

767

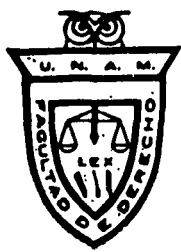
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

NATURALEZA JURIDICA Y FUNCIONALIDAD DE  
LA LOTERIA NACIONAL EN MEXICO

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
MAXIMO RUIZ CHAVANDO



CIUDAD UNIVERSITARIA

2002



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



LIBERTAD NA TIONAL  
AYRMA LI  
MEXI

**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

Ciudad Universitaria, D.F., a 12 de julio del 2002

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION ESCOLAR  
P R E S E N T E**

El pasante de esta Facultad, RUIZ CHAVANDO MAXIMO, con número de cuenta. 8508295-1 ha elaborado la tesis "NATURALEZA JURIDICA Y FUNCIONALIDAD DE LA LOTTERIA NACIONAL EN MEXICO", bajo la dirección del Lic Carlos Vieyra Sedano, y la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"  
El Director del Seminario**

**PEDRO NOGUERA-CONSUEGRA  
LICENCIADO EN DERECHO**



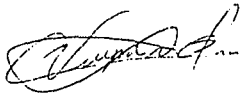
c.c.p.- Dr. Fernando Serrano Migallón.- Director de la Facultad de Derecho.- presente

LIC. PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA.  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
ADMINISTRATIVO DE LA FACULTAD DE  
DERECHO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO.

El suscrito, Lic. CARLOS D. VIEYRA SEDANO, en mi carácter de asesor del trabajo de tesis intitulado: "NATURALEZA JURÍDICA Y FUNCIONALIDAD DE LA LOTERÍA NACIONAL EN MÉXICO" que llevó a cabo el alumno de ésta Facultad, MÁXIMO RUIZ CHAVANDO, con número de cuenta 8508295-1, me permito hacer de su conocimiento que el trabajo en mención, ha sido concluido a satisfacción de quien firma este documento, motivo por el cual, otorgo mi aprobación para los efectos académicos a que haya lugar.

"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"

CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F. 12 DE ABRIL DE 2002.



LIC. CARLOS D. VIEYRA SEDANO.

## AGRADECIMIENTOS

A LUIS RAÍ Y AXEL  
RICARDO, MIS HIJOS,  
QUIENES SON LA FUENTE  
DE INSPIRACIÓN HACIA  
LA SUPERACIÓN,  
ESPERANDO RECUPERAR  
EL TIEMPO QUE LES HE  
QUITADO.

A JULISA, MI ESPOSA,  
POR SU APOYO, SU  
COMPENSIÓN Y SU  
CONFIANZA, ESPERANDO  
SIEMPRE CONTAR CON SU  
PRESENCIA.

A MIS PADRES, MÁXIMO  
Y ZENAIDA, POR SU  
AYUDA, YA QUE SIN  
ELLA NO LO HUBIESE  
LOGRADO. GUIANDOME  
SIEMPRE POR EL CAMINO  
DEL BIEN, HACIENDO DE  
MÍ UNA PERSONA  
RESPONSABLE

A LA UNIVERSIDAD  
NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO, POR HACER DE  
MÍ UNA PERSONAL ÚTIL  
A LA SOCIEDAD

AL LICENCIADO CARLOS  
VIEYRA SEDANO, POR SU  
VALIOSA AYUDA, MI  
RECONOCIMIENTO Y MI  
GRATITUD.

AL LICENCIADO ADOLFO  
LÓPEZ, POR SU  
VALIOSA AYUDA, MI  
MÁS GRANDE  
RECONOCIMIENTO.

A TODOS MIS HERMANOS  
POR ESTAR SIEMPRE  
CONMIGO Y BRINDARME  
SU APOYO  
INCONDICIONAL.

A LA SECODAM Y A LA  
LOTERÍA NACIONAL, POR  
BRINDARME LA  
OPORTUNIDAD DE  
DESARROLLARME  
PROFESIONALMENTE.

A TODOS MIS AMIGOS Y  
COMPAÑEROS DE LA  
FACULTAD Y DEL  
TRABAJO, POR SU  
VALIOSA AYUDA Y  
COMPRENSIÓN.

A DIOS TODOPODEROSO  
POR DARME LA VIDA Y  
PERMITIR QUE HAYA  
TERMINADO LA MÁS  
HERMOSA DE LAS  
PROFESIONES.



## CAPÍTULO I. CONCEPTOS BÁSICOS.

1.1 DERECHO ADMINISTRATIVO.	1
1.2 ESTADO.	8
1.3 BIENESTAR SOCIAL.	16
1.4 SEGURIDAD SOCIAL.	19
1.5 BENEFICENCIA PÚBLICA.	24

## CAPÍTULO 2. LA LOTERÍA NACIONAL.

2.1 DEFINICIÓN.	27
2.2 ANTECEDENTES.	28
2.2.1 EN EL MUNDO.	29
2.2.2 EN MÉXICO.	32
2.2.2.1 ÉPOCA COLONIAL.	32
2.2.2.2 MÉXICO INDEPENDIENTE.	36
2.3 ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA.	39

## CAPÍTULO III. NATURALEZA JURÍDICA DE LA LOTERÍA NACIONAL A LA LUZ DE LAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

3.1 ORGANISMO CENTRALIZADO.	66
3.2 ÓRGANO DESCENTRALIZADO.	77
3.3 ÓRGANO DESCONCENTRADO.	82
3.4 ANÁLISIS PERSONAL.	85

## CAPÍTULO IV. LA ACTIVIDAD DESARROLLADA POR LA LOTERÍA NACIONAL EN MÉXICO

4.1 ASISTENCIA SOCIAL.	89
------------------------	----

4.2 LA INVERSIÓN PÚBLICA.	90
4.3 EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA SOCIAL.	91
4.2 ESTUDIO INTEGRAL DE LA LOTERÍA NACIONAL EN MEXICO.	93

CONCLUSIONES. 96

BIBLIOGRAFÍA. 98

## INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo de tesis, el tema central es la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, su funcionamiento, su estructura y su alcances, la cual pretendemos analizarla como una institución de buena fe, creada con fines nobles y que de su funcionamiento depende satisfacer las necesidades de mucha gente, de la gente que menos recursos tiene y que queda al desamparo si no es por la ayuda del gobierno a través de la asistencia pública, es importante mencionar que esta noble Institución tiene mas de 230 años de vida y que ha sufrido diversos cambios tanto en su estructura como en su funcionamiento, pero sigue siendo su mismo fin el de proporcionar más recursos al gobierno federal a efecto de que sean canalizados a esa gente, a esa gente que menos tiene.

Durante el primer capítulo, estudiaremos los conceptos básicos, donde se encuentra el Derecho Administrativo, en virtud de que es indispensable saber la forma en que funciona y como debiera funcionar la estructura jurídica, política y social del México contemporáneo; posteriormente, se señalarán los antecedentes históricos de la Lotería Nacional, en diversos países, pero sobre todo en nuestro país, desde la época colonial hasta nuestros días; en el tercer capítulo señalaremos las características de la organización administrativa en la cual la Lotería Nacional para la Asistencia Pública tiene las características de un organismo público descentralizado.

Asimismo, durante el cuarto capítulo hablaremos acerca de los fines por los cuales fue creada la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, como lo es la asistencia pública o la asistencia social, para dar paso a las conclusiones.

Esperando que el presente trabajo cumpla con el objetivo por el cual se elaboró y que consiste, preponderantemente, en una utilidad social ya que la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, ha sido una fuente de recursos, para solventar necesidades de los núcleos más pobres del país, es decir, que tiene una función primordial y eminentemente loable.

## **CAPÍTULO 1. CONCEPTOS BÁSICOS.**

### **1.1 DERECHO ADMINISTRATIVO.**

A efecto de definir el Derecho Administrativo es necesario tener una idea específica de esta rama jurídica, transcribiendo a continuación diversos conceptos emitidos por diferentes y reconocidos estudiosos de la materia.

**Gabino Fraga afirma que el concepto de Derecho Administrativo debe incluir, por una parte, el régimen de organización y funcionamiento del Poder ejecutivo, y por la otra, comprende las normas que regulan la actividad de dicho poder que se realiza de forma de función administrativa, quedando así comprendidos el punto de vista formal y el punto de vista material de la función administrativa.<sup>1</sup>**

**Andrés Serra Rojas considera que el Derecho Administrativo es la rama de Derecho Público interno constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales, y por las normas que regulan las actividades directas o indirectas de la Administración Pública como órganos del Poder Ejecutivo Federal, la organización, funcionamiento y control de la cosa pública; sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales.<sup>2</sup>**

**Según el Maestro Alfonso Nava Negrete, el Derecho Administrativo puede conceptuarse como una rama del Derecho Público, cuyo objeto de estudio y regulación es la administración pública y las relaciones de esta con los particulares.<sup>3</sup>**

<sup>1</sup> Cfr. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. 22ª. Edición. México Distrito Federal 1982. Págs. 91 y ss.

<sup>2</sup> Cfr. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Primer Curso. Editorial Porrúa. Editorial Porrúa. 22ª Edición. 140.

<sup>3</sup> Cfr. NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Administrativo Editorial UNAM. México Distrito Federal 1991. Pág. 13.

**El referido Doctor Alfonso Nava Negrete, en el Diccionario Jurídico Mexicano determina que el Derecho Administrativo es la rama del Derecho Público regulador de la actividad de la administración pública, encargada de satisfacer las necesidades esenciales de la colectividad.<sup>4</sup>**

**Miguel Galindo Camacho, afirma que el Derecho Administrativo es la rama de Derecho Público interno, que regula la estructura y organización de los órganos del Ejecutivo y establece la jerarquía y competencia de los mismos para la realización de actos subjetivos creadores de situaciones jurídicas particulares y para la ejecución de actos materiales.<sup>5</sup>**

**Rafael Martínez I. Morales explica que la ciencia del Derecho Administrativo es el estudio y conocimiento metodológico relativos al análisis de los cuerpos normativos que estructuran al Poder Ejecutivo o Administración Pública y que regulan sus actos.<sup>6</sup>**

El mismo autor, en diferente obra, expresa:

**"Entendemos por Derecho al sistema de normas de conducta dirigidas por igual, a los individuos de una sociedad, con el fin de establecer las bases de su convivencia, mediante la imposición de obligaciones y el otorgamiento de facultades (derechos) tanto entre sí y como con respecto al Estado, y fijando sanciones para el**

<sup>4</sup> Cf. NAVA NEGRETE, Alfonso. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo D-II. Editorial Porrúa-UNAM. 8ª. Edición. México Distrito Federal 1995. Pág. 934.

<sup>5</sup> Cf. GALINDO CAMACHO, Miguel. Derecho Administrativo. Derecho Administrativo. Tomo I Editorial Porrúa. 3ª Edición. México 2000. Pág. 12.

<sup>6</sup> Cf. MARTÍNEZ-MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 1er. y 2º Cursos. Oxford University Press. 3a. Edición. México Distrito Federal 2002. Pág. 4.

**incumplimiento de las obligaciones, las cuales pueden ser impuestas aún en contra de la voluntad de a quien obliga.”<sup>7</sup>**

Resulta pertinente considerar que el concepto de Derecho ofrecido, se realizó tomando en cuenta que el autor de referencia, es un estudioso del Derecho Administrativo, por lo cual pensamos que su idea se apega a lo que pretendemos en este apartado.

El citado Maestro, Rafael I. Martínez Morales, transcribe las siguientes definiciones de Derecho Administrativo:

**“Según Agustín Gordillo, es la rama de Derecho Público que estudia el ejercicio de la función administrativa y la protección judicial existente contra ésta.**

**“Ivor Jennigs dice que el Derecho Administrativo es el Derecho que determina la organización, poderes y deberes de la autoridad administrativa.**

**“Marcel Waline considera que es el conjunto de reglas que determinan en que condiciones los entes administrativos adquieren derechos e imponen obligaciones a los administrados, mediante la acción de sus agentes en interés de la satisfacción de las necesidades públicas.**

**Concluye el maestro de referencia estableciendo que para él, el Derecho Administrativo es el conjunto de reglas jurídicas relativas a la acción administrativa del Estado, la estructura de los entes del poder público y sus relaciones.”<sup>8</sup>**

<sup>7</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Diccionario Jurídico Harla. Volumen 3. Derecho Administrativo. México Distrito Federal 1997. Pág. 62.

<sup>8</sup> Cfr. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Op. Cit. Pág. 63.

Para el sustentante del presente trabajo de investigación, el Derecho Administrativo es la ciencia jurídica encargada de estudiar las relaciones jerárquicas derivadas del titular del Poder Ejecutivo Federal con los demás integrantes de la Administración Pública Federal, con el objetivo de satisfacer las necesidades de la colectividad.

Cabe establecer que el Derecho Administrativo se relaciona con diversas materias.

En opinión de Manuel del Río González, el Derecho Administrativo forma parte de nuestro orden jurídico, no debemos considerarlo aislado, sino íntimamente relacionado, por subordinación o por colaboración con otras ramas del Derecho, fundamentalmente con el Derecho Constitucional.<sup>9</sup>

En nuestra opinión, el Derecho Administrativo es aquél que se encarga de estudiar las relaciones del Estado con los particulares.

Al respecto, el Doctor Alfonso Nava Negrete reseña que funda nuestro Derecho Administrativo, Gabino Fraga, con su tratado de Derecho Administrativo, cuya primera edición vio la luz en 1934 y alcanzó 22 ediciones al 29 de junio de 1982, fecha en que el jurista y Maestro de generaciones fallece. Inspirado en la doctrina francesa, principalmente, construye la teoría general del Derecho Administrativo, modela las instituciones administrativas y diseña la justicia administrativa. Expone doctrinas, conceptos y principios, pero sobresale su meritisima cirugía de la legislación administrativa, del Derecho Constitucional y de los fallos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Pionera, pero a la vez clásica, la obra sirve para fijar los rumbos a la administración y apoyar el criterio de los jueces.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Cfr. DEL RÍO GONZÁLEZ, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo. Cárdenas Editores. México Distrito Federal 1997. Págs. 8-11.

<sup>10</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso. Op. Cit. Pág. 935.



Con lo explicado brevemente por el Doctor en cita, ya podemos considerar que el derecho Administrativo, tiene sus orígenes en el Derecho francés, el cual en ésta, como en otras ramas por lo tanto influyó decisivamente en su concepción y desarrollo.

La gran mayoría de estudiosos del Derecho Administrativo, consideran a ésta importante rama del Derecho, amplia e íntimamente relacionada con el Derecho Constitucional, motivo por el cual ofreceremos un concepto de esta importante materia, a fin de determinar la relación entre ambas ramas del Derecho.

Jorge Carpizo, nos explica que el Derecho Constitucional en sentido amplio se identifica con el propio orden jurídico; es decir, con la totalidad de ese marco normativo, ya que la base y los principios generales y fundamentales de las otras disciplinas jurídicas se encuentran en él.

En cambio, el Derecho Constitucional, en sentido estricto, se refiere a una rama del orden jurídico, o sea, a una disciplina que tiene como finalidad el conocimiento de un determinado conjunto de preceptos.<sup>11</sup>

En efecto, conforme a lo explicado por el reconocido Maestro, el Derecho Constitucional es la base de todas las ramas jurídicas, y en este sentido, con el Derecho Administrativo observamos que es su base y además guía el camino de esta importante rama del Derecho.

Recapitulando, respecto a la evolución histórica del Derecho Administrativo, Alfonso Nava Negrete considera que preceden al Derecho Administrativo actual, importantes obras del siglo XIX como la de José María del Castillo Velasco. En el siglo XX, "Derecho Administrativo Mexicano" de Trejo Lerdo de Tejada.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Cfr. CARPIZO, Jorge. Estudios constitucionales. Editorial UNAM. México Distrito Federal 1998. Pág. 76.

<sup>12</sup> Cfr. NAVA NEGRETE, Alfonso. Op. Cit. Pág. 935.

A decir del Maestro Eduardo García Máynez la clásica distinción entre Derecho Público y Derecho Privado, que viene del Derecho Romano, todavía perdura y es aceptada por la generalidad de la doctrina moderna.

La distinción entre Derecho Público y Privado, tiene su razón de ser, no sólo histórica sino técnica. Dentro del orden jurídico, existe un conjunto de normas relativas, principalmente, a la organización, funcionamiento y la actividad de los entes estatales, las cuales presentan ciertas características generales que no aparecen en las demás normas. Las primeras constituyen el Derecho Público, las segundas el Derecho Privado.<sup>13</sup>

Por nuestra parte, consideramos, que el Derecho administrativo, en definitiva se sitúa en el Derecho Público.

El conocimiento del Derecho Administrativo resulta fundamental dentro de la carrera de Licenciado en Derecho. No se trata de una disciplina abstracta, ni mucho menos de una compilación de conocimientos teóricos nutridos por la doctrina nacional y extranjera, sino el conocimiento fundamental de una realidad objetiva y concreta, que nos envuelve a todos desde que nacemos, y que precisamente por considerarla connatural a nuestra forma y estilo de vida, no la percibimos, como tampoco percibimos el aire que respiramos, pero sin embargo, su ausencia sería fatal y motivaría la asfixia de nuestra organización social y política, con características de anarquía por su deficiencia o la ausencia de la administración pública.

La oficina del Registro Civil, los centros de salud, con programas masivos de vacunación, el policía municipal, el agente de tránsito, el inspector de impuestos, el servicio de limpia pública, el agua potable, la energía eléctrica y tantas otras cosas que vemos como meras comodidades que nos da el progreso, son

<sup>13</sup> Cfr. GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa. 48ª. Edición. México Distrito Federal 1996. Págs. 130 y 131.

consecuencia de una compleja organización administrativa que durante casi doscientos años de independencia política, se ha venido integrando en nuestro país, muchas veces con deficiencias, otras veces con errores y en ocasiones hasta con mala fe de los servidores públicos, empero, todo lo bueno y lo malo que pueda tener, la Administración Pública nos envuelve y nos rodea desde que nacemos, aún cuando la mayoría de las veces no percibimos siquiera su presencia.

Por otro lado, el Derecho Administrativo, como propósito científico de lograr una buena administración pública, es en consecuencia inseparable de la evolución histórica y política del país.

