



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**CONTRAVENCIÓN DEL ARTÍCULO 167 DEL CÓDIGO
FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL AL ARTÍCULO 73
FRACCIÓN X DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS
UNIDOS MEXICANOS.**

Tesis
Que para obtener el título de:

LICENCIADA EN DERECHO

Presenta

GRACIELA ROBLES ESPINOSA

ASESOR:
MAGISTRADO HUGO CARRASCO IRIARTE

Ciudad Universitaria. Noviembre. 2006.



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.

*A Dios y a mis Padres
La piedra angular de mi vida.*

*A la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Facultad de Derecho
Por albergarme en el seno de la formación universitaria.*

*A Kuka, Beatriz, Gerardo y Bishuki
Por el cariño y apoyo incondicional*

*A Karla Archer, y amigos:
Cómplices entrañables de mi vida en C.U.*

*A Hugo Carrasco Iriarte, Antonio García Carreño y César Mauricio Garrido
López
Impulsores de este proyecto.*

A todos ustedes ¡gracias!

*“Bajo el sistema federativo los
funcionarios públicos
no pueden disponer
de las rentas sin
responsabilidad:
no pueden gobernar
a impulsos de una voluntad
caprichosa, sino con
sujeción a las leyes;
no pueden improvisar
fortunas ni entregarse al ocio y
a la disipación, sino consagrarse
asiduamente al trabajo,
disponiéndose a vivir en la
honrada medianía que
proporciona la retribución que
la ley señala”.*

Benito Juárez

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	<i>i</i>
CAPÍTULO I.	
POTESTAD TRIBUTARIA DEL ESTADO. GENERALIDADES	
1.1. Potestad Tributaria del Estado	1
1.1.1. Características de la Potestad Tributaria.	3
1.1.2. Poder Tributario Originario y Delegado. Diferencias con la competencia Tributaria.	6
1.1.3. Los Sistemas de Distribución del poder tributario en los Estados Federales	7
1.2 Estado actual del Poder Tributario Federal.	9
1.2.1 Delimitación de la Competencia Federal y Estatal.	9
1.3 Órganos de la actividad financiera Federal.	11
1.4 Poderes Concurrentes ilimitados.	19
1.5 Poderes Tributarios exclusivos del Congreso Federal.	21
1.6 Poderes exclusivos por razón de la prohibición de los Estados.	30
1.7 Poder Tributario de las Entidades Federativas.	33
1.7.1 Delegación por la Federación de sus Facultades exclusivas.	36
1.7.2 Inconstitucionalidad de limitaciones tributarias impuestas a los Estados por el Legislador Federal Ordinario.	36
1.8 Poder Tributario del Distrito Federal.	37
1.9 Doble Tributación.	37
CAPÍTULO II.	
EL IMPUESTO SOBRE LOTERÍAS, SORTEOS, RIFAS Y CONCURSOS.	
2.1. Antecedentes Legislativos.	39
2.1.1. Ley del Timbre.	50

2.2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	58
2.2.1. Antecedentes hasta 1917.	60
2.2.2. La Constitución de 1917	62
2.2.3. La Primera Convención Nacional Fiscal de 1925.	63
2.2.4. La Segunda Convención Nacional Fiscal de 1932.	65
2.2.5. El proyecto de Lázaro cárdenas de 1936 para reformar la Constitución.	67
2.2.6. La reforma constitucional de 1943.	70
2.2.7. La Tercera Convención Nacional Fiscal de 1947	71
2.3. Código Financiero del Distrito Federal vigente.	80

CAPÍTULO III.

CONTRAVENCIÓN DEL ARTÍCULO 167 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL AL ARTÍCULO 73 FRACCIÓN X DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

3.1. Análisis jurídico sobre la invasión de esferas por parte del Distrito Federal al establecer en el Código Financiero el impuesto sobre loterías, sorteos, rifas, concursos y juegos con apuestas.	85
3.1.1. Competencia y atribuciones del Poder Legislativo Federal.	88
3.1.2. Distrito Federal.	90
3.2.1.1. Antecedentes Constitucionales.	90
3.2.1.2. Naturaleza jurídica del Distrito Federal	93
3.2.1.3. Atribuciones de los Poderes Federales en materia del Distrito Federal.	94
3.2.1.4. Asamblea Legislativa. Atribuciones.	96
3.2.1.5. Atribuciones de la Asamblea Legislativa en materia de juegos con apuestas y sorteos.	98
3.2 Consecuencias jurídicas para el contribuyente derivadas de la trasgresión a los principios de legalidad y seguridad jurídicas del artículo 167 del Código Financiero del Distrito Federal.	102

3.3. Consecuencias económicas para la Hacienda Pública del Distrito Federal derivadas de la violación al principio de legalidad del artículo 167 del Código Financiero del Distrito Federal.	122
--	-----

CAPÍTULO IV.

REFORMAS QUE SE PROPONEN.

4.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	137
4.2. Código Financiero del Distrito Federal.	145

Conclusiones.	146
----------------------	-----

Bibliografía	148
---------------------	-----

Anexos

Anexo A. Diario Oficial de la federación de

Anexo B. Los casinos en México y sus principales efectos sociales: Un análisis de opinión pública

INTRODUCCIÓN

Los **juegos con apuestas y sorteos** es una actividad en la cual las partes comprometidas, los jugadores apostantes, se obligan voluntariamente a transferirse entre sí una cantidad de dinero o valor según el resultado de un acontecimiento futuro e incierto.

El origen es tan remoto como la historia misma: se cree que estos juegos donde interviene en gran medida el azar surgieron de algunas prácticas religiosas y mágicas, que el hombre usaba para enfrentarse a la incertidumbre y “al destino”.

Posteriormente, en las sociedades modernas se unen las prácticas mágicas a las apuestas del juego y los deportes, relacionándolas como un entretenimiento.

Generalmente la suerte es un factor que interviene en este tipo de juegos; sin embargo, hay otros donde el azar se combina con la habilidad y la estrategia del jugador, implicando con ello el éxito o el fracaso que este obtenga.

En nuestro País, desde el año de 1947 se incluyó en la Constitución los términos generales en que habrían de regularse dichas actividades, sin embargo, en la actualidad el texto de la Carta Magna no ha sido entendido y aplicado como se debiera al permitir a las Entidades Federativas establezcan impuestos en dicha materia.

El presente análisis, tiene por objeto determinar cual es el Órgano de Gobierno por lo que hace al Distrito Federal, el facultado por la Ley Suprema para establecer impuestos al rubro denominado “**juegos con apuestas y sorteos**” así como las actividades afines, es decir, concursos, rifas, etc.

CAPITULO I. POTESTAD TRIBUTARIA DEL ESTADO. GENERALIDADES

1.1. POTESTAD TRIBUTARIA DEL ESTADO.

El poder o soberanía financiera es un atributo del Estado referente a dos facetas: los ingresos y gastos, a diferencia del poder o soberanía tributaria que se refiere a la facultad propia del Estado para crear tributos.

Respecto al carácter, forma y momento de manifestación del poder tributario Valdés Villarreal escribe que “con la soberanía, la potestad (poder tributario) comparte de cierto modo las características de poder supremo, en lo económico; inalienable, en cuanto que no se puede comprometer, dar en garantía, transigir o arrendar a la manera de los negocios privados; y solamente limitado en su esencia por la reciedumbre de la vivencia democrática y de la posibilidad de la aplicación razonable de la ley y en su legitimidad por las garantías individuales y por la forma de gobierno de equilibrio y coordinación de los poderes de la Unión y de funciones o competencia de la autoridad”¹

El Estado debe expedir las leyes que rijan la conducta entre los particulares, entre los particulares y el Estado y la actuación del Estado mismo.

Para realizar todas esas actividades el Estado tiene la necesidad de obtener recursos, tal cosa ocurre, en la mayor parte de los países democráticos en los cuales se reconoce que, primariamente corresponde a los particulares el desarrollo de la vida económica, que deja su iniciativa, más o menos tutelada por el Estado, la tarea de desarrollar las actividades económicas.

El momento en que se presenta el ejercicio del poder tributario es aquel en que el Estado, actuando soberanamente y de manera general determina cuáles son esos

¹ VALDÉS VILLARREAL, Miguel. Principios Constitucionales que regulan las contribuciones. En Estudios de Derecho Público Contemporáneo. México. 1972. p 331.

hechos o situaciones que, al producirse en la realidad, harán que los particulares se encuentren en la obligación de efectuar el pago de las contribuciones.

