

884609



ESCUELA SUPERIOR DE CIENCIAS JURÍDICAS  
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO NÚMERO DE INCORPORACIÓN 8846-09

CONSIDERACIONES JURÍDICAS A LA INICIATIVA DE LA LEY DE JUEGOS  
CON APUESTA Y SORTEOS.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

FERNANDO ÁNGEL GAMAS GÓMEZ

ASESOR DE LA TESIS: LIC. ARMANDO LÓPEZ SALINAS

REVISOR DE LA TESIS: LIC. JOSÉ MIGUEL GONZÁLEZ SÁNCHEZ

NAUCALPAN, ESTADO DE MÉXICO. NOVIEMBRE DE 2004



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

Agradezco a DIOS por absolutamente todo...

A la memoria de mis abuelos  
agradeciendo su invaluable herencia...mis padres!!

A mi abuelo ÁNGEL.

A mi MAMÁ y PAPÁ porque  
ustedes soy. Gracias!!

Al amor de mi vida...mi esposa KARLIS.

A mi hermana LOLA, mi preciosa sobrina MARIELA y sus ojazos  
y por supuesto a SIMO que ha dedicado su vida a todos nosotros.

A todas la personas con las que  
comparto el valor de la amistad.

A mi MÉXICO...

*PAPÁ...solo quiero decirte que este trabajo va por ti.*

TITULO: CONSIDERACIONES JURÍDICAS A LA  
INICIATIVA DE LEY DE JUEGOS CON APUESTA Y  
SORTEOS.

ÍNDICE

	Pág.
<b>INTRODUCCIÓN</b>	1
<b>CAPITULO I</b>	
<b>1. CONTRATO DE JUEGO Y APUESTA LEGISLACIÓN APLICABLE</b>	
1.1. De los contratos en general.	7
1.1.1. Normas que rigen el contrato.	8
1.1.2. La contratación en el Derecho Público.	8
1.1.3. Elementos del contrato.	10
1.1.4. Elementos de existencia.	10
1.1.5. Elementos de validez.	12
1.1.6. Clasificación de los contratos.	14
1.2. Contratos de juego y apuesta.	16
1.2.1. Antecedentes.	17
1.2.2. Elementos de validez del juego y apuestas.	18
1.2.3. Elementos de existencia del contrato de juego y apuesta.	19
1.2.4. Características de los contratos de juego y apuesta.	19
1.3. Leyes que rigen a los juegos, sorteos y apuestas.	20
1.3.1. Ley Federal de juegos y sorteos.	20
1.3.2. Ley Federal de Impuestos sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Juegos Permitidos.	23
1.3.3. Reglamento de Juegos para el Distrito y Territorios Federales.	26
1.3.4. De la lotería en general	28



1.3.5. Elementos del Código Civil para la regulación de los contratos de juego y apuesta	31
1.3.6. Algunas otras disposiciones	32

## **CAPITULO II**

### **2. INICIATIVA DE LA LEY FEDERAL DE JUEGOS CON APUESTA Y SORTEOS**

2.1. Generalidades.	35
2.2. Iniciativa de ley.	38
2.2.1. Fundamento Constitucional y Consideraciones a la Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley.	38
2.2.1.1. Fundamento Constitucional.	38
2.2.1.2. Consideraciones a la Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley.	39
2.3. Disposiciones de la iniciativa de ley.	41
2.3.1. Ley Federal del Procedimiento Administrativo.	47
2.3.1.1. Recurso de Revisión.	47
2.3.1.2. Visitas de Verificación.	50
2.3.1.3. Infracciones y Sanciones Administrativas.	51
2.3.2. Sociedades Mercantiles en Materia Tributaria.	52
2.3.3. Disposiciones Aplicables a la Iniciativa de ley Federal de Juegos con Apuesta y Sorteos.	53

## **CAPITULO III**

### **3. OBSERVACIONES SOBRE LA NUEVA LEGISLACIÓN.**

3.1. Régimen laboral.	54
3.2. Régimen Constitutivo	58
3.3. Régimen Contractual	61
3.4. Régimen Fiscal	63
PROPUESTAS	73
CONCLUSIONES	79
BIBLIOGRAFÍA	82
LEGISLACIÓN CONSULTADA	84

## INTRODUCCIÓN

En México evidentemente vivimos la transición de una nueva cultura política jurídica que constantemente se agita, se acelera y cambia de momento a momento, con una activa participación de la sociedad que parece haber despertado del letargo planteado por mas de 70 años, hoy decididamente los actores políticos deben cumplir con honestidad y compromiso a las obligaciones adquiridas y a las facultades otorgadas por sus gobernados para satisfacer de manera transparente las necesidades de una nación moderna y en constante movimiento.

En este trabajo, analizaremos un tema que abarca la combinación de los problemas económicos y la creciente deuda social, todo derivado de una iniciativa que pretende legislar en materia de juegos con apuesta y los impactos positivos y negativos, la implicación de faltar a nuestra propia cultura imitando modelos que requieren mucha mas certeza en las estructuras jurídicas para controlar este fenómeno que en muchos casos representa una patología social que ataca como comúnmente sucede en casi todas las decisiones del gobierno a la clase mas desprotegida.

Así pues, nosotros consideramos, como ya lo dijimos que los sorteos y juegos con apuesta son un fenómeno social en el que hay expertos y legos, integrados y marginados; y son precisamente estas diferencias de clase las que hacen que este sea un tema esencial que encuentra su legítimo fundamento en el Artículo 73, fracción X de nuestra Constitución Política, el cual concede al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de juegos con apuesta y sorteos.

Este asunto debe abordarse con gran relevancia para el país, pues lo contempla nuestro máximo ordenamiento jurídico, de tal suerte que si el Congreso tiene tal atribución, se debe sencillamente a que el Constituyente consideró que el tema de los sorteos y juegos con apuesta es por demás importante y trascendente en la vida de la sociedad mexicana y que no se trata de una cuestión que pudiera dejarse a los Estados, sino al máximo Órgano Legislativo de la Nación.

Será de gran importancia que el Congreso considere que una de sus máximas obligaciones legislativas es primeramente procurar una sociedad integrada, fomentar la familia, el ahorro y los valores, si embargo debe decirse que esto último se entrecruza con las dificultades del desarrollo visto desde el punto de vista de la globalización y la necesidad de buscar un funcionamiento económico y social ordenado, tal y como lo requiere esta actividad.

Los juegos de azar y juegos con apuestas están prohibidos en todo el territorio nacional, estando algunos regulados por la Ley de 1947 misma que se pretende abrogar por una iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuesta y Sorteos, de esta iniciativa existen, básicamente dos posturas, la primera y que da origen es la de autorizar la operación de casinos tal y como se conocen en otros países, la segunda determina que queda prohibida la instalación de casinos, ubicando en su lugar establecimientos que no cuenten con alojamiento, siendo esta la principal diferencia, es decir se oponen a la idea de que casinos o establecimientos dedicados a los juegos con apuesta y sorteos sean instalados en hoteles. En la actualidad los sorteos son regulados por otras leyes y su control se encuentra a cargo de la Secretaría de Gobernación.

El contrato de juego y apuesta con sus elementos de validez y de existencia, constituye un contrato aleatorio que es muy poco usado en la actualidad, a diferencia de la época antigua donde su uso era más frecuente.

Las leyes específicas que rigen a los juegos con apuesta y sorteos son de carácter federal y algunas de carácter local. A través del presente trabajo, trataremos de analizar dichas normas, para tratar de demostrar que son obsoletas y que en la actualidad se necesita otro tipo de legislación para poderlas regular, cuya iniciativa esta siendo discutida en el Congreso de la Unión.

Los delitos derivados de la práctica de los juegos y apuestas prohibidos estuvieron regulados en el Código Penal del Distrito Federal pero fueron derogados por lo que existe una incongruencia ya que hay una ley que los prohíbe pero la ley que los sanciona ha dejado de existir.

En lo que se refiere al Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en Materia Federal, el juego y la apuesta están regulados como un contrato aleatorio en el cual no se saben las ganancias que se obtendrán, todo dependerá del resultado, pero como se mencionó con anterioridad, este tipo de contratos ha caído en desuso, por lo tanto esta legislación no es aplicable en la actualidad a los juegos y apuestas.

Los sorteos como ya se indicó, son regulados por otras disposiciones, uno de los sorteos que existen en nuestro país y cuyo reglamento será estudiado y analizado, es la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, así mismo cabe mencionar que en nuestro país hasta hace algunos años la única forma de participar en algún juego de azar era el sorteo, ya que es el único que está permitido y regulado, por lo tanto es el único cuya legislación presenta menores lagunas, sin embargo las plazas más importantes en todo el territorio nacional se han visto invadidas por salas dedicadas a juegos de números y centros de apuesta remota, funcionando discrecionalmente por permiso de la Secretaría de Gobernación, a favor de un solo grupo que ha monopolizado dicha actividad.

Los casinos fueron contemplados en la iniciativa de origen; actual y constantemente esta iniciativa ha sufrido cambios derivados de las diferentes posturas de los legisladores y dicha figura no está contemplada como tal; la iniciativa de ley actualmente sólo menciona establecimientos cerrados donde sean practicados juegos o apuestas y sorteos, cabe mencionar que en este tipo de establecimientos no solo se realizan apuestas o juegos, si no incluso se realizan espectáculos, tienen salas de conferencias, son hoteles entre muchas otras funciones por lo tanto no están contemplados en ningún tipo de ley positiva en nuestro derecho.

En lo que se refiere a las disposiciones fiscales derivadas de la Ley vigente, siendo un ordenamiento prohibitivo, estas se encuentran reguladas de una manera vaga, prácticamente no existe ningún ingreso que perciba el Estado derivado de estas prácticas, dando como resultado pérdidas millonarias al Estado en materia fiscal, ya que al no pagar impuestos las apuestas o juegos prohibidos causan un perjuicio, al carecer de gravamen por su falta de regulación.

En la iniciativa de la Ley Federal de Juegos con Apuesta y Sorteos en la cual se regulan las lagunas jurídicas que existen en la actualidad, cabe mencionar que no crea por completo la certeza legal del funcionamiento de estos establecimientos y su entorno, pues existe el riesgo de que esto aumentará la delincuencia organizada, la prostitución, la adicción a las drogas, el alcoholismo y la adicción al juego. Ahora bien, al detenernos a analizar un poco estas posturas podemos señalar que en la actualidad estas patologías sociales ya existen y en mayor cantidad porque se carece de una legislación adecuada y se realizan las actividades de juego y apuesta de una manera clandestina, por lo tanto, asistiendo a la lógica jurídica, al existir normas que impongan y regularicen esta actividad deberían erradicarse por lo menos en este medio dichas conductas.

La iniciativa de la cual hablaremos y analizaremos en este estudio contempla las formas en que se podrá adquirir un establecimiento ex profeso para la realización de juegos con apuesta y sorteos, los lugares en que deberán funcionar, la temporalidad a que están sujetos la clase de trabajadores que en él podrían laborar, así como los beneficios sociales, económicos y fiscales que la apertura de estos centros de recreación podrían representar para nuestro país.

Derivado de lo anterior los beneficios tanto sociales como laborales que traería la apertura de estos centros en nuestro país impactaría con la creación de miles de empleos, con el desarrollo turístico y tecnológico que se llevase a cabo para este fin.

En lo referente al beneficio fiscal se habla de una derrama de millones de dólares que entrarían a nuestro país por la construcción, aprobación y operación de estos establecimientos y consecuentemente deberían verse reflejados tal y como lo establece en el mejoramiento de los servicios educativos, de salud y de seguridad pública.

Para la operación de estos establecimiento deberá existir una Comisión Federal de Juegos con Apuesta y Sorteos que formulara las políticas y programas recreativos, su desarrollo además de vigilar, supervisar, controlar y regular las actividades en esta materia.

En cuanto a la constitución de las sociedades cuyo fin sea el de operar establecimientos cerrados donde sean practicados juegos o apuestas y sorteos se formarán como una sociedad mercantil por lo tanto estarán regidos en ese aspecto por la Ley General de Sociedades Mercantiles y también causarán impuestos como lo hace una sociedad de este tipo.

Respecto al desarrollo del presente trabajo de tesis, en el primer capítulo se establece una referencia genérica sobre la tipología de los contratos que fundamentan las actividades de rifas, sorteos y apuestas, así como las disposiciones jurídicas relativas; que al día de hoy se aplican en México.

En el segundo capítulo, se hace una descripción de la iniciativa para la nueva Ley Federal de Juegos con Apuesta y Sorteos, haciendo énfasis en la exposición de motivos y las disposiciones propuestas, tomando en cuenta otras disposiciones que afectarán estas actividades, como la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, el tratamiento fiscal que se le dará a esta clase de Sociedades Mercantiles y algunas otras.

En el tercer capítulo, se hacen observaciones sobre la nueva legislación propuesta, haciendo un recorrido por cuatro enfoques jurídicos fundamentales el laboral, el constitutivo, el contractual y el fiscal.

Se realizan propuestas de modificación a la iniciativa, en el espíritu de evitar efectos sociales nocivos que pudiera producir este tipo de actividad y por último se realizarán conclusiones sobre la temática tratada.

El objeto de la investigación que realizamos y que dio lugar a las propuestas y conclusiones, tiene como antecedente la iniciativa de Ley de Juegos con Apuesta, Sorteos y Casinos, las modificaciones que ha sufrido, las anteriores legislaciones en la materia, las leyes aplicables a esta actividad económica y en general toda la discusión jurídica relacionada. Esto ha permitido la realización de un análisis y la creación de una opinión jurídica propia acerca de la conveniencia o no para que el Honorable Congreso de la Unión

apruebe la legislación en cuestión, estableciendo para el estado determinadas atribuciones exclusivas que le permitan tomar el control en beneficio de la sociedad mexicana.



# CAPITULO I

## I. CONTRATO DE JUEGO Y APUESTA Y LEGISLACIÓN APLICABLE.

### I.1. DE LOS CONTRATOS EN GENERAL.

Durante el desarrollo de la humanidad, el hombre ha tenido la necesidad de realizar un intercambio de bienes y servicios, sin los cuales no podría subsistir social y económicamente por lo tanto empieza a desarrollar figuras con las cuales pueda realizar este intercambio.

Al principio estas figuras fueron rudimentarias pero conforme avanzó la historia, se perfeccionaron para llegar a ser lo que hoy conocemos como contratos. Una de las primeras culturas en desarrollar estas figuras fue Roma, en donde existían cuatro tipos de contratos: solemnes, reales y consensuales y formales.

“Otro de los países en desarrollar este tipo de figuras fue Francia en la época de Napoleón Bonaparte con el Código Civil Francés el cual regulaba estas figuras, nuestro sistema jurídico toma de estas dos grandes influencias su forma actual”<sup>1</sup>

El Código Civil para el Distrito Federal define al contrato como el convenio que produce o transfiere las obligaciones y derechos, catalogándolo como una especie de convenio que al igual, se define como el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir derechos y obligaciones.

---

<sup>1</sup> TREVIÑO GARCÍA. Ricardo. Contratos Civiles y sus Generalidades. 5ta edición. Mc Graw Hill. México 1992. Pág. 22.

Algunos autores consideran que esta distinción puede ser obsoleta ya que el mismo ordenamiento señala que las disposiciones aplicables a los contratos serán aplicables a todos los convenios, de hecho el Código Civil se refiere indistintamente a convenio y a contrato.

•

#### 1.1.1. NORMAS QUE RIGEN EL CONTRATO.

Existen reglas que rigen al contrato y son las siguientes:

Normas taxativas conocidas también como prohibitivas estas son importantes por que van a determinar la obligatoriedad del contenido del contrato.

Normas individuales o *lex contractus* son creadas por los particulares y van a tener la plena validez dentro del contrato siempre que no vayan en contra de las disposiciones de orden público o de las buenas costumbres.

Normas supletorias o permisivas son aquellas que contemplan la voluntad de las partes, es decir, que no vayan o no alteren los requisitos esenciales del contrato.

#### 1.1.1.1. - LA CONTRATACIÓN EN EL DERECHO PÚBLICO.

El Estado en relación a los particulares interviene en la contratación de varias formas

a) Estado Monopolista actúa en una relación de suprasubordinación es decir excluyendo a los particulares en la explotación de los recursos naturales y en la prestación de servicios públicos.

b) Estado particular colaborando con la actividad de los particulares en las relaciones contractuales.

c) Estado proteccionista va a limitar y regular por medio de leyes y reglamentos la actividad de los particulares.