Para El Doctor Alfonso Nava Negrete, desde el año de 1810 cuando Don Miguel Hidalgo y Costilla, inició el movimiento de independencia tuvo la necesidad de nombrar lo que hoy conoceríamos como Secretarios de Estado, los cuales fueron respectivamente el del Despacho de Hacienda y el de Gracia y Justicia, en tanto que el Presidente Benito Juárez rechaza la idea de sus colaboradores que pretendían terminar primero con la Guerra de Reforma para iniciar después la organización administrativa y sostiene en su Manifiesto y Programa de Gobierno dirigido a la nación en el año de 1861 que el instinto de la nación ilustrado por las decepciones y las esperanzas frustradas, ha comprendido que las revoluciones serán estériles y que los elementos conquistados en el terreno político y social no darán fruto mientras no se corone con la Revolución Administrativa.<sup>14</sup>

En esencia, es importante que el estudioso del Derecho Administrativo comprenda desde el primer momento, que se está adentrando en el conocimiento teórico práctico de una realidad objetiva y material, de nuestro tiempo y de todos los tiempos, para entender cómo se organiza el Estado a efecto de cumplir con sus fines, cuyo común denominador siempre debe ser la búsqueda del bien público.

<sup>14</sup> Cf. NAVA NEGRETE, Alfonso, Op. Cit. Pág. 936.

Conocer la Administración Pública, como forma en que se organiza el Estado para cumplir con sus fines, corresponde fundamentalmente al Licenciado en Derecho, porque forma parte muy importante del orden jurídico creado, empero inexplicable y extrañamente, una importante cantidad de estudiosos del Derecho desvía su atención hacia el Derecho Penal, al Derecho Civil o Mercantil y a otros aspectos que consideran más directamente relacionados con el litigio en el ejercicio de la profesión.

Debido a este fenómeno inexplicable, resulta común que el abogado desconozca muchos aspectos de la administración pública y con mayor razón las leyes fiscales, que a fin de cuentas constituyen los medios de que se vale el Estado para recaudar lo necesario para subsistir y asegurar la perpetuidad de su existencia; por ello el manejo de la administración financiera y del Derecho Fiscal han quedado en manos de contadores públicos, de administradores de empresas, que aún siendo conocedores de la especialidad, corren el riesgo de desconocer el conjunto y esencia de la estructura jurídica del Estado mexicano.

Por otra parte, la interposición de recursos fiscales y aún del juicio de Amparo, cuando las autoridades de Hacienda, entre otras, violan flagrantemente las garantías individuales, es cuestión que compete fundamentalmente al Licenciado en Derecho.

En resumen, conocer el Derecho Administrativo mexicano, es indispensable para saber la forma en que funciona y como debiera funcionar la estructura jurídica, política y social del México contemporáneo.

## **1.2 ESTADO.**

Hans Kelsen manifiesta que un Estado no constituye más que la personificación de un orden jurídico específico, el cual ha alcanzado cierto grado de centralización, por ello todo Estado no sujeto a Derecho es impensable, en

virtud de que sólo existe en actos realizados por hombres y en virtud de estar determinados éstos actos por normas jurídicas, el Estado adquiere caracteres de persona moral.<sup>15</sup>

Juan Carlos Smith nos reseña que los griegos no poseyeron, en realidad un vocablo cuya significación expresase, de modo preciso, la relación en que se encontraban los territorios de la hélade respecto de sus habitantes.

Por analogía, podemos sin embargo decir, que a la organización jurídica de una comunidad que hoy nosotros denominamos Estado, ellos designaban *polis*, concepto éste que era idéntico al de ciudad.

Es por ello que toda especulación doctrinaria acerca del Estado no era para los griegos sino un conjunto de afirmaciones en torno a la organización de la ciudad.

En forma análoga, los romanos denominaron originariamente *civitas* a la ciudad-estado, empero, tomando más tarde, como objeto de la consideración filosófica también a la comunidad de individuos, usaron la designación de *res pública* para expresar con ella la cosa común, es decir, que jurídicamente corresponda al conjunto de funciones y de bienes pertenecientes a todos los ciudadanos. Más tarde utilizaron ésta denominación para expresar a la comunidad política misma.

El proceso de expansión territorial del Roma, operado sobre casi todo el mundo occidental entonces conocido, produjo también, aunque en modo imperfecto, una concomitante transformación conceptual en la terminología jurídico-estatal. Usáronse así los términos de *res pública* primero y de *imperium*

---

<sup>15</sup> Cfr. KEISEN, Hans. Teoría pura del Derecho. Traducción de Roberto Vernengo. Editorial U.N.A.M. México Distrito Federal 1979. Págs. 314 y 315.

después, no para expresar al Estado romano mismo, sino para designar al poder de mando.<sup>16</sup>

Continúa Juan Carlos Smith considerando que paralelamente reserváronse las expresiones de *populus* y *gens* para denominar ya al pueblo todo, ya a un conjunto de familias integrantes de pueblo.

No obstante estas denominaciones usuales, Ulpiano y Aurelio Víctor emplearon respectivamente los términos *status reipublicae* y *status romanus* para referirse al Estado romano considerado como una entidad jurídico-política.

Durante la edad media no existió tampoco, un vocablo que expresase, en modo general, la significación jurídica del Estado. Pues las denominaciones de *civitas*, *land*, *terrae* y *burg*, empleadas a partir de la consolidación del poder feudal en Europa, representaron una traslación restrictiva de la significación romana evolucionada, al elemento puramente territorial del Estado.

Por otra parte, las palabras de origen latino *regno* e *imperio*, usadas sobre todo a partir de la creación en el año 962 del Sacro Imperio Romano Germánico para designar a las grandes unidades jurídico-políticas estructuradas bajo el sistema monárquico feudal, contrastaban con el significado político de otras formas de organización estatal, tales como el régimen comunal adoptado por las ciudades italianas de Florencia, Venecia, Génova, y resultaban, por ello, inaplicables en forma genérica.

Ya en los comienzos del siglo XV fue generalizándose en Italia la necesidad de una palabra que incluyese en su significación la estructura total del Estado y abarcase, omnicomprendivamente, a los elementos constitutivos a los cuales se atribuía mayor relevancia; esto es: la organización de la ciudad como entidad jurídico-política y su gobierno constituido.

<sup>16</sup> Cfr. SMITH, Juan Carlos. Enciclopedia Jurídica OMEBA. Editorial Driskill. Tomo VI. Buenos Aires, Argentina. 1979. Pág. 816.

Aparecen así las denominaciones concretas de *Stato de Firenze*, *Stato de Génova*, entre otras, en las cuales la significación del vocablo *stato* es posiblemente, la que corresponde a la constitución o estatuto jurídico.

La generalización del término dio origen, paralelamente, a hacer general su significado. La expresión *stato* comenzó así a emplearse para designar en abstracto a toda organización jurídico-política y a su forma de gobierno, sea ésta de tipo monárquico o de tipo republicano.

La adopción de la idea de Estado en este sentido, adviértese claramente ya por primera vez en la obra *El Príncipe*, de Maquiavelo.

Posteriormente, a fines del siglo XVIII Bodin, emplea la palabra *république* para referirse al Estado en general, reservando el vocablo *Estat* para aludir a una forma del Estado, es decir, Estado aristocrático o Estado popular.

Hay aquí, pues, una nueva transformación del esquema significativo, esa diferencia conceptual tiene, sin embargo, un fundamento histórico, ya que en Francia se venía usando el término *Estat* desde el siglo XIII como expresivo de determinado grupo social.

En efecto, los reyes de Francia habían pedido muchas veces su opinión sobre asuntos públicos al clero o a la nobleza, cuyas respectivas organizaciones eran consideradas como estamentos o estados sociales.

En 1302 Felipe el Hermoso, constituyó los Estados generales, institución de carácter deliberativo, integrada por tres asambleas representativas de los tres estados, el clero, la nobleza y la burguesía, que se reunían separadamente pero sin ejercer, ninguna de ellas, funciones legislativas.

La Institución de los estados generales tuvo en Francia un pronunciado matiz político ya que la monarquía la usó como un medio para limitar progresivamente los privilegios feudales.<sup>17</sup>

Concluye Juan Carlos Smith que en los comienzos del siglo XVIII, Loyseau en Francia y Shakespeare en Inglaterra emplean respectivamente los vocablos *état* y *state*, en el sentido amplio que propugnaba Maquiavelo.

En Alemania, en cambio, la significación del término *status* se mantuvo indeterminada durante el siglo XVIII, en tal medida que se aludía con aquél tanto al Estado en sí, como a la Corte o a la cámara de los príncipes, pero a partir de los últimos decenios del siglo XVIII, se unificó el concepto, designándose con la voz Estado a la estructura total de la comunidad política.

La profusa literatura de los siglos XIX y XX, derivada, por un lado, de la extraordinaria intensificación de las investigaciones científicas y, por otro lado, del planteo y adopción de múltiples sistemas filosóficos-políticos, lejos de unificar la significación de la voz Estado, la ha diversificado.

En el curso del siglo XVIII, en Alemania se consolida la expresión Estado, sin duda bajo el influjo de la literatura de la ciencia del Estado, y se le designa con esta voz a la totalidad de la comunidad política. Al final del citado siglo se termina éste proceso correspondiente a la transformación operada en la conciencia general que llevó a convertir los territorios en estados. Sin embargo, la voz estado conserva un doble sentido cuyo rastro se deja sentir hasta nuestros días.<sup>18</sup>

Recordemos que el Derecho Administrativo es considerado como una disciplina de la ciencia jurídica que tiene por objeto la elaboración dogmática y la reducción a sistema de los conceptos, los principios, las normas, las instituciones

<sup>17</sup> Cfr. SMITH, Juan Carlos. Op. Cit. 815.

<sup>18</sup> Cfr. SMITH, Juan Carlos. Op. Cit. 816.



de Derecho positivo referentes a la administración pública, y es una disciplina que se ha ido estructurando de acuerdo a la transformación del Estado y de las normas que regulan su existencia y sus relaciones con los gobernados.

Así como el Estado ha tenido diversas formas de manifestarse en el tiempo y en el espacio, los derechos de los particulares frente a él, han tenido un contenido muy diverso, desde su ausencia total en los Estados absolutistas hasta su precaria existencia en el Estado liberal y el desarrollo de todo un sistema jurídico en el Estado social.

De acuerdo a lo anterior, existen diferentes enfoques de estas relaciones y de su regulación, según la época y el lugar de que se trate, siempre a partir de la concepción político-económica de esa organización de la sociedad, que conocemos con el nombre de Estado.

En los estados absolutistas, fue imposible el desarrollo de un Derecho Administrativo al no haber sujetos de Derecho, ni derechos que pudieran ser regulados por algún ordenamiento jurídico.

La existencia de esa organización jurídico política que denominamos Estado, se manifiesta a través de un gran número de actividades de diverso contenido, forma y propósito.

En todo Estado de Derecho, la actuación de sus órganos responde a planos y programas para la consecución de sus fines, mediante diversos mecanismos que van desde la estructuración de las formas hasta la ejecución de actos concretos.

Cuando el Derecho estudia las actividades del Estado asigna diversos fines a esos propósitos, formas, medios y contenidos, en especial sobre sus fines, funciones, atribuciones y cometidos.

La determinación de los fines del Estado, repercutirá de manera directa y terminante sobre las actividades de éste, toda vez que para la consecución de aquellos deberán realizarse las actividades suficientes y necesarias.

La precisión de los fines del Estado ha sido una cuestión muy debatida desde sus orígenes, lo cual implica la diversa concepción que de él se ha tenido, de acuerdo con la época y el lugar de que se trate, así como la concepción filosófica política que de él se tenga, puesto que diversas corrientes han negado la existencia de fines y otros se refieren a los fines objetivos o particulares de cada estado, o a los fines subjetivos del mismo.

El fin último del Estado debe ser el bien común, denominado bien público, adoptado por el Estado, expresado en diferentes declaraciones políticas para afirmar la independencia de la patria respecto del exterior, mantener la tranquilidad y el orden en el interior, proteger la libertad y el derecho de los súbditos, y proveer el bien común de los mismos, establecer la justicia, o en su caso, asegurar la tranquilidad doméstica, promover el bienestar general y preservar nuestra seguridad y la de la posteridad.

El contenido de estos fines también ha variado según el tiempo y lugar, ya que algunos han considerado que se concretiza en el bienestar general, otros lo circunscriben a la moral, a la seguridad o a la libertad.

Para alcanzar los propósitos que se ha fijado, el Estado actúa de diversas maneras y en diversos campos. Ésta forma de estudiar es lo que se conoce como funciones del Estado, el Estado puede realizar funciones de regulador de actividades o ejecutor de las mismas, así como una persona puede realizar funciones de padre, hijo o estudiante, el Estado también tiene diversas formas de manifestarse.

El concepto de función del Estado no ha sido plenamente precisado, aún no se ha llegado a estructurar un concepto que en forma objetiva lo identifique.

Por ejemplo, el Maestro Gabino Fraga dice que la palabra "función" tiene un significado preciso, pues con ella se designa la forma de la actividad del Estado, no el contenido de la misma, entendida dicha actividad como el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga.

El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales.<sup>19</sup>

La expresión "función" produce dificultad en su aprehensión, pero se puede precisar diciendo que es la forma de la actividad del Estado que se manifiesta como expresión creadora de normas, como aplicación concreta de la Ley o como solucionadora de conflictos jurídicos entre las personas, es decir, que la forma de manifestación del Estado, de acuerdo con los principios de Montesquieu, sólo puede ser legislativa, ejecutiva y judicial.

El poder del Estado se expresa en esas tres formas, a través de los órganos que para tal efecto ha creado. Algunos autores, como Sayagués agregan una cuarta función, la constituyente, que en nuestro sistema jurídico es materia del Derecho Constitucional, conocida con el nombre de Poder constituyente.<sup>20</sup>

Don Andrés Serra Rojas, precisa:

**"La función del Estado debe ser entendida como los medios que adopta el Derecho para realizar los fines del Estado."**<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Cfr. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. 34ª. Edición. México Distrito Federal 1996. Pág. 13.

<sup>20</sup> Cfr. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y otro. Compendio de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1994. Pág. 31

<sup>21</sup> Cfr. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Porrúa. 17ª. Edición. México Distrito Federal 1996. Pág. 72.

Retomando las Ideas expuestas, encontramos que en la realización de sus funciones para la consecución de sus fines, el Estado realiza diversos tipos de actividades, las cuales se han agrupado de acuerdo a sus características, en actividades de policía, de servicio y de fomento.

Cualquier actividad del Estado puede ser incluida en alguno de estos grupos, y depende de los fines que se haya propuesto para identificar una mayor o menor actividad en cada uno de ellos.

Así nos encontraremos que en el Estado liberal, la mayoría de las actividades estatales se identifica con el grupo de policía, ya que fundamentalmente se circunscriben actividades del ejército, policía, justicia, salubridad y diplomacia, dejando los otros dos grupos con un mínimo de contenido.

En el Estado intervencionista, las actividades del servicio público, y sobre todo las de fomento, se incrementan considerablemente al transformarse los fines del Estado.

En nuestra opinión, la organización estatal debe basarse en una estructura jurídica, y logrará el Estado de Derecho, a partir del momento en que los integrantes de la comunidad se sometan a las normas legales, creadas para el efecto de regular la convivencia entre los individuos.

### **1.3 BIENESTAR SOCIAL.**

Es el resultado institucional de la adopción por parte de la sociedad de la responsabilidad legal, y por tanto formal y explícita, del bienestar básico de todos sus miembros.

Surge el bienestar social, cuando determinada sociedad o los grupos que dentro de ella deciden, llegan al convencimiento de que el bienestar del individuo es demasiado importante para confiarlo a la costumbre o a mecanismos informales e interpretaciones privadas y de que, por consiguiente, es competencia del gobierno.

Todas las sociedades, adoptan determinadas medidas en favor de aquellos de sus miembros que atraviesan una situación difícil; la ayuda a los necesitados puede ser entre los pueblos primitivos un subproducto de otros dispositivos institucionales, pero frecuentemente surge de ideales de generosidad y caridad bien definidos.

A medida que una sociedad va tornándose más compleja, es la autoridad quien acepta la responsabilidad de auxiliar a los necesitados, aunque no sea más que, como en el caso del gobierno romano, cuando apaciguaban a las turbas con pan y circo, o mediante organizaciones eclesíásticas, como en el caso de la iglesia católica, a todo lo largo de la edad media, o a través de gremios, cofradías y asociaciones similares.

La filosofía del estado de bienestar, es totalmente diferente. La pobreza y la dependencia no son consideradas ya pruebas de fracaso personal, por lo tanto se estima que los trabajadores mal pagados, los desempleados o a los empleados ocasionalmente, no tiene culpa alguna de su empobrecimiento.

Se argumenta que a medida que la riqueza creada por la industria moderna aumenta, se dispone de medios suficientes para garantizar una ayuda económica a todo el mundo, inclusive a los física o mentalmente incapacitados, sin gravar por ello injustamente o perjudicar la iniciativa de los más dotados y emprendedores.

Se considera, además, que cualquier miembro de la sociedad tiene derecho a una renta suficiente para satisfacer las necesidades básicas de la vida de modo adecuado, y que, en caso de ser insuficientes los ingresos del individuo, deben complementarse no como un acto de caridad, sino de justicia social.

Alemania con su Canciller Bismarck estableció en 1880 un sistema nacional de seguros sociales, apropiándose de las ideas de Adolfo Wagner y Gustav von Schmoller e introdujo los seguros sociales con carácter obligatorio, aplicándolos a toda la nación alemana.

En los años 30, Estados Unidos entre los países implicados en la Revolución Industrial, seguía sin un programa general, tendiente a crear el bienestar social.

Su gran riqueza, su población políglota, sus fronteras en expansión que funcionaban como válvula de seguridad interna y un sistema de control y equilibrio que desalienta toda acción social decisiva excepto en periodos de emergencia, contribuyen a diferir la reforma básica.

Fue necesaria la gran depresión, que forzó a millones de trabajadores deseosos de trabajar, a una ociosidad prolongada y planteó la sorprendente paradoja de la miseria masiva en medio de la abundancia potencial, para estimular al país a la acción.

El programa desarrollado a lo largo de muchos años se ha centrado en Estados Unidos como en los demás países en las fuentes primordiales de Inseguridad, por ejemplo, renta inadecuada para quienes trabajan; incapacidad derivada de accidentes, enfermedad, juventud, viudez y maternidad.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Cfr. GÓMEZ GRANILLO, Moisés. Historia de las Doctrinas Económicas. Editorial Estinge. 4ª. Edición. México Distrito Federal 1990. Págs. 46 a 48.

En nuestro país, es tan importante el concepto de bienestar social, que el último Presidente egresado del Partido Revolucionario Institucional, el Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, candidato de emergencia de dicho instituto político, con setenta años en el poder, en su lema de campaña, hablaba de "Bienestar para tu familia", en tanto que la extrema pobreza de la gran mayoría de la población mexicana, nos permite suponer fundadamente que el bienestar para la familia de los mexicanos, quedó como muchas otras cuestiones en una simple palabrería y, al parecer la única familia que se benefició fue la llamada "**Familia revolucionaria**".