En los tiempos modernos el poder Tributario es atribuido al poder Legislativo, el cual lo ejerce en el momento en que expide las leyes que determinan qué hechos o situaciones son los que al producirse en la realidad generan para los particulares la obligación del pago de contribuciones.

Las principales funciones económicas del Estado contemporáneo de acuerdo con el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se refieren a la rectoría del desarrollo nacional así como garantizar que este sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y del empleo y una más justa retribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales cuya seguridad protege la Constitución.

Así mismo, el Estado debe organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación de conformidad con el artículo 26 de la CPEUM.

De esta forma, entendemos por actividad financiera del Estado al “universo de acciones y actos por cuyo medio este obtiene recursos para realizar el gasto público y la manera como éstos se administran, o sea, la obtención de medios económicos y su inversión en la atención de las necesidades generales de la población y las propias del Estado”²

² CARRASCO IRIARTE, Hugo. Derecho Fiscal I. IURE Editores. México. 2005. p. 6.

Por ende y desde el punto de vista jurídico, ésta actividad implica cuatro situaciones sustanciales: la obtención del ingreso, el manejo adecuado de los recursos recabados, la realización de erogaciones destinadas al sostenimiento de aparato estatal y la realización de la justicia individual, social y colectiva.

El Estado, al ser titular de facultades extraordinarias, que emanan de una voluntad político-social originada en el consenso popular, goza de la prerrogativa de imponer sus decisiones incluso por encima de la voluntad de cualquier miembro de la comunidad, con la única salvedad que, al hacerlo, éste se subordine a las disposiciones normativas preestablecidas, estas facultades son llamadas por la mayoría de los doctrinarios como Potestad Tributaria del Estado.

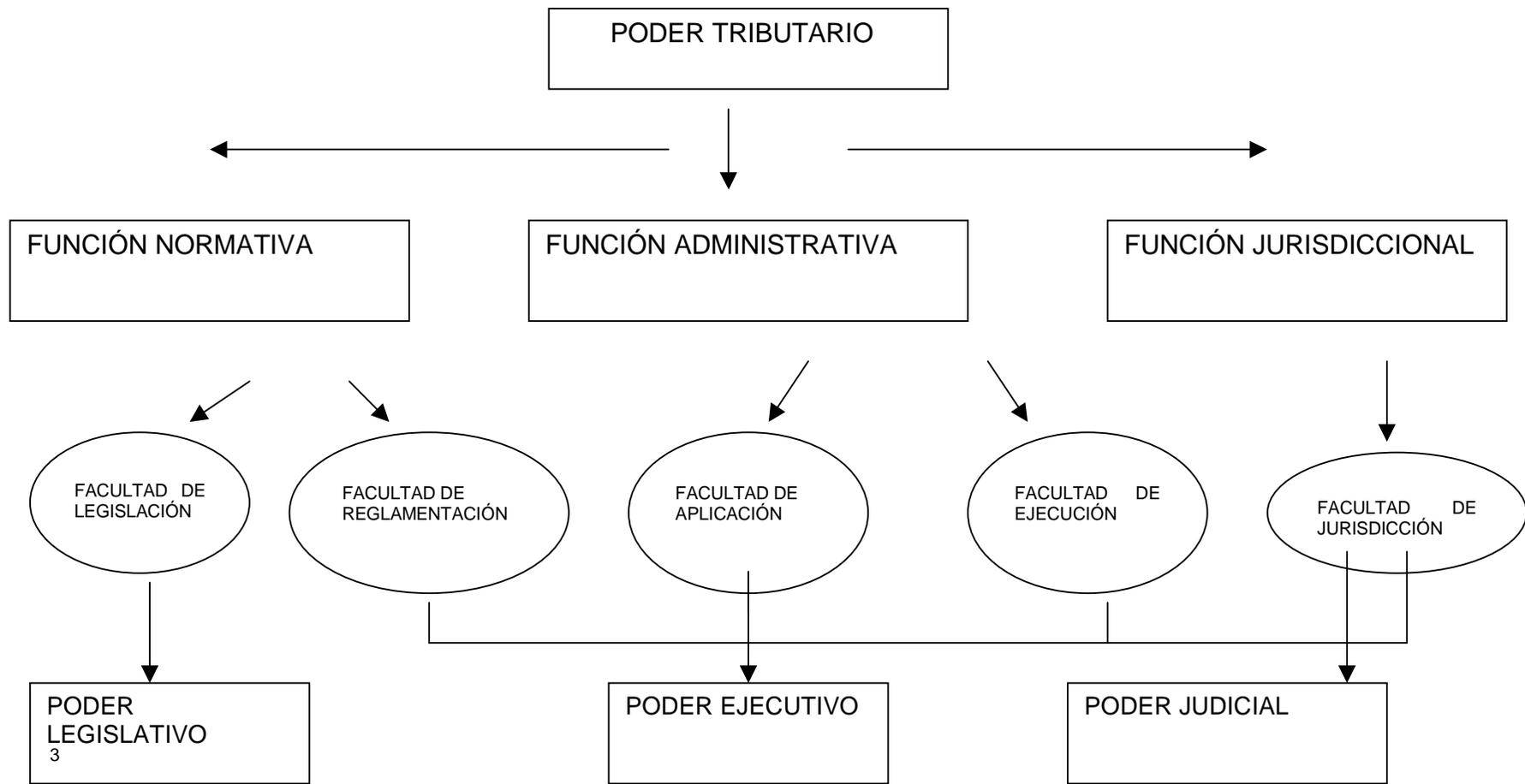
Debemos discernir éstas facultades extraordinarias con el llamado poder tributario, que se define como la facultad inherente al Estado para imponer a sus particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de las contribuciones que le están encomendadas.

1.1.1 CARACTERÍSTICAS DE LA POTESTAD TRIBUTARIA.

- ❖ **Abstracto.** Se trata de una potestad derivada del poder de imperio del Estado, el cual legitima el derecho de este a aplicar tributos.
- ❖ **Permanente.** Es connatural al Estado por derivar de su poder, sólo se extingue con el Estado mismo. En tanto subsista, gozará seguramente del poder de gravar.
- ❖ **Irrenunciable.** El Estado no puede desprenderse de ese atributo esencial, pues no podría subsistir.
- ❖ **Indelegable.** Delegar el poder tributario importaría como desprenderse de él en forma absoluta y total.

Esta Actividad inherente al Estado a la que nos venimos refiriendo es ejercida en primer lugar por el Poder Legislativo, pues de acuerdo al principio de legalidad, éste es quien expide las leyes que establecen los tributos y sus elementos esenciales, en segundo lugar, el Poder Ejecutivo es el encargado de aplicar la Ley Tributaria y proveer en la esfera administrativa para su cumplimiento, así como dirimir en ocasiones controversias entre el particular y la Administración que pudieran surgir respecto a la aplicación de la Ley Impositiva, en tercer lugar, el Poder Judicial es quien se encarga de dirimir las controversias surgidas entre el gobernado con la Administración o con el Poder Legislativo respecto a la legalidad o constitucionalidad de la actuación de los Poderes de la Unión.

El ejercicio del poder tributario, se explica de forma sencilla en el siguiente cuadro sinóptico:



³ RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho Fiscal. Oxford. México. 2004. p. 7

1.1.2 PODER TRIBUTARIO ORIGINADO Y DELEGADO. DIFERENCIAS CON LA COMPETENCIA TRIBUTARIA.

El poder tributario es la facultad propia del Estado para establecer tributos necesarios para realizar sus funciones.

Este poder puede ser originario o delegado. Es originario cuando nace originariamente de la Constitución y por tanto no se recibe de ninguna otra entidad. Tal es el caso de la Federación y de los Estados de la República Mexicana: ambos tipos de entidades tienen poder tributario originario.

El poder Tributario es delegado, cuando la entidad política lo posee porque le ha sido transmitido, a su vez, por otra entidad que tiene el poder originario. En la República Mexicana la Federación es titular de poder tributario exclusivo, lo ha transmitido en parte a las entidades federativas, autorizándolas para establecer determinados tributos respecto a los cuales de poder tributario originario por estarlo reservando a la Federación.

La competencia tributaria consiste en el poder del Estado para recaudar a través del tributo cuando se ha producido un hecho generador. El titular de la competencia tributaria, es el sujeto activo de la prestación tributaria. Puede suceder y es el caso más general que coincidan las titularidades del poder tributario y de la competencia en una misma entidad. Por ejemplo, el gobierno federal es titular del poder tributario para gravar las rentas de las sociedades mercantiles y de las personas físicas y a su vez es titular de la competencia tributaria pudiendo cobrar dichos impuestos. Pero también puede ser el titular de la competencia tributaria otra Entidad (como el Municipio) y el titular del poder tributario sobre el mismo tributo otra entidad, esto es, el Estado donde se localiza el Municipio.