Esta intervención del Estado en la contratación provoca una restricción en los particulares y atenta contra la libertad de contratar y la libertad contractual ya que la persona, puede elegir si celebrar o no el contrato y también podrá elegir la forma y el contenido del mismo siempre respetando las leyes referentes a dicha figura.

“En materia económica en México el Estado asume una actitud de proteccionista como se puede observar en los artículos 25, 26, y 28 Constitucionales ya que el Estado va a tener un monopolio sobre el petróleo, la moneda, los servicios de correo, el telégrafo, el ferrocarril y los contratos que el Estado celebre en este rubro con los particulares serán regidos por reglamentos tarifas y aranceles establecidos por este”.<sup>2</sup>

El estado como particular puede realizar contratos en una relación de igualdad, se despoja del imperio que ejerce y actúa como un particular y esto beneficia al comercio y a la producción de servicios. Ya que en algunas teorías económicas el Estado que no interviene con el imperio de su fuerza, beneficia en gran medida al comercio de esa nación.

El Estado proteccionista es aquél que protege a sus particulares de los abusos que afecten el orden público las buenas costumbres y la buena fe, un claro ejemplo de esto es la Ley Federal de Protección al Consumidor.

---

<sup>2</sup> Ibidem, Pág. 29

### 1.1.2. ELEMENTOS DEL CONTRATO.

Esta figura jurídica tiene dos tipos de elementos, los elementos de existencia y los elementos de validez, los primeros los encontramos en el artículo 1794 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y son los siguientes:

-Consentimiento.

-Objeto que pueda ser materia del contrato.

-Solemnidad.

Los segundos no van a impedir que el contrato nazca pero sí provocan su nulidad, es decir el contrato puede ser inválido por las siguientes razones:

-Por falta de capacidad legal de las partes o de una de ellas.

-Por vicios del consentimiento.

-Por su objeto, o su motivo o fin, sea lícito.

-Por falta de forma.

### 1.1.3. ELEMENTOS DE EXISTENCIA.

El primero de estos elementos ya mencionados es el consentimiento cuya primera acepción es la voluntad del deudor para obligarse, esta voluntad debe ser real, es decir, que no haya vicios en él, debe ser seria y precisa ya que el contrato no es una broma o un juego, debe de

exteriorizarse en forma expresa o tácita entendiéndose expresa como la manifestación escrita de la voluntad o tácita el simple silencio, es decir el que calla otorga, debe de tener también un determinado contenido.

La segunda es como un acuerdo de voluntades, es decir debe de actuarse con buena fe y se compondrá de dos partes: la oferta y la aceptación.

No abra acuerdo de voluntades cuando hay un error en la naturaleza del contrato por ejemplo cuando uno de los contratantes piensa que esta adquiriendo una cosa por donación y el otro se la vende.

No habrá acuerdo de voluntades cuando hay un error sobre la identidad del objeto como por ejemplo el que compra un departamento en Polanco y realmente el que va a adquirir esta en Buenos Aires.

No habrá acuerdo de voluntad si hay error en la identidad de la persona como por ejemplo cuando se le vende a una persona una cosa y la adquiere otra persona.

“Por lo que podemos observar el consentimiento es una de las partes más importantes del contrato ya que, las partes en ese momento expresan su voluntad”.<sup>3</sup>

El segundo integrante de estos elementos es el objeto y debe de tener tres características: Existir en la naturaleza, ser determinado o determinable en cuanto a su especie y estar en el comercio.

Es decir la cosa debe existir porque si la cosa ya pereció antes del contrato no se puede celebrar éste, como por ejemplo, si voy a comprar un animal y este ya murió no se podrá celebrar el contrato.

La cosa deber ser determinada o determinable ya que alguien no se obligaría seriamente si la cosa objeto del contrato no fuera de esta forma, por ejemplo, si yo celebro un contrato de

---

<sup>3</sup> Ibidem. Pág. 33

compraventa para comprar trigo con tres granos que me entregaran se perfeccionaría, por eso debe determinarse que cantidad y que cosa.

Debe también existir en el comercio ya que no pueden ser objeto del contrato ni el estado civil de las personas ni la comisión de un delito deben de versar sobre derechos reales.

El objeto del contrato para su estudio se divide en jurídico y material y a su vez el primero se divide en directo e indirecto. El objeto jurídico directo es la creación y transmisión de derechos y obligaciones. El objeto jurídico indirecto es dar, hacer o no hacer. El objeto material de un contrato serán las cosas cuyas características se han mencionado con anterioridad.

El siguiente de los componentes, es decir, la solemnidad relativa a un acto formal en el que se celebra el contrato, este elemento no es requerido en todos los contratos solo en algunos se aplica como en el testamento o el matrimonio.

#### 1.1.4. ELEMENTOS DE VALIDEZ.

El primer componente de este tipo de elementos es la capacidad que es definida como la aptitud que tiene una persona para ser sujeto de derechos y obligaciones y esta a su vez se divide en dos tipos, goce y de ejercicio.

La capacidad de goce se refiere a la capacidad que tiene todo individuo de ser proveído de los derechos que la sociedad le otorga, la tiene cualquier individuo a partir de su nacimiento; la capacidad de ejercicio se refiere a la capacidad que tiene todo individuo de ejercer plenamente sus derechos, conforme a su voluntad y en virtud de ciertos requisitos, la adquiere una persona cuando puede ejercer por si mismo sus derechos y obligaciones, en el artículo 450 del Código Civil señala aquellos individuos que no tendrán capacidad de ejercicio como por ejemplo: Los menores de edad, los perturbados en su inteligencia, los

adictos a sustancias tóxicas entre otros. Bernardo Pérez Fernández del Castillo señala una segunda forma de incapacidad y la llama especial, definida: “como aquellas personas mayores que no se encuentran en el caso del artículo 450 pero se ven impedidos de actuar por la relación que tienen con una persona o con una cosa”.<sup>4</sup>

El segundo integrante de estos elementos es la ausencia de vicios en el consentimiento, estos vicios pueden ser error, dolo, mala fe, violencia o lesión.

El error es la creencia contraria a la realidad, y puede ser de hecho o de derecho.

De hecho se da cuando recae sobre la naturaleza y características del objeto del contrato y de derecho es cuando un contratante tiene una opinión falsa de alguna regla jurídica, para algunos autores existe un tercer tipo que es el error aritmético como por ejemplo cuando las medidas no son correctas.

El dolo se define como cuando una persona emplea cualquier sugestión o artificio para inducir o mantener en el error a cualquiera de los contratantes.

La mala fe es la disimulación del error por parte de uno de los contratantes una vez que ha conocido este.

La violencia es el empleo de amenazas o fuerza física.

La lesión se entenderá que existe cuando explotando la suma ignorancia, notoria inexperiencia o extrema miseria se obtiene un lucro excesivo que sea desproporcionado a lo que el contratante se obliga. Para que exista la lesión es necesario que se den dos elementos, uno psicológico y el otro objetivo.

El tercer integrante de estos elementos es la licitud en el objeto motivo o fin, la falta de ella implica lo contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres.

---

<sup>4</sup> PÉREZ FERNÁNDEZ. Del Castillo Bernardo. De los Contratos Civiles. 3ra edición. Porrúa. México D.F. Pág.54

El cuarto integrante de estos elementos es la forma, entendida esta como las formalidades establecidas por la Ley y se define como: "El signo o conjunto de signos por los cuales se hace constar o se exterioriza la voluntad del o de los agentes jurídicos".<sup>5</sup>

La forma ha ido variando a través de la historia primero influida por el elemento mágico y después convertida al elemento escrito.

#### 1.1.5. CLASIFICACIÓN DE LOS CONTRATOS.

Dentro de nuestro derecho existen diversas clasificaciones de los contratos, la primer clasificación los divide en contratos típicos o nominados y en contratos atípicos o innominados, los contratos atípicos o innominados no están regulados en la legislación.

Los contratos típicos o nominados son los siguientes:

1. - Contratos preparatorios.- Son aquellos contratos cuya finalidad radica en la celebración de un contrato en el futuro.
2. - Traslativos de dominio.- Son aquellos en los que se transmite la posesión y propiedad de la cosa objeto del contrato.
3. - Traslativos de uso temporal.- Son aquellos por medio de los cuales se transmite el uso, goce o disfrute de una cosa temporalmente y sin transmitirse el dominio.
4. - Los que tienen como objeto una obligación de prestación de servicio.
5. - Con un fin común.

---

<sup>5</sup> Ibidem. Pág. 67



6. - Aleatorios (Dentro de este tipo de contratos se encuentran el de juego y el de apuesta).
7. - Los de garantía.- Tienen por objeto asegurar el cumplimiento de una obligación.
8. - Los que prevén o resuelven una controversia.

Otra división que se hace de los contratos es la siguiente:

1. - Unilaterales.- Estos contratos consisten en que una sola de las partes se obliga hacia la otra sin que ésta quede obligada.
2. - Bilaterales.- Son aquellos en los que las obligaciones serán recíprocas.
3. - Onerosos.- Son aquellos que estipulan provechos recíprocos.
4. - Gratuitos.- Son aquellos en que el provecho es solamente para una de las partes.
5. - Conmutativos.- Se trata de contratos onerosos en los que las prestaciones que se deben las partes son ciertas desde el momento en que se celebra el contrato.
6. - Aleatorios.- Son aquellos en donde la prestación debida depende de un acontecimiento incierto y no se puede evaluar la ganancia o la pérdida; como ya se había mencionado con anterioridad, dentro de éstos entran los contratos de juego y apuesta.

Otro tipo de clasificaciones son los contratos principales y accesorios, en los primeros su existencia y validez no dependen de otro contrato y en los segundos su existencia y validez dependerán de otro contrato.

También pueden clasificarse en contratos instantáneos o de tracto sucesivo.- Los primeros se consuman en un solo acto y los segundos se van cumpliendo momento a momento.

## 1.2. CONTRATOS DE JUEGO Y APUESTA.

El juego puede definirse como “el contrato aleatorio por el cual las dos partes se obligan recíprocamente a pagar la una a la otra una determinada prestación en caso de que se realice un hecho incierto, del cual depende que una de las partes gane y la otra pierda dicha prestación”. El hecho incierto puede depender de la sola destreza o habilidad, del azar, o de uno y de otro factor conjuntamente”.<sup>6</sup>

Por su parte la apuesta puede definirse a su vez como “el contrato aleatorio en el que una de las partes se obliga a pagar a la otra una determinada prestación en caso de que resulte cierta una determinada afirmación”.<sup>7</sup> Esta afirmación puede consistir en un suceso pasado o futuro determinado.

En el derecho mexicano debemos diferenciar los sorteos y juegos con apuestas permitidos por la ley y a aquellos que están prohibidos asimismo existen juegos de azar y juegos de destreza atendiendo a que el resultado dependa exclusivamente del azar o principalmente de la destreza; sin embargo la diferencia mas notable entre uno y otro va en función del propósito de las partes al celebrar el contrato toda vez que el juego tiene una finalidad recreativa o bien llevar consigo una ganancia mientras que la apuesta tiene como objeto preponderante afirmar un acontecimiento del cual igualmente pueda obtenerse una ganancia.

Para nosotros los sorteos y los juegos con apuesta uno y otro son contratos bilaterales onerosos y aleatorios en cualquiera de los casos las partes persiguen obtener un lucro afirmando un hecho pasado o futuro determinable ya sea obtenido por la destreza, conocimiento o bien por azar.

---

<sup>6</sup> SÁNCHEZ MEDAL, Ramón. **De los Contratos Civiles**, 4ta. edición. Editorial Porrúa, México 1978. Pág. 373

<sup>7</sup> Ibidem. Pág. 373

### 1.2.1. ANTECEDENTES.

Los seres humanos siempre han querido predecir el resultado de eventos futuros y con ello han desarrollado juegos basados en adivinar los mismos: loterías, quinielas, apuestas, etc. Las apuestas son, pues, una manera de tratar de afirmar un hecho determinado del pasado o futuro y constituyen una manera de ganar dinero de una forma muchas veces fácil y arriesgada.

En la antigua Grecia el juego consistía en los famosos juegos del Olimpo en los cuales se celebran carreras, luchas, lanzamientos, y como resultado de la victoria se otorgaba un premio, en este caso el resultado dependía más de la fuerza o destreza física de los contendientes o participantes que de la suerte o el azar.

La tradición de las apuestas se remonta a la civilización china, cuando hace 2000 años se interesaron por los juegos de azar, aunque bien podría ser más antigua puesto que se cree que Moisés utilizó la lotería para adjudicar porciones de terreno al oeste del río Jordán. No obstante los juegos de azar o apuestas han sido practicados ininterrumpidamente desde los tiempos del imperio romano hasta el renacimiento en todos los estratos sociales y en muchas civilizaciones modernas como modo de recaudar fondos públicos; un ejemplo es la lotería portuguesa, creada en 1498 para recaudar fondos y ayudar así a los desamparados, además de satisfacer las necesidades monetarias del país. Una de las loterías más antiguas que aún continúa existiendo es la "Lotería Nacional Santa Casa da Misericórdia de Lisboa" (Portugal), creada por la Reina Doña Maria Pía en 1783.

En la Nueva España (México) fue dado a conocer el 7 de agosto de 1770, que habría una lotería, la primera de Latinoamérica, bajo el nombre de Real Lotería General de la Nueva España, y cuyo Plan y Reglas fueron publicados en un Bando Real, el 19 de septiembre del mismo año.

En Alemania el juego o la apuesta no pueden servir como fundamento de una obligación sino que se les da un tratamiento especial como a las operaciones de bolsa, llamadas de futuros, en la que solo se especula en base de las diferencias.

En la actualidad el mundo de las apuestas y juegos de azar han revolucionado y han alcanzado un espacio muy importante en Internet, esto es, *las apuestas online*, es un concepto bastante nuevo y esta en creciente expansión. No obstante, la mayoría de usuarios todavía son reacios a apostar a través de Internet por la poca seguridad que les sugiere realizar apuestas por Internet y realizar un pago de dinero mediante la red. Aunque existen algunas opiniones de que apostar por Internet es tan o más seguro que realizar una compra con tarjeta de crédito en un establecimiento convencional, también existe el riesgo de que los recursos que viajan por Internet sean de procedencia ilícita, ya que aun falta mucho para poder controlar jurídicamente todas esas operaciones.

#### 1.2.2. ELEMENTOS DE VALIDEZ DEL JUEGO Y APUESTAS.

El primero de estos elementos es la capacidad ya que se va a requerir capacidad de ejercicio para contratar, es decir sé mayor de edad y estar en uso pleno de sus facultades, y también tendrán que tener la capacidad requerida para disponer de las cosas que arriesgan.

El segundo de estos elementos es la licitud y versa sobre los juegos prohibidos que señala la Ley Federal de Juegos y Sorteos vigente, que señala en su artículo segundo, que sólo podrá permitirse:

a) Juego de ajedrez, el de damas y otros semejantes, el de domino, de dados, de boliche, de billar, de pelota en todas sus formas y denominaciones, las carreras de personas, de vehículos y de animales, y en general toda clase de deportes.

b) Los sorteos.

El tercer elemento es la forma, para estos contratos no se requiere una formalidad específica para que gocen de validez ya que las partes estarán en total libertad de manifestar su consentimiento por el medio que deseen, sujetándose a las reglas del juego practicado.

El cuarto elemento para estos contratos es que no contengan ningún vicio de la voluntad de los anteriormente mencionados.

### 1.2.3. ELEMENTOS DE EXISTENCIA DEL CONTRATO DE JUEGO Y APUESTA.

El primero es el consentimiento ya que debe existir un acuerdo de voluntades que verse sobre obligaciones de dar.

El segundo es el objeto que puede consistir en un hecho una abstención o una cosa. Si se trata de hechos estos deben ser física y jurídicamente posibles, si son cosas deben existir en el comercio, existir en la naturaleza y ser determinadas o determinables en cuanto a su especie y calidad.

En cuanto a la solemnidad, se establece que habrá ciertas reglas por las que se realice el acto, lo cual estará estipulado o será una práctica socialmente aceptada.

### 1.2.4. CARACTERÍSTICAS DE LOS CONTRATOS DE JUEGO Y APUESTA.

- a) Son principales porque no dependen de otro contrato para existir.
- b) Son aleatorios ya que la cuantía depende de un acontecimiento incierto.
- c) Son bilaterales ya que originan derechos y obligaciones recíprocos.
- d) Son onerosos pues estipulan provechos y gravámenes recíprocos.
- e) Son consensuales ya que se da libertad a las partes de manifestar su consentimiento.

