorteos a los que se refiere el Reglamento que se

impugna no entran bajo la aplicación de la Ley Orgánica de la Lotería Nacional, sino de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

4. Que tampoco se transgrede lo previsto en el artículo 133 de la Constitución Federal, porque con la expedición del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, el Ejecutivo Federal sólo ejerció la facultad prevista en el artículo 89, fracción I, constitucional, por lo que el Reglamento impugnado no invade la esfera constitucional de competencia del Congreso de la Unión, ya que únicamente detalla y pormenoriza las disposiciones legales, que en ejercicio de esa facultad el Poder Legislativo expidió.

En su momento la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su contestación de demanda, manifestó:

1. Que la controversia constitucional debe sobreseerse por lo que respecta al refrendo del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

2. Que son infundados los argumentos en los que se aduce que con la expedición del Reglamento impugnado, el Ejecutivo rompe con el principio de división de poderes al asumir atribuciones legislativas de las cuales no es constitucionalmente depositario, en la medida que en los conceptos de invalidez no se señala cuáles son las supuestas violaciones al principio de división de poderes o las atribuciones potestad del Poder Legislativo que se adjudicó el Poder Ejecutivo, tampoco demuestra la pretendida modificación a la Ley Federal de Juegos y Sorteos, sin que su simple dicho sea suficiente para demostrar las anteriores observaciones.

3. Que no es verdad que se invada la esfera de competencia del Congreso de la Unión, porque en el Reglamento se regulen los juegos y sorteos con apuestas y se haya creado un Consejo Consultivo, ya que el actor, para llegar a esa conclusión, parte de una interpretación incorrecta, parcial y tendenciosa de lo dispuesto por la Ley Federal de Juegos y Sorteos, dado que si bien en el artículo 1o. de la Ley se prevé que quedan prohibidos los juegos de azar y los juegos con apuestas, también es verdad que esta prohibición es en los términos que señala la propia Ley, dado que en los artículos 3o., 4o., 7o., 8o. y 9o. se establece que corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, la reglamentación, autorización, control y vigilancia de los sorteos y juegos, cuando en ellos medien apuestas de cualquier clase, por lo que carece de razón la premisa de que la Ley Federal de Juegos y Sorteos prohíbe los juegos con apuestas.

4. Que la creación del Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos, tampoco excede a la Ley pues si en términos de la norma legal, la encargada de la regulación y vigilancia de los juegos y sorteos es la Secretaría de Gobernación, es lógico que corresponda a ésta determinar qué órgano u órganos serán los encargados de realizar las tareas específicas relativas a esos encargos, por lo que la creación de dicho Consejo en el Reglamento resulta constitucional.

5. Que los conceptos de invalidez en los que se argumenta que el Reglamento combatido es inconstitucional porque se autoriza al secretario de Gobernación a regular lo relativo a sorteos instantáneos a través del Consejo Consultivo,

transgrediéndose con ello la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 de la Constitución Federal, son infundados porque contrario a esas afirmaciones, la propia Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, faculta a la Secretaría de Gobernación para regular lo referente a los sorteos instantáneos, como se desprende de sus artículos 4o. y 5o., con lo que se acredita que el Reglamento referido no rebasa lo establecido en la Ley que reglamenta, ni los demás ordenamientos relativos a esa materia.

El Procurador General de la República sostuvo lo siguiente:

1. Que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente.
2. Que la parte actora está legitimada en términos del artículo 23, numeral 1, inciso I) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
3. Que la demanda presentada el 3 de noviembre de 2004 fue oportuna.
4. Que deben desestimarse las causas de improcedencia invocadas por las demandadas por el hecho de involucrar aspectos de fondo.
5. Que son infundados todos los argumentos de fondo expuestos por la actora:
 - a) Porque 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 es la propia Ley la que contempla la posibilidad de que en el territorio nacional se lleven a cabo juegos con el cruce de apuestas.