El poder tributario comprende no sólo los impuestos, sino también los derechos y las contribuciones especiales.

Ernesto Flores Zavala da el nombre de soberanía plena al “poder que ejercen la federación y los Estados y el nombre de soberanía tributaria subordinada a la facultad de recaudación de tributos que realizan los municipios”.⁴

1.1.3 LOS SISTEMAS DE DISTRIBUCIÓN DEL PODER TRIBUTARIO EN LOS ESTADOS FEDERALES.

El principio federal consiste en que “los gobiernos central y estatales son independientes uno del otro, dentro de su esfera y no están subordinados al otro, aunque actúen coordinados entre sí”, ó es “el método de distribución de poderes según el cual los gobiernos integrantes, dentro de sus respectivas esferas funcionan coordinados e independientes”.⁵

La idea de Federalismo como división de poderes ha ido cediendo el paso en los últimos años, a la idea del federalismo cooperativo referente a el gobierno central y el de las provincias cooperan para proveer al pueblo de un buen gobierno.

Es decir, en un Estado Federal coexisten los poderes tributarios del gobierno central y de los gobiernos de las Entidades, esos poderes pueden ser igualmente supremos, sin limitaciones o con limitaciones para los Estados miembros o bien los poderes locales pueden estar subordinados al poder central.

En el primer supuesto, se producen mutuas limitaciones que pueden disponerse en el siguiente modo, según Atchabahian siguiendo a Hensel:

⁴ FLORES ZAVALA, Ernesto. Finanzas Públicas Mexicanas. Trigésima cuarta edición. Porrúa. México. 2004. p. 45.

⁵ ATCHABAHIAN, Adolfo. Federalismo y Tributación. Oxford University press, N.Y. 1964, pp 10/14 citado en RTFF, 5o número extraordinario, México, 1971, p. 138.

1. Distribución de las materias imponibles, con derecho de su complemento y exclusivo empleo para las respectivas autoridades, ya sea que se haga mediante:
 - a) La enumeración de dichas materias imponibles, referidas a ambos gobiernos.
 - b) La enumeración para cada uno de éstos, el central o los provinciales, entendiéndose que los restantes son dejados al otro (caso de México).
 - c) La atribución a un poder, el federal, el algunas de las facultades exclusivas y el resto de las materias imponibles coincidan tanto el poder tributario federal como los poderes tributarios de las Entidades Federativas.
2. Distribución del producto de las recaudaciones de tal modo que uno de los gobiernos tiene el completo control respecto de las materias imponibles, es decir, cuáles han de ser tomadas para aplicar que los dos gobiernos participan de las recaudaciones y ello:
 - a) Según un sistema de cuotas, que contemple el reparto del producto de los impuestos, o bien:
 - b) Uno de los gobiernos recibe un monto definido y el otro la cantidad restante que resultara.

Seligman quien en sus *Essays in Taxation* se ha ocupado del federalismo tributario, se muestra partidario de la integración fiscal, la cual supone cierta dosis de unidad en la multiplicidad financiera y al efecto propone métodos para lograr esa coordinación entre los regímenes tributarios en el Estado Federal, el reordenamiento de las funciones gubernativas, la concesión de créditos por impuestos iguales o similares, la distribución de recaudaciones y los impuestos suplementarios o adicionales aplicados por las provincias sobre gravámenes establecidos por el gobierno central. A su vez propone cinco principios que él recomienda seguir, la eficiencia, la adecuación o adaptabilidad, la suficiencia, la simplicidad y la flexibilidad o elasticidad.⁶

⁶ *Ídem.*

1.2. ESTADO ACTUAL DEL PODER TRIBUTARIO FEDERAL

El Estado Federal supone la separación y distinción de las facultades federales y de los dos miembros.

De esta forma, entendemos por facultades reservadas aquellas que los Estados conservaron (o se otorgaron en el caso de una Federación emanada de un sistema político centralizado) al constituirse la unión federativa.

Las facultades delegadas expresas, son aquellas que expresamente concede la Constitución a los funcionarios federales; las que no están explícitamente delegadas quedan reservadas a los estados.

Por último las facultades implícitas, son aquellas derivadas de la fracción XXX del artículo 73 de la CPEUM que faculta al Congreso para expedir todas las leyes que sean necesarias para hacer efectivas las facultades anteriores y todas las concedidas por la Constitución a los poderes de la Unión.

1.2.1 DELIMITACIÓN DE LA COMPETENCIA FEDERAL Y ESTATAL.

Antes de la reforma de 24 de octubre de 1942 que atribuyó al Congreso de la Unión la competencia exclusiva para gravar determinadas fuentes de imposición (artículo 73 fracción XXIX de la CPEUM), en cuanto a la doble imposición el régimen mexicano consistía en:

- a. Prohibir a las Legislaturas decretar los impuestos señalados en los artículos 117 y 118 (CPEUM) y
- b. Atribuir al gobierno federal la facultad privativa para legislar en materia arancelaria (artículo 131 CPEUM) y en los renglones fiscales prohibidos a los estados por los artículos 117 y 118 (CPEUM).

Se ha discutido si la facultad expresa que al Congreso Federal le da la fracción X del artículo 73 de la CPEUM para legislar sobre determinadas materias y entre ellas sobre hidrocarburos, minería, energía eléctrica, **juegos con apuestas y sorteos** deriva la atribución de los órganos legislativos de los estados miembros para decretar impuestos sobre esos renglones tributarios, competencia que podría resultar implícita en la fracción XXX del mismo artículo 73 de la CPEUM.

Flores Zavala sostiene y con razón que “dentro de la facultad exclusiva para legislar sobre determinados asuntos, va incluida la de imponer, que sólo puede realizarse a través de la función legislativa⁷”.

Apoya su conclusión en la autoridad de Tena Ramírez quien considera que “la facultad exclusiva del Congreso para legislar en determinadas materias, debe surgir la de gravarlos con exclusión de cualquiera otra competencia por el argumento de la existencia de una facultad implícita y también porque ésta era una explícita tesis constitucional, aun cuando suprimida al reformarse la fracción X el 14 de diciembre de 1940. en este tenor, de la fracción X del artículo 73 de la CPEUM se derivan poderes tributarios exclusivos de la Federación porque los impuestos sólo pueden establecerse por medio de leyes y si sólo la Federación puede legislar en esas materias, sólo la Federación puede expedir leyes de impuestos que a ellas se refieran; si los Estados pretendieran gravar esas fuentes tendrían que legislar sobre esas materias y violarían el principio constitucional.⁸”

En efecto, hasta ésta última modificación del texto constitucional se estatuyó que en el rendimiento de los impuestos que el Congreso Federal establezca sobre energía eléctrica, en uso de las facultades que en materia de legislación le

⁷ *Ibidem.* p. 413

⁸ FLORES ZAVALA. *Op. Cit.* p. 305.

concede ésta fracción, participarían los Estados y los municipios en la proporción que las autoridades federales y locales acuerden⁹”.

1.3. ÓRGANOS DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA FEDERAL.

Intervención de los Poderes Legislativo y Judicial en la actividad financiera.

La actividad financiera del Estado Federal, es realizada preponderantemente por la rama del Poder Ejecutivo. Sin embargo, ello no supone que los Poderes Legislativo y Judicial no tengan participación en dicha actividad.

Explicada someramente la participación del Poder Legislativo se manifiesta de la manera siguiente:

- ❖ Expide las leyes que crean las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto (artículo 73, fracción VII);
- ❖ Da las bases sobre las cuales el Ejecutivo puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación;
- ❖ Aprueba esos mismos empréstitos y reconoce y manda a pagar la Deuda Nacional (artículo 73 fracción VIII);
- ❖ Crea y suprime empleos públicos de la Federación y señala, aumenta y disminuye sus dotaciones (artículo 73, fracción IX);
- ❖ Legisla en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 (artículo 73, fracción X)
- ❖ Examina la cuenta pública que anualmente debe presentarle el Ejecutivo (artículo 73 fracción XXVIII);

⁹ Citado por CORTINA, Alonso. Curso de Política de Finanzas Públicas de México. Porrúa. México. 1977. pp.26, 27, 34 y 35.