#### **1.4 SEGURIDAD SOCIAL.**

El argentino Miguel A. Cordini, define a la seguridad social de esta manera:

**"Es el conjunto de principios y normas que en función de solidaridad social, regula los sistemas e instituciones destinados a conferir una protección jurídicamente garantizada, en los casos de necesidad bioeconómica determinados por contingencias sociales".<sup>23</sup>**

El autor en cita, destaca los siguientes elementos en su definición:

1. Normas y principios.
2. Solidaridad social.

---

<sup>23</sup> CORDINI, Miguel A. Derecho de la seguridad social. Editorial Eudeba. Buenos Aires, Argentina. 1966. Pág. 9.

3. Reguladora de los sistemas e instituciones, que hacen realidad la seguridad social.
4. Otorgar a quien necesite protección jurídica garantizada.
5. Actividad estatal destinada a cubrir la necesidad bioeconómica del individuo.

**En opinión de Dino Jarach, la seguridad social es el conjunto de medidas que tienden a asegurar un mínimo de rédito a todo hombre cuando la interrupción o pérdida de su capacidad de trabajo, le impidan conseguirlo con sus propios medios.<sup>24</sup>**

La definición del autor en cita, tiene los siguientes aspectos:

1. Conjunto de medidas que tienden a asegurar rédito a un hombre.
2. Medidas tendientes a proteger al individuo, cuando por falta de capacidad esté impedido para trabajar.

---

<sup>24</sup> Cfr. JARACH, Dino. Problemas económicos financieros de la seguridad pública. Editorial Ejea. Buenos Aires, Argentina. 1980. Pág. 196.



**Marcos Flores Álvarez, establece que se debe entender por seguridad social, la organización, dirección de la convivencia económica por los estados, con el fin de eliminar todas las causas de perturbación del organismo social, derivadas de la insatisfacción de las necesidades básicas de sus componentes o de su satisfacción de forma lesiva para la dignidad humana.<sup>25</sup>**

En el concepto expuesto, sobresalen:

1. Dirección de la convivencia económica.
2. Eliminación de las causas de perturbación.
3. Evitar actos que vayan contra la dignidad humana.

**Miguel García Cruz, nos explica que la seguridad social tiene por objeto tratar de prevenir y controlar los riesgos comunes de la vida y de cubrir las necesidades cuya satisfacción vital para el individuo, es, al mismo tiempo, esencial para la estructura de la colectividad.<sup>26</sup>**

Como aspectos esenciales del concepto vertido por el autor de referencia, destacan:

1. Prevención y control de los riesgos comunes de la vida.
2. Cubrir las necesidades tanto individuales como colectivas.

<sup>25</sup> Cfr. FLORES ÁLVAREZ, Marcos. Seguridad social. Editorial Bosch. Barcelona, España. 1988. Pág. 43.

<sup>26</sup> Cfr. GARCÍA CRUZ, Miguel. La seguridad social. Edición del autor. México Distrito Federal 1951. Págs. 30 y 31.

**En opinión de Moisés Poblete Troncoso, la seguridad social es la protección adecuada del elemento humano que lo pone al cubierto de los riesgos profesionales y sociales, vela por sus derechos inalienables que le permiten una mayor vida cultural, social y del hogar.<sup>27</sup>**

Los aspectos más rescatables de ésta definición, serían:

1. La protección adecuada de la población.
2. Permitir al individuo una mejor vida cultural, social y familiar.

**Al decir de Ramón Gómez, la seguridad social nace de las realidades sociales y de necesidades económicas del individuo y se traduce en una unidad universal de protección biosocioeconómica.<sup>28</sup>**

Cabe considerar que la seguridad social, no es una ciencia nueva, en virtud de que la gran mayoría de autores aquí analizados, aportaron estos conceptos en las décadas de los cincuentas y sesentas, motivo por el cual consideramos que la disciplina objeto de nuestro estudio, tiene una vigencia mínima de cincuenta años.

**Por su parte, José González Gales, reconoce que la seguridad social emplea los mismos métodos del seguro, empero, su campo de acción es mucho más vasto, la enfermedad, el accidente, la invalidez, la vejez, la muerte, siguen mereciendo su vigilante atención; pero su vida es y debe ser, ante todo, y sobre todo, salud, trabajo, alegría, cultivo de la Inteligencia, convivencia y amor.**

<sup>27</sup> Cfr. POBLETE TRONCOSO, Moisés. El Derecho del trabajo y la seguridad social en Chile. Editorial Jurídica. Santiago de Chile. 1949. Pág. 10.

<sup>28</sup> Cfr. GÓMEZ, Ramón. Tercera reunión de la conferencia internacional de seguridad social. México Distrito Federal 1951. Pág. 9.

**Y la seguridad social se empeña en llevar, hasta donde sea posible, todo eso a cada hogar.**

**Por ello, sin descuidar a los enfermos, trata, en primer término, de prevenir la enfermedad, antes que abundar orfanatos, hospitales y asilos, tiende a dar a los propios padres los medios de sacar adelante a sus hijos, dentro del hogar, haciendo llegar a él el aseo, la higiene, la abundancia; en suma, las comodidades elementales que contribuyan a mantener la salud física y moral. Y a la concesión de subsidios a los parados que por supuesto no niega, antepone la obtención de trabajo para todo el mundo.<sup>29</sup>**

El concepto antes transcrito, por lo amplio, da lugar a considerar que el autor argentino al igual que otros estudiosos de esta rama del Derecho, equiparan la seguridad con el seguro social, y a fe nuestra tiene razón, pues ambas instituciones lo que pretenden es la protección de la sociedad.

El Maestro Alberto Briceño Ruiz, considera que:

**"Seguridad y seguro social, son dos conceptos diferentes en estrecha vinculación; la existencia de la primera supone la del segundo; el crecimiento del seguro social amplía el marco de la seguridad social.**

**"La seguridad es el género; el seguro es su instrumento, desde luego, disciplinas como la medicina, la ergonomía, la economía, la estadística o la matemática actuarial, guardan relación con la seguridad, y gravan o benefician su desarrollo; sin embargo, la medida depende del seguro social.**

---

<sup>29</sup> Cfr. GONZÁLEZ GALES, José. Previsión social. Editorial Luzada. Buenos Aires, Argentina. 1964. Pág. 119.

**La seguridad social es total, obligatoria y humana; el seguro social es un mecanismo que produce un resultado previsto y deseado, como fenómeno técnico objetivo.**<sup>30</sup>

**Igualmente, el autor argentino Francisco José Martone, afirma que la seguridad social es sinónimo de bienestar, de salud, de ocupación adecuada y segura; de amparo contra todos los infortunios y previsión.**

**El fin, es la elevación de la personalidad humana en todo su complejo psicofísico, amparando a todos los riesgos fundamentales: pérdida de salud, pérdida de capacidad de trabajo, pérdida del salario; procurando proteger la integridad físico orgánica de los hombres, conservándola o recuperándola, cuando se ha perdido manteniendo en lo posible la capacidad de ganancia.**<sup>31</sup>

Por nuestra parte, consideramos que la seguridad social debe ser entendida como el conjunto de Instituciones, principios, normas y disposiciones, tendientes a proteger a todos los elementos de la sociedad contra cualquier contingencia a la que están expuestos, permitiendo la elevación de la humanidad en los aspectos psicofísico, moral, económico, social y cultural.

## **1.5 BENEFICENCIA PÚBLICA.**

**Según el Doctor Eduardo Cortés Giménez, la palabra beneficencia viene del latín *bene facere*, que quiere decir hacer el bien.**

<sup>30</sup> BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Mexicano de los seguros sociales. Editorial Harla, 3ª. Edición. México Distrito Federal 1996. Págs. 11 y 12.

<sup>31</sup> Cfr. MARTONE, Francisco José. Seguro social obligatorio. Edición del autor. Buenos Aires, Argentina. 1951. Pág. 17.

**Es el deber moral que tiene el hombre de hacer bien a sus semejantes en proporción a los medios de que disponga, en cuyo sentido atañe a la virtud de la caridad.**

**En ese sentido, se relaciona con todas las necesidades humanas tanto del espíritu como del cuerpo de aquél que no tiene medios para satisfacerlas, dirigiéndose unas veces al entendimiento, otras a la voluntad y otras a las necesidades materiales.**

**La legitimidad en la beneficencia se haya en que la sociedad está constituida por dos clases de individuos: los que por su trabajo o sus ascendientes, tienen lo suficiente para satisfacer sus necesidades esenciales, y los que no lo tienen.**

**Éstos últimos deben su situación a causas muy distintas, que llevaron a clasificar la indigencia en merecida e inmerecida.**

**La ociosidad, la vagancia, el despilfarro, dan lugar a la primera; la falta de trabajo, el salario insuficiente, las cargas de la familia y la vejez, pueden originar la segunda.**

**La beneficencia puede definirse como organización de la administración pública que tiene por objeto socorrer a los desvalidos.<sup>32</sup>**

El autor analizado, nos indica que el primer estado en donde se ubica la beneficencia pública es el hebreo, el cual concede al pobre una parte de cada campo la ley determinada, también la limosna que debía hacerse a los pobres.

---

<sup>32</sup> Cfr. CORTÉS GIMÉNEZ, Eduardo. Enciclopedia Jurídica Omeba. Editorial Driskill. Buenos Aires, Argentina. 1979. Tomo II. Pág. 111.

En Roma, existían varias instituciones de beneficencia, la que distribuía el trigo, la que distribuía comestibles y dinero, dedicando sus esfuerzos a los niños hasta de once años y a las niñas hasta los catorce.

Posteriormente, el cristianismo dio a la beneficencia su espíritu religioso, estimando la limosna como agradable a Dios y ejerciendo la caridad como un fin en sí misma.

Corresponde al Estado como representante de la sociedad, proveer a la asistencia pública en sus múltiples necesidades, creando y manteniendo los organismos adecuados a éstos fines.

En la última parte del siglo XX, la legislación social ha instalado en la gran mayoría de países nuevos establecimientos para atender rubros como la alimentación, la salud, la instrucción, la ocupación e incluso, los esparcimientos.

Juan Luis Vives, publicó en el año de 1526 un ensayo que trataba sobre el combate a la vagancia y censuraba a quienes con sus limosnas la fomentaban.

William Petti, en 1862, insistió en la necesidad de crear asilos para viejos e inválidos, hospitales para enfermos crónicos incurables, para enfermedades agudas y contagiosas.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> *Ibidem.* Pág. 112 y 113.

## **CAPÍTULO 2.**

### **LA LOTERÍA NACIONAL.**

#### **2.1 DEFINICIÓN.**

Es un sorteo de mercaderías, dinero u otra cosa hecho ante autoridad pública.

Juego de azar administrado por el Estado en que se premian con diversas cantidades varios billetes sacados a la suerte, entre un gran número de ellos que se ponen en venta.

Desde el punto de vista etimológico y gramatical, se puede conceptualizar a la lotería, como aquél juego de azar, en el cual el dinero que se determina como premio está dividido en varios grupos, conocidos como lotes, motivo por el cual la lotería del tipo que se trate tiene como rasgo distintivo, el referirse a divisiones.

Por ejemplo, el juego denominado lotería, que consiste en ir señalando las casillas numeradas o con determinada figura, en unos cartones que tiene cada jugador a medida que se van dando a conocer, pueden dar lugar a que el jugador vaya integrando su tabla o cartón, a fin de que una vez completada, gane el premio que ofrecen.

Recordemos que éste juego de la lotería es muy frecuente verlo en las ferias populares de las diferentes poblaciones de nuestro país.

**Desde el punto de vista jurídico, la Lotería Nacional es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con fundamento en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, contando con su propia ley orgánica, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 14 de enero de 1985, igualmente cuenta**

con su reglamento interior, el cual fue expedido el 24 de julio del mismo año, desde el punto de vista orgánico está constituida por una Dirección General, una Dirección General adjunta, una Contraloría interna, una Dirección Jurídica, una Dirección de Relaciones Públicas; una Coordinación de Asesores, una Dirección adjunta de Planeación y Desarrollo Institucional, una Dirección adjunta de Comercialización, una Dirección adjunta de Producción y una Dirección adjunta de Administración y Finanzas.

La Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, en su artículo 2º determina que:

**"El objeto del organismo es apoyar económicamente las actividades a cargo del Ejecutivo Federal en el campo de la asistencia pública, destinando a ese fin los recursos que obtenga mediante la celebración de sorteos con premios en efectivo. Dichos recursos, una vez deducidos el monto de los premios, reintegros y gastos de administración, así como el importe que se asigne para formar e incrementar las reservas y garantías a que se refiere ésta Ley, serán enterados a la Tesorería de la Federación para su destino específico."**

## **2.2 ANTECEDENTES .**

En este apartado, llevaremos a efecto un estudio pormenorizado de los diversos caminos por los cuales ha transitado la institución objeto de nuestro estudio, tanto a nivel mundial, como a nivel nacional, haciendo el presente estudio, en relación con los antecedentes históricos y la evolución de la Lotería Nacional, en la época colonial y en el México independiente.

Es pertinente determinar, que a pesar de ser la Lotería Nacional una institución de asistencia pública, que ha dado lugar a la instauración de diversos mecanismos para cubrir las necesidades económicas y sociales de los sectores más desprotegidos en nuestro país y en el mundo, no existe literatura suficiente,



que nos permita conocer el surgimiento y desarrollo de ésta importante institución en diversos países del mundo.

En el presente apartado, hablaremos de la Lotería Nacional en diversos países, partiendo del hecho que el azar es inherente al género humano, sin embargo, no existen muchos datos que nos permitan precisar dónde se originaron los sorteos que de manera pública ofrecen a la ciudadanía premios en efectivo, pareciendo que únicamente en Latinoamérica y, concretamente, en México, el hombre tiene como aspiración "Dar un golpe de suerte", y si es a través de la Lotería, será mucho mejor.

Debemos recordar, que la Lotería, trae implícita la noción de suerte, por ello, cuando alguien obtiene un beneficio determinado, sin haber hecho esfuerzo alguno aparentemente, se afirma: "Se sacó la lotería sin comprar billete"; frase que ilustra cabalmente, lo que constituye este sui generis juego.

### **2.2.1 EN EL MUNDO.**

Carlos Fabé Fernández Villa Abrillé nos relata que en la antigua Roma ya se jugaba una especie de lotería o rifa en la fiesta de los saturnales; posteriormente, durante el Imperio se acostumbraban a celebrar sorteos en las fiestas públicas y banquetes.

Tras un eclipse durante la época medieval, en la que sin embargo, existieron rifas y sorteos más o menos tolerados por los monarcas e incluso, por la iglesia, la lotería reapareció durante el renacimiento en las principales repúblicas y principados italianos: Florencia, Venecia, Génova y Nápoles entre otros.

De Italia pasó a Francia, donde en 1660 se creó la lotería real, durante el siglo XVIII se extendió por casi toda Europa (Inglaterra, Países bajos, Alemania, España y Suiza, entre otros) e incluso pasó a América (México en 1769).

Los Estados europeos hicieron de las loterías una importante fuente de ingresos para sus tesorerías, por lo que las monopolizaron bajo la forma de loterías reales y posteriormente, nacionales.

Pero las loterías, no sólo constituyeron para los estados un importante recurso financiero directo, en Francia e Inglaterra se unió la lotería a la emisión de empréstitos, de modo que los primeros suscriptores recibían como premio billetes de lotería. En algunos países, Francia principalmente, la Lotería Nacional pasó a ser casi exclusivamente un anexo de los empréstitos que tenía por objeto estimular a los suscriptores.

Así, en 1743, se crearon los empréstitos-lotería, con lotes de dinero y rentas vitalicias, incluso los perdedores tenían derecho a una renta vitalicia del 5%, finalmente, éste tipo de empréstitos fue suprimido en 1788. En España, la lotería fue creada por Carlos III el 30 de septiembre de 1763, aunque anteriormente habían existido loterías a escala local.<sup>34</sup>

Continúa el autor señalando que sobre un total de 90 números, eran premiados 5, y las ganancias iban a parar exclusivamente a la beneficencia (hospitales, asilos, hospicios) aunque al ir adquiriendo auge se convirtió en un importante recurso financiero para el Estado; en pocos años la recaudación pasó de dos millones de reales a once millones de estos.

Para garantizar la entrega de los premios la real hacienda pasó a controlar los fondos al tiempo que aseguraba la seriedad a los sorteos, a los que asistía el propio gobernador del Consejo de Hacienda.

---

<sup>34</sup> Cfr. FABÉ FERNÁNDEZ VILLA ABRIL, J. Carlos. La Lotería Nacional en España. Editorial y librería general. Madrid, España. 1949. Págs. 11 a 13.

Las Cortes de Cádiz Implantaron el 14 de mayo de 1812 un nuevo tipo de lotería, la moderna sobre la que se basan los actuales sorteos; cada billete tenía un billete distinto y estaba repartido en varias partes.

El 75% de la recaudación se destinaba para premios y el resto pasaba al Estado. La Nueva Lotería fue muy popular durante el reinado de Fernando VII, en el que ya se celebraron sorteos extraordinarios.

La vieja lotería, teóricamente benéfica, fue perdiendo importancia frente a la nueva ley, y fue abolida en 1862. A principios del siglo XX, se celebraron tres sorteos mensuales, aparte del extraordinario de Navidad y los billetes fueron divididos en diez participaciones (décimos).

En 1911, tomó el nombre de Lotería Nacional. Durante la guerra civil, existieron dos loterías, una en cada zona. Posteriormente la Lotería Nacional pasó a depender de la Dirección General de Timbres y Monopolios; y más tarde, de la Dirección General de Loterías.

Se han creado numerosos sorteos extraordinarios, y se han modificado tanto el sistema de extracción de los números premiados, como el valor de los premios.<sup>35</sup>

En Argentina, al decir del Doctor Roque Fortunato Garrido, inicialmente se prohibió el juego de loterías en la capital federal y territorios nacionales.

---

<sup>35</sup> Cf. FABÉ FERNÁNDEZ, VILLA ABRILLÉ, Op. Cit. Págs. 13 a 15.

Se proscribió la circulación, venta o introducción de billetes y la infracción se castigaba con pena de prisión y multa; esta ley es de septiembre de 1865.

Tal criterio restrictivo, subsiste hasta el año de 1883; en forma sucesiva se autoriza el juego de loterías a la sociedad de damas de la misericordia de la capital, municipalidad, sociedad damas de caridad, señoras de San Vicente de Paul y Cruz Roja, el fin benéfico es obvio y se autoriza la extracción periódica de una lotería con fines benéficos al municipio de la capital.