- b) Que también es infundado el argumento donde se apunta que el Reglamento controvertido excede 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.
- c) Que también es infundado el planteamiento de inconstitucionalidad del artículo 2o. del Reglamento impugnado, donde se expone que se contraviene el principio de legalidad al otorgar facultades a la Secretaría de Gobernación para resolver las actividades relativas a juegos con apuestas y sorteos que no están expresamente previstos en la Ley Federal de Juegos y Sorteos y lo infundado deriva de que esa facultad otorgada a la Secretaría de Gobernación, se encuentra limitada a que dicho conocimiento lo deberá llevar a cabo con apego a lo dispuesto por la Ley Federal de Juegos y Sorteos, su Reglamento y demás disposiciones aplicables; y finalmente.
- d) Por lo que hace a la impugnación de los artículos 91, fracción III y 112 del Reglamento que se combate, porque atribuyen a la Secretaría de Gobernación y al Consejo Consultivo para Juegos y Sorteos, la facultad de regular los sorteos instantáneos, cuando éstos se encuentran registrados bajo el dominio de la Lotería Nacional, también es un planteamiento infundado, por

virtud de que la reglamentación de la Ley Federal de Juegos y Sorteos excluyó expresamente los que celebre la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, las cuales por disposición expresa de la Ley, se regirán por su propia normatividad.

Con el simple enunciado de los posicionamientos de las partes involucradas en esta controversia constitucional, es fácil inferir que la resolución de la Corte no sería pacífica. El tema de los juegos de azar con apuestas ha sido un tópico al que el Congreso de la Unión le ha rehuido para legislarlo. La escueta Ley Federal de Juegos y Sorteos de 1947 no sería ni para la ponente, ni para el Pleno de la Suprema Corte, el escenario más óptimo para asumir una decisión y era evidente, a nuestro juicio, que en algunos casos el Reglamento sobrepasaba los límites de la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal. Lo anterior se vio reflejado a lo largo de los casi dos años de trabajo que desplegó la Ministra ponente, su primer proyecto de sentencia fue presentado el 25 de abril de 2005, mismo que tuvo que retirarse con la finalidad de atender diversas observaciones que formularon algunos ministros. En suma, la resolución se antojaba complicada.

4. LOS RAZONAMIENTOS PREVIOS A LA SENTENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

A juicio de la Ministra ponente, por tratarse del análisis del ejercicio de la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal respecto de una ley expedida por el Congreso de la Unión, era importante definir y describir los alcances de la ley que se reglamenta, porque dependiendo de la interpretación que

se le asigne a dicho acto legislativo, se podría realizar el estudio de constitucionalidad correspondiente, pues a partir de ella se determinaría cuál era el alcance de la ley con la cual se contrastaría el Reglamento impugnado y ello evidenciaría la existencia de los posibles excesos del citado Reglamento.

Adicionalmente y después de hacer una transcripción textual de los diecisiete artículos y cinco transitorios de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, la Ministra ponente consideró pertinente realizar una interpretación sistemática e histórica de la misma y especialmente con base en los artículos 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10 y 11 de dicha Ley llegó a las siguientes conclusiones:

1. La Ley prevé una prohibición general de los juegos de azar y los juegos con apuestas.

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

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

3. Cuando se indica en el artículo 3o. de la Ley que: "...para la autorización, control, vigilancia e inspección de los juegos cuando en ellos medien apuestas..." evidentemente se refiere

a los juegos permitidos, que son señalados en el artículo 2o., fracción I, de Ley Federal de Juegos y Sorteos.

4. Los "juegos de azar" no señalados en el artículo 2o., fracción I, de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, se consideran prohibidos en todo el territorio nacional.

5. Corresponde 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 medien apuestas de cualquier clase; y corresponde también a la citada Secretaría, la reglamentación, autorización, control y vigilancia de los sorteos, con excepción del de la Lotería Nacional, que se regirá por su propia ley.

6. 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 el caso de que cuenten 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.

7. 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 y estará facultada para

autorizar en ferias regionales el cruce de apuestas en los espectáculos determinados en el Reglamento de la Ley.