- ❖ Crea contribuciones de rendimiento participante entre la Federación y los Estados y determina la participación de estas últimas entidades (artículo 73 fracción XXIX);
- ❖ Aprueba el presupuesto anual de gastos (artículo 74 fracción IV).

Por su parte, el Poder Judicial de la Federación, a través del procedimiento del juicio de amparo, puede decretar la inconstitucionalidad de la expedición o de la aplicación de las leyes que violen las garantías individuales (artículos 103 y 107 CPEUM) y a través del mismo juicio de amparo o del recurso de revisión fiscal puede revisar las resoluciones que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. De acuerdo con el artículo segundo del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al frente de la misma se encuentra el Secretario del Despacho, quien para quien para el desahogo de los asuntos de su competencia se auxiliará de:

A. Servidores Públicos:

- I.** Subsecretario de Hacienda y Crédito Público;
- II.** Subsecretario de Ingresos;
- III.** Subsecretario de Egresos;
- IV.** Oficial Mayor;
- V.** Procurador Fiscal de la Federación, y
- VI.** Tesorero de la Federación.

B. Unidades Administrativas Centrales:

- I.** Unidad de Coordinación con Entidades Federativas:
 - I.1.** Dirección General Adjunta de Participaciones, Convenios y Asuntos Jurídicos;
 - I.2.** Dirección General Adjunta de Enlace con los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal;
 - I.3.** Dirección General Adjunta de Aportaciones Federales, y
 - I.4.** Dirección General Adjunta de Estudios Estratégicos, Planeación y Vinculación.

II. Unidad de Comunicación Social y Vocero;

III. Se deroga.

IV. Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública:

IV.1. Dirección General Adjunta de Finanzas Públicas, y

IV.2. Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública.

V. Unidad de Crédito Público:

V.1. Dirección General Adjunta de Deuda Pública;

V.2. Dirección General Adjunta de Coordinación y Captación de Crédito Interno;

V.3. Dirección General Adjunta de Financiamiento de Proyectos;

V.4. Dirección General Adjunta de Coordinación y Captación de Crédito Externo;

V.5. Se deroga.

V.6. Se deroga, y

V.7. Dirección General Adjunta de Procedimientos Legales de Crédito.

VI. Dirección General de Banca de Desarrollo:

VI.1. Dirección General Adjunta de Programación y Análisis del Sistema Financiero de Fomento y Coordinación con Entidades Agropecuarias y de Vivienda;

VI.2. Dirección General Adjunta de Coordinación con Entidades del Sistema Financiero Industrial, Comercio, Obras Públicas, Ahorro Popular y Servicios Financieros, y

VI.3. Dirección General Adjunta Jurídica del Sistema Financiero de Fomento.

VI.4. Se deroga.

VI.5. Se deroga.

VI.6. Se deroga.

VII. Unidad de Banca y Ahorro:

VII.1. Dirección General Adjunta de Banca Múltiple;

VII.2. Dirección de Asuntos Internacionales de Banca Múltiple;

VII.3. Dirección de Regulación de Banca Múltiple;

VII.4. Dirección de Control Jurídico;

VII.5. Dirección General Adjunta de Análisis Financiero y Vinculación Internacional;

VII.6. Dirección de Análisis Financiero de Intermediarios Bancarios;

- VII.7.** Dirección de Análisis Financiero de Intermediarios No Bancarios y Vinculación Internacional;
- VII.8.** Dirección General Adjunta de Ahorro;
- VII.9.** Dirección de Planeación y Ahorro;
- VII.10.** Dirección Jurídica de Ahorro;
- VII.11.** Dirección General Adjunta de Análisis de Legislación Financiera;
- VII.12.** Dirección de Análisis de Legislación Financiera;
- VII.13.** Dirección de Estudios de Legislación Financiera;
- VII.14.** Dirección General Adjunta de Política Normativa y Asuntos Internacionales en Materia de Lavado de Dinero y Financiamiento de Actos Ilícitos, y
- VII.15.** Dirección de Política Normativa y Asuntos Internacionales en Materia de Lavado de Dinero y Financiamiento de Actos Ilícitos.
- VIII.** Dirección General de Seguros y Valores:
 - VIII.1.** Dirección General Adjunta de Planeación y Apoyo Técnico;
 - VIII.2.** Dirección General Adjunta de Seguros y Fianzas;
 - VIII.3.** Dirección General Adjunta de Valores;
 - VIII.4.** Dirección General Adjunta de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito;
 - VIII.5.** Dirección de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito;
 - VIII.6.** Dirección General Adjunta de Normatividad y Coordinación Sectorial;
 - VIII.7.** Dirección Jurídica, y
 - VIII.8.** Dirección de Análisis de Riesgos.
- IX.** Dirección General de Asuntos Internacionales de Hacienda
- XI.Bis** Coordinación de Procesos y Estructuras de Información de la Subsecretaría del Ramo.
- X.** Unidad de Política de Ingresos:
 - X.1.** Dirección General Adjunta de Análisis Económico y Estadística de Ingresos;
 - X.2** Dirección General Adjunta de Impuestos Directos e Impuesto al Valor Agregado;
 - X.3.** Dirección General Adjunta de Impuestos Especiales y Comercio Exterior;
 - X.4.** Dirección General Adjunta de Estudios Especiales en Materia Impositiva;

- X.5. Dirección General Adjunta de Derechos, Productos y Aprovechamientos;
- X.6. Dirección General Adjunta de Precios y Tarifas;
- X.7. Dirección General Adjunta de Estudios Especiales de Ingresos no Tributarios;
- X.8. Dirección General Adjunta de Análisis y Evaluación Fiscal;
- X.9. Dirección General Adjunta de Planeación Estratégica, y
- X.10. Dirección General Adjunta de Apoyo Técnico Contable.
- XI. Unidad de Legislación Tributaria:
 - XI.1. Dirección General Adjunta de Legislación de Impuestos Directos;
 - XI.2. Dirección General Adjunta de Legislación de Impuestos Indirectos;
 - XI.3. Dirección General Adjunta de Legislación Aduanera;
 - XI.4. Dirección General Adjunta de Aplicación de Tratados de Libre Comercio, y
 - XI.5. Dirección General Adjunta de Legislación de Derechos, Productos y Aprovechamientos.
- XII. Dirección Técnica de Tratados Internacionales;
- XIII. Unidad de Inversiones;
- XIV. Unidad de Política y Control Presupuestario;
- XV. Se deroga.**
- XVI. Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública;
- XVII. Dirección General de Programación y Presupuesto "A";
- XVIII. Dirección General de Programación y Presupuesto "B";
- XIX. Se deroga.**
- XX. Se deroga.**
- XXI. Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto;
- XXI.Bis Dirección General Jurídica de Egresos;
- XXI.Ter Coordinación de Procesos y Estructuras de Información de la Subsecretaría de Egresos.
- XXII. Dirección General de Recursos Humanos;
- XXIII. Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales;
- XXIV. Dirección General de Talleres de Impresión de Stampillas y Valores;
- XXV. Dirección General de Promoción Cultural, Obra Pública y Acervo Patrimonial;
- XXV. Bis Coordinación de Tecnologías de Comunicaciones e Información;

- XXV. Ter** Coordinación de Seguridad de Información y Tecnología;
- XXVI.** Subprocuraduría Fiscal Federal de Legislación y Consulta:
 - XXVI.1.** Dirección General de Legislación y Consulta, Entidades Paraestatales y Fideicomisos;
 - XXVI.2.** Dirección de Legislación y Consulta de Fideicomisos;
 - XXVI.3.** Dirección de Legislación y Consulta de Entidades Paraestatales y Servicios Legales;
 - XXVI.4.** Dirección General de Legislación y Consulta Fiscal y Presupuestaria;
 - XXVI.5.** Dirección de Legislación y Consulta Presupuestaria;
 - XXVI.6.** Dirección de Legislación y Consulta de Asuntos Fiscales, y
 - XXVI.7.** Dirección General Adjunta de Evaluación y Control de Legislación y Consulta.
 - XXVI.8.** Dirección General de Apoyo Técnico;
 - XXVI.9.** Dirección de Apoyo Técnico;
 - XXVI.10.** Dirección General Adjunta de Evaluación y Control de Legislación y Consulta;
 - XXVI.11.** Dirección de Evaluación de Legislación y Consulta;
 - XXVI.12.** Dirección de Control de Legislación y Consulta;
- XXVII.** Subprocuraduría Fiscal Federal de Amparos:
 - XXVII.1.** Dirección General de Amparos contra Leyes;
 - XXVII.2.** Dirección de Amparos contra Leyes "A";
 - XXVII.3** Dirección de Amparos contra Leyes "B";
 - XXVII.4.** Dirección de Recursos y Cumplimiento de Ejecutorias;
 - XXVII.5.** Dirección General de Amparos contra Actos Administrativos;
 - XXVII.6.** Dirección de Amparos contra Actos Administrativos "A";
 - XXVII.7.** Dirección de Amparos contra Actos Administrativos "B";
 - XXVII.8.** Dirección General de Asuntos Contenciosos y Procedimientos;
 - XXVII.9.** Dirección de lo Contencioso "A";
 - XXVII.10.** Dirección de lo Contencioso "B";
 - XXVII.11.** Dirección de Procedimientos, y

XXVII.12. Dirección General Adjunta de Evaluación y Control Procedimental de Amparos.