Con fecha 2 de noviembre de 1895, se promulga la Ley que establece la Lotería de Beneficencia Nacional; finalmente, mediante un decreto de 1898 se organiza la Lotería de Beneficencia Nacional y casinos a cargo de la administración de la lotería, creada por la ley 1813 y de los casinos y salas de juego.<sup>36</sup>

Observamos, como en Europa y en Argentina, la Lotería Nacional ha sido controlada por el Estado, y esto es lógico en virtud de que es la organización estatal la única instancia que puede darle seriedad y credibilidad a una actividad lúdica, que puede transformar de manera radical la vida de aquél, quien únicamente adquirió un billete de lotería, pretendiendo en principio, auxiliar a quien los vende, empero, también motivado por ese afán innegable de satisfacer un deseo, consistente en "tentar a la suerte".

## **2.2.2 EN MÉXICO.**

### **2.2.2.1 ÉPOCA COLONIAL.**

Ricardo Méndez Silva afirma que desde el punto de vista jurídico, el colonialismo ha sido el movimiento por el cual un estado ha incorporado a su territorio y a su régimen interno a terceros países.

<sup>36</sup> FORTUNATO GARRIDO, Roque. Enciclopedia Jurídica OMEBA. Editorial Driskill. Tomo XIII. Buenos Aires, Argentina. 1979. Págs. 847 y 848.

Históricamente se ha presentado el fenómeno de absorción en distintas etapas y con modalidades también diferentes. La formación del Estado nacional en Europa tuvo como efecto hacia el exterior un desdoblamiento imperial.

El descubrimiento de América fue seguido por un proceso de colonización capitaneado principalmente por España y Portugal, seguidos posteriormente estos países por Inglaterra, Francia y Holanda.

El Derecho y los planteamientos jurídicos estuvieron aparejados con la penetración fáctica, bien para hacer legítimos los títulos de propiedad obtenidos por la conquista y la colonización o bien para cuestionarlos.

La Bula intercoetera de 1494, implicó un arreglo entre los dos países, modificando la solución original del Papa Borgia. Los alegatos de Francisco de Vitoria, sobre la polémica del descubrimiento del nuevo mundo, sostuvieron la validez de los principios del *ius communicationis*, y del *ius commertium*.<sup>37</sup>

Sigue explicando el autor, que precursor del régimen de la descolonización, fue la posición relativa a que los naturales tenían títulos originales de propiedad de los que no podían ser desprovistos y de que la acción de España debía reducirse a la evangelización.

La célebre polémica Indiana que tuvo lugar entre Ginés de Sepúlveda y Fray Bartolomé de las casas, sosteniendo el primero el argumento del principio de la igualdad cristiana de los seres humanos.

Son las grandes controversias jurídicas que surgieron a fines del siglo XV y a lo largo del siglo XVI para enfrentar los problemas que originó el nuevo mundo.

<sup>37</sup> Cfr. MENDEZ SILVA, Ricardo. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo A-Ch. Editorial Porrúa-UNAM, 9ª. Edición. México 1996. Pág. 507.

La colonización, expresión de la fuerza y de la superioridad material de un país sobre otro, ha tenido la respuesta dialéctica de la descolonización, también en el terreno de los hechos y en la generación de otras situaciones jurídicas.<sup>38</sup>

En el caso de nuestro País, la colonización fue además de integral, bastante agresiva por parte de los españoles, principiando porque cambiaron el nombre de México, por el de Nueva España; introdujeron la denominada religión católica, aun cuando debe llamarse cristianismo; en virtud de que la palabra católica, se refiere a universal y en ese sentido, todas las religiones aspiran a serlo, además con el pretexto de ser superiores los españoles a los mexicanos, denominados despectivamente "indios", forma que hasta hace poco en México se utilizaba para referirse con desprecio a alguien, hicieron uso en forma por demás humillante del "derecho de pernada", lo cual dió lugar al mestizaje que hasta nuestros días se observa en la población nacional.

Desafortunadamente, a México ingresó la escoria del pueblo español, es decir un grupo de ex convictos, de maleantes y de vagos, quienes únicamente impulsados por su afán aventurero llegaron a América y concretamente a México a apoderarse violenta e injustamente de riquezas materiales y espirituales de una nación ya añeja y muy importante desde esa época de la historia.

Por si lo explicado no fuera criticable, cabe señalar que fueron los colonizadores españoles, los que introdujeron a México la corrupción, que significa la acción de ensuciar algo; para muestra de lo que establecemos, citaremos textualmente al Maestro Guillermo Colín Sánchez, quien en su libro Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, menciona:

---

<sup>38</sup> Cfr. MENDEZ SILVA, Ricardo. Op. Cit. Pág. 507.

**"... Los procesos no sufrían dilación, se resolvían en un término corto, NO SE ADMITÍA COHECHO, NO SE FAVORECÍA AL INculpADO Y EN GENERAL, LA JUSTICIA SE ADMINISTRABA CON GRAN RECTITUD..."<sup>39</sup>**

Evidentemente que la forma de conducirse por las autoridades judiciales prehispánicas, fue alterada por la forma incorrecta de resolver cuestiones importantes como es la impartición de justicia, por los españoles, a los cuales únicamente la Malinche y los seguidores de ella, alaban a los colonizadores de nuestro País.

De conformidad con el manual de información y actualización de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública:

"Nuestra institución, tiene ya una historia de más de 200 años, a través de los cuales se han llevado a cabo innumerables acontecimientos, algunos de ellos se mencionan a continuación:

"El 7 de agosto de 1770, fue publicado en los parajes de la ciudad de México, por el Virrey Carlos Francisco de Croix, el Bando que funda la Real Lotería de la Nueva España, por instrucciones de su Majestad Carlos III, Rey de España.

"El Manifiesto, es el principio de la historia de la Real Lotería y de acuerdo con las crónicas, el consentimiento del monarca español fue obtenido por Don Francisco Xavier de Sarria.

"El primer sorteo fue fijado para el 2 de enero de 1771, a fin de dar tiempo a la organización del mismo, sobre un fondo estable de un millón de pesos; sin embargo, debido al alto costo del billete (20 pesos) accesible únicamente a la clase que detentaba el poder, la cual era minoría, únicamente se reunió por venta

<sup>39</sup> Cfr. COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. Editorial Porrúa. 15ª. Edición. México 1995. Pág. 247.

de billetes la cantidad de 84,000 pesos, postergándose el sorteo para el 13 de mayo del mismo año, fecha en que se realizó con el fondo mencionado.

Esta situación, empero, condujo a precisar la naturaleza y objetivos de la Lotería Nacional, con base en preceptos filosóficos vigentes en aquella época, puesto que, para asegurar la comercialización del billete de lotería, se buscó interesar a las clases de bajos ingresos económicos, modificando el precio del billete y subdividiéndolo en fracciones equivalentes a un cuarto; además se dispuso que del 14% destinado a gastos del giro, si existiera algún sobrante éste fuera destinado a la asistencia pública; como toda institución que vio la luz en el período colonial y que se identificaba con los intereses peninsulares, puesto que en realidad servía para multiplicar los ingresos del reino, la Gran Lotería de la Nueva España, desaparece al proclamarse México como nación independiente".<sup>40</sup>

#### **2.2.2.2 MÉXICO INDEPENDIENTE.**

La situación de la Lotería Nacional en el México independiente fue la siguiente:

"La guerra de independencia trastornó gravemente el funcionamiento de la Real Lotería de la Nueva España, iniciando su declinación. Al triunfo de las armas insurgentes, desaparece obedeciendo ello tal vez al nombre, al destino de los fondos (recursos para multiplicar los ingresos del reino, y sólo ocasionalmente y ante apremios insoslayables, para auxiliar a las Instituciones de beneficencia), o a la pobreza del pueblo.

"Sin embargo, las loterías no desaparecieron totalmente, puesto que en esa época proliferaron y se organizaron como negocios particulares o como fuente de recursos para instituciones específicas.

<sup>40</sup> MANUAL DE INFORMACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE LA LOTERÍA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA. México, Distrito Federal 1996. Págs. 3 y 4.



"Fue hasta 1831 que el gobierno, habiendo observado los beneficios que a la corona de España había proporcionado la Real Lotería, autorizó la existencia de una lotería en México, la cual era la prolongación de la que anteriormente existía, ya que la reglamentación en que estaba basada la Real Lotería, se hallaba rigiendo en casi todos los puntos a ésta última.

"En 1842, se expidió la ley que puso la venta de lotería a cargo de la academia de San Carlos, para liberarla del enorme déficit que padecía.

"La situación permaneció igual, hasta que el primero de mayo de 1861, Don Benito Juárez, emitió un decreto que estableció una Lotería Nacional y fue la única que existió en la república quedando, en tal virtud, suprimidas todas las rifas pequeñas que se hacían directamente en la capital.

"Don Venustiano Carranza, expidió un decreto en Veracruz el día 13 de enero, para suprimir el funcionamiento de la Lotería Nacional.

"Cinco años después, el 7 de agosto de 1920, Don Adolfo de la Huerta, Presidente interino de la República, decretó el establecimiento de una lotería de beneficencia pública, cambiando sus fines, aunque no su estructura. Esta contradicción se corrigió al organizarse la Lotería Nacional para la Beneficencia Pública.

"Finalmente, el 30 de diciembre de 1939, el General Lázaro Cárdenas expidió un decreto creando la Secretaría de Asistencia pública, entre cuyas atribuciones se incluyó a la Lotería Nacional.

"A partir de esa fecha, dejó de ser para la beneficencia pública y se convirtió en **"LOTERÍA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA"**.

"El 13 de agosto de 1947, aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de Juegos para el Distrito Federal y Territorios Federales, el cual prohíbe la celebración de juegos de azar, excepto los sorteos celebrados por la Lotería Nacional, entonces autorizada por el Presidente de la República, Lic. Miguel Alemán Valdés.

"En un acuerdo emitido por el ejecutivo y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1977, se establece que a partir de esa fecha, Lotería Nacional se integra al sector de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siendo esto uno de los pasos para incrementar la productividad en la Administración Pública Federal.

"En mayo de 1987, durante la administración del Lic. Jesús Rodríguez y Rodríguez, y de acuerdo con el programa de simplificación administrativa, dictada por el Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, se inicia el proyecto de modernización de la Lotería Nacional, consistiendo éste en un moderno sistema de cómputo, para el proceso de billetes; desde la impresión del mismo, hasta la lista de premios y pago de los mismos; llegando a feliz término, durante la administración del Licenciado Guillermo Hori Robaina, quien dio todo su apoyo para esta tarea.

"En la administración del Contador Público Ramón Aguirre Velázquez, se logró la aceptación del primer gran sorteo iberoamericano, que se llevó a cabo en octubre de 1990 en la ciudad de Querétaro; asimismo, en el mes de abril de 1991 las autoridades correspondientes aprobaron la lotería instantánea.

En la actualidad, el radio de acción de la Lotería Nacional ha sido ampliado, toda vez que los sorteos referentes a las loterías instantáneas, son regulados por el organismo descentralizado de referencia, de manera tal que su actividad reguladora, les otorga seriedad a dichos sorteos instantáneos".<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Ibidem. Págs. 5 a 8.

En la época contemporánea la Lotería Nacional para la Asistencia Pública se encuentra en una grave crisis financiera en virtud de que la situación que vive el país le impide a los habitantes del mismo disponer de parte de sus ingresos para comprar un billete de lotería, pues no obstante que se trata de una oportunidad de allegarse de fondos económicos que le aquejan, lo que gastara en el referido billete, puede aplicarlo para adquirir satisfactores para él y para su familia.

### **3. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA.**

Para integrar debidamente este apartado, iniciaremos con la iniciativa de ley orgánica, que remitió al H. Congreso de la Unión, el entonces Presidente de la República Lic. Miguel De la Madrid Hurtado, en los siguientes términos:

"Es preocupación del Gobierno de la República la actualización de las disposiciones que rigen la organización y funcionamiento de los organismos públicos, que forman la Administración Pública Federal a fin de que realicen eficazmente su cometido.

"La escasa y antigua regulación que norma las actividades de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, ha motivado la necesidad de que se promueva su revisión y examen, encauzados a modernizar la operación de dicho organismo.

"Se requiere un marco jurídico apropiado que defina con precisión sus relaciones con el público, que participa en los sorteos que celebra, y que posibilite la adecuada expansión de sus actividades a fin de apoyar de manera eficiente las funciones de la asistencia pública.

"Las razones expuestas han determinado la formulación de la presente iniciativa, con la que se propone regular con claridad las bases de organización interna de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, sus relaciones con terceros y con el público, así como la reglamentación de los sorteos que viene realizando.

"Se estima que la nueva regulación que se propone, posibilitará la adecuación del objeto del organismo a los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, entre los que se apunta la necesidad de reorganizar los servicios de asistencia pública y social.

"Con la presente iniciativa se busca acentuar los esfuerzos de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública a fin de que continúe siendo una importante fuente de recursos que se destinen a dichos fines asistenciales.

Por lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por el Artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración del H. Congreso de la Unión, por el digno conducto de ustedes, la presente iniciativa de ley."<sup>42</sup>

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos Presidencia de la República.

## **LEY ORGANICA DE LA LOTERIA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PUBLICA.**

<sup>42</sup> EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY, Pág. I.

MIGUEL DE LA MADRID H., Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed; Que el H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO:

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta

## **LEY ORGANICA DE LA LOTERIA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PUBLICA.**

**"ARTICULO 1º.-** La Lotería Nacional para la Asistencia Pública es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios y domicilio en la ciudad de México, Distrito Federal."

**"ARTICULO 2º.-** El objeto del organismo es apoyar económicamente las actividades a cargo del Ejecutivo Federal en el campo de la asistencia pública, destinando a ese fin los recursos que obtenga mediante la celebración de sorteos con premios en efectivo.

Dichos recursos, una vez deducidos el monto de los premios, reintegros y gastos de administración, así como el importe que se asigne para formar e incrementar las reservas y garantías a que se refiere esta Ley, serán enterados a la Tesorería de la Federación para el cumplimiento de su destino específico."

**"ARTICULO 3º.-** El patrimonio de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública se integra con:

**I.-** Los bienes y derechos que por cualquier título legal haya adquirido;

**II.- Las aportaciones en efectivo y en especie que ha recibido o recibiere del Gobierno Federal;**

**III.- Los recursos que obtenga por la realización de las actividades que constituyen su objeto destinados a sufragar sus gastos de administración ;**

**IV .- Las reservas y garantías establecidas conforme a esta Ley; y**

**V .- En general, los bienes, derechos e ingresos que por cualquier otro concepto adquiera o perciba.**

**La Lotería Nacional para la Asistencia Pública será considerada como de acreditada solvencia, por lo que no estará obligada a constituir depósitos o fianzas legales, ni aún tratándose del juicio de amparo, y en relación con los bienes y derechos a que este artículo se refiere le será aplicable lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 4º. del Código Federal de Procedimientos Civiles."**

**"ARTICULO 4º.- La administración de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública estará a cargo de:**

**I.- La Junta Directiva. y**

**II.- El Director General.**

**El organismo contará con dos comisarios, nombrados, uno por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el otro por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación."**

**"ARTICULO 5º.- La Junta Directiva estará integrada por seis miembros y será presidida por el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siendo los**

demás integrantes de la misma los titulares de las Secretarías de Gobernación, de Programación y Presupuesto y de Salubridad y Asistencia y dos personas designadas por el Presidente de la República, una de las cuales fungirá como Director General.

En sus ausencias, el Presidente de la Junta Directiva será sustituido por el miembro de la misma que le siga de acuerdo con el orden señalado en el párrafo anterior .

Los miembros propietarios de la Junta deberán designar un suplente. En el caso de los Secretarios de Estado, la designación de suplente deberá recaer en un funcionario de grado jerárquico administrativo inmediato inferior al del titular .

Para que la Junta Directiva pueda sesionar válidamente se requiere la asistencia de cuando menos cuatro de sus miembros, las decisiones se tomarán por mayoría de votos. En caso de empate el Presidente de la Junta tendrá voto de calidad."

**"Artículo 6º.-Corresponde a la Junta Directiva:**

**I.-Aprobar la organización estructural y funcional de la Institución expidiendo al efecto Su reglamento interior;**

**II.- Aprobar, supervisar y evaluar los programas del organismo;**

**III... Aprobar los anteproyectos de presupuesto anual de Ingresos y de egresos;**

**IV .- Aprobar las bases para la realización de las distintas clases de sorteos;**

**V .- Aprobar la constitución y los incrementos de las reservas y, garantías, así como las bases para su operación, de conformidad con las autorizaciones que al efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;**

**VI.- Determinar las garantías que deben constituir los expendedores de carácter fijo y los vendedores ambulantes de billetes, a efecto de obtener la dotación de billetes correspondiente ;**

**VII.-Aprobar los calendarios semestrales de sorteos y el reparto de premios de los mismos;**

**VIII.-Analizar y aprobar, en su caso, el informe anual de actividades y de resultados que rinda el Director General;**

**IX.- Aprobar las bases para la devolución de los billetes que no logren enajenar los expendedores de carácter fijo o los vendedores ambulantes de billetes; y**

**X.- Ejercer las demás atribuciones que le correspondan conforme a las leyes."**

**"ARTICULO 7º.- Corresponde al Director General:**

**I.- Dirigir, administrar y representar legalmente al organismo;**

**II.-Nombrar al personal de la entidad;**

**III.- Elaborar y proponer a la Junta Directiva los programas y presupuestos del organismo;**



**IV.- Rendir a la Junta Directiva un informe anual de actividades y de resultados; y los demás informes que la propia Junta determine.**

**El informe anual será presentado a más tardar el último día del mes de febrero que corresponda y una vez aprobado, deberá publicarse;**

**V.- Llevar a cabo todos los actos necesarios para el cumplimiento de los objetivos del organismo, que no queden reservados conforme a esta Ley a la Junta Directiva; y**

**VI.- Las demás atribuciones de administración que le otorgue la Junta Directiva."**

**"ARTICULO 8o.- Los billetes que emite la Lotería Nacional para la Asistencia pública son documentos al portador que, en los términos el artículo 60. de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, sirven únicamente para identificar a su tenedor como participante en el sorteo señalado en los mismos billetes."**

**"ARTICULO 9o.- EL pago de los premios y reintegros obtenidos en cada sorteo se hará únicamente contra la presentación y entrega material de los billetes.**

**El derecho al cobro de los premios y reintegros obtenidos, prescribirá al año contado desde el día siguiente al de la celebración del sorteo respectivo."**

**"ARTICULO 10.- La Lotería Nacional para la Asistencia Pública llevará a cabo la venta al público de los billetes que emita, directamente o a través de expendedores de carácter fijo o de vendedores ambulantes de billetes con los que contrate la realización de la citada actividad.**

Los citados expendedores y vendedores de billetes recibirán una comisión por la venta de billetes, la que fijarán de común acuerdo con el organismo, sin exceder del 10% del valor nominal de dichos billetes.