Dos aspectos más nos parece importante rescatar de la interpretación histórica que recoge la sentencia; el primero de ellos es la cita que se hace de la exposición de motivos de la reforma constitucional a la fracción X del artículo 73, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* dos días antes de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, esto es, el 29 de diciembre de 1947, y en la cual se afirmó que la prohibición de los juegos de azar y juegos con apuesta contenida en el artículo 1o. de la Ley tenía por objeto:

... velar por que las energías y los recursos económicos de la colectividad se encaucen hacia fines de producción útil, evitando su despilfarro en actividades que tradicionalmente se han considerado nocivas para el individuo y para la sociedad, tales como los juegos de azar, las apuestas y los sorteos o rifas en donde muchas veces con el aliciente de una ganancia fácil se explota al público y se corrompe a la juventud.

La experiencia obtenida durante la vigencia de la Ley Federal de Emergencia sobre Juegos y Apuestas demuestra que se obtienen los mejores resultados en la represión del juego y en la reglamentación y vigilancia de los que deban considerarse permitidos, si la materia es de competencia federal.

En segundo lugar no podemos dejar de comentar el hecho de haberse aprobado dicha reforma constitucional con la finalidad de darle facultades al Congreso de la Unión para legislar en toda la República sobre juegos con apuesta y

sorteos si lo que en realidad se quería era prohibirlos. La única conclusión posible a la que se puede arribar es que la intención del Constituyente Permanente era, por un lado, prohibir los juegos con apuesta y sorteos y, por otro, regular, por la vía legislativa, es decir, a través de una ley, los juegos permitidos, esto es, los regulados en el artículo 2o. como: 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. De lo contrario, para hacer efectiva dicha prohibición debió haberse establecido en la Norma Fundamental.

En este orden de ideas es, a nuestro juicio, donde radica la controversia entre el Ejecutivo y el Legislativo y el delicado papel que jugó la Suprema Corte de Justicia. Es evidente que el Congreso de la Unión ha declinado en su obligación de legislar en la materia y de actualizar una regulación que es ya del siglo pasado; por su parte, el Presidente de la República se excedió en su facultad reglamentaria porque en varios aspectos legisló sobre la materia, como quedó claro después de que la Corte declarara inconstitucional algunos aspectos del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos y el Pleno del Alto Tribunal se vio forzado a reconocer como legales juegos que no están recogidos en el artículo 2o. de dicha Ley.

En evidente que una Ley como la Federal de Juegos y Sorteos publicada en 1947 se encuentra fuertemente cuestionada por la realidad del México de 2004. El sistema político evolucionó durante esos 57 años. Nuestro país pasó del sis-

tema de un solo hombre y de un partido único instalado en el Congreso General que aprobaba todas y cada una de las propuestas normativas del Ejecutivo, a la pluralidad parlamentaria con todo lo que ello ha implicado en nuestro proceso de apertura democrática. La propia tramitación de la Ley que nos ocupa es un testimonio ejemplar de lo que estamos afirmando: 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, publicándose posterior e inmediatamente bajo el nombre con el que hoy se le conoce. Bien podríamos afirmar que la única modificación que se le hizo a la iniciativa fue la del título, ninguna otra.

Por el contrario, la pluralidad parlamentaria actual y la dificultad para llegar a acuerdos entre los diversos grupos parlamentarios ha impedido el consenso en torno a una norma legal actual y moderna que regule los juegos y sorteos; han sido diversas las iniciativas de reforma a la Ley Federal de Juegos y Sorteos presentadas que no han alcanzado el consenso suficiente para convertirla en una ley reguladora de los juegos y sorteos acorde con nuestra sociedad actual.

Desde nuestro punto de vista la sentencia no puede entenderse sin el posicionamiento de la Ministra ponente sustentado en los siguientes argumentos, a saber: 1) Todos los juegos de azar y juegos con apuestas están prohibidos en el territorio nacional, con excepción de los mencionados en el artículo 2o., fracción I, de la propia Ley; de tal suerte que todo juego diferente de los permitidos por la Ley, se considerará excesivo a la ley superior que se reglamenta.

No obstante la claridad de la anterior premisa, la ponente considera que la valoración de este aspecto debe ser realizada en forma racional, teniendo presente: a) las circunstancias actuales en materia de juegos y sorteos; b) la fecha de promulgación de la Ley; c) que muchas situaciones no fueron previstas en su momento por el legislador. Por tanto, y aquí radica la importancia de este argumento, a juicio de la ponente *"es factible jurídicamente una actualización a la realidad mediante interpretación progresiva, conservando las ideas del legislador en lo sustancial y reconociendo el entorno actual"*, y agregamos, nosotros, aunque dicha actualización convierta al presidente de la República en un legislador material en asuntos de juegos y sorteos, a la Corte en el legitimador del exceso de la facultad reglamentaria contenida en el artículo 89 constitucional y al Congreso de la Unión en un simple espectador en la materia.