### 1.3.LEYES QUE RIGEN A LOS JUEGOS, SORTEOS Y APUESTAS.

A continuación se analizarán las legislaciones vigentes aplicables a los sorteos, juegos y apuestas.

#### 1.3.1. LEY FEDERAL DE JUEGOS Y SORTEOS.

“La Ley Federal de Juegos y Sorteos vigente data de 1947 se publicó en el Diario Oficial el 31 de diciembre del mismo año, siendo el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Miguel Alemán”.<sup>8</sup>

A continuación se realizará un análisis de la ley mencionada ya que data del año 1947 y los tiempos han ido evolucionando tanto socialmente como tecnológicamente y por lo tanto es tiempo de que esta ley se reforme o que se realice otra que la derogue. A continuación se analizará la mencionada ley:

La ley prohíbe los juegos de azar y los juegos con apuestas en todo el territorio nacional, esta ley tiene el carácter de Federal.

Los juegos que se permiten, el ajedrez, las damas, el domino, los dados, boliche, billar y pelota en todas sus formas, así como las carreras de personas, vehículos y animales, así como todos los deportes en general y los sorteos.

El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Gobernación se encargará de la reglamentación, autorización, control y vigilancia de los juegos cuando en estos se apuesta, así como de los sorteos excepto de la lotería nacional que tiene su propio reglamento.

---

<sup>8</sup> DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 31 de diciembre de 1947.

La Secretaría de Gobernación tendrá que otorgar los permisos que se necesiten para que puedan existir juegos y sorteos.

Los impuestos obtenidos de los permisos otorgados se tendrán que encausar a establecimientos de prevención y asistencia dependientes de la Secretaría de Gobernación.

Los sorteos que no necesitarán del permiso mencionado son los que realicen las autoridades, instituciones educativas y de beneficencia, así como los que se celebren con fines exclusivos de propaganda comercial los que verifiquen como un sistema de ventas.

La Secretaría de Gobernación, establecerá los lineamientos necesarios para la realización de juegos y sorteos, designará un inspector, y formará una comisión para que se dedique a la vigilancia de los lugares donde se realicen estos juegos y sorteos.

La Secretaría de Gobernación cerrará todos aquellos establecimientos en los que se realicen juegos ilegales, juegos y sorteos que no cuenten con el permiso de ésta Secretaría.

Ningún lugar donde se practiquen juegos con apuesta o sorteos podrá estar cerca de escuelas o lugares de trabajo.

Las autoridades federales, locales así como seguridad pública están facultadas para hacer por medio de la coacción, que sea cumplida la ley, en auxilio a la Secretaría de Gobernación.

La Secretaría de Gobernación tendrá la facultad para permitir que en las ferias regionales se realicen juegos con apuesta.

En esta ley se señala una sanción de 3 años a 3 meses de prisión y multa de quinientos a diez mil pesos y en su caso se destituirá de su empleo:

Empresarios, gerentes, administradores, encargados y agentes de loterías que no tengan permiso así como los que realicen en locales abiertos o cerrados juegos prohibidos los intermediarios de juegos o sorteos que se realicen en el extranjero en nuestro país o a los funcionarios o empleados públicos, que den protección o asistencia, a los que sin permiso de la Secretaría de Gobernación realicen juegos prohibidos o apuestas.

También se aplicará una pena de un mes a dos años de prisión, y multa de 100 a 5000 pesos, a los que alquilen un local sabiendo que es para juegos prohibidos o sorteos no autorizados por la Secretaría de Gobernación así como a los jugadores o espectadores

Se decomisarán todos los objetos utilizados por los juegos prohibidos y los sorteos.

Los Tribunales competentes serán los Federales, las controversias se resolverán ante el fuero federal.

Si se realizan infracciones no consideradas como delitos, se impondrán multas, se revocarán permisos o se impondrán suspensiones.

Podemos determinar a partir de esta ley es que las funciones las tendrá la Secretaría de Gobernación, es decir esta dependencia será la encargada de dar los permisos y las autorizaciones, a través de una comisión constituida especialmente para tal efecto, se le impondrán multas e incluso prisión al que cometa un delito en contra de esta ley.

También podemos establecer que esta ley se ha convertido en una ley obsoleta y que necesita una modernización urgente ya que la legalización de los juegos prohibidos, en nuestro tiempo traería muchos beneficios para nuestro país, aunque existen diversas teorías encontradas a favor y en contra que se tratarán más adelante.

Mención aparte debe de recibir la Lotería Nacional para la Asistencia Pública ya que esta tiene su propia normatividad.



### 1.3.2. LEY FEDERAL DEL IMPUESTO SOBRE LOTERÍAS, RIFAS, SORTEOS Y JUEGOS PERMITIDOS.

Esta Ley se publica en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1947, y es abrogada por la ley del impuesto sobre la renta publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1980.

Sobre la base de esta ley se pueden observar algunas disposiciones fiscales aplicables a los juegos y sorteos:

1. - Los sorteos, rifas, y loterías que estén autorizados legalmente y versen sobre dinero o bienes, causaran impuestos.
2. - Los premios obtenidos también causaran impuestos.
3. - Los empresarios y las personas físicas y morales que obtengan premios también causaran impuestos.
4. - Los empresarios causaran el impuesto del 5% cuando se traten de loterías, rifas, y sorteos organizados por los gobiernos de los Estados o por los Ayuntamientos, estos impuestos irán a la beneficencia correspondiente y también causarán sobre el total de los ingresos de billetes y boletos emitidos.
5. - Causaran el impuesto del 15%, cuando las loterías, sorteos, y rifas, se efectúen bajo vigilancia y supervisión del Gobierno Federal, Estados o municipios, respecto de los billetes o boletos emitidos y también cuando no se a de boletos o billetes, sobre el total del valor del premio o premios ofrecidos.
6. - Una cuota de 25 a 1000 pesos diarios para sorteos, rifas y loterías, que determine la Secretaría de Gobernación.

7. - Quedaran exentos cuando se realicen con fines de propaganda comercial.
8. - Si el premio no excede de 500 pesos, se pagara un 4 % de impuestos.
9. - Si el premio es mayor de 500 y menor de 5000 pesos se causara un 8 % de impuestos.
10. - Si el premio es de 5000 pesos o mayor, se causara un 15 % de impuestos.
11. - Los impuestos se causaran por el importe total del premio, aunque algunas veces el premio se hubiere dividido en varias personas.
12. - Los reintegros no causan impuestos.
13. - Cuando los premios sean en objetos se tendrá que indicar su valor en el boleto o billete correspondiente.
14. - Los empresarios deberán de retener el impuesto y serán responsables solidariamente ante el fisco.
15. - Los impuestos obtenidos tendrán la aplicación que señalan las leyes.
16. - Los juegos permitidos con apuesta causaran los impuestos:

-Por la celebración de dichos juegos y por la obtención de premios.

17. - Tendrán que enterar este impuesto los empresarios y personas físicas y morales que obtengan los premios.
18. - En juegos de frontón con apuesta, los empresarios pagaran un impuesto del 50%.

19. - Las carreras de caballos causaran impuestos de la siguiente forma:

500,000 pesos 2%.

500,000.01 pesos hasta 750,000 pesos 3%

750,000.01 pesos hasta 1,000,000 pesos 4%

1000,000.01 pesos en adelante 6%.

Los impuestos sobre carreras de caballos los pagaran los empresarios y los participantes, los empresarios podrán deducir un 2% de los boletos. Los responsables ante el fisco serán los empresarios organizadores.

20. - Los empresarios que utilicen boletos, fichas o cualquier otra clase de comprobantes numerados pagaran el 50% del total de lo vendido.

21. - Los empresarios que exploten otro tipo de juegos, incluyendo aquellos que impliquen aparatos mecánicos, tendrán que pagar una cuota diaria de 500 a 2000 pesos o mensual de 20,000 a 50,000 pesos.

22. - Las personas que obtengan premios pagaran el 4% del premio obtenido.

23. - Los dueños de animales o vehículos causaran el 5% del premio obtenido.

24. - Los empresarios que quieran obtener permisos para realizar estas actividades señaladas deberán de obtener un permiso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, garantizar el interés fiscal mediante fianza, dar aviso a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de su jurisdicción cuando se realice la apertura de su negocio.

25. - Los impuestos se causaran en efectivo; y

26. - Deberán de pagar también por las concesiones y permisos a parte de los impuestos.

Esta ley es anacrónica, y solo regula en materia de impuestos ciertas actividades, pero como la tecnología ya ha avanzado, existen otro tipo de actividades que podrían causar impuesto y esto sería una derrama económica para el gobierno, es decir tendría más presupuesto y lo podría utilizar para realizar una prestación de servicios públicos más eficiente.

La derrama económica que se obtendría al realizar una reforma en materia de juegos y sorteos, es el punto más fuerte de los que están a favor de legalizar el juego.

Una ley bien estructurada podría darle a nuestro país una ganancia muy favorable, pero al parecer, los legisladores mexicanos a lo largo de la historia han tenido las características de dejar lagunas en las leyes.

### 1.3.3. REGLAMENTO DE JUEGOS PARA EL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES.

“El reglamento de juegos para el Distrito y Territorios Federales, se publicó el miércoles 13 de agosto de 1947, siendo el presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Miguel Alemán”.<sup>9</sup>

“ CONSIDERANDO que es deber del ejecutivo impulsar y encauzar las actividades de los particulares hacia fines de producción útil y en consecuencia deben prohibirse los juegos de azar y limitarse y reglamentarse aquellos cuyos resultados no dependen solamente del azar sino de la destreza y preparación deportiva de quienes toman parte en ellos, estableciendo con precisión cuales son los que por su naturaleza y fines deben permitirse y prohibir igualmente todos aquellos que sean nocivos para la sociedad o tiendan a consumir energías humanas sin provecho, que con esa finalidad el Ejecutivo a mi cargo a considerado

<sup>9</sup> DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. 13 de agosto de 1947.

conveniente introducir en el vigente reglamento de juegos para el distrito y territorios federales, de 22 de junio de 1936. las necesarias reformas a fin de ponerlo en concordancia con las directrices que norman la actividad del gobierno en esta materia, y finalmente Que la fracción XX del artículo 1ro del Reglamento de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado da competencia a la Secretaría de Gobernación para reglamentar, autorizar y vigilar el juego, loterías y rifas en el Distrito Federal y Territorios Federales”.<sup>10</sup>

Este reglamento se emitió con las finalidades descritas en el párrafo anterior y analizaremos su contenido:

- a) Están prohibidos los juegos de azar en el territorio Nacional.
- b) Sólo están permitidos ajedrez, dados, damas, boliche, billar, pelota en todas sus modalidades, tiro al blanco, carreras de personas, de vehículos y de animales, luchas, boxeo y toda clase de deportes, así como rifas y sorteos de toda clase de objetos y dinero y la Lotería Nacional.
- c) Corresponderá a la Secretaría de Gobernación exclusivamente la autorización, reglamentación, control y vigilancia de los juegos con apuestas, rifas y sorteos.
- d) No podrán existir lugares abiertos y cerrados donde se realicen juegos con apuesta.
- e) Quedan prohibidas las rifas y sorteos que no tengan autorización de la Secretaría de Gobernación.
- f) La secretaria de Gobernación podrá autorizar juegos permitidos siempre que el Gobierno Federal obtenga impuestos de estos.
- g) Los impuestos obtenidos por el Gobierno Federal serán destinados a la prevención y asistencia social.

---

<sup>10</sup> Ibidem.

- h) La secretaría de Gobernación tendrá la facultad de delegar sus funciones al personal subordinado para que verifique el cumplimiento de esta disposición.
- i) La Secretaría de Gobernación tendrá la facultad de dictar los reglamentos necesarios para la buena marcha de esta ley.
- j) La Secretaría de Gobernación tendrá la facultad de clausurar lugares donde se realicen juegos prohibidos, así como suspender sorteos no autorizados por ella.
- k) Estará prohibida la entrada a casinos a los menores de edad.
- l) Los casinos no podrán estar cerca de escuelas o centros de trabajo.
- m) Se impondrán multas e incluso prisión a los que infrinjan este reglamento e incluso si se llegare a cometer un delito se turnaría al Ministerio Público para su investigación.
- n) Las disposiciones de este reglamento no se impondrán a particulares en su domicilio.

#### 1.3.4. DE LA LOTERÍA EN GENERAL

“La Lotería Nacional tiene su antecedente más próximo en los aztecas, ya que estos aplicaban ese nombre a un juego de dados en el que empleaban semillas y colorines”.<sup>11</sup>

La lotería Nacional ha existido en muchos países, en la época colonial, el Marques de la Croix, estableció en la Nueva España el funcionamiento de la Lotería General, y el primer sorteo se llevo a cabo el 2 de Enero de 1771 y se vendieron boletos en algunas ciudades de

---

<sup>11</sup> PARGA IÑIGUEZ, J. Refugio. Revista Jurídica Jalisciense. Lotería en Jalisco. Guadalajara 1997. Pág. 27.

nuestro país. Desde esos tiempos este tipo de sorteos causaban impuestos ya que la corona Española obtenía el 14% del total obtenido.

El 14 de diciembre de 1815 en plena lucha de independencia el entonces Virrey de la Nueva España Félix María Calleja, realizó una lotería para obtener un 50% para el erario de la Nueva España. El 27 de Septiembre de 1821, se celebró otro sorteo de la Lotería a la entrada del ejército trigarante a la capital.

Antonio López de Santa Anna era protector del juego y las apuestas ya que él era un asiduo aficionado, especialmente a las peleas de gallos.

En la época de Benito Juárez se empezaron a construir ferrocarriles y se vendían acciones y era una especie de juego de azar. Tiempo después prohibió la lotería por que decía que favorecía a la pereza y a la inclinación de confiar en la fortuna.

“La actual institución de la Lotería Nacional se creó por decreto presidencial del General Adolfo de la Huerta el 7 de Agosto de 1920 que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 20 de Agosto del mismo año, con fondos del Gobierno Federal, con domicilio en la capital de la República con el nombre de la Lotería Nacional para la Beneficencia Pública”.<sup>12</sup>

Se le dio carácter de institución oficial dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y funciona por medio de un consejo de administración integrado por un presidente, que era el Secretario de Salud, un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y 3 miembros designados por el presidente de la República.

“El General Manuel Ávila Camacho el 16 de marzo de 1943 promulgó la ley sobre la Lotería Nacional, en la cual concede el carácter de institución oficial federal y se estableció

---

<sup>12</sup> PARGA IÑIGUEZ. Op. cit. Pág. 28

que los bienes y productos de la lotería formen parte del patrimonio de la asistencia pública y que no pueden ser motivo de embargo ni secuestro”.<sup>13</sup>

El 14 de enero de 1985 se realiza una nueva ley de la lotería nacional y da origen a un nuevo reglamento interior.

La lotería nacional tiene en nuestro país 223 años pero a partir de los tiempos modernos ha tenido una publicidad en los medios masivos de comunicación ya que existen sorteos hasta de 60 millones de pesos.

Los billeteros son empleados de la lotería nacional y jurídicamente se les considera comisionistas mercantiles.

En la actualidad la lotería nacional sigue financiando obras de beneficio social en las 32 entidades de la República, beneficiando en mayor medida a los sectores marginados.

De acuerdo al artículo 8 de la ley Orgánica de la Lotería Nacional, los billetes emitidos son documentos al portador, que sirven para identificar a su tenedor como participante del sorteo.

En el artículo 9 de la ley orgánica se señala que a estos billetes se les aplicara la disposición del artículo 800 del código Civil para el Distrito Federal que a la letra dice: “La moneda y los títulos al portador no pueden ser reivindicados del adquirente de buena fe, aunque el poseedor haya sido desposeído de ellos contra su voluntad”.<sup>14</sup>

La lotería nacional proporciona a los billeteros colegios para sus hijos, les organiza rifas y les celebra una fiesta anual.

Existen 3 tipos de sorteos ordinarios:

---

<sup>13</sup> Ibidem. Pág. 29

<sup>14</sup> Ibidem. Pág. 35



-Sorteo mayor.

-Sorteo superior.

-Sorteo del zodiaco.

Además realiza sorteos magnos en fechas importantes como por ejemplo los 24 y 31 de diciembre.