XXVIII. Subprocuraduría Fiscal Federal de Asuntos Financieros:

XXVIII.1. Dirección General de Asuntos Financieros "A";

XXVIII.2. Dirección General de Asuntos Financieros "B";

XXVIII.3. Dirección de Asuntos Financieros "A";

XXVIII.4. Dirección de Asuntos Financieros "B";

XXVIII.5. Dirección de Asuntos Financieros "C";

XXVIII.6. Dirección de Asuntos Financieros "D", y

XXVIII.7. Dirección General Adjunta de Evaluación y Control de Asuntos Financieros.

XXIX. Subprocuraduría Fiscal Federal de Investigaciones:

XXIX.1. Dirección General de Delitos Fiscales;

XXIX.2. Dirección de Defraudación Fiscal;

XXIX.3. Dirección de Contrabando;

XXIX.4. Dirección de Delitos Diversos;

XXIX.5. Dirección General de Delitos Financieros y de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita;

XXIX.6. Dirección de Delitos Financieros;

XXIX.7. Dirección de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita;

XXIX.8. Dirección General de Fiscalización;

XXIX.9. Dirección General Adjunta de Operación Fiscalizadora;

XXIX.10. Dirección General Adjunta Jurídica;

XXIX.11. Dirección de Información Fiscal y Aduanera "A";

XXIX.12. Dirección de Información Fiscal y Aduanera "B";

XXIX.13. Dirección de Fiscalización "A";

XXIX.14. Dirección de Fiscalización "B";

XXIX.15. Dirección Jurídica;

XXIX.16. Dirección General de Control Procedimental

XXIX.17. Dirección de Control Procedimental "A";

XXIX.18. Dirección de Control Procedimental "B";

- XXIX.19.** Dirección de Control Procedimental “C”;
- XXIX.20.** Dirección Regional de la Procuraduría Fiscal de la Federación “A”;
- XXIX.21.** Dirección Regional de la Procuraduría Fiscal de la Federación “B”;
- XXIX.22.** Dirección Regional de la Procuraduría Fiscal de la Federación “C”;
- XXIX.23.** Dirección Regional de la Procuraduría Fiscal de la Federación “D”;
- XXIX.24.** Dirección Regional de la Procuraduría Fiscal de la Federación “E”;
- XXIX.25.** Dirección Regional de la Procuraduría Fiscal de la Federación “F”;
- XXIX.26.** Dirección Regional de la Procuraduría Fiscal de la Federación “G”, y
- XXIX.27.** Dirección Regional de la Procuraduría Fiscal de la Federación “H”.
- XXX.** Subtesorería de Operación;
- XXXI.** Subtesorería de Contabilidad y Control Operativo;
- XXXII.** Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores:
 - XXXII.1** Dirección de Fiscalización a Dependencias y Entidades;
 - XXXII.2** Dirección de Inspección a la Operación Fiscal;
 - XXXII.3** Dirección de Fiscalización de la Operación Recaudatoria, y
 - XXXII.4** Dirección de Inspección y Supervisión de Procesos.
- XXXIII.** Dirección General de Procedimientos Legales:
 - XXXIII.1** Dirección Jurídica Consultiva;
 - XXXIII.2** Dirección de Garantías, y
 - XXXIII.3** Dirección de Asuntos Contenciosos.
- XXXIV.** Coordinación de Procesos y Estructuras de Información de la Tesorería de la Federación;
- XXXV.** Dirección General Adjunta de Administración de Cartera y Activos no Monetarios; y
- XXXVI.** Direcciones de Técnica Operativa.
- XXXVII. Se deroga.**
- C.** Unidades Administrativas Regionales:
 - I.** Delegaciones Regionales de la Tesorería de la Federación.
- D.** Órganos Desconcentrados:
 - I.** Servicio de Administración Tributaria;
 - II.** Servicio de Administración de Bienes Asegurados;

- III. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática;
- IV. Comisión Nacional Bancaria y de Valores;
- V. Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, y
- VI. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

- I. Jefatura del Servicio de Administración Tributaria.
- II. Administración General de Comunicaciones y Tecnologías de Información.
- III. Administración General de Asistencia al Contribuyente.
- IV. Administración General de Grandes Contribuyentes.
- V. Administración General de Auditoría Fiscal Federal.
- VI. Administración General de Recaudación.
- VII. Administración General Jurídica.
- VIII. Administración General de Aduanas.
- IX. Administración General de Innovación y Calidad.
- X. Administración General de Evaluación.
- XI. Unidad de Programas Especiales.
- XII. Unidad de Plan Estratégico y Mejora Continua.
- XIII. Órgano Interno de Control¹⁰

1.4. PODERES CONCURRENTES ILIMITADOS.

El artículo 73 fracción VII de la Constitución Federal confiere al Congreso de la Unión el poder para establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto federal.

Tal disposición recuerda la contenida en la sección VII del artículo 1º de la Constitución de los Estados Unidos de América: El Congreso tendrá poder para establecer y recaudar impuestos, derechos e impuestos especiales... pero todos

¹⁰ Sistema de Administración Tributaria, SAT. <http://www.sat.gob.mx/nuevo.html>.

los impuestos, derechos e impuestos especiales serán uniformes en los Estados Unidos.

En relación con el sistema de distribución de poderes tributarios, a partir de 1944 la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) definió jurisprudencia en relación con dicho problema y estableció jurisprudencia que se expresa concisamente de la siguiente forma:

“La Constitución General no opta por una delimitación de la competencia federal y estatal para establecer impuestos, sino que sigue un sistema complejo, cuyas premisas fundamentales son las siguientes: a) Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados, en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículo 73, fracción VII y 124) b) Limitaciones a la facultad impositiva de los Estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la federación (artículo 73, fracciones X y XXIX) y c) restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI y VII y 118)¹¹”.

En 1964, la Cía. Mexicana de Aviación S.A. promovió un juicio de amparo reclamando la inconstitucionalidad de la Ley Federal que grava el uso o tenencia de automóviles. El argumento era que el Congreso Federal no tenía poder tributario sobre esa materia, porque no se contenía en la enumeración de la fracción XXIX del artículo 73. Por tanto decía la actora, era una materia reservada a los Estados. En éste y dos casos cuando menos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que la ley estaba de acuerdo con la Constitución y negó el argumento del actor en el sentido de que la fracción XXIX del artículo 73, restringía las fuentes del poder tributario federal a las enunciadas en dicha

¹¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis jurisprudencial Núm. 11. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, año 1965, parte 1ª, pleno, p. 42.

fracción y sostuvo que dichas fuentes son irrestrictas en función de la fracción VII del mismo artículo y de la fracción II del artículo 65.¹²

La SCJN ha resuelto que es inexacto que la fracción XXIX del artículo 73 constitucional limite a la fracción VII del mismo precepto que faculta al Congreso a imponer contribuciones que sean necesarias para cubrir el presupuesto. No puede considerarse como lo es la enunciada en la referida fracción XXIX del artículo 73, como una limitación al Congreso de la Unión para establecer los impuestos aún federales que sean indispensables para cubrir el gasto público...¹³

1.5. PODERES TRIBUTARIOS EXCLUSIVOS DEL CONGRESO FEDERAL.

La Constitución Política de nuestro país, establece de manera general, en el artículo 73, las facultades inherentes al Congreso Federal:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal;

II. Derogada.

III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:

1o. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.

2o. Que se compruebe ante el Congreso que tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia política.

3o. Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.

¹² Suprema Corte de Justicia de la Nación. Informe a la SCJN, 1965, p. 119, AR 5384/56, Inmobiliaria Geme, S.A.