El anterior argumento de la Ministra ponente más que una razón para resolver la controversia, lo que nos está diciendo para motivar su resolución, inferimos, es que en virtud de que la Ley Federal de Juegos y Sorteos es muy vieja (1947) no se corresponde con la actual realidad del juego en México; por tanto, si el Poder Legislativo no ha actuado en más de cincuenta años, es posible una actualización de esa norma legal por la vía reglamentaria; esto es, la *factibilidad jurídica de la actualización* justifica que el Ejecutivo materialmente legisle en el Reglamento y suplante una facultad clarísima que, a nuestro juicio, concierne única y exclusivamente al Congreso; se concibe al legislador más como un ideólogo que como un órgano constituido.

5. MAYORÍAS, MINORÍAS Y AUSENCIAS. LA SENTENCIA DE LA CORTE Y SUS VOTACIONES

Es preciso señalar antes de conocer las votaciones que recayeron a las modalidades de juegos previstas en el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos impugnadas por la Cámara de Diputados, que la instrucción del asunto tuvo que recaer en el Ministro José Ramón Cossío, a quien correspondió decretar su admisión, no obstante que el turno le correspondía a la Ministra Olga Sánchez Cordero, quien en ese momento se encontraba con licencia por autorización del Pleno. Pero si este hecho pudo subsanarse, como es evidente, durante la tramitación del asunto otro hecho más condicionaría las votaciones del caso; esto es, al momento de votar la resolución final, el Ministro Mariano Azuela Güitrón estuvo ausente por gozar igualmente de una licencia. La anterior situación no es baladí, porque las votaciones en este controvertido e importante asunto se tuvieron que hacer sobre la base de diez Ministros. Conviene recordar que para que una norma pueda ser declarada inconstitucional con efectos generales se requiere cuando menos de ocho de los once Ministros y, como tendremos ocasión de ver en algunas de las votaciones del Reglamento impugnado, aunque hubo votaciones mayoritarias, el hecho de no haber alcanzado los ocho votos impidió tal declaratoria.³

Después de haber abordado en el apartado anterior los razonamientos y posicionamientos de la Corte previos a la resolución, es fácil inferir que en algún resolutivo de la sentencia se

³ 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.

haría la declaratoria de constitucionalidad del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos previamente declarando precedente y parcialmente fundada la controversia constitucional. Lo cierto es que, a pesar de esta declaratoria, en diversas ocasiones la sentencia deja constancia de grandes esfuerzos que se tuvieron que hacer para evitar la inconstitucionalidad e invalidez del citado Reglamento.

Para abordar el análisis de los juegos controvertidos así como los artículos que los regulan seguiremos el orden que ya hemos determinado *supra* en el apartado 2 inciso a) de este ensayo.

En primer lugar y tratándose de *juegos con cruce de apuestas en: hipódromos, galgódromos y frontones* regulados en los artículos 20, fracción I, y 48 a 58 del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, se consideran constitucionales, toda vez que la Ley, en su artículo 2o., hace referencia a los mismos aunque bajo términos diferentes como carreras de animales y juego de pelota en todas sus formas y denominaciones; y en general toda clase de deportes entre los que obviamente pueden incluirse los arriba mencionados.

Al tiempo que se declara la constitucionalidad de la fracción I del artículo 20, también se está haciendo frente a un tema que era de vital importancia para las casas de juego o, dicho de otra manera, para los *centros de apuestas remotas y salas de sorteos de números* regulados no sólo en dicho precepto, sino completado incluso por los artículos del 76 al 90 y en el 124 fracción IV, del Reglamento. Los artículos antes mencionados que conciben a dichos centros y salas como

sociedades mercantiles, constituidas conforme a las leyes mexicanas, fueron declarados constitucionales.⁴

A juicio de la mayoría de los Ministros, dichos centros son establecimientos autorizados para captar y celebrar cruce de apuestas sobre eventos, competencias deportivas y demás juegos permitidos por la Ley, ya que en éstos se realizan las mismas actividades pero de manera sofisticada pues se realizan mediante instrumentos tecnológicos que permiten el cruce de apuestas sobre eventos, competencias deportivas y demás juegos permitidos que se efectúan en lugares distintos a donde se cruza la apuesta. Lo importante de las apuestas no es que éstas se hagan a través de medios tecnológicos, sino que las mismas se realizan sobre juegos expresamente permitidos por la Ley.