Los expendedores y vendedores a que se refiere este artículo no estarán subordinados al organismo en la venta de billetes, por lo que podrán realizar simultáneamente otras actividades y utilizar los servicios de una o varias personas que los auxilien, sin que por este hecho se establezca relación jurídica alguna entre dichos auxiliares y el propio organismo."

"Artículo 11.- Para obtener dotación de billetes los expendedores de carácter fijo y los vendedores ambulantes de billetes, deberán depositar su importe ante la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, o constituir las garantías que al efecto fije la Junta Directiva.

La propiedad de los billetes corresponderá a la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, mientras no se enajenen a terceros. Sin embargo, los referidos expendedores y vendedores se convertirán automáticamente en propietarios de los billetes que no logren enajenar, y cuya devolución al organismo no la efectúen dentro del plazo y forma que, con carácter general, establezca la Junta Directiva.

Dadas las características de los billetes de Lotería a que se refiere el artículo 8º de esta Ley, los expendedores y vendedores serán responsables de su pérdida, aun cuando ésta ocurra por caso fortuito o causa de fuerza mayor."

"ARTICULO 12.- La Lotería Nacional para la Asistencia Pública con el objeto de proteger su derecho sobre los billetes entregados a los expendedores de carácter fijo y a los vendedores ambulantes de billetes, de vigilar la adecuada venta de los mismos y de preservar el buen nombre y fama del organismo, estará facultada para vigilar y comprobar el debido cumplimiento de lo estipulado en los contratos que celebre con dichos expendedores o vendedores, en los que se podrá pactar, inclusive, los casos en que el organismo tendrá la administración temporal del expendio."

**"ARTICULO 13.-Las relaciones entre la Lotería Nacional para la Asistencia Pública y sus trabajadores se regirán por la ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado "B" del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**"ARTICULO 14.-La Lotería Nacional para la Asistencia Pública contará con las reservas suficientes para garantizar el pago de los premios que obtengan los billetes emitidos por el organismo, asimismo con las garantías que se destinarán a asegurar en todo tiempo su solvencia.**

Las reservas y garantías a que se refiere el párrafo anterior se constituirán y operarán conforme a lo dispuesto por el Artículo 6º fracción V."

#### **TRANSITORIOS.**

**"PRIMERO.- Esta Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."**

**"SEGUNDO.- Se abroga la Ley sobre la Lotería Nacional del 15 de enero de 1943 y las demás disposiciones que se opongan a la presente Ley."**

**"TERCERO.- Los vendedores ambulantes de billetes que reciben directamente del organismo billetes de Lotería para su venta, continuarán, gozando de los beneficios establecidos en el Decreto por el que se incorpora al Régimen obligatorio del Seguro Social a los vendedores ambulantes de billetes de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, de 10 de diciembre de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día siguiente.**

**Esta Ley orgánica, es de 21 de noviembre de 1984."**

Como podemos observar se trata de un ordenamiento jurídico que en pocas disposiciones trata de explicar la razón de existir de la Lotería Nacional y del respeto a los derechos laborales con que cuentan los trabajadores de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

A continuación, estudiaremos el Reglamento Interior de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 24 de julio de 1985.

#### **CAPITULO I.- De las Disposiciones Generales.**

**Artículo 1º.- La Lotería Nacional para la Asistencia Pública es un Organismo Descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en la Ciudad de México, Distrito Federal.**

En este numeral se habla de la naturaleza jurídico administrativa del organismo objeto de nuestra investigación.

**Artículo 2º.- El presente Reglamento tiene por objeto determinar la organización estructural y funcional de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, con base en la cual llevará a cabo sus actividades en cumplimiento del objeto que se establece en su Ley Orgánica.**

**Siempre que en este Reglamento se haga mención de "La Entidad", "El Organismo" o "La Institución", deberá entenderse que se trata de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.**

**Artículo 3º.- Se considerarán ingresos de la Entidad, de los que señala el artículo 3º fracción V de su Ley Orgánica, entre otros, los siguientes:**

**I.- Los premios y reintegros que correspondan a billetes de lotería que no se logren vender a terceros, salvo el premio mayor, el que se repartirá en la forma que se determine en las Bases específicas de cada tipo de sorteos.**

**II.- Los premios y reintegros a los billetes emitidos que, habiéndose vendido, no hayan sido cobrados por los tenedores de dichos billetes, una vez transcurrido el término de prescripción respectivo.**

**Artículo 4º.- Los recursos que en los términos del artículo 2º de la Ley Orgánica de la Institución ésta deba enterar a la Tesorería de la Federación para el cumplimiento de su destino específico, serán remitidos a dicha Dependencia de conformidad con el procedimiento que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y conforme a las demás disposiciones legales aplicables.**

## **CAPITULO II.- De la Junta Directiva**

**Artículo 5º.- La Junta Directiva estará integrada por seis miembros y será presidida por el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siendo los demás integrantes de la misma los titulares de las Secretarías de Gobernación, de Programación y Presupuesto y de Salud y dos personas designadas por el Presidente de la República, una de las cuales fungirá como Director General.**

**En las ausencias del Presidente, la Junta Directiva será presidida por los Secretarios de Estado miembros de la misma en el orden antes establecido. En ausencia de tales miembros propietarios, los suplentes que designen presidirán las sesiones en el orden señalado con anterioridad.**

**Artículo 6º.- Conforme a lo dispuesto por el artículo 6º de la Ley Orgánica, corresponde a la Junta Directiva:**

**I.- Aprobar la organización estructural y funcional de la Institución expidiendo al efecto su Reglamento Interior;**

**II.- Aprobar, supervisar y evaluar los programas del organismo;**

**III.- Aprobar los anteproyectos de presupuesto anual de ingresos y de egresos;**

**IV .-Aprobar las bases para la realización de las distintas clases de sorteos;**

**V.-Aprobar la constitución y los incrementos de las reservas y garantías, así como las bases para su operación, de conformidad con las autorizaciones que al efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;**

**VI.- Determinar las garantías que deben constituir los expendedores de carácter fijo y los vendedores ambulantes de billetes, a efecto de obtener la dotación de billetes correspondiente;**

**VII.- Aprobar los calendarios semestrales de sorteos y el reparto de premios de los mismos;**

**VIII.- Analizar y aprobar, en su caso, el informe anual de actividades y de resultados que rinda el Director General;**

**IX.- Aprobar las bases para la devolución de los billetes que no logren enajenar los expendedores de carácter fijo o los vendedores ambulantes de billetes; y**

**X.- Ejercer las demás atribuciones que le correspondan conforme a las leyes.**

**Artículo 7º.- La Junta Directiva se reunirá en sesiones ordinarias cuando menos cada dos meses, y en sesiones extraordinarias siempre que lo considere conveniente su Presidente.**

**A estas sesiones asistirán los comisarios que, en los términos del artículo 4º de la Ley Orgánica de la Entidad, designen las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación.**

**Las reuniones versarán sobre los puntos de la orden del día que se incluyan en la convocatoria respectiva, considerándose válidas las sesiones con la asistencia de cuando menos cuatro de los miembros de la Junta.**

**Las decisiones se tomarán por mayoría de votos y en caso de empate su Presidente tendrá voto de calidad.**

**Artículo 8º.- La Junta Directiva, para el desarrollo de sus funciones, designará un Secretario para que la auxilie; tendrá carácter de fedatario en las sesiones, en la**

votación sobre deliberaciones de asuntos planteados y en los actos y acuerdos de este órgano colegiado, y será el encargado de convocar a las sesiones de la Junta.

**Artículo 9º.-** De cada sesión de la Junta Directiva se levantará acta que será firmada cuando menos por el Presidente y Secretario de la misma. En dicha acta deberá indicarse la fecha y tipo de sesión, los asuntos tratados, las discusiones y comentarios relevantes y los acuerdos aprobados por la Junta.

### **CAPITULO III.- Del Director General.**

**Artículo 10º.-** En los términos de la Ley Orgánica de la Entidad, corresponde al Director General:

**I.-** Dirigir, administrar y representar legalmente al Organismo, para lo cual estará investido de las siguientes facultades:

a).- Las que corresponden a un mandatario general para pleitos y cobranzas con todas las facultades generales y especiales que requieran cláusula especial conforme a la Ley.

b).- Las inherentes a un mandatario general para administrar bienes y derechos con toda clase de facultades administrativas.

c).- Las derivadas de un mandato general para ejercer actos de dominio, tanto en lo relativo a adquirir y enajenar bienes, cuanto para hacer toda clase de gestiones a fin de defenderlos.

d).- La especial derivada del artículo 9º de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito para suscribir títulos.

e).- Las que se requieran para presentar denuncias o querellas, desistirse de las mismas, otorgar perdón, constituirse en coadyuvante del Ministerio Público, así como para promover juicio de amparo y desistirse del mismo.

**II.-** Nombrar al personal de la Entidad;

**III.- Elaborar y proponer a la Junta Directiva los programas y presupuestos del organismo;**

**IV.- Rendir a la Junta Directiva un informe anual de actividades y de resultados, y los demás informes que la propia Junta determine.**

El informe anual será presentado a más tardar el último día del mes de febrero que corresponda y una vez aprobado, deberá publicarse.

**V.- Llevar a cabo todos los actos necesarios para el cumplimiento de los objetivos del organismo, que no queden reservados conforme a esta Ley a la Junta Directiva; y**

**VI.- Las demás atribuciones de administración que le otorgue la Junta Directiva.**

**Artículo 11º.- El Director General podrá delegar parcialmente las facultades anteriormente enumeradas en favor de servidores subalternos, de acuerdo a su ámbito de competencia.**

Asimismo, podrá sustituir parcialmente las facultades de representación enumeradas en la fracción I del artículo anterior, en las personas que juzgue pertinente, con excepción de las relativas a actos de dominio sobre muebles propiedad de la Institución, facultad que será indelegable y exclusiva del mismo.

#### **CAPITULO IV - De los Sorteos.**

**Artículo 12º.- Los sorteos que para el cumplimiento de su objeto lleve a cabo la Institución, se registrarán por las bases que para cada tipo de los mismos dicte la Junta Directiva, las que se darán a conocer al público a través del Diario Oficial de la Federación y otros medios de difusión que acuerde el Director General. En las referidas bases se señalarán las reglas para los repartos de premios de los sorteos respectivos.**

**Artículo 13º.- La Institución sólo dejará de pagarlos premios y reintegros al tenedor de un billete agraciado en algún sorteo de los que verifique, cuando medie orden judicial en la que el Juez Competente de que se trate prohíba a la Entidad el pago del premio respectivo.**



**Artículo 14º.-** Los billetes de lotería que emita la Entidad para la participación de sus tenedores en los sorteos respectivos se dividirán en tantas series y fracciones como acuerde la Junta Directiva. Dichas fracciones contendrán las características que se determinen en las bases de cada tipo de sorteo.

**Artículo 15º.-** Los derechos al cobro de premios y reintegros, resultantes de los sorteos celebrados, prescribirán en un año contado a partir del día siguiente al de la fecha de la celebración del sorteo de que se trate.

Para efectos de la prescripción antes referida se considerarán años calendario y el término concluirá a las 12 horas del día siguiente. En caso de que el último día de vigencia de derechos fuere inhábil, se correrá el término al siguiente día hábil.

**Artículo 16º.-** Los calendarios de los sorteos serán aprobados semestralmente por la Junta Directiva y se darán a conocer con anticipación a su vigencia, quedando facultada la Junta Directiva para introducir en los mismos los cambios que estime convenientes.

#### **CAPITULO V .-De la Organización Interna.**

**Artículo 17º.-** La Lotería Nacional contará para el estudio, planeación, despacho y ejecución de los actos y asuntos que le competen, con los Órganos y Unidades Administrativas, Operativas, de Asesoría y Comités de Apoyo que establezca el Director General, conforme a los organigramas aprobados por las Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Programación y Presupuesto.

Asimismo, la Entidad contará con las sucursales que el Director General estime necesario establecer en aquellas ciudades de la República que por su importancia conforme al volumen de billetes que ahí se vendan, lo requieran. Para la creación de una nueva unidad administrativa que modifique el organigrama aprobado, se requerirá la previa aprobación de la Junta Directiva, a propuesta del Director General de la Entidad.

#### **CAPITULO VI.- De la Relación Entre la Entidad y Quienes le Auxilian en la Distribución y Venta de Billetes**

**Artículo 18º.-** La distribución y venta de los billetes que participen en los sorteos que la Institución lleve a cabo, se hará directamente por la Lotería Nacional a través de sus oficinas centrales o sucursales, o por cuenta de ésta, por medio de expendedores de carácter fijo o vendedores ambulantes con quienes contrate una o ambas actividades.

Los referidos expendedores y vendedores no estarán subordinados al Organismo en la distribución y venta de billetes ni sujetos a horarios o lugares determinados de venta quedando facultados para llevar a cabo simultáneamente otras actividades y auxiliarse de una o varias personas, con las obligaciones que contraigan en los contratos mercantiles de expendio que, en su caso, suscriban con la Institución.

A falta de tales contratos, los expendedores y vendedores ambulantes de billetes realizarán la venta de billetes de lotería de conformidad con las reglas generales que al efecto apruebe la Junta Directiva de la Institución, siempre con las características mencionadas en el párrafo anterior.

#### **CAPITULO VII.- De las Relaciones Entre la Lotería y sus Trabajadores.**

**Artículo 19º.-** Conforme a lo dispuesto en su Ley Orgánica, las relaciones entre la Lotería Nacional y sus trabajadores se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### **CAPITULO VIII.- De las Reservas y Garantías**

**Artículo 20º.-** La Institución contará con las reservas y garantías que conforme a las autorizaciones que al efecto expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, determine la Junta Directiva, la que señalará, también con la autorización de la referida Secretaría, sus incrementos y bases para su operación.

#### **ARTICULOS TRANSITORIOS**

**PRIMERO.-** Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente. El Reglamento Interno de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública y del Funcionamiento Interior de su Consejo de Administración, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de noviembre de 1940 se continuará aplicando en todo lo que no se oponga a este ordenamiento.

**SEGUNDO.-** El presente Reglamento entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Acto seguido estudiaremos las Bases Generales de Sorteos.

#### **CAPITULO I.- De Las Disposiciones Generales**

**PRIMERA.-** La Lotería Nacional para la Asistencia Pública en cumplimiento del objeto que se determina en su Ley Orgánica, celebrará sorteos con premios en efectivo, que se regirán por lo que disponen las presentes Bases y por las Bases especiales que, en su caso, se dicten para cada tipo de sorteos.

Siempre que en el curso de este documento se haga mención de "La Lotería", "La Entidad" o "La Institución" deberá entenderse que se trata del organismo público descentralizado denominado Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

**SEGUNDA.-** Los sorteos se llevarán a cabo en público, con la asistencia del Director General de "La Lotería" o de la persona que al efecto éste designe, representantes de la Contraloría Interna, de la Dirección de Comercialización, del Departamento Jurídico de la propia Institución, así como de un interventor de la Secretaría de Gobernación, quienes darán fe de la validez y de la legalidad de los sorteos.

Las fechas y horas en que se lleven a cabo los sorteos serán determinadas por la Junta Directiva de "La Lotería" conforme al calendario semestral que apruebe la propia Junta.

Cualquier modificación que acuerde la Junta Directiva a estos calendarios, será dada a conocer previamente a la verificación de los sorteos.

**TERCERA.-** Los billetes de Lotería son, documentos al portador que en los términos del artículo 6° de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, sirven únicamente para identificar a su tenedor como participante en el sorteo señalado en los mismos billetes.

**CUARTA.-** "La Lotería" emitirá billetes como títulos representativos de la participación de sus tenedores en los sorteos que celebre, los que se dividirán en tantas series y fracciones como acuerde la Junta Directiva, debiendo contener dichas fracciones los siguientes datos:

- a) El nombre de la Institución;
  - b) El número del billete;
  - c) El número de la fracción ;
  - d) La contraseña de validación;
  - e) El número y clase de sorteo;
  - f) La fecha en que éste debe celebrarse ;
  - g) El importe del premio principal por serie;
  - h) El importe de la fracción;
  - i) Serie a la que pertenece;
  - j) El número de billetes por serie;
  - k) El término de prescripción; y
- l) Las firmas en facsímil de los CC. Presidente y Secretario de la Junta Directiva y del C. Director General.

**QUINTA.-** El pago de los premios y reintegros obtenidos en cada sorteo se efectuará únicamente contra la presentación y entrega material de los billetes

premiados, o con derecho a reintegro, en su caso. Al hacerse ese pago se retendrá el importe de los impuestos que determine la Ley de la materia y se identificará al tenedor o a los tenedores de los billetes, cuándo se trate del premio principal y cuando también así lo juzgue oportuno la Dirección General de "La Institución". Tratándose también del premio principal de cada sorteo, se exigirá un recibo del agraciado o agraciados, de acuerdo con las formas oficiales, que proporcione "La Lotería".

Sólo dejarían de pagarse los premios y reintegros obtenidos por los billetes que emita "La Institución", en virtud de orden judicial en la que el juez competente prohíba a "La Entidad" el pago respectivo.

**SIXTA.** -Los derechos al cobro de los premios y reintegros resultantes de los sorteos celebrados, prescribirán en un año contado a partir del día siguiente al de la fecha de celebración del sorteo de que se trate.

Para efectos de la prescripción antes referida se considerarán años calendario y el término concluirá a las 12 horas del día siguiente. En caso de que el último día de vigencia de derechos fuere inhábil, se correrá el término al siguiente día hábil.

## **CAPITULO II.- De Los Sorteos Ordinarios.**

**SÉPTIMA.-** Se entiende por sorteos ordinarios aquellos que se llevan a cabo mediante el instrumental y procedimiento que a continuación se describen:

### **I.- Instrumental**

**A).-** Una esfera transparente que se accione mecánicamente para girar sobre su eje, que albergue las bolitas que lleven impresas, en forma individual, el número de cada uno de los billetes que participen por serie en el sorteo de que se trate.

**B).- Una esfera transparente de menor tamaño que la anterior, que se accione manualmente y que contenga , las bolitas que lleven impresas, en forma individual, cada uno de los premios directos a repartir por serie en el sorteo de que se trate.**

## **2.- Procedimiento de Sorteo.**

Una vez que las esferas anteriormente mencionadas se hagan girar en la forma que señalan las Bases duodécima y décima- tercera de este documento, la asignación de los premios directos se hará mediante la extracción de una bolita de la esfera "A" correspondiendo al número de billete en ellas impreso, el premio que en simultánea extracción se haga de la esfera "B", y así sucesivamente.

Los premios indirectos, se determinarán en la forma que se precisa en la Base novena de las presentes Bases.