¹³ Suprema Corte de Justicia de la Nación. AR 8420/63 Planta Almacenadora de Gas y Hogar Sonora, S.A. SJF, VI época. Vol, XXVI, 1ª parte, p.35.

4o. Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días contados desde la fecha en que le sea pedido.

5o. Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras.

6o. Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.

7o. Si las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de las Legislaturas de los demás Estados.

IV. Derogada.

V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.

VI. Derogada;

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la

Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;

IX. Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.

XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.

XIII. Para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra.

XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio.

XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el País, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del País.

4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la Campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.

XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;

XIX. Para fijar las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos.

XX. Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano.

XXI. Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.

Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales;

En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;

XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación.

XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal;

XXIV. Para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales;

XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.

XXVI. Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba substituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de substituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución.

XXVII. Para aceptar la renuncia al cargo de Presidente de la República.

XXVIII. Derogada.

XXIX. Para establecer contribuciones:

1o. Sobre el comercio exterior;

2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27;

3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y

5o. Especiales sobre:

a) Energía eléctrica;

b) Producción y consumo de tabacos labrados;

c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

d) Cerillos y fósforos;

e) Aguamiel y productos de su fermentación; y

f) Explotación forestal.

g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

XXIX-B. Para legislar sobre las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales.

XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.

XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional;

XXIX-E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.

XXIX-F. Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las

normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;

XXIX-I. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil, y

XXIX-J. Para legislar en materia de deporte, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y municipios; asimismo de la participación de los sectores social y privado, y

XXIX-K. Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado.

XXIX-L. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuacultura, así como la participación de los sectores social y privado, y

XXIX-M. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión¹⁴

La Carta Magna en su artículo 73, fracción VII, otorga la potestad tributaria al Congreso de la Unión para imponer contribuciones, al respecto, Miguel Valdés Villarreal sostiene: la potestad para establecer contribuciones se confiere en virtud de la soberanía, como una de sus derivaciones, con el carácter de instrumento para robustecer la misma soberanía, como realidad histórica, frente a otros estados y entre los propios habitantes del país.

¹⁴ Cámara de Diputados. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/1.doc>

Con la soberanía, la potestad comparte de cierto modo las características de poder supremo, en lo económico, inalienable, en cuanto no se puede comprometer, dar en garantía, transigir o arrendar a la manera de los negocios privados y solamente limitado en su eficacia por la reciedumbre de la vivencia democrática y de la posibilidad de la aplicación razonable de la Ley y en su legitimidad por las garantías individuales y por la forma de gobierno de equilibrio y coordinación de los poderes de la Unión y de funciones o competencia de la autoridad.

La contribución es una aportación de bienes de los particulares para los fines públicos, es decir, para los fines de la sociedad, organizada en gobierno, en que conviven.

Cabe la propiedad del término contribución, en vez de tributo que nos trae a la memoria la arbitrariedad o la derrota; o el impuesto que destaca únicamente el perfil de su obligatoriedad y porque desde la constitución de Apatzingán se consignan en los más destacados documentos legislativos nacionales.

Por ser contribución, está regulada por las garantías individuales para que un poder máximo del Estado se atempere, se haga razonable, en razón del fin supremo del Derecho y de la Constitución, que es la convivencia ordenada de los ciudadanos conforme a los principios de justicia.

El estudio de las contribuciones resalta, a veces, su origen en la potestad en otras, que preocupan como exacciones y se insiste en las limitaciones que ese poder tiene en la Carta Magna bajo el aspecto de garantía de los gobernados. Pero es la misma cosa en doble proyección, las dos caras de la moneda. Por lo que el doble enfoque es el apropiado. A la autoridad corresponde la potestad, al particular la garantía individual.

El artículo 73 fracción XXIX, confiere expresamente a Favor del Congreso de la Unión poderes exclusivos en algunas materias como son:

1o. Sobre el comercio exterior. La Constitución de Estado Unidos dispone que ningún Estado podrá, sin el consentimiento del Congreso, establecer impuestos o derechos sobre importaciones o exportaciones, excepto las que sean absolutamente necesarias para ejecutar las leyes de inspección; en esta disposición de la Constitución americana debe encontrarse el antecedente de la fracción I del artículo 118 de la Constitución Mexicana que dispone que los Estados no pueden sin el consentimiento del Congreso de la Unión, establecer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º Y 5º del artículo 27 de la CPEUM. Una razón es que estos recursos son propiedad de la Nación y no de los Estados, otra es que sólo el Gobierno Federal, representante de la Nación puede proteger adecuadamente el interés general a través de leyes que obligan a una mesurada y prudente explotación de tales recursos.

3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros. Los bancos en sus diversas especialidades, son gravados por el impuesto sobre la renta y por el impuesto sobre adquisición de inmuebles.

4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación. Generalmente se trata de concesiones para el uso de vías generales de comunicación, radio y televisión.

5o. Especiales sobre:

A) Energía eléctrica. Ya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha decidido que no puede ser gravado con tributo alguno, ni bajo el concepto de

cooperación para pavimentos, ya que la excepción que acuerda la ley es general y por lo tanto, sin distingo alguno por lo que se ve a la denominación de gravamen.¹⁵

B) Producción y consumo de tabacos labrados;

C) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

D) Cerillos y fósforos;

E) Aguamiel y productos de su fermentación, y

F) Explotación forestal, y

G) Producción y consumo de cerveza.

1.6. PODERES EXCLUSIVOS POR RAZÓN DE LA PROHIBICIÓN DE LOS ESTADOS.

A este respecto debemos tener presente lo previsto por el artículo 117 de la Carta Magna, el cual a la letra dispone:

Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras;

II. Derogada.

III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado;

IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;

¹⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Vol. LXIII, p. 14.

V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida del, a ninguna mercancía nacional o extranjera;

VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía;

VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia;

VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones publicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas publicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta publica, y

IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

Ernesto Flores Zavala, respecto del artículo 117, fracción III de la Constitución General de la República estima que se reconoce facultad exclusiva de la Federación para la emisión de estampillas o papel sellado, que se justifica, como el monopolio sobre la moneda, por razones de control de su legalidad y de esta manera se atribuye el impuesto del timbre en forma exclusiva de la Federación.¹⁶

En cambio Emilio Margáin Manautou se pregunta: ¿Cuál que ésta prohibición a los Estados? Sin encontrar la respuesta, pues opina que esta prohibición es constantemente violada por algunas entidades, como el Gobierno del Distrito Federal, el Estado de México y algunas otras en que el impuesto que grava la enajenación o la producción de bebidas alcohólicas se acredita mediante la adherencia al envase de marbetes o de un sellado.

Así mismo y derivado de las fracciones IV, V, VI y VII del citado artículo 117 constitucional, los Estados tienen prohibido tener aduanas interiores, así como cobrar tributo de peaje y establecer impuestos alcabalatorios.

Tampoco pueden los Estados gravar la producción, el acopio o venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice. De lo anterior e interpretando a contrario *sensu* la fracción IX del artículo 117 de la Constitución las legislaturas de los estados están facultadas para gravar dicha producción, acopio o venta del tabaco en rama.

Es de destacarse que la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios en su artículo 28, último párrafo, dispone que los Estados que no se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán gravar la producción, el acopio o venta del tabaco en rama, con impuestos locales o municipales que en conjunto

¹⁶ FLORES ZAVALA, Ernesto. *Op cit.* p. 221.

no excederán de un peso con cincuenta centavos por kilo, que sólo se deberán decretar las entidades en que aquel se cultive.

Sin el consentimiento del Congreso de la Unión, los Estados no pueden establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno en los puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

A este respecto Emilio Margáin Manautou opina que no hay contradicción en el contenido del artículo 118, fracción I, con el artículo 73 fracción XXIX y el artículo 131, pues se trata de una regla de excepción a los dos últimos. Sin embargo el día que la Federación diera su consentimiento a los Estados para que impongan contribuciones o derechos en materia aduanera, el grueso de los afectados acudirían al juicio de garantías, alegando que debe estarse a lo dispuesto por los artículos 73 fracción XXIX y 131 de la Constitución, o sea, que las fuentes relacionadas con el comercio exterior sólo pueden ser gravadas por la Federación y nunca por los Estados.¹⁷

1.7. PODER TRIBUTARIO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

Respecto a la potestad tributaria de los Estados cabe hacer las consideraciones siguientes:

- a. El poder Tributario de los Estados se localiza en forma expresa en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual señala en una de sus partes que es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

¹⁷ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. La Constitución y algunos aspectos del Derecho Tributario Mexicano. Porrúa. México. Pp. 135 y 136

Es dable mencionar que Sergio Francisco de la Garza opina que además del artículo 31 fracción IV de la Constitución, el fundamento del poder tributario de los Estados está fundado en el artículo 40 que dispone que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática, Federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una Federación establecida según los principios de la Ley Fundamental. Es la autonomía y soberanía de los Estados donde radica el fundamento del poder tributario, pues dicha soberanía implica el poder de tributación y que la falta de dicho poder significa ausencia de soberanía. Además el artículo 117 de la Constitución en sus fracciones III a VIII reconoce a los Estados un poder inherente y original de tributación, el cual es restringido por la misma Carta Magna en algunos aspectos.