En suma, la Suprema Corte consideró que el Reglamento, por lo que hace a los centros remotos para el cruce de apuestas, respeta los principios de subordinación jerárquica de los reglamentos a la ley y de reserva de la ley, ya que el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos 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 ejercerá sus atribuciones, así como aquellas obligaciones a que deberán sujetarse los permisionarios en la operación de sus permisos, tal como lo ordena la ley de la materia.

⁴ En el caso de los artículos 20 fracción I y 76 a 90 del Reglamento, la votación fue de ocho votos por la constitucionalidad. En contra, los Ministros Góngora Pimentel y Silva Meza. En el caso de la fracción IV del artículo 124 la decisión fue unánime.

El tópico más espinoso de la resolución fue tal vez el de el *cruce de apuestas en ferias regionales regulados en los artículos 20, fracciones II y III, y 59 a 75* bajo las siguientes modalidades de: *carreras de caballos en escenarios temporales, peleas de gallos, naipes, dados, ruleta y sorteos de símbolos y números, incluso máquinas tragamonedas* (artículo 9); el problema radicaba aquí en cómo permitir que en dichos juegos y sorteos no permitidos por la Ley, además, se cruzaran apuestas.

La sentencia encuentra la viabilidad de las mismas en el artículo 11 de la Ley que a la letra señala: *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.* La Corte abre la vía de las apuestas dando una nueva acepción al término "espectáculo".

A juicio de la Corte, el artículo antes citado contiene una cláusula habilitante que permite a dicha Secretaría autorizar el cruce de apuestas en los espectáculos que determina el Reglamento en su artículo 63. Entiende que, el Poder Legislativo ha conferido en el artículo 11 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos a la Secretaría de Gobernación, *facultades normativas especiales*, para que dicha dependencia, tratándose de ferias regionales, pueda autorizar el cruce de apuestas únicamente en los espectáculos que determine el Reglamento. Tales espectáculos, de conformidad con el artículo 63 de dicho ordenamiento, son: **1)** carreras de caballos en escenarios temporales; **2)** peleas de gallos; **3)** juegos de naipes y dados; **4)** ruleta, y **5)** sorteos de símbolos y números en las

modalidades que autoriza el presente Reglamento.⁵ Por tanto, a nuestro juicio, en virtud de esas facultades normativas especiales, la Corte analiza si los juegos regulados por el artículo 63 pueden ser considerados espectáculos y, de ser así, la consecuencia inmediata sería aplicar la habilitación del artículo 11 y admitir que dicho contenido del Reglamento, *ipso facto*, se convierta en ley. En suma, es evidente que se está permitiendo que el presidente materialmente legisle.

Asumida la anterior interpretación —que es clave para resolver la constitucionalidad de los juegos citados—, la Ministra ponente somete a consideración del Pleno de la Corte la validez de los juegos regulados en el multicitado artículo 63 del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos. Empieza, desde luego, con las *carreras de caballos en escenarios temporales*, que alcanza una votación unánime, de diez votos, de los Ministros en el sentido de que son espectáculos y, por tanto, puede considerarse constitucional la fracción I del artículo 63. Tratándose de las *peleas de gallos* la votación fue a favor de la constitucionalidad de la fracción II del artículo 63, sólo con el voto en contra del Ministro Aguirre Anguiano.

Con relación a los *juegos de naipes y dados* regulados en la fracción III del artículo 63, la votación fue diferenciada. En el primer caso aun cuando se alcanzó una votación mayoritaria de seis Ministros (Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Gudiño Pelayo, Valls Hernández y Ortiz Maya-goitia),⁶ se declaró inconstitucional la fracción III del artículo

⁵ 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.