El ganador de este sorteo se le va a descontar el 15% de impuestos y para cobrar su premio debe acudir a las oficinas de la lotería nacional, y si es reintegro lo puede cambiar directamente con cualquier billetero.

Cabe mencionar que últimamente han tenido mucho auge las loterías instantáneas, solo basta rascar o destapar el boleto.

### 1.3.5. ELEMENTOS DEL CÓDIGO CIVIL PARA LA REGULACIÓN DE LOS CONTRATOS DE JUEGO Y APUESTA.

En este ordenamiento general se regulan el juego y la apuesta como contratos de tipo aleatorio, es decir, aquel contrato cuyas prestaciones dependen de la realización de un acontecimiento incierto.

En el título XII capítulo primero están regulados:

a) La ley no concede ningún tipo de acción para reclamar lo ganado en juego prohibido. El código Penal señalará cuales son los juegos prohibidos Art. 2764.

- b) El que paga o sus herederos tienen el derecho de reclamar el 50% de una deuda procedente de juego prohibido y el otro 50% se entregará a la beneficencia pública Art. 2765.
- c) Quedará obligado civilmente el que pierde un juego o apuesta que no estén prohibidos sólo por la vigésima parte de su fortuna, y este derecho prescribirá en treinta días 2767.
- d) La deuda por juego o apuesta prohibidos no puede compensarse o novarse como una obligación civil eficaz Art. 2768.
- e) El que se hubiere firmado una obligación pero en realidad sea una obligación de juego o apuesta tampoco puede novarse como una obligación civil eficaz Art.2769.
- f) Si alguien se sirviera de la suerte como medio para dividir cosas comunes se considerara como una participación legítima Art. 2771.
- g) Si alguien se sirviera de la suerte como medio para terminar cuestiones se le considerara como una transacción Art.2771.
- h) Las loterías serán regidas por las leyes especiales que las autoricen Art. 2772.
- i) Las rifas serán regidas por los reglamentos de policía Art. 2772.

#### 1.3.6.ALGUNAS OTRAS DISPOSICIONES.

La Ley Federal del Trabajo regula todo lo referente a los trabajadores por lo que cualquier disposición sería aplicable a aquellos trabajadores que prestaran sus servicios en algún establecimiento o institución que se dedicara a los juegos y sorteos permitidos:

No se podrá utilizar a menores en establecimientos que determinen las leyes, en la ley federal de juegos y sorteos vigente se establece que se clausuraran aquellos establecimientos que no estén conforme aquella.

En el código Fiscal de la Federación se establece que derechos son las contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio publico de la nación, así como por recibir, servicios que preste el Estado en sus funciones de Derecho Público, excepto cuando se presten por organismos descentralizado u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

En la Ley Federal de Juegos y Apuestas se establece que se pagarán derechos por concesiones o permisos que otorguen la Secretaria de Gobernación.

En la Ley del Impuesto Sobre la Renta en el capítulo IX del título cuarto, regula lo siguiente:

Se consideran ingresos por obtención de premios los que deriven de la celebración de loterías, rifas, sorteos, juegos con apuestas y concursos de toda clase autorizados legalmente.

La persona que otorgue el premio deberá de realizar una retención al que lo obtenga.

El impuesto aplicable será del 21% sobre el valor del premio correspondiente al valor de cada boleto o billete.

De los ingresos derivados de juegos y apuestas, para el caso de quien los organiza, sus impuestos se calcularán aplicando el 1% sobre el valor total de la cantidad a distribuir entre todos los boletos que resulten premiados.

Será obligación de quienes entreguen los premios conservar la documentación que ampare la retención de impuestos.

En la Ley del Impuesto al Activo se señala que tratándose de bienes adquiridos en rifa o sorteo antes del primero de enero de 1981, se considerara como monto el que haya servido para efectos del impuesto federal sobre loterías, rifas, y juegos permitidos. Tratándose de bienes adquiridos en rifa o sorteo a partir de la fecha antes citada, el que haya servido para efecto del impuesto sobre la renta. Si para determinar la base de los mencionados impuestos se practico avalúo este se considerara el monto original de la inversión referido a la fecha de adquisición. Estas son algunas disposiciones que regulan en la actualidad a los juegos sorteos y apuestas, y en el siguiente capítulo trataremos la nueva ley, que por el momento solo es una iniciativa.

## CAPITULO II

### 2. INICIATIVA DE LEY FEDERAL DE JUEGOS CON APUESTA Y SORTEOS.

#### 2.1. GENERALIDADES

En este capítulo analizaremos la iniciativa de ley materia de nuestro trabajo de tesis, las legislaciones aplicables y su impacto fiscal, cabe mencionar que esta ley es un proyecto que en la actualidad está siendo discutido en la H. Cámara de Diputados para ser aprobada.

La idea de crear una nueva ley que regulara los sorteos, juegos y apuestas surge en la Comisión de Turismo de la Cámara de Diputados, ya que en la LVII Legislatura, los diputados de ésta se dedicaron a realizar estudios multidisciplinarios en el sector turístico para poder desarrollar soluciones que resolvieran a las demandas que requería o formulaba dicho sector.

Con motivo de esta discusión legislativa, en los acercamientos de diputados con empresarios y representantes del sector turístico, una de las principales inquietudes fue la legalización, del juego y la apuesta, por lo tanto se decidió crear la subcomisión de casinos dependiente de la Comisión de Turismo.

Esta subcomisión se dedicó a investigar y analizar los impactos positivo y negativo, las diferentes propuestas para los sectores que confluyen en esta materia, realizaron diversas reuniones en las que participo todo tipo de público, con la finalidad de conocer todo tipo de opiniones. Y con base en todos los estudios realizados se creyó conveniente crear la ley federal de sorteos, juegos con apuesta y casinos.

Los trabajos realizados por la subcomisión dejaron al descubierto la problemática que tiene el sector turístico en cuanto a una modernización para captar recursos económicos, sin embargo también hubo quien se opuso determinadamente a la aprobación para el funcionamiento de casinos en nuestro país, argumentando principalmente que estos establecimientos representan males morales perniciosos como la prostitución, la drogadicción, corrupción y en general la desunión familiar y la ausencia de valores.

México ha ido perdiendo terreno en lo que es el sector turístico en comparación con otros países, ha sido insuficiente el atractivo de la playa y el sol para mantener a este sector, algunos países caribeños, que son los competidores naturales en materia de turismo en nuestro país, han recurrido en sus playas a la instalación casinos y así poder desarrollar una economía turística alternativa.

Después de más de 50 años la ley que regulaba los juegos y apuestas se ha vuelto obsoleta y es momento de abrogarla, creando un nuevo ordenamiento legal, ya que en la actualidad esa ley ha sido superada. Las crisis y turbulencias financieras han afectado gravemente a nuestro país, hay escasez de empleo, y las diversas regiones que lo forman tienen graves problemas de tipo económico, la ley en cuestión no tiene la solución completa a este problema, sin embargo plantea un desarrollo económico con mayor dinamismo.

Evidentemente existe una importante discusión para poder llevar el proyecto de esta ley a buen término, ya que los juegos con apuesta sí bien resultan para muchos un atractivo que permite reactivar la deprimida afluencia del turismo, pero al mismo tiempo significa para otros la creación y promoción de una patología social que en este momento no existe, por lo menos públicamente ya que es bien sabido que los juegos con apuesta en nuestro país se practican de forma clandestina fomentando el narcotráfico, el lavado de dinero, la prostitución y corrupción de menores, entre otros delitos.

Una de las grandes ventajas que esta ley tiene como su mayor carta, es que la actividad económica que reportaría un ingreso aproximado de 20 mil millones de dólares al año.

La Iniciativa de Ley que analizamos se encuentra en constantes cambios debido a las posturas de los diferentes partidos políticos que se han visto influenciados por las condiciones de vida en las que se encuentran los estados que representan, de tal suerte que en la actual legislatura han pretendido incluir un artículo que prohíba la instalación de casinos y en su lugar los denomina establecimientos, diferenciándolos únicamente respecto a la ubicación y a la forma en que se les puede denominar a dichos establecimientos, sin embargo el espíritu del legislador es el mismo al tratar de regular todas las actividades de juegos con apuestas y sorteos que clandestinamente operan en nuestro país.

Una de las ventajas inmediatas de estos establecimientos, dicen, es la generación de empleos y la captación de divisas por medio del turismo.

Nosotros pensamos que la iniciativa de ley, carece de argumentos de mercado, plantación de desarrollo regional, económico y social, que indique prioridades para este tipo de inversiones.

Cabe mencionar que los principales impulsores de que el juego con apuesta se legalice en nuestro país, son los poderosos consorcios de juegos y apuestas que existen en las Vegas, a lo largo de este tiempo le han tratado de dar el carácter familiar ha este tipo de establecimientos, sin embargo resulta evidente que las condiciones económicas de la familia mexicana no cuentan con recursos para apostar, por el contrario esto significaría una distorsión de la familia y una falsa esperanza para la misma.

En consecuencia de lo anterior creemos que los principales problemas que se generan en estos establecimientos, son la adicción al juego, el fraude, la desintegración familiar, el robo, el narcotráfico, el crimen organizado, esta claro que estas desventajas impactan principalmente en el ámbito social, pero cabe mencionar que estas desventajas que son atribuibles a los juegos con apuesta ya existen y de manera clandestina desempeñan sus actividades.

## 2.2 INICIATIVA DE LEY.

Esta iniciativa fue elaborada por los diputados integrantes de la Comisión de Turismo dentro de la LVIII legislatura en el año de 2002.

### 2.2.1 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y CONSIDERACIONES A LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA DE LEY.

#### 2.2.1.1 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.

El artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su fracción X, que es facultad del Congreso de la Unión legislar en toda la República sobre juegos con apuestas y sorteos. En ejercicio de esta facultad constitucional, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1947 la Ley Federal de Juegos y Sorteos en vigor.

En la materia de juegos con apuesta y sorteos en cualesquiera de sus modalidades, la facultad legislativa es exclusiva del Congreso de la Unión, razón por la cual los integrantes de la Comisión de Turismo dictaminan que han procedido al estudio de la iniciativa que nos ocupa y a la elaboración de una propuesta de ley que sustituya a la actual Ley Federal de Juegos y Sorteos.



### 2.2.1.2 CONSIDERACIONES A LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA DE LEY.

En 1947 el entonces Congreso de la Unión, mando al entonces presidente Miguel Alemán Valdés, el Decreto de ley federal de juegos y sorteos, y con fecha 31 de diciembre de 1947 se publico en el Diario Oficial de la Federación.<sup>15</sup>

“Se trata de un ordenamiento de carácter prohibitivo y no aborda en su conjunto los problemas derivados del juego”.<sup>16</sup>

Esta exposición de motivos es por demás interesante, ya que durante mas de 50 años no se ha regulado en materia de juegos y la regulación vigente de 1947 resulta obsoleta e inoperante.

La sociedad mexicana ha evolucionado y tomando la experiencia de otros países, esta ley puede traer los beneficios sin los problemas, habría que señalar que los problemas o efectos nocivos de los juegos y casinos en nuestro país a pesar de lo que señale la exposición de motivos se seguirán dando ya que el crimen organizado se encuentra participando activamente en todos aquellos negocios en los que de alguna manera se involucran grandes ganancias y la posibilidad de hacerse de ellas a través de la corrupción.

Se señala que deben de estar regulados los juegos con apuesta y sorteos, para que en estos haya una estricta vigilancia y no se afecte la moral y las buenas costumbres de los ciudadanos, así como para proteger la salud y seguridad publica.

México debe competir para ingresar a la globalización mundial, así lo demanda la situación que viven todos los países, debe de entrar a la modernidad para obtener mejores

---

<sup>15</sup> DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 31 de diciembre de 1947.

<sup>16</sup> Ibidem.

condiciones económicas intercambiando bienes y servicios con otros países, atraer divisas, y con ello combatir la crisis y la inestabilidad social que existe en la actualidad.

La regulación del juego y la apuesta en México no se ha dado por razones de moral pública, si bien con anterioridad ya se menciona que existen en nuestro país lugares ocultos en la clandestinidad en los que se realizan este tipo de actividades y que solo fomentan el vicio, la prostitución, el narcotráfico, entre otras actividades delictivas y no generan ningún beneficio social, económico, turístico o cualquier otro, también requerimos de la certeza de que la ley debe propiciar, ante todo, que al salir de la clandestinidad y la simulación, el juego con apuesta y sorteos produzcan bienestar económico a la comunidad, generen empleos permanentes bien remunerados, paguen impuestos y como consecuencia exista un mayor compromiso por parte de las autoridades para que dichos recursos se aprovechen en educación y seguridad pública.

Estos establecimientos se construirán donde pueda haber un desarrollo económico, tratando de beneficiar primeramente al municipio para generar un desarrollo social y regional.

Dentro de esta iniciativa se prohibirá la entrada a los menores de edad a estos establecimientos o eventos, ya que existe el riesgo de drogas y alcohol, en esta exposición de motivos se dice que este riesgo se da en otros países, razón por la cual tácitamente aceptan que estos centros generan problemas sociales.

En materia de seguridad pública señala, que es necesario que el gobierno trace las estrategias necesarias para poder erradicar el crimen existente y otras actividades ilícitas que puedan desarrollarse con la práctica de las apuestas legales y así evitar estas conductas; este punto es neurálgico para la vida de la sociedad mexicana, de no existir las garantías necesarias que consoliden la vida cívica del país, deberá considerarse la ausencia de estos establecimientos y una nueva regulación prohibitiva que sancione eficientemente esta actividad.

La parte medular de esta iniciativa de ley es el desarrollo económico que pudiera generarse en las regiones o lugares donde existan este tipo de centros de juego, ya que se calcula que en las zonas turísticas puede haber una gran derrama económica, lo cual se dividirá entre el gobierno federal, local y municipal en forma proporcional.

Evidentemente los sectores que se verían beneficiados serían el turístico y el laboral, ya que los centros turísticos atraerían capital y esto generaría empleos inmediatos creando aparentemente mayor certeza en la seguridad económica y social en la entidad de la que se trate.

Como se puede observar en esta explicación de la exposición de motivos que tuvo el legislador para realizar esta iniciativa de ley sobresalen varios aspectos importantes, el primero es que se cree que no habrá desarrollo de conductas delictivas, el segundo consiste en el desarrollo hacia la modernidad de nuestro país y el y el tercero el aspecto social, económico, turístico y laboral.

### 2.3 DISPOSICIONES DE LA INICIATIVA DE LEY.

➤ En el Título Primero, se mencionan las Disposiciones Generales, resumiéndolo de la siguiente manera:

En el capítulo primero se define la naturaleza, el ámbito territorial y el orden de gobierno encargado de la aplicación de la Ley, siendo éste el Poder Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Gobernación y de su órgano administrativo desconcentrado denominado Comisión de Juegos con Apuestas y Sorteos. Se mantiene la actual prevención respecto de los sorteos que realicen la Lotería Nacional para la Asistencia Pública y los Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública; se introduce una prevención respecto de las actividades materia de esta Ley realizadas por los partidos políticos nacionales, y se actualiza el alcance de la ley vigente en materia de juegos con apuestas y sorteos. Consecuentemente, se precisan los sujetos a los cuales comprende la aplicación de la Ley,

principios generales respecto de ganancias y premios no reclamados, definiciones útiles para la exacta comprensión y aplicación de la Ley, así como los ordenamientos de aplicación supletoria.

En el capítulo segundo de este título se continúan las regulaciones generales respecto a los establecimientos autorizados por la Ley, en aspectos tales como la intervención de las autoridades locales en sus respectivos ámbitos de competencia, la ubicación de los establecimientos, las restricciones en el acceso o permanencia a las áreas de juego, las visitas de verificación, así como la presencia de representantes de la Comisión de Juegos con Apuesta y Sorteos.

➤ En el Título Segundo, hablan de las variables y modalidades de los juegos y con apuestas resumiéndolo de la siguiente manera:

En once capítulos se señalan y regulan los juegos con apuestas permitidos por esta Ley, mismos que son los siguientes: ruleta, dados, cartas o naipes, rueda de la fortuna, máquina tragamonedas y juegos de números; de los cuales los primeros cuatro sólo podrán realizarse en ferias; las máquinas tragamonedas únicamente en cruceros y las salas de juegos de números en ferias, centros de apuestas remotas y salas de juegos de números. Asimismo, se incluye en la definición de juegos en los que pueden cruzarse apuestas: eventos deportivos y competencias transmitidos en tiempo real captados en centros de apuestas remotas; carreras de caballos realizadas en hipódromos o carriles; carreras de galgos realizadas en galgódromos; peleas de gallos realizadas en palenques; así como frontón y cesta punta o jai alai realizados en frontones y jai alai.