- b. Por lo que hace a las prohibiciones y límites de las legislaturas de los Estados en materia impositiva, se remite a lo señalado en relación con lo establecido por los artículos 73, fracciones VII y XXIX-A; 115, fracción IV; 117, fracciones IV, V, VI, VII y IX y 131 constitucionales.
- c. Acerca de que hay concurrencia tributaria entre la Federación y los Estados para evitar repeticiones se debe tener presente lo dispuesto por el artículo 124 constitucional, el cual señala que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados y,
- d. Una Ley del Congreso de la Unión, como legislador ordinario, no puede limitar las facultades constitucionales en materia impositiva de los Estados o del Distrito Federal, en virtud de que, con fundamento en los artículos 40 y 124 constitucionales, los Estados tienen facultades para legislar en aquellas materias que no son exclusivas del Congreso de la Unión.¹⁸

¹⁸ CARRASCO IRIARTE, Hugo. *Op cit.* p. 60.

En términos de la Ley de Coordinación Fiscal y reforma al artículo 115 Constitucional, los Estados solo pueden establecer las siguientes contribuciones:

- ❖ A los servicios de hospedaje, campamentos, paraderos de casas rodantes y de tiempo compartido.

Los Estados, pueden legislar para los Municipios las siguientes contribuciones:

- ❖ A la propiedad raíz, conocido como impuesto predial.
- ❖ A la transmisión de propiedad de inmuebles, conocido como impuesto a la traslación o adquisición de inmuebles.
- ❖ A los espectáculos públicos, con la limitación que señala el artículo 41, fracción IV, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.
- ❖ Derechos por los servicios a que alude el artículo 115, fracción IV de la Constitución¹⁹

¹⁹ ... IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

- ❖ Contribución de Mejoras y
- ❖ Al permiso de anuncios.

1.7.1 DELEGACIÓN POR LA FEDERACIÓN DE SUS FACULTADES EXCLUSIVAS.

Flores Zavala opina que “la Federación no puede facultar a los Estados para establecer algunos gravámenes sobre materias que la Constitución le ha reservado, porque para poder hacerlo necesitaría autorización expresa de la propia Constitución y ésta solo le concede en los casos previstos en la fracción I del artículo 118 (CPEUM)”²⁰

1.7.2 INCONSTITUCIONALIDAD DE LIMITACIONES TRIBUTARIAS IMPUESTAS A LOS ESTADOS POR EL LEGISLADOR FEDERAL ORDINARIO.

Asimismo, Flores Zavala sostiene siguiendo la opinión del Vallarta que “la Federación no puede, sin violar la soberanía de los Estados, prohibirles el establecimiento de determinados impuestos, sólo la Constitución puede establecer tales limitaciones, pero en aquellos campos que han quedado fuera de las prohibiciones constitucionales, los Estados pueden libremente establecer los impuestos que estimen necesarios sin que ley federal alguna pueda establecer cortapisas o limitaciones.”²¹

1.8. PODER TRIBUTARIO DEL DISTRITO FEDERAL.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

²⁰ FLORES ZAVALA, Ernesto. *Op cit.* p. 306

²¹ *Ídem*

Por la reforma publicada en el Diario Oficial del 22 de agosto de 1996, se modificó el artículo 122 de la Constitución, el cual prevé en la base primera la existencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que sustituye a la Asamblea de Representantes. La grafía C Base primera fracción V inciso b), establece:

Artículo 122.

...C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará las siguientes bases:

Base primera. Respecto a la Asamblea Legislativa:

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

a) ...

b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la Ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Con esta reforma, se pretende precisar las facultades de la Asamblea Legislativa para decretar contribuciones, desafortunadamente se hizo alusión a “aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto” en vez de utilizar palabras más categóricas como imponer, establecer o decretar contribuciones. Lamentablemente, el gerundio aprobando no es sinónimo de decretar, sino más bien de calificar, de justificar la certeza de un hecho, aunque también se puede decir que significa autorizar.

1.9. DOBLE TRIBUTACIÓN.

Ante la carencia de reglas específicas, sucede con gran frecuencia que dos o más sujetos activos establecen dos o más contribuciones sobre el mismo ingreso gravable. Este problema da origen a la doble tributación. Fernando Vázquez Pando opina que “el problema de la doble imposición deriva en última instancia del

hecho de que nuestro sistema federal implica necesariamente el que las entidades federadas cuenten con los recursos necesarios para atender sus necesidades. Lo anterior da lugar a la coexistencia, dentro del territorio de la República, de una pluralidad de legislaciones fiscales locales, la cual propicia que en un momento dado, una misma base impositiva se encuentre gravada en diversas entidades federales, en virtud de que frecuentemente las legislaciones locales adoptan criterios para la atribución de la potestad tributaria.²²

En el ámbito internacional, uno de los problemas de mayor importancia es el referente a la doble tributación, que se presenta cuando un mismo acto u operación celebrado entre sujetos pertenecientes a distintos países es gravado con dos o más tributos por las respectivas naciones de origen o residencia de los sujetos. Por ello, cabe citar lo siguiente: “la coexistencia entre las soberanías de los Estados y el ejercicio de sus potestades fiscales dan lugar a distintas formas de coincidencia impositiva sobre un mismo objeto imponible o sujeto pasivo, lo que da lugar a un enfrentamiento entre dos o más sistemas impositivos. El efecto inmediato es el problema de la doble tributación internacional. A corto y mediano plazo pueden aparecer problemas tales como la elevación de los precios de los bienes o servicios en proporción directa a la doble imposición; barreras al comercio a la inversión y al flujo de información tecnológica.”²³

²² Citado por. CARRASCO IRIARTE, Hugo. *Op cit.* p. 35.

²³ *Ídem*

CAPITULO II. EL IMPUESTO SOBRE LOTERÍAS, SORTEOS, RIFAS Y CONCURSOS

2.1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.

Disposiciones hacendarias emanadas de la dictadura militar o gobierno de reacción en relación con el impuesto sobre loterías, rifas, sorteos y concursos.

El 09 de julio del año de 1859 fue nombrado por Don Miguel Miramón que fungía como Presidente de la administración reaccionaria, ministro de la hacienda el Señor Carlos Guillermo de la Peza y Peza y el primer acto de su ministerio fue expedir el decreto de 16 del mismo mes, que es sin duda, uno de los más notables que se registran en los anales financieros de la República, por haber pretendido arreglar de una sola plumada la muy difícil cuestión hacendaria de México, adoptando bases enteramente inaplicables a la situación del país. Este decreto comenzó por derogar las siguientes contribuciones directas del gobierno y municipales:

- ❖ La del cinco por ciento de productos de propiedad urbana.
- ❖ La del cinco por ciento de inquilinatos.
- ❖ La del tres al millar sobre fincas rústicas y urbanas.
- ❖ La de sueldos y salarios.
- ❖ La de profesiones y ejercicios lucrativos.
- ❖ La de objetos de lujo.
- ❖ La de derechos de patente.
- ❖ Giros mercantiles y establecimientos industriales.
- ❖ La de canales exteriores de derrame.
- ❖ La de pensión de estanquillos de tabaco.
- ❖ La de expendio al menudeo.
- ❖ La de carruajes particulares.
- ❖ La de expendio al menudeo de licores.

- ❖ La de casillas de pulque fino y tlachique.
- ❖ **La de juegos permitidos.**
- ❖ La de fábricas de cervecería.
- ❖ La de diversiones públicas.
- ❖ La de pensión impuesta a las vacas de ordeña.¹

Disposiciones hacendarias emanadas del gobierno constitucional de Don Benito Juárez relacionadas con el impuesto sobre loterías, rifas, sorteos y concursos.