⁶ En contra, los Ministros Luna Ramos, Góngoro Pimentel, Sánchez Cordero y Silva Meza.

63 en cuanto al juego de naipes. Dado el resultado de la votación se desestimó al respecto la controversia. No sucedió lo mismo con el juego de dados que alcanzó una votación unánime; en realidad el juego de dados no exigía ninguna interpretación pues el artículo 2o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos lo regula como juego permitido. Con relación a la *ruleta*, la votación fue de seis Ministros a favor de declarar la inconstitucionalidad de la fracción IV del artículo 63 (Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Gudiño Pelayo, Valls Hernández y Ortiz Mayagoitia);⁷ pero de igual manera se desestimó en ese caso la controversia.

Por último, y para finalizar con la revisión del artículo 63, el Pleno de la Corte abordó el tema de los sorteos de *símbolos y números* en las modalidades autorizadas no sólo por la fracción IV del artículo 63 sino también por la fracción V del artículo 91, la fracción II del artículo 124, mismos que fueron declarados constitucionales por mayoría de nueve votos.⁸

La Cámara de Diputados también impugna en general todos los sorteos celebrados por personas físicas y morales constituidas conforme a las leyes de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 20, fracción IV, y 91 a 137), especialmente en la modalidad de "sorteos instantáneos", respecto de los cuales, además de los planteamientos de invasión de esferas y exceso en la facultad reglamentaria se hicieron valer argumentos adicionales por contravención a las normas de propiedad industrial.

En tal sentido la Corte consideró, en la sentencia, que toda vez que todos los sorteos están permitidos por el artículo 2o.,

⁷ En contra, los mismos Ministros que declararon la inconstitucionalidad de los naipes.

⁸ El Ministro Aguirre Anguiano votó en contra.

fracción II de la Ley Federal de Juegos y Sorteos y que la propia Ley faculta a la Secretaría de Gobernación para expedir los permisos o autorizaciones correspondientes, es claro que los sorteos o las rifas de símbolos y números previstos en el reglamento impugnado son constitucionales, pues su inclusión en dicha norma subsidiaria no es excesiva al ejercicio de la facultad reglamentaria ni a los principios de reserva de ley o división de poderes.

Con relación a los llamados "sorteos instantáneos", la sentencia determinó que no le asistía la razón a la Cámara de Diputados al reclamar la invalidez de los sorteos instantáneos por contravenir normas de propiedad industrial y la exclusividad de la lotería instantánea por parte de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, toda vez que dicha materia admite la posibilidad de que ciertas marcas o nombres comerciales de determinados productos, artículos o servicios queden protegidos con derechos de exclusividad y, si bien es verdad que la Lotería Nacional para la Asistencia Pública tiene bajo su dominio varios registros con el nombre "Lotería Instantánea", así como el diseño correspondiente, lo cierto es que esto no provoca la inconstitucionalidad de los artículos 3o., fracción XXVI, 91, fracción III y 112 del Reglamento impugnado ni ameritan una declaratoria de invalidez.

De tal manera que si la Ley Federal de Juegos y Sorteos admite la posibilidad de que existan sorteos, sin restricción alguna, entonces es claro que los "sorteos instantáneos" al ser una especie del género de ellos, se encuentran permitidos por la propia Ley.

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.

No obstante lo anterior, hay una parte de la fracción XXVI del artículo 3o. del Reglamento que alude a los términos "raspadito" o "lotería instantánea" que, a la Corte, le parece violatoria de la facultad reglamentaria y aunque no dice el porqué, en cambio sí procede a desestimar la controversia por no haberse alcanzado la votación mínima de 8 a que se refiere el segundo párrafo del artículo 42 de la ley reglamentaria para declarar la inconstitucionalidad de dicha porción normativa con efectos generales.

En su sentencia, la Corte aborda dos temas adicionales, con relación al Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, que son el artículo 7o. con relación al asunto del Consejo Consultivo, y el 8o. relacionado con las participaciones que, de los productos obtenidos por el permisionario, deban corresponder al Gobierno Federal, regulados en el artículo 5o. de dicha Ley.