**OCTAVA.-** Los sorteos ordinarios, según lo determine la Junta Directiva, podrán ostentar diversas denominaciones, de acuerdo con el número de billetes que en él participen, sus tipos especiales de reparto, montos de emisión, y las demás características especiales que revistan.

**NOVENA.-** En cada sorteo se hará un reparto de premios y reintegros por serie, equivalente cuando menos al 65% del valor de la emisión de billetes de dicha serie.

Este reparto será aprobado por la Junta Directiva y comprenderá:

**1.-** Un premio mayor equivalente cuando menos a diez mil veces el importe de cada uno de los billetes de que conste la serie.

**2.-** Un segundo premio equivalente cuando menos mil veces el importe de cada uno de los billetes de que conste la serie.

**3.- Podrá incluirse en el reparto un tercer premio principal, equivalente a cuando menos quinientas veces el importe de cada uno de los billetes de que conste la serie, en los casos en que se incluyan en el reparto tres reintegros.**

**4.- Premios directos cuyo número no será inferior al 1% del total de billetes emitidos por serie.**

**5.- Premios por terminación a los billetes cuyos últimos cuatro, tres y dos dígitos resulten iguales al del que obtenga el premio mayor y a aquellos cuyos cuatro últimos dígitos, sean iguales al del segundo premio.**

**6.- Premios por aproximación a los números inmediatos anterior y posterior al premio mayor, segundo premio y tercer premio principal en su caso ya todos los números comprendidos dentro de la centena del premio mayor, segundo y tercer premio principales, en su caso.**

**Cuando el número que obtenga cualesquiera de los premios principales, termine en doble cero (00), los premios correspondientes alas 97 aproximaciones, se repartirán entre los 97 números anteriores ala aproximación inmediata anterior de dichos premios.**

**Cuando el número que obtenga cualesquiera de los premios principales, termine en cero uno (01), los premios correspondientes a las 97 aproximaciones, se repartirán entre los 97 números que sigan al inmediato posterior de dichos premios .**

**Cuando el número 1, o sea, el primero de la emisión, obtenga un premio principal, la aproximación inmediata anterior corresponderá al último número de la emisión.**

**Cuando el último número de la emisión obtenga un premio principal, la aproximación inmediata posterior recaerá en el o sea, el primer número de la emisión.**

**7.- Reintegro a los billetes cuyo último dígito (unidad), sea igual al último dígito (unidad) del que obtenga el premio principal, segundo premio y tercer premio**

principal, en su caso, excluyendo los números agraciados con premios por terminación.

**DÉCIMA.-** Si el billete que obtenga el premio principal no fuere vendido total o parcialmente, se repartirá el importe del premio que corresponda a dicho billete o a la parte no vendida de él, entre los tenedores de los billetes cuyos tres últimos dígitos sean iguales a los últimos tres del número premiado, con exclusión de éste.

En los casos en que el billete que obtenga el premio principal en un sorteo con dos o más series en su emisión no fuere vendido, el premio correspondiente a la serie o series no vendidas, se distribuirá entre los tenedores de los billetes beneficiados a que se refiere el párrafo anterior, que correspondan a la misma serie o series del billete que haya obtenido el premio principal y que no se hubiera vendido.

En todo caso, los pagos se efectuarán previa retención de los impuestos que determinen las leyes.

**UNDÉCIMA.-** El día señalado para la celebración de un sorteo, el Departamento de Sorteos colocará en exhibición a las 8:00 horas, los ábacos que contengan en secuencia las bolitas del material, peso y tamaño que apruebe el Director General, con los números grabados correspondientes a los billetes que la Institución emitió y distribuyó previamente para dicho sorteo.

El Departamento de Seguridad y Comunicaciones, tendrá bajo su custodia a partir de la hora mencionada estos ábacos y permitirá que toda aquella persona interesada visite el salón de sorteos en horas hábiles y observen las bolitas. Cada ábaco estará protegido con un candado que asegure las varillas que contengan las bolitas y estará amparado por una tarjeta de responsabilidad que señale el sorteo a que se refiere, la fecha, el número de bolitas a jugar, el número del ábaco, así como la numeración progresiva de bolitas que contenga ese mismo ábaco. Esta tarjeta de responsabilidad deberá ser firmada por el empleado que la llenó y el que revisó el ábaco.



Una vez vaciados los ábacos como se señala en el artículo siguiente, se retirarán las tarjetas de responsabilidad, mismas que serán acomodadas en orden progresivo hasta completar la totalidad de los números participantes y se conservarán en un archivo especial bajo la custodia del personal que determine el Director General.

**DUODÉCIMA.-** Una hora antes de la señalada para que tenga verificativo el sorteo, se procederá al vaciado de los ábacos que contengan las bolitas con los números de la emisión de billetes a jugar en la esfera grande " A " y hecha esta operación, se procederá a girar dicha esfera durante un tiempo mínimo de treinta minutos, para revolver las bolitas.

Asimismo, deberá colocarse antes del sorteo en el propio Salón, una pizarra en donde se anotarán los premios principales y los premios directos de mayor monto a repartir, y en la que se irán anotando los números agraciados conforme vayan siendo cantados.

**DÉCIMA TERCERA.-** Quince minutos antes del inicio del sorteo, se abrirán los ábacos que contengan los números de los premios directos a repartir y se procederá a su vaciado en la esfera chica " B " , misma que se hará girar por un tiempo mínimo de diez minutos, a fin de mezclar las bolitas de números de premios, hasta el inicio del sorteo.

**DÉCIMA CUARTA.-** Concluidos los actos de preparación del sorteo, se quitarán los candados que cierran las válvulas de salida de las bolitas de cada esfera y se empezarán a accionar en primer término la esfera de números "A" y en segundo la de premios "B".

Un equipo compuesto por diez o más "niños gritones", se turnará en grupos de cinco durante el transcurso del sorteo, para extraer simultáneamente de ambas esferas, bolitas correspondientes a los billetes participantes ya los premios directos.

La persona que presida el sorteo, dará el timbrazo de iniciación, procediendo los "niños gritones" a hacer la extracción como se indica en el párrafo anterior .

En el orden que sean extraídas las bolitas de ambas esferas, se colocarán como el azar determinó, en un ábaco situado entre ambas esferas, de tal suerte que los señores auditores que toman nota de los números agraciados y los premios directos que les correspondan, puedan cerciorarse de que fueron debidamente cantados por los "niños gritones". Tratándose de los premios principales, el número de billete agraciado se gritará dos veces y se repetirán sus dígitos claramente, antes de su inserción en la varilla respectiva del ábaco central.

**DÉCIMA QUINTA.-** Al concluir el sorteo, se levantará acta en la que se harán constar los números y premios correspondientes, misma que deberá ser suscrita por los miembros del Presidium, señalados en la Base segunda, párrafo primero de estas Bases.

Estas Bases Generales de Sorteos de la Lotería Nacional. Publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 21 de noviembre de 1985, funcionan perfectamente, lo cual le otorga importante credibilidad al organismo en estudio.

Siguiendo con el estudio de las disposiciones jurídicas aplicables a la Lotería Nacional de Asistencia Pública, a continuación realizaremos un estudio breve de la Ley Federal de las Entidades Públicas Paraestatales:

**"Artículo 1. La presente Ley, Reglamentaria en lo conducente del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.**

Las relaciones del Ejecutivo Federal, o de sus dependencias, con las entidades paraestatales, en cuanto unidades auxiliares de la Administración Pública Federal, se sujetarán, en primer término, a lo establecido en esta Ley y sus disposiciones reglamentarias y, sólo en lo no previsto, a otras disposiciones según la materia que corresponda."

**"Artículo 2. Son entidades paraestatales las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal."**

La Lotería Nacional para la Asistencia Pública es una entidad paraestatal.

**"Artículo 3. Las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía, se regirán por sus leyes específicas.**

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Procuraduría Agraria y la Procuraduría Federal del Consumidor, atendiendo a su objetivo y a la naturaleza de sus funciones, quedan excluidas de la observancia del presente ordenamiento."

La Lotería Nacional para la asistencia Pública se rige por su ley específica.

**"Artículo 5. El Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y los demás organismos de estructura análoga que hubiere, se seguirán rigiendo por sus leyes específicas en cuanto a las estructuras de sus órganos de gobierno y vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que no se oponga a aquellas leyes específicas se sujetarán a las disposiciones de la presente Ley.**

Aquellas entidades que además de Órgano de Gobierno, Dirección General y Órgano de vigilancia cuenten con patronatos, comisiones ejecutivas o sus equivalentes, se seguirán rigiendo en cuanto a estos órganos especiales de acuerdo a sus leyes u ordenamientos relativos."

Este numeral es perfectamente aplicable a la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

**"Artículo 14. Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:**

**"I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;**

**"II. La prestación de un servicio público o social; o**

**III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social."**

Este artículo, se ajusta perfectamente a la actividad de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

**"Artículo 21. El Director General será designado por el Presidente de la República, o a indicación de éste a través del Coordinador de Sector por el Órgano de Gobierno, debiendo recaer tal nombramiento en persona que reúna los siguientes requisitos:**

**"I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;**

**"II. Haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio, cuyo ejercicio requiera conocimientos y experiencia en materia administrativa; y**

**III. No encontrarse en alguno de los impedimentos que para ser miembro del Órgano de Gobierno señalan las fracciones II, III, IV y V del artículo 19 de esta Ley."**

El numeral transcrito tiene vigencia en la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

Igualmente es aplicable a la Lotería Nacional para la Asistencia Pública la Ley Federal de Juegos y Sorteos, en los siguientes numerales.

**"Artículo 1. Quedan prohibidos en todo el territorio nacional, en los términos de esta ley, los juegos de azar y los juegos con apuestas."**

**"Artículo 3. 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 cualquiera clase; así como de los sorteos, con excepción del de la Lotería Nacional, que se regirá por su propia ley."**

**"Artículo 4. 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."**

**"Artículo 5. 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 permisionarios, 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."**

**"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."**

### **CAPÍTULO 3.**

## **NATURALEZA JURÍDICA DE LA LOTERÍA NACIONAL A LA LUZ DE LAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.**

### **3.1 ORGANISMO CENTRALIZADO.**

Se pueden encontrar los antecedentes históricos de esta institución en la monarquía absolutista de fines de la Edad Media. Bajo este régimen la autoridad real se esforzó por concentrar el máximo de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) en detrimento del poder que en un tiempo llegaron a ejercer los señores feudales.

Esta tradición fue trasladada a nuestro país con la llegada de los españoles. El régimen colonial se caracterizó entre otras cosas por someter las decisiones de mayor trascendencia para la vida de la Colonia y sus habitantes a la autoridad real.

De esta manera desde la metrópoli se decidía el destino de la Colonia. Por lo que se refiere a la organización y funcionamiento de autoridades coloniales éstas obedecían igualmente a un esquema centralizado en donde la máxima autoridad la ejercía el virrey a nombre de la Corona.

Al triunfo del movimiento independentista bajo el régimen de la Constitución de 1824 se adopta el sistema federal como forma de gobierno.

Esta situación implica ya en principio, descentralización del poder que se distribuye ahora entre los niveles federal, estatal y municipal.

En 1836 se adopta con la Constitución llamada de las Siete Leyes, un esquema centralista, que en 1847, a través del Acta de Reformas que restablece el orden constitucional de 1824, cede definitivamente su lugar al sistema federal instaurado por la Constitución del mismo año, y que hubo de ser ratificado por la

Constitución de 1857. Por lo que se refiere al aspecto administrativo, la administración pública federal ha seguido una tendencia centralista con una mayor o menor intervención legislativa en el control y vigilancia de su actividad.

Paradójicamente, bajo el imperio de la Constitución de 1857, instrumento que se caracterizó por la preeminencia del poder legislativo sobre el ejecutivo, el país vivió un régimen marcadamente centralista, bajo la autoridad del general Porfirio Díaz.

La Constitución de 1917, al igual que su antecesora, adopta el sistema federal como forma de gobierno asociado a un régimen presidencialista. Esta última característica implica la concentración de facultades en favor del Poder Ejecutivo Federal que se ejerce de manera unipersonal.

Para el maestro Miguel Acosta Romero:

**“La centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico, a partir del presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.”<sup>43</sup>**

Por su parte Gabino Fraga considera que:

**“Existe el régimen de centralización administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden,**

---

<sup>43</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Acto Administrativo. Editorial Porrúa. 4ª Edición. México Distrito Federal 1984. Pág. 78.

**los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades.**

**La centralización administrativa implica la unidad de mando y ésta se da a través de una relación jerárquica que une los órganos administrativos de las diversas categorías y los subordina a la autoridad central del presidente de la República.**

**Mediante dicha relación de jerarquía se explica cómo se mantiene la unidad del poder administrativo a pesar de la diversidad de los órganos que lo forman, la conservación de esa unidad está garantizada por la concentración del poder de decisión y del de mando.**

**La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles, pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la administración pública.”<sup>44</sup>**

La mayor parte de la doctrina coincide en considerar que la relación jerárquica implica una serie de poderes como son los siguientes: de decisión, de nombramiento, de mando, de revisión, de vigilancia, disciplina y para resolver conflictos de competencia.

---

<sup>44</sup> FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. 24ª Edición. México Distrito Federal 1996. Pág. 75.



El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que:

**"La administración pública federal será centralizada o paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso que distribuirá los negocios, del orden administrativo de la federación que estará a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos..."**

Asimismo, la propia disposición constitucional precisa que las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos.

Por su parte, el artículo 80 de la propia Constitución señala que:

**"El ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."**

Esta disposición significa que la administración pública federal está subordinada al presidente de la República, quien es la única autoridad facultada para ejercer el poder ejecutivo.

Cabe señalar que el presidente de la República es al mismo tiempo jefe de gobierno, jefe de Estado y jefe de la administración pública. De esta manera, las dependencias y entidades de la administración pública federal son colaboradores del presidente de la República y ejercen a su nombre las funciones administrativas que les encomienda la ley.

Así pues, el presidente de la República está facultado para, nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho al Procurador General de la República, al gobernador del Distrito Federal y al Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

De conformidad con las disposiciones constitucionales antes citadas, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reglamenta la estructura y funcionamiento de la administración pública federal, precisando que ésta se integra por dos grandes ramas: la centralizada y la paraestatal. En la primera categoría se encuentran la presidencia de la República, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República.

Esto significa que dentro de la administración pública federal, existe también un régimen descentralizado, integrado por entidades que guardan con el presidente de la República, una relación distinta a la jerárquica, gozando de personalidad jurídica y patrimonio propios.

En consecuencia, en México coexiste un principio de descentralización derivado del régimen federal (aspecto político), con un sistema administrativo centralizado en el que el presidente de la República concentra en su entorno un gran número de facultades y poderes.

En este sistema las secretarías de despacho y jefes de departamentos administrativos dependen jerárquicamente del titular del Poder Ejecutivo Federal, sin gozar de poderes o responsabilidades propias.

En otros países podemos encontrar sistemas políticos centralizados con sistemas administrativos que gozan de una mayor autonomía y responsabilidad que en el caso de México, tal es el caso de Francia.

La Constitución es el instrumento jurídico mediante el cual se precisa la actividad del Estado y se organizan los cuadros generales, políticos y administrativos, con ellos se cumplen los fines públicos.

El Derecho regula, en forma pormenorizada, la organización y actividad de los entes que forman la administración pública.

La tarea de esos órdenes es crear órganos, dotarlos de facultades, relacionarlos entre sí en estrecha vinculación y otorgarle la personalidad jurídica al Estado, que a su vez es creador de otras personalidades públicas menores, como medio de llevar a cabo la competencia que les ha sido asignada.

A decir de Fritz Fleiner:

**"Se llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas, y a éste fin, la ley ha instituido un mecanismo especial de cargos y de autoridades administrativas, asignándoles determinadas funciones.**

**Un órgano o cargo público está limitado por el Derecho Público al círculo de negocios de Estado que están agrupados en una unidad técnica. Si está dotado el órgano de un poder de coacción, entonces se llama en Alemania, una autoridad, lo mismo que su titular es una sola persona, que un conjunto de ellas".<sup>45</sup>**

Norberto Bobbio dice que:

**"Existe centralización cuando la cantidad de los poderes de los entes locales y de los órganos periféricos está reducida al mínimo indispensable para que estos puedan colocarse como entidades subjetivas de administración..."<sup>46</sup>**

Zanobini, citado por Andrés Serra Rojas, expresa:

<sup>45</sup> FLEINER, Fritz. Instituciones de Derecho Administrativo. Editorial Labor, Barcelona, España, 1933. Págs. 76 y 77.

<sup>46</sup> BOBBIO, Norberto. Diccionario de política. Tomo I. Siglo XXI editores. México Distrito Federal 1981. Pág. 528.

**“Estado centralizado es aquél en que el número de poderes concedidos a los órganos locales está reducido al mínimo absolutamente indispensable para que la administración local pueda desenvolverse...”<sup>47</sup>**

Según Carlos S. Faytt,

**“Hay centralización administrativa, cuando la actividad de los órganos que desempeñan la función ejecutiva responde a un centro de coordinación según los principios de unificación, y existe centralización cuando el gobierno central o nacional asume la dirección de los servicios públicos.”<sup>48</sup>**

Bartolomé Florini, en la Enciclopedia Jurídica Omeba expresa:

**“La administración pública debe realizar sus fines a través de los órganos coordinados que se manifiesten por medio de la acción normada de personas que actúan como agentes integrantes de la misma. Ésta actividad es substancialmente jurídica y responde a los fines de los distintos servicios públicos creados por normas positivas.**

**Este fundamento legal excluye que su gestión sea arbitraria y desordenada; por eso, sus órganos deben coordinar sus labores para cumplir sus fines en forma continua y regular.**

**La administración pública se define como actividad jurídica organizada para cumplir los fines públicos. No puede existir**

---

<sup>47</sup> Autor citado por SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Porrúa. 13ª. Edición. México Distrito Federal 1985. Pág. 471.

<sup>48</sup> FAYTT, Carlos S. Derecho Político. Abeledo Perrot. Buenos Aires, Argentina. 1962. Pág. 448.

**administración sin organización, como no puede existir tampoco actividad organizada sin órganos coordinados.**

**La organización de la administración pública se crea por las distintas normas de carácter legislativo y reglamentario, que regulan y establecen la forma, modo y competencia de la actividad de los distintos órganos."**<sup>49</sup>

En opinión de Andrés Serra Rojas

**"Habrá centralización administrativa cuando los órganos se encuentran en un orden jerárquico dependiente directamente de la administración pública, que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines. En su organización se crea un poder unitario o central que irradia sobre toda la administración pública federal."**<sup>50</sup>

El Maestro Rafael I. Martínez Morales, en el Diccionario Jurídico Harla, Volumen III, referente al Derecho Administrativo, respecto a la centralización administrativa establece:

**"La centralización es una forma de la organización administrativa en la cual los entes del poder ejecutivo se estructuran bajo el mando unificado y directo del titular de la administración pública.**

**"El tratadista uruguayo, Enrique Sayagués, dice que la centralización existe cuando el conjunto de órganos administrativos está enlazado bajo la dirección de un órgano central único.**

<sup>49</sup> Enciclopedia Jurídica OMEBA. Editorial Driskill. Tomo II. Buenos aires, Argentina. 1979. Pág. 945.