➤ En el Título Tercero, se refieren a los sorteos, resumiéndolo de la siguiente manera:

Los integrantes de esta Comisión consideramos oportuno introducir en un título específico toda la regulación relativa a los sorteos. Al efecto, en siete capítulos se precisan,

respectivamente, las disposiciones generales en materia de sorteos; boletos; permisos; realización de los sorteos; premios; sorteos en concursos, e inspección y vigilancia.

En la regulación puntual que ahora ponemos a su consideración destacan por su importancia y actualización normativa una definición de sorteos y de sus diferentes modalidades; la facultad expresa otorgada a la Comisión de Juegos con Apuesta y Sorteos para establecer procedimientos administrativos encaminados a prevenir prácticas ilegales o delitos vinculados con operaciones con recursos de procedencia ilícita con motivo de la organización de los sorteos, independientemente de la aplicación supletoria de las leyes en dichas materias y de la colaboración interinstitucional, prevista en otro título de la ley con el mismo propósito; el carácter nominativo de los boletos de los sorteos; las personas físicas y morales autorizadas para organizar sorteos; las prohibiciones en esta materia; los casos de revocación de los permisos; la presencia obligatoria de los interventores autorizados por la Comisión de Juegos con Apuesta y Sorteos; la publicidad de los resultados del sorteo; los principios y procedimientos aplicables para la entrega de premios; la consideración como sorteos de los eventos o concursos de habilidad y/o destreza que se difundan a través de cualquier medio masivo de comunicación; así como la distinción y funciones de los interventores, inspectores y auditores.

➤ En el Título Cuarto, refieren a las autoridades en materia de juegos con apuestas y sorteos, resumiéndolo de la siguiente manera:

Como ya se ha señalado, se propone que la Comisión Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos sea un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, dotado de autonomía técnica y operativa, así como de facultades ejecutivas. Para la consecución de su objeto y el ejercicio de sus facultades, dicha Comisión contará con una Junta de Comisionados; Presidente del Pleno; Comisionados Ciudadanos; la Junta Ejecutiva de la Comisión; Secretario Ejecutivo y demás unidades administrativas necesarias. La Comisión mencionada ejercerá sus funciones en todo el territorio nacional

conforme a la estructura central y desconcentrada que establezcan esta Ley y su Reglamento.

El Pleno de la Comisión estará integrada por 5 Comisionados: el Secretario de Gobernación, quien la presidirá; un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; un representante de la Procuraduría General de la República; y dos integrantes ciudadanos con prestigio profesional y honorabilidad reconocida, designados por el titular del Ejecutivo Federal. La Junta Ejecutiva, por su parte, estará integrado por el Secretario Ejecutivo y los titulares de las áreas que establezca el Reglamento de la Ley. En los tres capítulos que componen este título se establecen, además de la forma de integración de los órganos de la Comisión, las atribuciones que corresponden a cada uno de ellos.

➤ En el Título Quinto, hablan de las autorizaciones resumiéndolo de la siguiente manera:

Los permisos para instalar, operar y explotar centros de apuestas remotas, salas de juegos de números, hipódromos y galgódromos los otorgará la Comisión Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos. La expedición formal del permiso, la eventual cesión de los derechos y obligaciones derivados de éste, así como su terminación y revocación, se encuentran debidamente regulados en los tres capítulos de este título al igual que los casos en que es menester una licencia de trabajo, además de las formalidades para el otorgamiento de permisos para la realización de sorteos.

➤ En el Título Sexto, hacen referencia a los aprovechamientos, resumiéndolo de la siguiente manera:

Sin perjuicio de las obligaciones establecidas en las leyes fiscales y demás disposiciones aplicables, los permisionarios están obligados al pago de los aprovechamientos así como rendir los informes relativos señalados en esta Ley. El monto de lo recaudado será

distribuido por la Hacienda Pública Federal, entre ésta y la Hacienda Pública Local de la entidad federativa donde se genere el aprovechamiento. La distribución de este ingreso entre los órganos de gobierno estatales o del Distrito Federal y municipales, según el caso, se establecerá en las disposiciones legales que correspondan. Dichos aprovechamientos tienen el carácter de créditos fiscales. Los impuestos derivados de los premios obtenidos en las actividades reguladas por la presente Ley, serán gravados conforme a las disposiciones fiscales vigentes.

➤ En el Título Séptimo, mencionan el funcionamiento y verificación de establecimientos resumiéndolo de la siguiente manera:

En los dos capítulos que forman este Título se regulan aspectos adicionales relativos a las autorizaciones de apertura de establecimientos, así como las obligaciones a cargo de los permisionarios. Entre éstas se encuentran las siguientes: someter a aprobación el proyecto conceptual y arquitectónico del establecimiento de que se trate; contar con las instalaciones y equipos necesarios para su óptimo funcionamiento; asegurar las instalaciones, bienes, enseres y personas, así como contar con las medidas de seguridad para la prevención de siniestros; adoptar sistemas de control interno de juegos; cumplir el reglamento interno del establecimiento; dar información a los clientes del establecimiento; llevar un libro de reclamaciones; permitir y colaborar en la realización de las visitas de verificación; enterar oportunamente los aprovechamientos que procedan; llevar a cabo exámenes de selección y actividades de capacitación y actualización; asegurar y garantizar en todo momento el buen orden al interior del establecimiento; informar mensualmente sobre las transacciones en efectivo que excedan al monto equivalente a dos mil días de salario mínimo; instrumentar procedimientos y medidas para contrarrestar los efectos secundarios del juego; informar de cualesquier conducta o práctica de los usuarios sospechosa de la comisión de delitos relacionados con la delincuencia organizada o el lavado de dinero.

➤ En el Título Octavo, hablan de las infracciones y sanciones administrativas, medidas de seguridad y delitos, resumiéndolo de la siguiente manera:

Se definen y sancionan las infracciones administrativas en las que puede incurrir el permisionario; las prohibiciones a los empleados y trabajadores de los establecimientos así como la sanción respectiva. A diferencia de la iniciativa de ley anterior, el texto propuesto incluye un capítulo específico en el que se señalan los delitos en esta materia así como su sanción.

➤ En el Título Noveno, se refieren a la conciliación, arbitraje y medios de impugnación, resumiéndolo de la siguiente manera:

Se faculta a la Comisión de Juegos con Apuestas y Sorteos para actuar como conciliador entre los permisionarios y los usuarios, con el objeto de proteger los intereses de estos últimos, pudiendo rechazar de oficio aquellas reclamaciones que sean notoriamente frívolas e improcedentes. En caso de que el procedimiento de conciliación no prospere, las partes se podrán someter al procedimiento de arbitraje en amigable composición, con un árbitro nombrado por la mencionada Comisión. En contra de las resoluciones emitidas por dicha Comisión será procedente el recurso administrativo de revisión previsto en el Título Sexto de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

➤ Los artículos Transitorios, los resumimos de la siguiente manera:

Los artículos relativos definen la fecha de entrada en vigor del ordenamiento que se propone; la abrogación de la Ley en vigor; la situación de las solicitudes en trámite, de los permisos otorgados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley y de la autoridad actualmente en funciones, así como de su personal, instalaciones y demás patrimonio; la fecha de aplicación de las nuevas obligaciones fiscales previstas en este ordenamiento; la integración e instalación de las autoridades competentes establecidas por esta Ley; la fecha de entrada en vigor de las disposiciones contenidas en el Capítulo III del Título Segundo de este ordenamiento, así como las actividades a llevarse a cabo entre tanto; el plazo para la



expedición del Reglamento de la Ley y la provisión de los recursos necesarios para que las autoridades establecidas en esta Ley cumplan con sus funciones.

### 2.3.1. LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

La Ley del Procedimiento Administrativo, se expidió durante el mandato de Carlos Salinas de Gortari, lo importante de esta ley para la aplicación supletoria en la ley de juegos con apuestas, y sorteos, son los recursos de revisión, las sanciones y las visitas, entre otras.

#### 2.3.1.1. RECURSO DE REVISIÓN.

Para comprender el recurso de revisión debemos primero conocer los requisitos del acto administrativo, el cual es un acto jurídico realizado por una autoridad en virtud de sus funciones, a fin de lograr el cumplimiento de un ordenamiento por parte de los particulares.

Los requisitos que han de cumplirse en este acto son:

- a) Ser expedido por el órgano competente, por medio de un servidor público.
- b) Su objeto debe de ser determinado o determinable.
- c) Debe cumplir con la finalidad del interés público.
- d) Motivado y fundado.
- e) Constar por escrito con firma autógrafa de la autoridad que lo expide.
- f) Ser expedido sin dolo, error, y conforme a las leyes del procedimiento administrativo.
- g) Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión.
- h) Al hacerse la notificación se debe señalar la oficina que lo expide.
- i) Si el acto admite algún recurso tiene que mencionarlo.

j) Ser expedido indicando todos los puntos que se encuentran en la ley y le son aplicables al caso.

Los instructivos o manuales que expidan las dependencias de la Administración pública Federal deberán publicarse previamente en el Diario Oficial de la Federación.

El acto administrativo debe de contener todos los requisitos antes mencionados si no podrá ser recurrido por el afectado e inclusive podrá acarrear la nulidad del acto.

La revisión del acto administrativo la podrán interponer los interesados que sean afectados por los actos o resoluciones de tipo administrativas que pongan fin al procedimiento.

El plazo para interponer este recurso de revisión será de 15 días contados a partir de la fecha de que surta efectos la notificación.

El recurso deberá de presentarse por escrito ante la autoridad que haya emitido el acto impugnado y lo resolverá el superior jerárquico de esta, y el escrito debe de contener los siguientes elementos:

- Órgano administrativo a quien se dirige.
- Nombre del recurrente y del tercero perjudicado.
- Lugar para recibir notificaciones.
- Acto que se recurre y fecha en que se notificó.
- Los agravios que le causa dicho acto administrativo.
- Copia de la resolución que se impugna o en su caso copia del escrito con el cual se le dio inicio al procedimiento.
- Pruebas que tengan relación directa con el acto impugnado.

Se puede pedir la suspensión del acto impugnado y se tendrán 5 días siguientes a la interposición del recurso para que la autoridad otorgue o niegue la suspensión.

Si no se presentara en el plazo establecido o no se acompaña de la documentación necesaria el recurso se tendrá por no interpuesto.

El recurso será improcedente por las siguientes causas:

- a) Contra actos que sean materia de otro recurso.
- b) Contra actos que no afecten los intereses de tipo jurídico del promovente.
- c) Contra actos consumados de un modo irreparable.
- d) Contra actos consentidos de manera expresa.
- e) Cuando sé este tramitando otro recurso en los tribunales que tenga por efecto nulificar el acto.

El recurso de revisión puede también ser sobreseído, por las siguientes circunstancias:

- Cuando el promovente se desista expresamente del recurso.
- Cuando el agraviado fallezca.
- Por alguna de las causas de improcedencia que sobrevenga en el procedimiento.
- Cuando cesen los efectos del acto impugnado.
- Cuando no se pruebe de la existencia del acto impugnado.

La autoridad encargada de resolver el recurso, podrá desecharlo por improcedente o sobreseerlo, confirmar el acto, declarar la nulidad o modificar el acto impugnado.

La resolución debe realizarse de manera motivada y fundada, es decir, apegada a derecho y se deben de tomar en cuenta los agravios expresados por el promovente.

El recurrente puede esperar la resolución o impugnar el silencio administrativo, entendiendo este como: “una presunción o ficción legal o por virtud de la cual, transcurrido cierto plazo sin resolver la administración, y producidas además determinadas

circunstancias, deniega u otorga la petición o el recurso formulado por los particulares u otras administraciones”.<sup>17</sup>

No se tomarán en cuenta documentos o pruebas que no se aportaron durante el procedimiento.

#### 2.3.1.2. VISITAS DE VERIFICACIÓN.

Existe dos tipos de visitas de verificación, las ordinarias hechas en días y horas hábiles y las extraordinarias hechas en cualquier tiempo.

Las visitas deben de realizarse una presentando una orden escrita firmada por la autoridad competente, el visitador deberá de identificarse plenamente con credencial con fotografía.

Los propietarios, encargados o representantes del lugar donde se realizara la visita o inspección están obligados a permitir el acceso y facilitar los informes a los verificadores para que puedan realizar su trabajo correctamente.

En toda visita o diligencia se deberá de levantar un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el visitado en caso de que se negare a hacerlo se designaran estos testigos, y se dejará una copia del acta, y esta deberá de firmarla el visitado y si se negare a hacerlo así se establecerá en dicha acta.

Las actas deberán de contener los siguientes requisitos:

- 1) Nombre, denominación o razón social del visitado.
- 2) Hora, día, mes y año en que se inicie y concluya la visita.

---

<sup>17</sup> GARCÍA A. Ernesto. **El Silencio Administrativo en el Derecho Español**. Editorial Civitas. España, 1995. Pág. 43.

- 3) Dirección precisa del lugar incluyendo entidad o municipio.
- 4) Número de oficio.
- 5) Nombre y cargo de la persona que realizó la diligencia.
- 6) Nombre y domicilio de los testigos.
- 7) Datos de la actuación, declaración del visitado si quisiera realizarla.
- 8) Nombre y firma de todos aquellos que intervinieron.

Los visitados podrán realizar o formular observaciones sobre el acta de la visita y tendrán 5 días para realizarlo.

#### 2.3.1.3. INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

Las sanciones administrativas, podrán consistir en:

- Amonestación con apercibimiento.
- Multa.
- Multa adicional por cada día que persista la infracción.
- Arresto hasta por 36 horas.
- Clausura temporal permanente, o total o parcial.

La autoridad administrativa notificará al infractor para que éste dentro de un plazo de 15 días manifieste lo que a su derecho convenga y para que aporte las pruebas necesarias, antes de imponer la infracción.

La resolución que emita la autoridad debe de estar motivada y fundada. Una vez oído el infractor y desahogadas las pruebas tendrá la autoridad 10 días para dictar la resolución correspondiente.

La autoridad podrá incluso hacer uso de la fuerza pública para que se ejecuten las sanciones impuestas a los infractores.

Cuando la autoridad en una sola acta determine más de una infracción se determinará el monto de cada infracción por separado, así como el monto total de la suma de éstas.

Las sanciones a las infracciones administrativas se impondrán sin perjuicio de las penas que se impongan por los delitos en el caso que así proceda.

La acción para imponer sanciones por parte de la autoridad prescribe a los 5 años contados a partir del día en que se cometió falta. La prescripción quedará interrumpida porque el infractor impugne la sanción.

### 2.3.2. SOCIEDADES MERCANTILES EN MATERIA TRIBUTARIA.

Los establecimientos donde se realicen juegos con apuesta y sorteos, deberán de constituirse como sociedades mercantiles mexicanas así lo señala la iniciativa de ley ya antes analizada, por lo cual van a estar regulados por la Ley General de Sociedades Mercantiles y por todo lo relativo en materia fiscal a este tipo de sociedades.

Existen en nuestra legislación 6 tipos de sociedades mercantiles y son las siguientes:

- Sociedad en nombre colectivo.
- Sociedad en comandita simple.
- Sociedad de Responsabilidad limitada.
- Sociedad anónima.
- Sociedad de comandita por acciones.
- Sociedad cooperativa.
- Pudiendo constituirse las primeras 5 como sociedades de capital variable.

### 2.3.3. DISPOSICIONES APLICABLES A LA INICIATIVA DE LA LEY FEDERAL DE JUEGOS CON APUESTA Y SORTEOS.

En la iniciativa de ley se señala que para poder efectuar un sorteo se deberá de obtener una licencia y pagar por esta un derecho, conforme a las disposiciones aplicables en la Ley Federal de Derechos, al momento en que esta iniciativa de ley entre en vigor, se tendrá que establecer en la Ley Federal de Derechos el monto que se deberá cobrar por un permiso.

En la iniciativa de ley se hace referencia a la Ley de Adquisiciones y Obras Publicas en lo relativo al procedimiento de presentación y apertura de las proposiciones en lo referente a las licitaciones, en su artículo 34 la mencionada ley establece que debe de mediar un plazo de 40 días entre la fecha de publicación y al acto de presentación y apertura de proposiciones, para que los contratistas puedan preparar y realizar sus ofertas, se llevara en dos etapas en la primera se hará la apertura de proposiciones técnicas y en la segunda se procederá a realizar la apertura de las propuestas económicas.