En el primer caso se impugna dicho precepto por considerar que es inconstitucional por crear una autoridad como el Consejo Consultivo para Juegos y Sorteos a través de una disposición reglamentaria. Al respecto, en la sentencia se considera que si bien se trata de un consejo no previsto en la Ley, también es verdad que el artículo 7o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos autorizó expresamente la creación⁹

⁹ Dicho artículo a la letra señala: 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.

en reglamentos de los organismos y comisiones "que se estimen convenientes" para que se 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 expida, así como con las que dicte la Secretaría de Gobernación.

Como puede verse en la nota al pie, dicho precepto no habla de creación sino de integración, que evidentemente no es lo mismo. No obstante esta diferencia, la Corte consideró que dicho Consejo no es un órgano de control y vigilancia de los juegos de apuesta y sorteos y, por tanto, no es inconstitucional pues se trata de una entidad gestada por el Ejecutivo federal con fundamento en un acto legislativo como lo es el artículo 7o., segundo párrafo, de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, y con el cual de manera alguna se vulneran los principios de reserva de la ley y de subordinación.¹⁰

Finalmente, el Pleno de la Corte, aplicando la suplencia de la deficiencia de los conceptos de invalidez analiza la inconstitucionalidad del artículo 8o. del Reglamento controvertido, dicho artículo señala: "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." A su vez, este último artículo establece que los permisos que conceda la Secretaría de Gober-

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.

¹⁰ Máxime si se toma en cuenta que es 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, está la de crear autoridades u organismos que ejerzan las facultades otorgadas por la Ley o el Reglamento a efecto de hacer posible su cumplimiento.

nación, independientemente de los impuestos que al efecto determinen las leyes fiscales correspondientes, señalarán la participación que, de los productos obtenidos por el permisionario, deban corresponder al gobierno federal.¹¹

Este precepto se impugna considerando que en la exposición de motivos de la Ley Federal de Juegos y Sorteos quedó asentado el propósito de que el juego permitido de manera excepcional, produjera rendimientos sustanciales destinados a beneficiar establecimientos de prevención y asistencia social.

No obstante los anteriores argumentos en este aspecto, la controversia se desestimó al no alcanzarse por el Pleno la votación idónea para efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma con efectos generales.

6. REFLEXIONES FINALES

El análisis anterior de la controversia constitucional 97/2004 ha servido para reforzar nuestra posición inicial en el sentido de que lo más conveniente para nuestro país es una reforma integral a la actual Ley Federal de Juegos y Sorteos o la expedición de una nueva ley en la materia; obligación que no puede seguir eludiendo el Congreso de la Unión según lo mandatado por el artículo 73 en su fracción X. La industria del juego no puede ni debe seguir creciendo y desarrollándose al amparo de un Reglamento cuya constitucionalidad pende de hilos tan delgados. Es obvio que la Suprema Corte no debía, ni podía, evitar el emitir una resolución sobre la

¹¹ 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.

citada controversia, pero como es fácil constatar a lo largo de la sentencia, no en pocas ocasiones ha tenido que tejer con demasiado cuidado argumentos poco convincentes y carentes de contundencia para sostener la constitucionalidad del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos actualmente en vigor.

El tema sobre la regulación de los juegos y sorteos, nos queda muy claro, es un asunto que no debe resolverse en los tribunales, sino en sede parlamentaria. Es necesaria la intervención del legislador de cara a una modernización de las normas reguladoras de la materia que contemplen por ejemplo la definición de las políticas de juego, la planificación de la actividad (sus límites) de manera que el juego no se extienda más allá de lo razonable, la definición del nivel impositivo que se aplicará, el establecimiento de nuevos y mejores procedimientos de control, gestión de los juegos, es decir, una ley que controle y verifique la labor de los concesionarios, pero que al mismo tiempo evite, a toda costa, el juego clandestino. En este contexto corresponderá al Reglamento el detalle de las grandes definiciones que trace la ley y deberá, naturalmente, apegarse a los límites de la misma. Sólo si las normas son claras, concisas, precisas y respetuosas de la jerarquía normativa, podrá exigirse a la industria del juego el cumplimiento de las mismas, porque con ello se privilegiará el respeto al Estado de derecho.