<sup>50</sup> Cfr. SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. Pág. 480.

**"La centralización implica concentrar el poder y ejercerlo por medio de la llamada relación jerárquica.**

**"Ese enlace de órganos y sus titulares con el jefe de gobierno, sigue una escala piramidal casi de tipo militar, ello permite una línea decisoria unificada, y en eso radica la primordial ventaja de esta forma de organización administrativa; además es por esa vía como la voluntad del órgano superior se impulsa hasta llegar al que la haga externar o ejecutar.**

**Se ha analizado cómo esta rigidez jerárquica tiende a atenuarse con la proliferación de determinados órganos colegiales".<sup>51</sup>**

Miguel Acosta Romero, nos explica, que la centralización

**"Es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico, a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución."<sup>52</sup>**

La centralización supone, en sus últimas consecuencias, que toda competencia pública ha de atribuirse al Estado, sin que quepa reconocer personalidad jurídica pública alguna distinta de la del propio Estado.

Centralizar administrativamente es reunir y coordinar facultades legales en un centro de poder o autoridad central superior, que en materia federal se otorgan exclusivamente a las altas jerarquías del poder ejecutivo federal, en

<sup>51</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Diccionario Jurídico Harla. Derecho Administrativo. México. Distrito Federal 1998. Pág. 21.

<sup>52</sup> Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría general del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1979. Pág. 84.

particular, al Presidente de la República que como jefe de la administración se encarga de ejecutar las leyes federales con la colaboración subordinada y dependiente de los demás órganos administrativos secundarios, sin que ellos tengan competencia o iniciativa propia para decidir, pero necesarios para preparar y ejecutar las decisiones administrativas.

Sergio Sandoval Hernández, en el Diccionario Jurídico Mexicano, considera que la centralización administrativa es la acción y efecto de centralizar, reunir en un centro común; tomar para sí el gobierno central toda la autoridad.

Sobre estas bases, y considerando los elementos que integran la figura de la centralización se pueden encontrar los antecedentes históricos de esta institución en la monarquía absolutista de fines de la edad media.

Bajo este régimen la autoridad real se esforzó para concentrar el máximo de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) en detrimento del poder que en un tiempo llegaron a ejercer los feudales.

Esta tradición fue trasladada a nuestro país con la llegada de los españoles. El régimen colonial se caracterizó, entre otras cosas, por someter las decisiones de mayor trascendencia para la vida de la colonia y sus habitantes a la autoridad real.

De ésta manera, desde la metrópoli se decidía el destino de la colonia, por lo que se refería a la organización y funcionamiento de las autoridades coloniales; éstas obedecían igualmente a un esquema centralizado en donde la máxima autoridad la ejercía el Virrey a nombre de la Corona.

Por lo que se refiere al aspecto administrativo, la administración pública ha seguido una tendencia centralista con una mayor o menor intervención legislativa, en el control y vigilancia de su actividad.

El mencionado Maestro Rafael I. Martínez Morales, señala que los poderes o facultades que se derivan de la relación jerárquica son estudiados con diversas variantes por los especialistas de Derecho Administrativo, y dicho autor considera que los poderes o facultades que el superior posee frente al subordinado, a efecto de permitir la unidad de la acción administrativa, son los siguientes:

- **Decisión.** Ésta potestad implica que el superior jerárquico puede tomar resoluciones para indicar en qué sentido habrá de actuar el órgano o funcionar el subordinado ante dos o más posibles caminos por elegir.
  
- **Nombramiento.** El superior puede valorar la aptitud de los candidatos o solicitantes a un empleo público y seleccionar al que considere más capaz mediante el otorgamiento respectivo, con lo que se establece una relación laboral entre el Estado y el servidor público.

Es pues, el superior jerárquico quien designa a los empleados subalternos conforme al sistema previsto en la ley. En el caso de servidores de confianza, aquél los puede remover libremente.

- **Mando.** Es la facultad de ordenar al inferior en que sentido debe conducirse en algún asunto; cómo habrá de emitir un acto administrativo.
  
- **Revisión.** Se pueden examinar los actos del subalterno, a efecto de corregirlos confirmarlos o cancelarlos. Ésta facultad se podrá ejercer en tanto el acto no sea definitivo; si se estuviera en presencia de un acto cuyo procedimiento de origen y exteriorización ha concluido, el superior podrá revisarlo sólo a petición del particular y conforme lo establezca la legislación.



- **Vigilancia.** Esto implica el control mediato o inmediato de la actuación del órgano inferior o del servidor público subalterno; inspeccionar su actuación con el fin de verificar que sea conforme a Derecho.
  
- **Disciplinario.** Es la posibilidad de sancionar el cumplimiento o el incumplimiento de las tareas asignadas al servidor público; éstas sanciones pueden ser, según la gravedad de la falta, amonestación verbal privada o pública, amonestación por escrito, suspensión temporal y cese.
  
- **Resolver conflictos de competencia cuando respecto a cierto asunto existe duda para determinar cuál es el órgano o funcionario es el legitimado para atenderlo y resolverlo, el superior jerárquico está investido de facultad o poder para decidir a cual de ellos le corresponde ese caso concreto.**<sup>53</sup>

En nuestra opinión, la centralización administrativa es la forma de organización, en la cual las decisiones las toma directamente el titular del poder ejecutivo, a las cuales se tienen que someter sus Inferiores jerárquicos.

### **3.2 ÓRGANO DESCENTRALIZADO.**

La descentralización se presenta cuando los órganos centrales del Estado tienen el mínimo de poder indispensable para desarrollar sus actividades.

---

<sup>53</sup> Cf. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Op. Cit. Págs. 21 y 22.

Igualmente podemos entender a la descentralización como una forma de organización administrativa en la cual se observa la privación de facultades deliberativas a los órganos periféricos.

Al lado de la centralización administrativa, sobrevive la descentralización; mediante normas legislativas y reglamentos se crean órganos administrativos a los que se les transfieren facultades de decisión y no solamente de ejecución o preparatorias.

Para Norberto Bobbio:

**“La descentralización implica la existencia de una pluralidad de niveles de decisión ejercibles autónomamente por cargos independientes del centro.**

**La descentralización tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la administración central.<sup>54</sup>**

Ernesto Flores Zavala, en relación con este tema nos dice lo siguiente:

**“La descentralización corresponde a una evolución, en la que se crean órganos separados del poder central para que realicen determinadas funciones.**

**“El gobierno posee originalmente toda clase de facultades, pero poco a poco, en la medida en que estas se multiplican, se atribuyen algunas a otros órganos.**

---

<sup>54</sup> Cfr. BOBBIO, Norberto, Op. Cit. Pág. 533.

**"En principio, a ciertos órganos que forman parte de la organización central del Estado se le transfieren poderes de administración. A ésta actividad se le llama desconcentración.**

**"Cuando la transferencia de poderes es más amplia, al grado de que se atribuyen al órgano en el que se delegan estas funciones personalidad jurídica y patrimonio propio, nos encontramos frente al fenómeno de la descentralización que puede ser de tres clases, como lo señala el Maestro Gabino Fraga: por región, por servicio o por colaboración.**

**"En el primer caso, se atribuye al órgano una competencia territorial, para que ejerza dentro de ella las funciones que se le asignan.**

**"En el segundo caso, las atribuciones tienen por objeto que ese órgano preste un servicio público concreto, bien sea en una pequeña circunscripción territorial o en una grande; y por colaboración existe cuando el órgano presta funciones de ayuda para la administración central, desconcentrada o descentralizada.**

**"La descentralización supone el otorgamiento de un gran número de facultades a un órgano al que además, se le dota de personalidad jurídica y patrimonio propio, sin que esto quiera decir una desvinculación total respecto de los organismos descentralizados.**

**Se distingue de la desconcentración, que en ésta última sólo le confían poderes de decisión a agentes locales del poder central,**

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**

**sin que llegue a dárseles ni personalidad jurídica ni patrimonio propio".<sup>55</sup>**

Consideramos estar en aptitud de explicar que la descentralización administrativa consiste en confiar determinadas actividades a órganos dotados de cierta competencia, que respecto al poder central no guardan una relación de jerarquización, sino que solamente tienen facultades de vigilancia y de nombramiento. Dichas facultades sobre los órganos descentralizados por el poder central, se reservan con el objeto de mantener la unidad de dicho poder, pues de lo contrario, si no existiera vínculo, dicho órgano se convertiría en otro poder.

Para Martínez Morales:

**La descentralización administrativa está reservada en cuanto a su expresión, para significar a determinados organismos del poder ejecutivo, con el cual guardan una relación indirecta.**

**La descentralización como forma de organización administrativa, surge de la necesidad de imprimirle dinamismo a ciertas acciones gubernamentales mediante el ahorro de los pasos que implica el ejercicio del poder jerárquico, propio de los entes centralizados.**

**En su surgimiento, influyó la incursión del Estado dentro de actividades industriales, financieras y comerciales, las cuales implicaban conferirle un matiz de empresa privada a las organizaciones encargadas de esas tareas.**

**En nuestro país, por iniciativa de Lucas Alamán, se crea en 1830 el primer órgano descentralizado: el Banco de Avío.**

---

<sup>55</sup> FLORES ZAVALA, Ernesto. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, México, Distrito Federal 1980. Págs. 43 y 44.

**Sin embargo, es en el periodo de consolidación de la República Mexicana, en el cual los entes descentralizados proliferan, principalmente, dentro de los ramos de las finanzas, los energéticos y las comunicaciones.**

**En la actualidad, la descentralización mexicana equivale a lo que la ley denomina administración pública paraestatal; ésta comprende organismos descentralizados en sentido estricto, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos los cuales presentan una serie de variantes.**

**La descentralización administrativa es una forma de organización de entes que pertenecen al poder ejecutivo, y los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas.**

**En la creación de esos órganos, el Estado puede recurrir a las figuras de Derecho Público o de Derecho Privado.**

**Según las leyes mexicanas, en el primer caso estaremos frente a organismos descentralizados, y en el segundo, ante empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.<sup>56</sup>**

Conforme al criterio dominante en materia administrativa, podemos señalar las siguientes características de los órganos descentralizados:

1. Son creados por Ley del Congreso o por Decreto del Presidente de la República.

---

<sup>56</sup> Cfr. MARTÍNEZ MORALES, Rafael L. Op. Cit. Págs. 66 y 67.

2. El orden jurídico les reconoce una personalidad jurídica propia distinta de la del Estado.
3. Dichos organismos cuentan con patrimonio propio.
4. Tienen autonomía jerárquica con respecto al órgano central.
5. Realizan una función administrativa, en virtud de que sus cometidos tienen esa característica.
6. Existe un control o tutela por parte del Estado respecto a estos órganos.

### 3.3 ÓRGANO DESCONCENTRADO.

La desconcentración administrativa significa la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o un poder de trámite, de decisión, ejercido por los órganos superiores, disminuyendo relativamente, la relación de jerarquía y subordinación.

Juan Luis de la Vallina Velarde, en su estudio sobre la desconcentración administrativa, considera que:

**“Podemos entender a esta forma de organización administrativa, aquella en la cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia o uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma.”<sup>57</sup>**

---

<sup>57</sup> Autor citado por SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. Pág. 544.

Del anterior concepto, puede concluirse que para la existencia del principio de desconcentración dentro de la administración pública, será necesaria la concurrencia de los siguientes elementos:

- 1.- La atribución de una competencia en forma exclusiva.
- 2.- A un órgano que ocupe la cúspide de la jerarquía, pero que esté encuadrado dentro de la misma.
- 3.- Un ámbito territorial dentro del cual el órgano ejerza la competencia que le es atribuida.

Rafael I. Martínez Morales, establece que:

**La desconcentración es una de las formas de organización administrativa; modo de estructurar los entes públicos en su dependencia con el jefe del ejecutivo. Implica una manera de diluir el poder y la competencia en los subordinados para despachar asuntos.**

**Los entes desconcentrados forman parte de los órganos centralizados, por lo tanto no llegan a tener personalidad jurídica propia.**

**La desconcentración administrativa, consiste en una forma de organización en la que los entes públicos, aún cuando dependen jerárquicamente de un órgano centralizado, gozan de cierta autonomía técnica y funcional.**

**Ejemplos de órganos desconcentrados, son el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, el Instituto Politécnico Nacional entre otros.<sup>58</sup>**

La distinción entre descentralización y desconcentración, la podemos observar entre otros aspectos, que el órgano descentralizado goza de autonomía orgánica y patrimonio propio, NO DEPENDE DE NINGÚN ORGANISMO CENTRALIZADO, en tanto el órgano desconcentrado, GENERALMENTE DEPENDE DE UN ENTE CENTRALIZADO O DESCENTRALIZADO, careciendo el desconcentrado de patrimonio propio.

Las características de los órganos desconcentrados son:

- 1.- Forman parte de la centralización administrativa.
- 2.- Mantienen liga jerárquica con algún órgano centralizado.
- 3.- Poseen cierta libertad en su actuación técnica.
- 4.- Debe ser un instrumento de Derecho Público el que los cree, modifique o extinga.
- 5.- Cuenta con competencia limitada a cierta materia o territorio.
- 6.- No tienen personalidad jurídica propia.

---

<sup>58</sup> Cfr. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Op. Cit. Págs. 70 y 71.



### 3.4 ANÁLISIS PERSONAL.

En principio, como conclusión de nuestra parte, podemos considerar que la **LOTERÍA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA ES UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO, POR REUNIR LAS CARACTERÍSTICAS SEÑALADAS PARA LOS ENTES DE ESTA NATURALEZA JURIDICO ADMINISTRATIVA.**

Descentralización para el derecho administrativo es una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, y responsables de una actividad específica de interés público. A través de esta forma de organización y acción administrativas, que es la descentralización administrativa, se atienden fundamentalmente servicios públicos específicos. Aunque la multiplicación creciente de los fines del Estado, particularmente de orden económico, es forma jurídica que también se utiliza para actividades estatales de otros propósitos públicos.

En la doctrina mexicana se aceptan en general dos clases de descentralización administrativa: por servicio y por región. La primera caracterizada por organismos creados para prestar determinados servicios públicos (Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, Instituto Mexicano del Seguro Social, Universidad Nacional Autónoma de México) y la segunda, por organismos instituidos para atender y satisfacer las necesidades públicas de una región, como es el municipio.

Por nuestra organización jurídico-política de gobierno, se impone referirse a tres entes: federación, estados y municipios, estos últimos son más bien un caso de descentralización política y no administrativa.

En Francia, es distinto. Cuenta con un gobierno y una administración de índole centralista, que permite la congruencia de una descentralización administrativa regional. Limitado a su contenido esencial, el término descentralización, evoca la idea de una colectividad local que, si bien englobada en otra colectividad más amplia, se administra ella misma administra por sí sus propios negocios". Admite por supuesto la descentralización por servicio, de prolífica tradición.

Típica descentralización administrativa lo es en México, la llamada por servicio, de la que se ocupan las siguientes líneas.

Es esencial en los organismos descentralizados su separación de la administración central, no estar sujetos a las decisiones jerárquicas de ésta. Es una separación orgánica, administrativa y técnica a la vez, que en la medida que se pierde de derecho o de hecho, en la misma se irá perdiendo la fisonomía y la existencia jurídica real de la descentralización administrativa. Dotar de personalidad jurídica y patrimonio propios, a los entes descentralizados es una forma de asegurar en parte esa autonomía, pero falta su autonomía económica consistente en la libre disposición de los bienes que forman su patrimonio y en la aprobación y ejecución que hagan de su presupuesto sin injerencia de ninguna autoridad central. Además, es necesario que políticamente así suceda y se respete.

En la vida real, los organismos descentralizados en México gozan de una autonomía sumamente precaria. A veces la ley así lo declara y otorga, pero con su texto la desvirtúa y la política también a menudo la resta o la aniquila.

Es difícil encontrar un organismo descentralizado autónomo. La observación que hicimos en otra ocasión al comentar el texto de la ley de control de 1965, se conservó cierta ante el texto legal de 1970 que le sucedió, y lo es todavía ante el

de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP) (DO 14-V-1986) y su aplicación: "la descentralización se está centralizando".

Aunque la nueva Ley Federal, proclama la "autonomía de gestión" para todas las entidades paraestatales, los severos controles a que las sujeta hacen pensar lo contrario. A los controles existentes hasta 1986, ejercidos por varias secretarías: Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Urbano y Ecología, Programación y Presupuesto, Coordinadora del Sector, se suma el de la Contraloría General de la Federación con dos graves instrumentos: el Comisario Público Propietario y las visitas y auditorías que podrá llevar a cabo sobre todas las entidades.

Primero se crearon los organismos descentralizados, siguiendo la experiencia del derecho administrativo francés, y luego vino su caracterización general en la ley. Muy distante ésta de la que concibió la doctrina mexicana.

Tres requisitos exigieron sustancialmente, para que pudiera existir un organismo descentralizado: a) que sea creado por la ley del Congreso de la Unión o por decreto del ejecutivo federal; b) su patrimonio, constituido total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgué el gobierno federal o con el rendimiento de un impuesto específico, y c) su objeto o fines, sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social .

Al entrar en vigor la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se agregó otro requisito que ninguna de aquellas tres leyes previeron: personalidad jurídica.

Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Es decir, deben contar con "personalidad jurídica" expresamente reconocida al crearse.

Para nosotros, desde que se constituye, por ley o por decreto, el organismo descentralizado es ya persona moral, por el hecho mismo de su constitución legal.

El único carácter que los separa de la administración central es su personalidad jurídica propia. Todo parece indicar que el legislador federal ha diseñado como organismo descentralizado, a un organismo público, con personalidad jurídica propia, pero sin autonomía, un organismo que no está sujeto a la clásica relación de jerarquía administrativa, pero sí a la dependencia de controles excesivos y burocráticos.

Todavía es imprecisa la base constitucional para que el Congreso de la Unión, mediante ley o decreto establezca un organismo descentralizado.

En cambio, se tiene la certeza de que el texto de la Constitución no prevé el apoyo para que lo haga el ejecutivo federal. Han resultado inútiles las iniciativas de reforma constitucional para definir la situación.