El Código de Comercio regirá a todos aquellos actos de comercio, y como los establecimientos o eventos deberán ser constituidos como sociedades mercantiles, y se refuta como acto de comercio, las compras y ventas de porciones, acciones y obligaciones de las sociedades mercantiles, se aplicará el Código de Comercio.

El Código Fiscal de la Federación también será aplicable en cuanto a las formas de garantizar que pueden ser con dinero, prenda o hipoteca o fianza otorgada por institución autorizada.

## CAPITULO III

### 3. OBSERVACIONES SOBRE LA NUEVA LEGISLACIÓN.

Es importante estudiar características jurídicas que engloban a los juegos con apuesta, desde su régimen laboral, constitutivo, contractual, y fiscal, aunado a las legislaciones ya antes mencionadas.

#### 3.1. RÉGIMEN LABORAL.

Los trabajadores de los establecimientos donde se practiquen juegos con apuesta y sorteos como se mencionó en el capítulo pasado, tendrán licencias por lo cual serán trabajadores especiales, en la Ley Federal del Trabajo se señala en el artículo octavo: Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado, en estos lugares existirán los trabajadores de base y los trabajadores de confianza, los trabajadores de base serán la gente de limpieza, los que estarán en las cajas de fichas, los meseros, etc. Los trabajadores de confianza serán los encargados de la administración, dirección, finanzas, vigilancia, etc.

Trataremos de explicar y definir la diferencia entre trabajadores de base y trabajadores de confianza, otro tipo de trabajadores son los trabajadores eventuales ya que la ley señala el otorgamiento de licencias especiales por evento o temporales y por último a los que realizan trabajo, restaurantes bares y otros establecimientos análogos.

El trabajador de base, también conocido como trabajadores de planta, son los que laboran normalmente en una empresa y de manera subordinada prestan sus servicios a cambio de un salario, estos trabajadores están facultados por la Ley Federal del Trabajo para poder



formar sindicatos, tendrán el derecho de huelga y dentro de la ley no se les considera trabajadores especiales, e incluso están protegidos por un contrato colectivo de trabajo.

Al trabajador de confianza, se le considera un trabajador especial y serán calificados de esa forma por las características del trabajo que desarrollan, es decir, dependerá de la naturaleza de las funciones que desarrollen en la empresa, así lo señala el artículo 182 de la Ley Federal del Trabajo en el mismo ordenamiento pero su artículo 183 señala que están impedidos para formar sindicatos y no tendrán el derecho a huelga, su trabajo dependerá de la confianza de su patrón por lo cual en caso de esa pérdida de confianza el patrón podrá dar por finalizada la relación laboral así lo indica el artículo 185 del ordenamiento señalado.

Los trabajadores eventuales, son aquellos que prestan sus servicios de manera temporal en una empresa, ya que es necesario para el evento realizarse los trabajadores por tiempo determinado están contemplados en los artículos 35 y 36 de la Ley Federal del Trabajo.

Por lo tanto en un establecimiento, feria, palenque, o evento existirán por lo anteriormente analizado estos tres tipos de trabajadores.

Por último los trabajadores en hoteles, restaurantes, bares y establecimientos análogos también son trabajadores regulados de un modo especial en la Ley Federal del Trabajo en su artículo 344, los salarios los fijará la comisión Nacional de Salarios, tendrán derecho a propinas y alimentos conforme lo señala la citada ley en los Art. 345 y 346, no hay que olvidar que este tipo de trabajadores en muchas ocasiones está suscrito a sindicatos, ya que tienen el derecho a huelga y a formar este tipo de asociaciones, así lo señala la Ley Federal del Trabajo en sus Art. 356 y 357, anteriormente se menciono que los únicos que no pueden formar sindicatos son los trabajadores de confianza, los demás tendrán derechos a formar parte de estos.

Es importante señalar que los establecimientos donde se realicen juegos con apuestas funcionarán las 24 horas, por lo que las jornadas laborales tendrían que ser diurnas y

nocturnas, entendiéndose diurnas como a aquellas que van de las 6 horas a las 20 horas. Y nocturnas de 20 horas a las 6 horas del otro día, en las jornadas diurnas las jornadas laborales serán de 8 horas y en las nocturnas serán de 7 horas tales disposiciones se encuentran reguladas en la Constitución en su artículo 123 y en la Ley Federal del Trabajo en su artículo 60, es importante señalarlo, porque existirán trabajadores que tengan que trabajar en la noche y lo que tengan que trabajar en la tarde, y deberán de estar regulados por la ley para que no se abuse de ellos, pero podrán trabajar horas extra las cuales se pagaran conforme lo señala dicha legislación laboral en sus artículos 65, 66, y 67.<sup>18</sup>

Las controversias suscitadas en el aspecto laboral se resolverán conforme a la Ley Federal del Trabajo, en el título 14 que versa sobre el Derecho procesal del trabajo, cabe mencionar que existe jurisprudencia que aunque versa sobre la Ley Federal de Juegos y Sorteos vigentes, es un antecedente importante en materia laboral para la nueva iniciativa de ley:

De acuerdo con la Ley Federal de Juegos y Sorteos, quedan prohibidos en todo el territorio nacional los juegos de azar y los juegos con apuesta, y solo se permiten entre otros, el juego de pelota en todas sus formas y modalidades y corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Gobernación la reglamentación, autorización, control y vigilancia de dichos juegos cuando en ellos medien apuestas de cualquier clase, no podrá establecerse ni funcionar ninguna casa, lugar abierto o cerrado, en que se practique juegos con apuesta y sorteos, de ninguna clase, sin permiso de la Secretaría de Gobernación, la que fija los requisitos y condiciones que debe de cumplirse en cada caso, la misma Secretaría de Gobernación ejerce vigilancia y control de tales juegos con apuestas y sorteos, así designe (Art. 1, 2, 3, 4, 7.) por lo que, si una empresa del juego de frontón funcionaba con

---

<sup>18</sup> FAYA Viezca, Jacinto: **Leves Federales y Congreso de la Unión**. Teoría de la Ley Mexicana, Editorial Porrúa, S.A. México, 1991, Pág. 117.

un permiso concedido por la Secretaría de Gobernación, esto no quiere decir que la misma operaba por medio de un contrato o concesión federal pues el funcionamiento de dicha empresa en su organización interna para el cumplimiento de su objetivo, debe de sujetarse a los requisitos y condiciones de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, pero los conflictos que surjan con sus empleados o trabajadores quedan sujetos a la Ley Federal del Trabajo, ya que no satisface ninguna de las excepciones señaladas en la fracción XXXI del artículo 123 Constitucional, en las que surge el fuero federal, por lo que debe aplicarse la regla general contenida en la misma, en el sentido de que la aplicación de las leyes del trabajo corresponden a las autoridades de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, en consecuencia, el conflicto debe de ser conocido por la junta central de conciliación y arbitraje que corresponda.

Sexta época instancia: pleno semanario judicial de la federación tomo 1 primera parte LXXXVII.

Los establecimientos y los eventos en que existan juegos con apuesta tendrán este tipo de trabajadores inclusive sería acertado por parte de los legisladores crear un capítulo o título especial para estos trabajadores y su profesionalización, ya que para que establecimientos de este tipo puedan desarrollar su potencial se necesita que no existan lagunas en la ley.

Por lo que respecta al marco jurídico laboral, esta ley podrá funcionar con algunas pequeñas reestructuras a las legislaciones, pero el trabajador gozará en estos establecimientos de todos sus derechos y podrá desempeñar su trabajo eficazmente, ya que se prevé que estos establecimientos produzcan muchísimos beneficios para el país, la sociedad y los turistas y uno de los beneficios más grandes para la sociedad será la creación de empleos en forma inmediata.

### 3.2. RÉGIMEN CONSTITUTIVO.

Los establecimientos donde se realicen juegos con apuesta y sorteos se constituirán como sociedades mexicanas, en la Constitución mexicana se tiene el derecho de asociación como una de las garantías individuales, las sociedades se encuentran reguladas en la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Estas sociedades deben de tener un domicilio fiscal, y será el lugar donde se haya establecida su administración, y por lo regular los establecimientos en los que se practican juegos con apuestas tienen su administración en el lugar donde se encuentra, o si se trata de empresas muy grandes pueden tener su domicilio fiscal, es decir su administración, en un lugar separado, así lo señala el artículo 10 del Código Fiscal de la Federación en lo que se refiera al domicilio fiscal.

Los nombres de estos establecimientos se formarán ya sea por denominación o razón social dependiendo de la sociedad que constituyan, un ejemplo claro es que uno de estos podrá llamarse Juegos Mexicanos S.A. si es que se constituye como una Sociedad Anónima, el nombre de una sociedad anónima se formará por una denominación, así lo señala el artículo 87 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Entrando al tema de la nacionalidad de estos establecimientos, podrá ser distinta a las de sus socios, ya que serán Sociedades Mexicanas si están constituidas conforme a las leyes mexicanas, y las sociedades extranjeras podrán funcionar solo si se les reconoce la personalidad jurídica, en el artículo 251 de la Ley General de Sociedades Mercantiles señala que deberá de inscribirse en el registro, demostrar que están constituidas conforme a las legislaciones o legislación de donde sean nacionales, que los contratos sociales y demás instrumentos no contravendrán la legislación mexicana, que se establezcan en territorio nacional o que establezcan una sucursal y publicar un balance anual de la negociación. En el caso de que este constituido como una sociedad extranjera que quisiera realizar

actividades mercantiles en nuestro país, tendría que cumplir con los requisitos anteriormente mencionados.<sup>19</sup>

Otro de los puntos importantes a tratar es el patrimonio de estos establecimientos, por patrimonio se entiende: “el conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones que constituyen una universalidad jurídica y que es susceptible de ser apreciada en dinero”.<sup>20</sup>

Por lo tanto, el patrimonio estará constituido por las aportaciones que realizan los socios inicialmente y las aportaciones sociales que van realizando a lo largo de la duración de la sociedad, cabe mencionar que existe una diferencia entre patrimonio social y el capital social, el primero va a ser variable dependiendo de los ingresos o egresos y el segundo será fijo durante toda la vida del establecimiento y será uno de los requisitos para que pueda constituirse ya que la ley establece un capital mínimo para poderse constituir dependiendo la sociedad de que se trate. Las sociedades mexicanas podrán constituirse como sociedades de capital variable y esta disposición la encontramos contenida en el artículo 1 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Estos establecimientos podrán realizar aumento o disminución del capital social, siguiendo los lineamientos que se requieren por la ley, los aumentos de capital se darán por aportaciones de nuevos socios, aportaciones que realicen los mismos socios y por utilidades aplicadas a este capital, las pérdidas de capital se realizan por pérdidas de este, por reembolso de aportaciones y este reembolso se hará por sorteo ante notario o corredor público y porque habiéndose aumentado el capital no sea pagado este. Las disposiciones referentes al aumento o pérdidas de capital se encuentran contenidas en los artículos 6, 9, 19, 16, y 17 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

---

<sup>19</sup> OLIVERA Toro, Jorge: Legislación y Organización Turística Mexicana. 3ra edición. Editorial Porrúa, México, 1988, Pág. 231.

<sup>20</sup> DELGADILLO G. Luis Humberto: Principios de Derecho Tributario. 3ra edición, Limusa, México 1993. Pág. 124.

Las utilidades de los socios, se darán hasta que estas existan y serán proporcionales a sus aportaciones esto para evitar que uno o más socios dispongan del dinero del establecimiento.

Asimismo deberá de tener una reserva de capital del 5% de las ganancias anuales, así hasta tener de reserva una quinta parte del capital social.

La esencia de estos establecimientos será su objeto y en este caso debe de ser un objeto lícito, al entrar en vigor la iniciativa de ley ya materia de este trabajo, el objeto se convertirá automáticamente en lícito, y dicho objeto será la diversión, distracción y esparcimiento de los asistentes, ya que el juego al convertirse en lícito proporcionara estos elementos.

Estos lugares tendrán una duración definida y que la ley prohíbe que una sociedad tenga una duración indefinida, es otro de los requisitos esenciales para poderse constituir como sociedad así lo mencionan los artículos 229 fracción I, 232 Y 23 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Las sociedades mercantiles relacionadas con estos giros deberán constituirse ante Notario por medio de una Escritura Pública y registrarse en el Registro del Comercio al cumplir con los requisitos anteriores; la ley les reconocerá plena existencia jurídica. Si un establecimiento fuere irregular es decir no cumple con los requisitos para que le sea reconocida su existencia jurídica solo producirá efectos ante terceros si se ha exteriorizado a éstos, es decir, si fuere irregular y alguien juega en este y gana, aún siendo irregular tendrían que pagar el premio objeto de ese juego, así esta contenido en el artículo 2 de la Ley General de Sociedades Mercantiles que regula a las sociedades irregulares.

Además estos establecimientos tendrán órganos de administración de y de representación, la administración se encargara un administrador general o un consejo de administración, estos administradores se encargaran en su caso de la liquidación del la sociedad. Existen diversos tipos de administradores: gerentes, factores, comisionistas, apoderados y

dependientes, estos empleados realizarán diversas funciones en la administración, el artículo 27 del código civil es claro al mencionar que las personas morales, obran y se obligan por medio de órganos que los representan.

Los establecimientos donde se practiquen juegos con apuesta pagarán impuestos al constituirse como sociedades, por sus ingresos (Art. 15 de la Ley del Impuesto sobre la Renta), por la ganancia obtenida de la enajenación de acciones (Art. 19 de la Ley del impuesto sobre la Renta), podrá realizar deducciones sobre gastos, inversiones, adquisición de mercancías, bonificaciones (Art. 22 del al Ley del impuesto sobre la renta), entre otros.

Estos establecimientos serán constituidos como Sociedades Mexicanas y estarán regulados por todas las disposiciones que rigen estas. Esto dará seguridad a los inversionistas o a los que tengan grandes capitales y quieran invertir en un lugar como estos ya que estarán regidos por una ley que ha funcionado durante mucho tiempo y existe la seguridad de que realizan una inversión que les retribuirá y traerá por ende mayores inversiones en nuestro país.

### 3.3 RÉGIMEN CONTRACTUAL.

Los juegos y apuestas están regulados en el Código Civil para el Distrito Federal, en materia común, y para toda la República en materia federal como contratos aleatorios, en el artículo 1838, estas figuras tendrán que ser modificadas ya que están en este momento en desusó, por que nadie celebra un contrato de juego o un contrato de apuesta ya que la ley que los rige solo permite ciertos juegos y prohíbe la apuesta, al celebrarse un contrato de apuesta no se tendrá ninguna vía para reclamar lo obtenido ya que la ley señala que no se podrá reclamar por medio de un juicio lo obtenido en un juego o apuesta prohibidos, a diferencia de los deportistas que practican juegos de pelota de cualquier tipo no están regulados por este tipo de contratos sino por un contrato de trabajo.

Estos contratos no serán utilizados en establecimientos donde se practiquen juegos con apuesta, ya que sería muy difícil, prácticamente imposible celebrar un contrato de este tipo con los asistentes a estos lugares ya que tendrían que firmar contratos al momento de entrar a estos establecimientos.

En los establecimientos cuando se celebran las apuestas, por cada momento para comprar fichas o cualquier otro equiparable que representen dinero, el apostador tendría que firmar un contrato que ampare en su caso al ganador; en fin, esta figura debería ser modificada o reducida.

Otro de los inconvenientes en ese tipo de contratos de juegos y apuesta es que se necesitan de dos testigos para ser validos; los sorteos estarán amparados por los boletos que se vendan y estos amparan el premio, en estos establecimientos podrían estar amparados los juegos y apuestas por medio de un vale o un boleto en el que se asegure que en caso de ser ganador la empresa se obliga a pagar al jugador la cantidad estipulada en el juego o la apuesta.

Los juegos por lo general se reducen a juegos de tragamonedas o máquinas de este tipo, estos dispositivos deberían de entregar un boleto que ampare al ganador en caso de que así sea. También existen los juegos de cartas, ruletas entre otros en los que se realizan apuestas también en este tipo de juegos se tendrá que entregar algún tipo de recibo que ampare al ganador para que el casino responda a su obligación de pagar la cantidad estipulada.

Como obligaciones de un establecimientos donde se practiquen juegos con apuesta podemos señalar las siguientes: Pagar las cantidades de dinero a las que se obliga y prestar sus servicios adecuadamente, como obligaciones del jugador estarán respetar la pérdida de su dinero siempre y cuando sea veraz, respetar el reglamento interno con el que contara cada establecimiento y respetar los lineamientos del juego, estas obligaciones de las partes se podrán estipular en el boleto, vale o canje de fichas que ampare el juego o la apuesta, y se podrán quedar ambos con el vale o boleto firmado o aceptado por las partes.



### 3.4 RÉGIMEN FISCAL.

Actualmente la Iniciativa de Ley que estamos analizando se encuentra en medio del debate, ya que los miembros de la Comisión de Turismo de la LIX creen que una vez presentada la solicitud para la instalación, operación y explotación de misma que podrá realizar cualquier persona, claro esta cumpliendo con los requisitos que señala la propia ley, se transcribe a la letra el artículo la Comisión

Los establecimientos donde se lleven a cabo juegos con apuesta y sorteos deberán ser adquiridos por medio de licitaciones públicas esto garantiza que serán adquiridos de una manera limpia, es decir sin preferencias y ningún tipo de corrupción, una figura análoga para explicar este tipo de licitaciones, es el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda, FOVI, es un fideicomiso constituido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México, es un fideicomiso para la vivienda, y funciona por medio de licitaciones públicas y ha tenido una gran aceptación, ya que la licitación la hacen las empresas constructoras en base a una propuesta y su aceptación se determinara en base a los proyectos y las ofertas que realicen los constructores, estos establecimientos también funcionarán por medio de licitaciones públicas, por esa razón se realiza esta comparación con los actos de este Tipo que realiza el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la vivienda.

Estas licitaciones dependerán de la opinión del Gobernador de la Entidad de la cual se trate, es decir para que un establecimiento de estos sea instalado en el lugar se tendrá que contar con la anuencia del Gobierno local.

Estas licitaciones versarán sobre licencias y las bases de estas licitaciones son muy claras:

1. - Se expedirá una convocatoria, previa solicitud que realice el Gobierno del Estado o municipio del que se trate.

2. - Se presentaran las proposiciones en sobres cerrados y el plazo no excederá de los 95 días.

3. - La convocatoria será publicada en el Diario Oficial de la Federación y en 3 periódicos de circulación nacional y uno de la entidad que se trate.

4.- Requisitos con los que deberán de cumplir los interesados:

Programas y compromisos de inversión. Deberán de establecer el programa a seguir en cuanto al establecimiento de este tipo de lugares y la cantidad que desean invertir en el mismo.

Plan de negocios.

Documentación en que se acrediten la legitima propiedad del terreno donde se edificara y construirá el establecimiento. Información relativa a la generación de empleos y capacitación.

Programas de seguridad, en relación a las personas y sus instalaciones, aquí entrarían programas de protección contra incendios, terremotos o algunos otros fenómenos naturales que se pudieran dar dependiendo de la ubicación del casino ya que si estuviera en la costa se podrían dar maremotos o huracanes.

Programas de mercadotecnia para promover el turismo, otro aspecto importantísimo de estos centros sería traer turismo a nuestro país el cual traería una derrama económica importante y la mercadotecnia y publicidad son grandes herramientas para que la gente conozca estos centros y decida venir a gastar su dinero.

Acreditar el origen lícito de los fondos que van a invertir, esto es importantísimo por que así se restringe el lavado de dinero y el dinero proveniente del narcotráfico.

Posibilidad de que dicho establecimiento pueda operarse de forma provisional o temporal, en caso de que llegara a traer problemas en la población la instalación del casino como puede funcionar temporalmente, se quitaría de ese sitio y se buscaría su reubicación.

Información relativa al operador del lugar, que debe ser de probada experiencia y solvencia moral, los legisladores trataron por medio de esta disposición que el operador sea una gente ajena a la delincuencia organizada.

Especificaciones técnicas y operativas del casino incluyendo los juegos y máquinas que se van a tener, aquí se debe de realizar una descripción detallada de los juegos y máquinas que tendrá el establecimiento, incluso se tendrá que informar el cómo funcionan esas máquinas y las reglas de los juegos.

Recomendación del municipio correspondiente, para poder determinar si es viable establecer un casino en ese lugar o no y que problemas traería y que beneficios traerían a la población de que se trate.

El período de vigencia de la licencia, por cuanto tiempo se darán las licencias en esos lugares. Y criterios por los cuales se seleccionara al ganador, en estos criterios se incluirán las contraprestaciones ofrecidas, si beneficia el turismo y si beneficia a la población en donde se deberá establecer.

Podrán participar las personas morales, y se entregaran 2 sobres cerrados, uno con la propuesta económica y otro con la propuesta técnica, y se otorgara una garantía para asegurar la seriedad de las propuestas.

El fallo a favor del ganador de la licitación deberá de estar motivado y fundado, es decir, los motivos por los cuales se otorgo a esa propuesta esa licitación y siempre señalando o atendiendo lo que indique la ley.

Los demás participantes tendrán a su disposición el proyecto ganador en caso de que quieran interponer algún recurso administrativo, concretamente el de revisión, y para lo cual deberán de otorgar una garantía del 20%.

Cuando las proposiciones de licitación no cumplan con los requisitos se declarara desierta y se seguirá el mismo procedimiento.

Como se puede observar, las licitaciones para obtener una licencia de operación de estos centros, cuentan con demasiados requisitos y esto las hace creíbles, incluso el que se pueda impugnar la decisión por medio de un recurso de revisión por parte de los demás participantes las hace un medio seguro para poder obtener la licencia y establecer uno de estos, ya que la propuesta que no cumpla los requisitos será rechazado, impidiendo así que se realicen proyectos con poca seriedad, aunado a que la persona moral que quiera obtener una licencia para poder operar o ser licenciataria de alguno de estos establecimientos al momento de realizar su propuesta tendrá que otorgar una garantía la cual asegurara una licitación correcta y veraz. Uno de los problemas que señalan los que se oponen al funcionamiento de estos lugares en el país, es que estos se otorgaran a las personas que no ganen por medio de una licitación sino por medio de la corrupción pero al observar las bases o requisitos de los cuales se requiere para poder realizar una licitación, podemos determinar que por lo menos el legislador al momento de formular esta ley puso gran atención a este punto para que no se dejara la decisión en manos de una persona o grupo, sino a través de licitaciones y el otorgamiento de licencias.

Las licencias de los establecimientos donde se practiquen juegos con apuesta y sorteos se otorgaran a la mejor propuesta realizada en cuanto, a la inversión, a la generación de empleo y a la promoción turística, cabe señalar que estas licencias traerán beneficios a los Estados, Municipios y Gobierno Federal en cuanto a los impuestos o recaudación fiscal, ya que lo que se obtenga por lo derecho de estas licencias serán repartidos entre estas tres, buscando beneficiar primeramente al municipio donde se ubique dicho negocio.

Obtendrán ganancias en materia fiscal y esta será otra de las ventajas que podrán traer establecimientos a nuestro país. estas ventajas determinaran por medio de la Ley Federal de Derechos en la cual deberá estipularse el costo de cada licencia para poder operar uno de estos centros e incluso ese costo puede estar determinado por la zona en que se instale ya que no es lo mismo que un establecimiento de este tipo sea instalado en algún centro turístico y otro en un lugar que no sea considerado centro turístico, seguramente en este ultimo caso se pagaran menos derechos que aquel que esta ubicado en una posición privilegiada como lo seria un centro turístico.

En las licencias el Gobierno Federal obtendrá una ganancia del 1%, el Gobierno del Estado que se trate obtendrá 3% y el Municipio obtendrá el 2%, estos impuestos obtenidos por el Gobierno se darán a partir de un 6% del valor de la licencia, es decir, si la licencia en un supuesto costara un millón de pesos 60 mil pesos se destinarían de la siguiente forma: 10 mil para el Gobierno Federal, 30 mil para el Gobierno del Estado y 20 mil para los municipios.

Existirán también las licencias especiales que serán otorgadas para ciertos eventos, y los impuestos para los gobiernos serán aplicados de un 4% de la siguiente forma: 1% para el Gobierno Federal, 1.5% para el Gobierno del Estado y 1.5% para el Municipio.

Los derechos no son exactamente impuestos, se definen como:

Las contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que preste el Estado en sus funciones de Derecho Público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado. Así se define el Código Fiscal de la Federación en su artículo 2 fracción IV.

Para entender mejor los derechos se podría decir que son: la prestación que otorga el Estado individualmente a los particulares, en la Ley Federal de Derechos se encuentran contenidos los costos o sumas de dinero que deberán de ser pagadas por los particulares para este servicio, los derechos, por mencionar un ejemplo pueden ser: El pago que realiza un ciudadano por obtener una licencia de manejo, el pago de una copia certificada por una autoridad judicial, el pago de algún trámite en el Registro Público de la propiedad y del Comercio entre otros, los derechos son diversos a los impuestos, también son contribuciones pero de otra especie. Estos derechos obtenidos por el gobierno se sumaran a los beneficios que podrán traer los establecimientos donde se lleven a cabo juegos con apuesta y sorteos.

Para poder participar en una licitación se necesitara otorgar una garantía conforme lo señala el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación, esto se hará por seguridad como ya antes se ha mencionado y se podrá realizar por prenda o hipoteca, por deposito en efectivo, fianza, embargo entre otras.

Además, estos centros deberán de pagar un impuesto sobre la renta del 35% del total de sus ingresos así lo señala el artículo 10 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, y en caso de que no lo realizaran en el tiempo y forma que establecen las disposiciones fiscales podrían ser acreedores a una multa o sanción impuesta por las autoridades administrativas.

Otro de los elementos importantes de estas licitaciones son los recursos que se pueden oponer a la decisión de conceder una licitación, ya que por medio del recurso de revisión se estaría impugnando la decisión, este procedimiento, es un procedimiento administrativo y dentro de este tipo de procedimientos los recursos deberán de contar con los siguientes principios:

- a) Principio de legalidad objetiva: Por medio de este principio se pretende, mantener el empleo de legalidad y justicia en el funcionamiento de la administración, además de procurar la protección de los intereses del administrado.

- b) Principio de oficialidad: Aunque solo el procedimiento se pueda iniciar a petición de parte, su impulso será de oficio, ya que no solo se pretende satisfacer el interés individual sino también el interés colectivo, a través de la actuación legal de la administración, por lo tanto la autoridad debe de realizar todos los actos para poder dar una resolución.
  
- c) Principio de la verdad material: La autoridad tendrá que tomar en cuenta todos los elementos y no solo lo alegado por el particular a fin de dictar la resolución mas acertada.
  
- d) Principio de informalidad: Por medio de este principio se le dará al agraviado los requisitos mínimos para que realice su defensa y en el caso de que le faltare alguno se le dará la oportunidad corregir su escrito.
  
- e) Principio del debido proceso: Este principio se encuentra contenido en la Constitución en los artículos 14 y 16, e indica que debe de ser tramitado y resuelto por una autoridad competente, que se le otorgue al particular el derecho de formular agravios que serán valorados y tomados en cuenta por la autoridad, que se le permita rendir y ofrecer pruebas, que se deje por escrito constancia de todas las actuaciones, que no existan trámites que retrasen su desarrollo, que el particular conozca todas las actuaciones administrativas y que se funde y motive la resolución.

Dos figuras análogas al recurso de revisión que se puede oponer a la resolución de la Comisión para otorgar una licitación son los recursos de inconformidad ante el Instituto Mexicano del Seguro Social y ante el Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda para los trabajadores, y de manera breve se analizara esta analogía.

El primero de estos recursos se impondrá en contra de las resoluciones emitidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social a los 15 días hábiles siguientes a que surta efectos la resolución, el escrito se presentara personalmente o por correo certificado con acuse de recibo. Los requisitos de formalidad serán los siguientes: El nombre y domicilio del

promovente, el número de registro como patrón o asegurado, señalar la oficina responsable, señalar el acto que se reclama, exponer los motivos de la inconformidad, exponer los fundamentos de la inconformidad y las pruebas para justificar sus afirmaciones.

En caso de existir deficiencias en el escrito se prevendrá al promovente para que en 5 días lo aclare, corrija o complete y sino será desechada su promoción. La resolución se dictara en 4 meses y si no se produce la negativa ficta y se procede a un juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

El segundo, es un recurso a favor de las empresas, trabajadores o beneficiarios, en contra de las resoluciones del Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda para los trabajadores, y se tendrán 15 días para interponer el recurso en caso de que sea el patrón y 30 días en caso de trabajadores o beneficiarios. El escrito deberá contener: Nombre del promovente o su representante, nombre y domicilio de los terceros interesados, acto reclamado y pruebas ofrecidas. En caso de que el escrito presente irregularidades se tendrán 10 días para corregirlas, y la resolución se dictara a los 15 días.

En el caso del recurso de revisión que se puede oponer a una licitación otorgada por la comisión de juegos y casinos a la creación de un casino, la encontraremos en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo del artículo 83 al artículo 94.

En el caso de las licitaciones los interesados tendrán el recurso de revisión, después de haber garantizado un 20% del valor total de la proposición ganadora mediante las formas de garantías mencionadas con anterioridad y contenidas en las leyes fiscales.

Este recurso de revisión en el caso de las licitaciones se interpondrán contra las resoluciones que pongan fin a un procedimiento, se tendrán 15 días para interponer este recurso a partir de que surta efectos las notificaciones.



El escrito deberá contener: Órgano administrativo a quien se dirige en este caso a la comisión de Juegos, nombre del recurrente en este caso alguno de los participantes en la licitación y lugar para oír notificaciones, el acto que sería el otorgamiento de una licitación a una propuesta peor a la ofrecida por el recurrente y fecha de la notificación, agravios que le causa, copia de la resolución y las pruebas.

Podrá suspender la ejecución del acto impugnado, en este caso hasta su resolución no se podrá empezar a construir el establecimiento que haya resultado ganador.

La autoridad podrá decidir si se suspende o no el acto. Y en caso de suspensión se procederá a reiniciar el procedimiento de licitación.

Los sorteos funcionaran por medio de permisos, y en cada boleto del sorteo deberán de incluir el número del permiso, en si los sorteos en la iniciativa de ley no sufren grandes variaciones en cuanto a su funcionamiento actual, ya que en los sorteos que se realizan actualmente la Secretaría de Gobernación otorga los permisos y en cada boleto se pone el número del permiso.

El permiso por la realización de sorteos también traerá beneficios fiscales ya que deberá de pagar el permisionario por la obtención del ya mencionado permiso derechos en base a la Ley Federal de Derechos la cual deberá contener el costo o suma de dinero que se deberá de cobrar por tal o cual permiso.

Los establecimientos donde se practiquen juegos con apuesta se constituirán como Sociedades Mexicanas, pagarán impuestos, fomentaran el turismo y traerán grandes beneficios a nuestro país, algunos autores están en contra del establecimiento de estos centros, pero en base a la experiencia que ya tienen otros países y la iniciativa de ley que debe analizarse a conciencia, estos establecimientos traerán grandes beneficios y ya es momento de que nuestro país entre a la modernidad y nuestra legislación se modifique para poder traer beneficios económicos con la regulación de juegos con

apuestas, ya que al salir de la clandestinidad reportaran beneficios y empezarán a desaparecer con seguridad los perjuicios que se han generado en torno a esta práctica.

## PROPUESTAS

En términos generales, con la finalidad de que pueda contarse en el país con una nueva actividad económica que apoye a la industria turística, se propone que el congreso apruebe la iniciativa de Ley presentada y que se ha comentado en el presente trabajo. Esta aprobación deberá estar debidamente acotada, a fin de evitar externalidades sociales negativas que puedan traer consecuencias sociales patológicas, que lleguen a ocasionar perjuicios en la población en general.

La Ley se ha propuesto, se someta a la soberanía del Congreso de la Unión el proyecto de Ley Federal de Juegos con Apuesta y Sorteos. Esta iniciativa parte del reconocimiento de que es indispensable regular el juego, toda vez que en México se trata de una práctica sumamente extendida sin generar beneficios en materia de empleo, impuestos, inversión productiva o gasto social a favor de las comunidades donde se produce. Esto permitirá, además, retener y evitar que salgan las divisas que los jugadores mexicanos gastan en estas actividades en otros países.