## CAPÍTULO 4.

### LA ACTIVIDAD DESARROLLADA POR LA LOTERÍA NACIONAL EN MÉXICO.

#### 4.1 LA ASISTENCIA SOCIAL.

La asistencia pública es una función que ha ejercido el estado mexicano para proteger dentro de la sociedad a la población, de los riesgos que traen consigo la insalubridad, las enfermedades, la desnutrición, el abandono, la contaminación ambiental y otros males sociales que afectan la salud pública.

En el Derecho Administrativo mexicano se considera a la asistencia pública como objeto de esta rama del Derecho.

Su concepto abarca el análisis histórico y el estudio de la naturaleza jurídica de las instituciones públicas y privadas, de los actos y procedimientos que tienden a proteger a los individuos satisfaciendo sus necesidades sociales y garantizándoles los medios suficientes para atender sus carencias vitales, cuando no cuentan con beneficios derivados de otras prestaciones sociales.

Las diversas reformas y adiciones al artículo 4º. Constitucional, consagran el derecho a la protección de la salud que asiste a toda persona y que se agrega a los principios en virtud de los cuales la ley protegerá la organización y el desarrollo de la familia y los apoyos a la protección de los menores a cargo de las instituciones públicas.

La asistencia se define como socorro, favor o ayuda, y nuestro derecho positivo la distingue entre la asistencia privada y la asistencia pública.

**A partir de las reformas constitucionales, surge otro concepto más amplio, al cual llama el Maestro Lucio Mendieta y Núñez Derecho de asistencia social. En éste se considera los intereses y las necesidades de**

**los incapacitados para trabajar y para procurarse atenciones médicas, de alimentación, de indumentaria, de habitación, impartiendo la ayuda del Estado o reglamentando la de las instituciones privadas.**

El autor de referencia nos explica que este Derecho:

**Comprende todas las prestaciones de la antigua beneficencia pública, pero con otro sentido. Ya no se basa en la caridad, sino en el deber social; ya no se recibe como una dádiva, sino que se reclama como un derecho y se refiere exclusivamente a los que se encuentran impedidos de trabajar por la edad o por cualquier otra causa y que además carecen de recursos.<sup>59</sup>**

#### **4.2 LA INVERSIÓN PÚBLICA.**

Teóricamente, la Lotería Nacional Para la Asistencia Pública debe invertir en diversos campos, a efecto de cumplir con su objetivo que es el de beneficiar a la gente más necesitada de nuestro país; sin embargo, observamos que dicha función no se cumple cabalmente y no es por falta de intención o de interés.

La razón principal es que la población ya no cuenta con ingresos suficientes para "invertirlos" en adquirir billetes de lotería, y esto lo vemos en la disminución ostensible de los denominados billeteros, los cuales están a punto de convertirse en una especie en extinción.

---

<sup>59</sup> Cfr. MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. El Derecho Social. Editorial Porrúa. 2ª. Edición. México Distrito Federal 1979. Págs. 43 y 44.

En consecuencia, la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, cada día cuenta con menores ingresos para destinarlos a la construcción de escuelas o de albergues para personas de escasos recursos, y un alto porcentaje de los ingresos que recibe ese organismo descentralizado, lo destina al pago de sueldos y de honorarios de quienes laboran en tan importante institución.

Como una propuesta de quien formula la presente tesis, consideramos necesario que el nuevo régimen presidencial, que inició su periodo el 1º de diciembre de 2000, le otorgue un tratamiento más adecuado a la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, dotándola de la infraestructura necesaria para cubrir las necesidades de quienes en ella confían, y para que siga siendo una luz de esperanza real para aquellos que adquieren su billete de lotería, pensando que, necesariamente, la vida les puede cambiar.

#### **4.3 EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA SOCIAL.**

Sin lugar a dudas, la consecuencia lógica de una adecuada política social, la observamos en lo que se conoce como justicia social y a ella nos referiremos a continuación.

Por justicia social se entiende el criterio que rige las relaciones entre los individuos y la sociedad, considerando el punto de vista de los derechos de la sociedad y el punto de vista de los derechos de los individuos, esencialmente la justicia social se opone a la justicia particular o privada que rige las relaciones de intercambio de bienes entre los particulares.

Kleinhappl toma Gandía y Gómez Hoyos, citados por Rafael Preciado Hernández, afirman que:

**“Además de la justicia legal, distributiva y conmutativa, existe una nueva especie, la cual se conoce como justicia social, y para dichos**

**autores la justicia social tiene como objeto la repartición equitativa de la riqueza superflua; los poseedores de ella son los sujetos pasivos de la relación, los indigentes son los sujetos activos, o sea, quienes tienen el derecho de exigir el reparto.**

**Los referidos estudiosos parten de la concepción que la sociedad está dividida en dos clases, los capitalistas, quienes tienen los medios de producción, y los proletarios que solo cuentan con su trabajo; la justicia social es, en este esquema, el criterio conforme al cual ha de repartirse la riqueza a fin de superar el antagonismo entre capitalistas y trabajadores.**

**La justicia social, afirman los citados estudiosos de la filosofía del Derecho, se distingue de la justicia distributiva y de la justicia legal por las relaciones y por sus objetos formal y específico.**

**La justicia distributiva y la justicia legal, tienen como sujetos relacionados a los individuos y a la sociedad, mientras que la justicia social contempla las relaciones entre poseedores (capitalistas) e indigentes (trabajadores).**

**La justicia distributiva tiene como objeto material el bien común distribuable, y como objeto formal, el derecho de los ciudadanos; la justicia legal tiene como objeto material los bienes de los particulares, y como objeto formal el derecho de la sociedad; mientras que la justicia social tiene como objeto material la riqueza superflua y como objeto formal el derecho de los indigentes.<sup>60</sup>**

Por su parte, Antonio Gómez Robledo considera que:

---

<sup>60</sup> Cfr. PRECIADO HERNÁNDEZ, Rafael. Lecciones de filosofía del Derecho. Editorial Jus, México Distrito Federal 1967. Págs. 80 y 81.



**"En realidad, es superfluo hablar de una cuarta clase de justicia, en virtud de que esta define lo que a cada quien le corresponde en sus relaciones con otras personas o la comunidad, y habrá tantas clases de justicia como clases de relaciones, y en una sociedad pueden darse sólo tres tipos de relaciones: del individuo con la comunidad; de la comunidad con los individuos; o de los individuos entre sí.**

**Los grupos intermedios que componen la sociedad o se relacionan entre sí como individuos, o se relacionan con la sociedad como un individuo con el todo, no dan lugar ellos a un nuevo tipo de relaciones ni a un nuevo tipo de justicia.<sup>61</sup>**

Por nuestra parte, consideramos que tradicionalmente la distribución de la riqueza entre los miembros de la sociedad se rige por tres tipos de justicia; la distributiva, porque ella prescribe lo que cada individuo puede exigir del bien común repartible; la justicia legal, por ordenar las cargas con que cada quien debe contribuir para conseguir el bien común; y la justicia conmutativa, la cual rige las operaciones de cambio entre personas que se hallan en un plano de igualdad, por ejemplo, en las relaciones contractuales se atiende al criterio de trato igual a los iguales; por último, sostenemos que la justicia social se sitúa entre la justicia legal y la justicia distributiva, surgiendo como una subdivisión entre ambas especies.

#### **4.4 ESTUDIO INTEGRAL DE LA LOTERÍA NACIONAL EN MÉXICO.**

El desarrollo en sentido amplio, se conceptualiza por la concurrencia de los siguientes rasgos definitorios:

<sup>61</sup> Cfr. GÓMEZ ROBLEDO, Antonio. Meditación sobre la justicia. Fondo de Cultura Económica. México Distrito Federal 1973. Págs. 26 y 27.

- a. Surgimiento de propiedades nuevas y de diversidades de calidad, lo que implica, por consiguiente, el enriquecimiento y complejización de las fuerzas, relaciones y estructura sociales.
- b. Carácter cualitativo, no cuantitativo.
- c. Creación de nuevas formas y modalidades de vida económica, social, cultural, política, de valores, de ideas y de estilos diferentes.
- d. Discontinuidad, saltos y previsibilidad a efecto de que la organización resista los cambios bruscos en la sociedad.
- e. Pertenencia al dominio de la historia global, a partir de presupuestos, hipótesis y objetivos totalizantes.

La distinción entre mero crecimiento y desarrollo integral, ha sido objeto de esfuerzos de definición teórica, de investigación empírica y de aplicación práctica, por la importancia cada vez mayor de las problemáticas del atraso y la dependencia, para las naciones que componen el actual orden mundial y para éste en su conjunto.

El autor Marcos Kaplan, considera que:

**"El logro del crecimiento y del desarrollo se ha convertido en la finalidad central del intervencionismo de Estado y de la planificación, y de las propuestas y tentativas de cooperación internacional bajo el patrocinio de la Organización de las Naciones Unidas.**

**A lo anterior, se refieren la carta de derechos y deberes económicos de los estados; la resolución 3362/S-VII sobre desarrollo y cooperación económica internacional y otras similares.<sup>62</sup>**

La Lotería Nacional para la Asistencia Pública, no ha sido funcional en el marco del desarrollo social en México, en virtud de que no han colocado al frente del importante organismo descentralizado, personas que se interesen en mejorar el funcionamiento de tan importante institución, sino que únicamente se ha convertido en refugio de políticos que por sus amistades con el titular del Ejecutivo Federal han ascendido a tan importante puesto

---

<sup>62</sup> Cfr. KAPLAN, Marcos. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo D-II. Editorial Porrúa-UNAM. 9ª. Edición. México Distrito Federal. 1996. Pág. 1078 y 1079.

## CONCLUSIONES.

- PRIMERA.-** La Lotería Nacional, forma parte fundamental de la política de Asistencia Social y es por esta razón que merece una mejor atención por parte del Gobierno Federal, a efecto de constituirse como un organismo toral de la Asistencia Pública.
- SEGUNDA.-** La seguridad social, la organización, dirección de la convivencia económica por los Estados, para eliminar todas las causas de perturbación del organismo social, derivadas de la falta de satisfacción de las necesidades básicas de sus componentes o de su satisfacción de forma lesiva para la dignidad humana. A ello ha contribuido de manera fundamental la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.
- TERCERA.-** La aspiración de la seguridad social es la elevación de la personalidad humana en todo su complejo psicofísico, cubriendo todos los riesgos fundamentales: pérdida de salud, pérdida de capacidad de trabajo, pérdida del salario; procurando proteger la integridad físico orgánica de los hombres, conservándola o recuperándola, cuando se ha perdido manteniendo en lo posible la capacidad de ganancia. En este importante rubro, destaca el organismo objeto de este trabajo.
- CUARTA.-** Se entiende a la lotería, como aquél juego de azar, en el cual el dinero que se determina como premio está dividido en varios grupos, conocidos como lotes, motivo por el cual la lotería del tipo que se trate tiene como rasgo distintivo, el referirse a divisiones.
- QUINTA.-** En la época de la Independencia se trastornó gravemente el funcionamiento de la Real Lotería de la Nueva España, iniciando su declinación. Al triunfo de las armas insurgentes, desaparece obedeciendo ello tal vez al nombre, al destino de los fondos (recursos para multiplicar los ingresos del reino, y sólo ocasionalmente y ante apremios insoslayables, para auxiliar a las instituciones de beneficencia), o a la pobreza del pueblo.
- SEXTA.-** Actualmente, el radio de acción de la Lotería Nacional ha sido ampliado, toda vez que los sorteos referentes a las loterías instantáneas, son regulados por

el organismo descentralizado de referencia, de manera tal que su actividad reguladora, les otorga seriedad a dichos sorteos instantáneos.

**SÉPTIMA.-** En diversos países, la Lotería Nacional ha sido controlada por el Estado, y esto es lógico en virtud de que es la organización estatal la única instancia que puede darle seriedad y credibilidad a una actividad lúdica, que puede transformar de manera radical la vida de aquél, quien únicamente adquirió un billete de lotería, pretendiendo en principio, auxiliar a quien los vende, empero, también motivado por ese afán innegable de satisfacer un deseo, consistente en "tentar a la suerte.

**OCTAVA.-** Desde el punto de vista de las formas de organización administrativa, la **LOTERÍA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA ES UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO, POR REUNIR LAS CARACTERÍSTICAS SEÑALADAS PARA LOS ENTES DE ESTA NATURALEZA JURIDICO ADMINISTRATIVA.**

**NOVENA.-** Mediante diversas reformas constitucionales al respecto, surge el Derecho de asistencia social. En éste se considera los intereses y las necesidades de los incapacitados para trabajar y para procurarse atenciones médicas, de alimentación, de indumentaria, de habitación, impartíéndoles la ayuda del Estado o reglamentando la de las instituciones privadas.

**DÉCIMA.-** Sin lugar a dudas y por desatención oficial, la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, no ha sido funcional en el marco del desarrollo social en Méjico, en virtud de que no han colocado al frente del importante organismo descentralizado, personas que se interesen en mejorar el funcionamiento de tan importante institución, sino que únicamente se ha convertido en refugio de políticos que por sus amistades con el titular del Ejecutivo Federal han ascendido a tan importante puesto, lo cual ha traído consigo el grave deterioro organizativo y económico que padece la Lotería Nacional para la Asistencia Pública en la actualidad.

**BIBLIOGRAFÍA.**

- ACOSTA ROMERO, Miguel.** Teoría general del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1979.
- ACOSTA ROMERO, Miguel.** Teoría General del Acto Administrativo. Editorial Porrúa. 4ª Edición. México Distrito Federal 1984.
- BOBBIO, Norberto.** Diccionario de política. Tomo I. Siglo XXI editores. México Distrito Federal 1981.
- BRICEÑO RUIZ, Alberto.** Derecho Mexicano de los seguros sociales. Editorial Harla. 3ª. Edición. México Distrito Federal 1996.
- CARPIZO, Jorge.** Estudios constitucionales. Editorial UNAM. México Distrito Federal 1998.
- COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo.** Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. Editorial Porrúa. 15ª. Edición. México 1995.
- CORDINI, Miguel A.** Derecho de la seguridad social. Editorial Eudeba. Buenos Aires, Argentina. 1966.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y otro.** Compendio de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1994.
- DEL RÍO GONZÁLEZ, Manuel.** Compendio de Derecho Administrativo. Cárdenas Editores. México Distrito Federal 1997.
- FABÉ FERNÁNDEZ VILLA ABRILLÉ, Carlos.** La Lotería Nacional en España. Editorial y librería general. Madrid, España. 1949.
- FAYTT, Carlos S.** Derecho Político. Abeledo Perrot. Buenos Aires, Argentina. 1962.
- FLEINER, Fritz.** Instituciones de Derecho Administrativo. Editorial Labor. Barcelona, España. 1933.
- FLORES ÁLVAREZ, Marcos.** Seguridad social. Editorial Bosch. Barcelona, España. 1988.
- FLORES ZAVALA, Ernesto.** Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. México, Distrito Federal 1980.
- FRAGA, Gabino.** Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. 22ª. Edición. México Distrito Federal 1982.
- FRAGA, Gabino.** Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. 34ª. Edición. México Distrito Federal 1996.
- GALINDO CAMACHO, Miguel.** Derecho Administrativo. Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Porrúa. 3ª Edición. México 2000.

- GARCÍA CRUZ, Miguel.** La seguridad social. Edición del autor. México Distrito Federal 1951.
- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo.** Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa. 48ª. Edición. México Distrito Federal 1996.
- GARRIDO FORTUNATO, Roque.** Enciclopedia Jurídica OMEBA. Editorial Driskill. Tomo XIII. Buenos Aires, Argentina. 1979.
- GÓMEZ GRANILLO, Moisés.** Historia de las Doctrinas Económicas. Editorial Esfinge. 4ª. Edición. México Distrito Federal 1990.
- GÓMEZ, Ramón.** Tercera reunión de la conferencia internacional de seguridad social. México Distrito Federal 1951.
- GÓMEZ ROBLEDO, Antonio.** Meditación sobre la justicia. Fondo de Cultura Económica. México Distrito Federal 1973.
- GONZÁLEZ GALES, José.** Previsión social. Editorial Lozada. Buenos Aires, Argentina. 1964.
- JARACH, Dino.** Problemas económicos financieros de la seguridad pública. Editorial Ejea. Buenos Aires, Argentina. 1980.
- KAPLAN, Marcos.** Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo D-H. Editorial Porrúa-UNAM. 9ª. Edición. México Distrito Federal. 1996.
- KELSEN, Hans.** Teoría pura del Derecho. Traducción de Roberto Vernengo. Editorial U.N.A.M. México Distrito Federal 1979.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I.** Derecho Administrativo 1er. y 2º Cursos. Oxford University Press. 3a. Edición. México Distrito Federal 2002.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I.** Diccionario Jurídico Harla. Volumen 3. Derecho Administrativo. México Distrito Federal 1997.
- MARTONE, Francisco José.** Seguro social obligatorio. Edición del autor. Buenos Aires, Argentina. 1951.
- MENDEZ SILVA, Ricardo.** Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo A-Ch. Editorial Porrúa-UNAM. 9ª. Edición. México 1996.
- MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio.** El Derecho Social. Editorial Porrúa. 2ª. Edición. México Distrito Federal 1979.
- NAVA NEGRETE, Alfonso.** Derecho Administrativo Editorial UNAM. México Distrito Federal 1991.
- NAVA NEGRETE, Alfonso.** Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo D-H. Editorial Porrúa-UNAM. 8ª. Edición. México Distrito Federal 1995.
- POBLETE TRONCOSO, Moisés.** El Derecho del trabajo y la seguridad social en Chile. Editorial Jurídica. Santiago de Chile. 1949.

**PRECIADO HERNÁNDEZ, Rafael.** Lecciones de filosofía del Derecho. Editorial Jus. México Distrito Federal 1967.

**SERRA ROJAS, Andrés.** Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Porrúa. 13ª. Edición. México Distrito Federal 1985.

**SERRA ROJAS, Andrés.** Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Porrúa. 17ª. Edición. México Distrito Federal 1996.

**SMITH, Juan Carlos.** Enciclopedia Jurídica OMEBA. Editorial Driskill. Tomo VI. Buenos Aires, Argentina. 1979.

#### **LEGISLACIÓN.**

**LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS PARAESTATALES.**

**LEY FEDERAL DE JUEGOS Y SORTEOS.**

**LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.**

**LEY ORGÁNICA DE LA LOTERÍA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA.**

**REGLAMENTO INTERIOR DE LA LOTERÍA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA.**

**BASES GENERALES DE SORTEOS DE LA LOTERÍA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA.**

#### **DIVERSOS.**

**Enciclopedia Jurídica OMEBA.** Editorial Driskill. Tomo II. Buenos Aires, Argentina. 1979.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY.**

**MANUAL DE INFORMACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE LA LOTERÍA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA.** México, Distrito Federal 1996.