El proyecto de ley se inscribe en el propósito de dotar a los legisladores y al Gobierno de la República de un instrumento de valor económico, político y social para mantener la iniciativa en materias en las que los distintos segmentos de la sociedad han expresado un decidido interés de participar.

En el proyecto que se somete a la consideración del Honorable Congreso de la Unión destacan propuestas para los sectores que confluyen en el desarrollo. Se busca un equilibrio entre el conjunto nacional, grupos de interés específicos y particulares que desean contribuir a la creación de condiciones económicas favorables para orientar inversiones en los sitios adecuados, que no sólo muestran características idóneas de mercado para ello sino, sobre todo, que permiten la viabilidad económica de los centros de entretenimiento a favor de las comunidades.

Sin embargo, dado que en la actualidad la actividad del juego es progresiva y en la mayoría de los países se practica, es necesaria la consideración de avanzar hacia una legislación que otorgue al Estado un papel regulador en actividades que hoy se ocultan en la clandestinidad, lo cual significa la pérdida de ingresos tributarios y empleos formales. Se afirma entonces que las actividades en materia de juegos con apuesta, deben ser reguladas, vigiladas, autorizadas y controladas para que se realicen con estricto apego al principio de legalidad, procurando en todo momento proteger la salud y seguridad pública, así como el buen orden jurídico, económico y el bienestar general de la sociedad mexicana.

Aquí se afirma que la Ley y no su ausencia, constituye el mejor instrumento para conducir las relaciones entre los individuos, las instituciones y las naciones. Contar con una ley obsoleta no ayuda a la convivencia armónica, sobre todo si se toma en cuenta la necesidad de adecuar las leyes a un entorno internacional competitivo y a la vez cambiante.

En efecto, la exposición de motivos de la Iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuesta y Sorteos, al referirse a la Ley de 1947 señala que:

Como es natural en una actividad tan dinámica y escasamente regulada, después de más de cincuenta años la ley ha sido rebasada por la realidad haciéndose indispensable un nuevo orden legal que regule el fenómeno del juego, en todas sus variantes, con enfoques actualizados de acuerdo con las necesidades y la evolución de la sociedad mexicana, así como con las experiencias internacionales en la materia, que permita eliminar sus efectos nocivos y traslade beneficios a la sociedad.

Al hablar de un rebasamiento de la disposición jurídica vigente, se está haciendo referencia al hecho que ocurre en todos los ámbitos de la convivencia social, en el que los usos y costumbres y sociales, al desarrollarse, demandan un tratamiento jurídico específico.

La misma iniciativa propone:

Un equilibrio entre el conjunto nacional, grupos de interés específicos y particulares que desean contribuir a la creación de condiciones económicas favorables para orientar inversiones en sitios adecuados, que no sólo muestran características idóneas de mercado para ello, sino, sobre todo, que permiten la viabilidad económica de los centros de entretenimiento a favor de las comunidades.

Esta iniciativa actualiza y supera a la Ley de 1947, teniendo como fin primordial el beneficio económico del sector turístico. Sin embargo, existen cuestiones específicas que deben ser contempladas cuidadosamente a fin de evitar externalidades negativas para la sociedad mexicana:

1. - Proponemos algunas modificaciones a la iniciativa, en el que se incluyan garantías de tipo fiscal, es decir, que el Estado tenga completo acceso a la información de estos establecimientos y participe activamente en la vigilancia de sus operaciones. Los mecanismos de verificación deberán de ser muy específicos y se consolidarán con la congruencia que observen con otras legislaciones correlacionadas.

2. - Esta propuesta en especial hace referencia a los artículos relativos a las atribuciones con que cuenta la Comisión de Juegos con Apuestas y Sorteos:

La formulación y conducción de las políticas y programas relativos a la realización, desarrollo y operación de los juegos con apuestas y sorteos, así como la supervisión, vigilancia, control y regulación de las actividades y establecimientos en materia de juegos con apuesta y sorteos.

a) Inspeccionar y examinar todas las instalaciones donde se realicen juegos, se fabriquen, vendan o distribuyan aparatos o equipo para juegos con apuesta.

Nosotros creemos que dichas facultades también deberán considerar lo siguiente::

-Realizar con personal y equipo especializado las labores necesarias de supervisión y vigilancia, dando parte a las autoridades correspondientes cuando se trate de efectuar revisiones que afecten el ámbito de otras instancias de autoridad. El acceso al personal de supervisión de la comisión no podrá ser limitado o coartado a ningún lugar o momento en las instalaciones donde se celebre la actividad del juego o en los lugares destinados a la seguridad.

-La supervisión y vigilancia será realizada por la comisión en todo momento y lugar en donde se realicen juegos, se fabriquen, vendan o distribuyan aparatos o equipo para juegos con apuesta.

Cabria a gregar a demás a fin de prever cualquier situación anómala, la obligación de cumplir con las leyes fiscales mexicanas por parte de estos centros de juego, a pesar de que se encuentra bien aclarado y contemplado el hecho de que estos establecimientos deberán estar constituidos como personas morales de nacionalidad mexicana, lo cual obliga a estas empresas a cumplir con toda clase de leyes nacionales y por ende dar cumplimiento a sus obligaciones fiscales, creemos pertinente que la ley incluya lo siguiente:

-La comisión tendrá atribuciones de carácter fiscal, en la medida en que podrá apoyar o colaborar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la vigilancia del cumplimiento de los ordenamientos fiscales por parte de los centros de juego, sus propietarios, asociados y empleados.

Vale la pena entonces, adicionar en su momento al Código Fiscal de la Federación, la Ley del Impuesto sobre la Renta, La Ley Federal de Derechos y otras disposiciones fiscales con algunas disposiciones específicas para el cumplimiento de esta clase de obligaciones por parte de los casinos. Concretamente se propone ir realizando estas adiciones en las diversas misceláneas fiscales anuales, como resultado de las

evaluaciones y auditorias que se realicen por parte de la Comisión, la Secretaría de Hacienda y otros auditores externos.

3. Ha de contemplarse una discriminación de las regiones en donde puedan instalarse casinos, dando prioridad a aquellas de escaso desarrollo económico y turístico:

-Los criterios con los que se seleccionará al ganador (de la licitación relativa al otorgamiento de una licencia para operación de establecimientos o centros de juegos con apuesta), debiendo tomarse en cuenta entre otros aspectos, las contraprestaciones ofrecidas por el otorgamiento de la licencia, cuyos criterios incluirán:

- a) La medida en que estos establecimientos promuevan el turismo en el municipio, incluyendo la maximización de la infraestructura existente.
- b) La recomendación del municipio para la ubicación apropiada de estos centros.

Se propone la siguiente consideración:

Los criterios con los que se seleccionará al ganador serán los siguientes:

- a) La densidad poblacional del municipio.
- b) Que el nivel educativo promedio supere el tercer grado de secundaria.
- c) El presupuesto que los establecimientos donde se practiquen juegos con apuesta dedicará anualmente a la promoción de otros atractivos turísticos de la región.
- d) Las aportaciones que dichos centros realizarán en materia de infraestructura de servicios y educación para los habitantes del municipio.
- e) El apoyo unánime del cabildo municipal.
- f) Las facilidades que estos establecimientos darán para las instalaciones de seguridad local, estatal y federal.
- g) La cercanía con toda clase de infraestructura de comunicación.
- h) La evolución de la incidencia delictiva en el municipio.

i) Los aspectos relacionados con la distribución del ingreso.

4. Se deberá dar prioridad a los trabajadores mexicanos.

Ya que la iniciativa contiene provisiones relacionadas con la apertura de establecimientos de juego en sitios donde las inversiones productivas pueden convertirse en detonantes del crecimiento económico, la construcción de infraestructura básicas y turísticas, el equipamiento urbano y la prestación de servicios en zonas geográficas y comunidades municipales que reclaman un desarrollo social con énfasis en el empleo y la capacitación para el trabajo.

5. En lo que respecta a las provisiones relacionadas con la apertura de establecimientos de juego en sitios donde las inversiones productivas pueden convertirse en detonantes del crecimiento económico, la construcción de infraestructura básica y turística, el equipamiento urbano y la prestación de servicios en zonas geográficas y comunidades municipales que reclaman un desarrollo social con énfasis en el empleo y en la capacitación para el trabajo, es importante establecer las modificaciones legales apropiadas a los ordenamientos que tienen que ver con la inversión extranjera, como es la Ley de Inversión Extranjera y la Ley General de Población.

Sin duda, deberá estarse atento por parte del Estado a evitar que existan influencias culturales perniciosas que tiendan a transformar la escala de valores de la población. Probablemente, en este sentido no haya que realizar modificaciones legales, sino establecer con claridad lineamientos educativos que informen a la población desde una temprana edad de los riesgos inherentes a los juegos de azar, especialmente en aquellos casos en los que algunos individuos desarrollen una patología adictiva.



## **CONCLUSIONES.**

1. - El contrato es una figura jurídica regulada en el Código Civil del Distrito Federal, crea derechos y obligaciones entre las partes, existen diversos tipos de contrato y se componen de elementos de existencia y elementos de validez. Uno de estos contratos es el de juego y apuesta, que son reconocidos por el derecho positivo y sus antecedentes existen desde tiempos antiguos.

2. - Las legislaciones que rigen en la actualidad los sorteos, juegos y apuestas son obsoletas, ya que datan de hace más de 50 años y los tiempos y la sociedad han sufrido cambios muy grandes en la forma de pensar y actuar y en relación al desarrollo tecnológico.

3. - Existen legislaciones que rigen al juego y la apuesta pero de una manera muy deficiente ya que existen graves lagunas, un ejemplo son las legislaciones fiscales que regulan de manera muy somera, por lo que se necesita de una legislación adecuada para que regule este tipo de actividades. La Ley Federal de Juegos y Sorteos de 1947 resulta un ordenamiento viejo y obsoleto debido al desarrollo tecnológico y social que ha tenido nuestro país en más de 50 años.

4. - La iniciativa de Ley sobre Juegos con Apuesta y Sorteos, trata de regular estas actividades para obtener beneficios en lo turístico, económico, y fiscal, al mismo tiempo trata de acabar con la clandestinidad de estas actividades para combatir de alguna forma la delincuencia.

5. - La informalidad y el nulo control sobre el juego lo convierten en un elemento de riesgo para la sociedad, además de la pérdida económica que ello representa, ya que se renuncia a la perspectiva de integrar esta actividad al desarrollo.

6. - Se corre el riesgo de que la legalización del juego en nuestro país, pudiera desarrollar en mayor proporción la prostitución y el narcotráfico entre otras conductas socialmente patológicas. Los que están en contra de legislar y legalizar los juegos con apuesta, se apoyan en la deficiente seguridad pública que existe en nuestro país. Por ello, es necesario establecer, dentro del Plan de Seguridad Pública Federal, un capítulo especializado que proteja los intereses sociales que pudieran verse afectados por la instalación de estos establecimientos.

7. - En la ley que se propone, la Secretaría de Gobernación será la encargada de aplicarla por medio de una Comisión. Dicha comisión deberá estar conformada por gente de la mayor probidad que será sometida a un riguroso proceso de selección, que en un momento dado deberá ser sancionado por el congreso.

8. - Es importante señalar que esta iniciativa contempla los juegos en los que se podrán realizar las apuestas, y que todas ellas deberán de hacerse y pagarse en moneda nacional, propiciando con ello entrada de divisas al país, facilitando el cobro de impuestos.

9. - Los establecimientos donde se realicen juegos con apuesta serán otorgados por medio de una licitación pública cuya convocatoria será publicada en el Diario Oficial de la Federación. Tal y como se menciona en las propuestas, se propone adicionar la Ley con disposiciones específicas que estipulen una selectividad de las zonas del país que serían elegibles para la instalación de estos centros.

10. - Las licencias y permisos causarán ingresos a favor del Estado por concepto de derechos. Incluso los trabajadores que tramiten una licencia para poder laborar en estos establecimientos, habrán de pagar sus respectivos derechos además de estar al corriente en sus obligaciones fiscales.

11. - Los establecimientos donde se realicen juegos con apuesta deberán de constituirse como Sociedades Mercantiles Mexicanas. Su tributación será como personas morales y

atendiendo a lo indicado en la Ley del Impuesto Sobre la Renta, la Ley del Impuesto al Activo y el Código Fiscal de la Federación y otras disposiciones especiales del ámbito local y federal.

12. - La Ley Federal del Procedimiento Administrativo será aplicable en lo que se refiere al recurso de revisión, visitas, infracciones y sanciones.

13. - Las licitaciones podrán ser impugnadas por los demás participantes en la licitación, esto a fin de evitar la corrupción.

14. - Las licitaciones serán reguladas en algunos aspectos, concretamente en las proposiciones conforme a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

15. - La Federación, los Estados y Municipios, tendrán ingresos en materia tributaria causa de esta legislación.

16. - En nuestra legislación existen pocas regulaciones referentes a los sorteos juegos y apuestas, y al momento de realizar una nueva ley que los regule, se tendrá que modificar algunas legislaciones incluyendo a las fiscales.

17. - La ley debe propiciar, ante todo, que al salir de la clandestinidad y la simulación todas estas actividades produzcan bienestar económico a la comunidad, paguen impuestos y generen empleos permanentes y bien remunerados, en fin deberán promover el desarrollo en todos los sentidos.

## BIBLIOGRAFÍA.

1. - CABANELLAS, Guillermo: Diccionario Jurídico Usual, Tomo IV, Editorial Omeba, Buenos Aires, 1968.
2. - CARRILLO Flores, Antonio, Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional, UNAM, México, 1987.
3. - DELGADILLO G. Luis Humberto Principios de Derecho Tributario, 3ra edición, Limusa, México 1993.
4. - FAYA Viezca, Jacinto: Leyes Federales y Congreso de la Unión. Teoría de la Ley Mexicana, Editorial Porrúa, S.A. México, 1991.
5. - GARCÍA A. Ernesto, El Silencio Administrativo en el Derecho Español. Editorial Civitas, España, 1995.
6. - GARCÍA Máynez, Eduardo; Introducción al Estudio del Derecho, 51ª. Edición, Porrúa S.A., México, 2000.
7. - JIMÉNEZ GONZÁLEZ, Salvador: Lecciones de Derecho Tributario, México, Editorial, ECAFSA, 1999.
8. - MARTÍNEZ Sobral, Enrique, Elementos de Hacienda Pública, Editorial Botas, México.
9. - OLIVERA Toro, Jorge: Legislación y Organización Turística Mexicana, 3ª edición corregida y aumentada, Editorial Porrúa, S.A. México, 2000.
10. - PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Bernardo: Contratos Civiles: 7ª edición corregida y aumentada, Editorial Porrúa, S.A. México, 2000.
11. - PINA, VARA, Rafael: Elementos de Derecho Civil Mexicano Tomo III, Editorial Porrúa, S.A. México, 1998.
12. - PORRUA Pérez, Francisco: Teoría del Estado 25ª edición Editorial Porrúa, S.A. México, 1992.
13. - RÍOS Elizondo, Roberto: El Acto de Gobierno, El Poder y el Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A. México, 1975.

14. - RODRÍGUEZ Mejía, Gregorio: Teoría General de las Contribuciones, Editorial Porrúa, México, S.A. 1994.
15. - ROJINA, Villegas: Compendio de Derecho Civil, Tomo IV 27ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 2000.
16. - SÁNCHEZ Medal Ramón. De los Contratos Civiles, 4ta edición, Editorial Porrúa, México.
17. - SOBERANES, José Luis. Tendencias actuales del Derecho. México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
18. - TREVIÑO García Ricardo. Contratos Civiles y sus Generalidades. 5ta edición, Mc Graw Hill. México, 1992.
19. - VÁSQUEZ del Mercado, Oscar. Asambleas y Fusión de Sociedades Mercantiles. 7ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1997.
20. - ZAMORA Y VALENCIA: Contratos Civiles, 4ª edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1992.

## **LEGISLACIÓN CONSULTADA.**

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley del impuesto sobre la Renta y su reglamento.
3. Código Fiscal de la Federación y su reglamento.
4. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
5. Ley Federal del Trabajo.
6. Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.
7. Código Civil Federal.
8. Código Civil para el Distrito Federal.
9. Ley Federal de Juegos y Sorteos ( 31 de diciembre de 1947).
10. Ley Federal del Procedimiento Administrativo.
11. Iniciativa de Ley Federal de Juegos de Apuesta, Sorteos y Casinos.
12. Iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuesta y Sorteos.
13. Ley General de Sociedades Mercantiles.