El 21 de abril de 1864, se fijaron las contribuciones que se habrían de pagar al fondo municipal de la capital y que son las siguientes:

- ❖ Contribución mensual a las panaderías, expendios de pulque y tlaquiche.
- ❖ Inspección de cantinas y expendios de licores y fábricas de cerveza.
- ❖ Inspección de carnes por cabeza de ganado.
- ❖ Canales de derrame.
- ❖ Carruajes de particulares.
- ❖ **Juegos permitidos.**
- ❖ Diversiones públicas.
- ❖ Contribución anual y casas de empeño.
- ❖ Productos de bienes propios entre los que se catalogan los mercados.
- ❖ La pensión de coches de providencia.
- ❖ El arrendamiento de locales de propiedad municipal.
- ❖ Las mercedes de agua.
- ❖ Censos y réditos de capitales.
- ❖ El fiel contraste (inspección de pesas y medidas).
- ❖ Licencias de obras.
- ❖ Derechos de registro civil y

¹ YÁNEZ RUIZ, Manuel. El Problema Fiscal en las distintas Etapas de nuestra Organización Política. Tomo II. Ed. Talleres de Impresión de Estampillas y Valores. México. 1958. pp. 64, 65.

- ❖ Productos de panteones y cementerios.²

El ministerio de hacienda (mayo 30 de 1868) Decreto del Congreso donde señala cuáles son las rentas y bienes de la Federación.

Este decreto, a pesar de ser de los primeros intentos de delimitar los ingresos correspondientes a la Federación, no prevé ninguna disposición relacionada acerca con la actividad de loterías, rifas, sorteos y concursos.

Contribuciones directas para el Distrito Federal en el año de 1884.

Este tipo de contribuciones se dividieron en los siguientes ramos:

- ❖ Contribuciones sobre productos de la propiedad urbana.
- ❖ Contribución sobre valores de la propiedad rústica.
- ❖ Derechos de patente sobre giros mercantiles y establecimientos industriales y artes y oficios.
- ❖ Contribución sobre profesiones y ejercicios lucrativos.

Estas contribuciones se establecieron definitivamente en 1871, conforme a la ley de 30 de diciembre y su reglamento respectivo, sin considerar a los **juegos permitidos**, considerados en años anteriores.³

La administración del Señor general Porfirio Díaz en cuanto a las actividades de juegos, rifas, sorteos y concursos.

El primero de septiembre de 1889, se impuso una contribución de renta interior del timbre a razón del cinco por ciento sobre el valor de todo premio o aproximación que obtengan los billetes de lotería.⁴

² *Ibidem*. Pp. 73-77.

³ *Íbidem*. Pp. 294,295.

⁴ *Ibidem*. Pp. 332, 333.

El 26 de marzo de 1903 la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, en su artículo 48 estableció que:

“Artículo 48. ...estarán a cargo del Gobernador del Distrito federal, los siguientes ramos:

- I. Policía,
- II. Imposición de penas por faltas, con arreglo a las leyes. Esta facultad puede delegarla en el Secretario de gobierno, mas en tal caso, las penas impuestas no se ejercitarán sino previa aprobación del Gobernador;
- III. Establecimientos penales,
- IV. Festividades cívicas,
- V. Diversiones públicas,
- VI. Juegos,**
- VII. Expendios de bebidas embriagantes,
- VIII. Fondos y figones,
- IX. Carros y coches,
- X. Registro civil,
- XI. Inspección de pesas y medidas⁵

El 24 de abril de 1903, la Ley de Incorporación de los Impuestos y Rentas municipales a la Hacienda Federal, estableció en sus artículos 14, 15 y 16 que la Subdirección de Contribuciones Directas del Distrito Federal se denominará en lo sucesivo dirección General de rentas del distrito Federal, la cual, se dividió en los subdirecciones; la de Atribuciones Directas y la de Derramas Municipales.

La primera de ellas tendría a su cargo la administración y recaudación, entre otras contribuciones directas, del **impuesto sobre juegos y diversiones públicas**.⁶

⁵ *Ibidem*. Pp. 485-488.

⁶ *Ibidem*. Pp 491-494.

En virtud del anterior, las contribuciones previstas en la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal de marzo de 1903, fueron incorporadas a la Hacienda Federal, por lo tanto, el Distrito Federal perdió las facultades de legislación y recaudación de las mismas.

Administración de Victoriano Huerta (1914)

El 29 de marzo de 1914, se expide la Ley de ingresos de la Federación para el año fiscal comprendido del 1º de julio de 1914 al 30 de junio de 1915. Tratándose de impuestos interiores se modificó la tarifa del impuesto del timbre a las loterías, establecidos en forma de un 10% sobre el valor de los premios y reintegros.⁷

El 31 de diciembre de 1923 (Diario Oficial del 5 de enero de 1924) se expidió la Ley de Ingresos Federales para el año de 1924, misma que contiene en el capítulo VIII lo siguiente:

“CAPITULO VIII IMPUESTOS ESPECIALES, como sigue:

- a) Tabacos labrados, *ad valorem*.
- b) Hilados y tejidos de algodón.
- c) Hilados y tejidos de lana y lana y algodón, que se causará al 5% sobre las ventas de primera mano.
- d) **Impuesto sobre el valor de los premios y aproximaciones de lotería y rifas.**⁸

El 29 de diciembre de 1924 (Diario oficial del 3 de enero de 1925) se expidió la Ley de Ingresos del Erario Federal para el año de 1925, los ingresos estaban clasificados de la siguiente forma:

⁷ YÁNEZ RUIZ, Manuel. El Problema Fiscal en las distintas Etapas de nuestra Organización Política. Tomo III. Ed. Talleres de Impresión de Estampillas y Valores. México. 1958. pp. 10,11.

⁸ *Ibidem*. Pp. 157-159.

CAPITULO VI. IMPUESTO SOBRE CAPITALES.

a) Sobre herencias, legados y donaciones.

b) Sobre **loterías, rifas y tesoros.**⁹

El 31 de diciembre de 1925 (Diario Oficial de la misma fecha) prevé entre los impuestos sobre capitales al **impuesto sobre loterías, rifas y tesoros** como facultad de la Federación para imponerlo y recaudarlo.

El primero de enero de 1927 (Diario Oficial de 4 de febrero) se expidió la Ley de Contribuciones e Ingresos del Distrito Federal para el año fiscal de 1927. Como impuestos especiales se enlistaron aquellos que recaían sobre la propiedad raíz, comercio e industria y el 50% de los impuestos sobre sucesiones y donaciones.

En los derechos se enlistan los de legalización de firmas y exhortos, portación de armas, registro público de la propiedad; derechos por avalúos catastrales y 50% de los derechos por expedición de placas para toda clase de vehículos y de licencias para conducir los mismos.

Como se observa la materia y por consiguiente el impuesto sobre juegos, rifas, tesoros y actividades afines quedaron fuera de las facultades de legislación y recaudación Distrito Federal desde la expedición de la Ley de Incorporación de los Impuestos y Rentas municipales a la Hacienda Federal de 1903.

Ya para la primera Convención Nacional Fiscal (1925) entre los ingresos de la Federación se encontraba el impuesto sobre capitales que comprendía el gravamen sobre herencias, legados y donaciones y **sobre loterías y rifas.**

Asimismo, en el cuadro general de impuestos en los Estados no contempló el último de estos impuestos, sólo los siguientes:

- ❖ Sobre la propiedad raíz urbana.
- ❖ Sobre la agricultura.

⁹ *Ibidem.* pp. 164-166.

- ❖ Sobre la propiedad raíz rústica.
- ❖ Sobre el comercio y la industria.
- ❖ De patente.
- ❖ Los que toman como base el capital.
- ❖ Sobre compra-ventas.
- ❖ Sobre producción.
- ❖ Sobre capitales impuestos.
- ❖ Sobre sueldos y salarios.
- ❖ Sobre honorarios.
- ❖ Sobre actas, documentos y contratos.
- ❖ Sobre capitales (adquisición) (excluyendo a las loterías y rifas).
- ❖ Impuestos varios.¹⁰

Conforme a la Ley Fiscal de 1926, entre los impuestos sobre capitales se encontraban aquellos que gravaban las **loterías, rifas y tesoros** ya que se consideraban complementarios del impuesto de la renta y que estaban destinados a gravar aquellas adquisiciones fortuitas que aumentaban la capacidad económica y que fueran obtenidas sin contraprestación equivalente o casi sin ella.

Los impuestos sobre **loterías y rifas** se cobraban de acuerdo con lo dispuesto en el inciso II de la fracción 58 de la tarifa de la Ley del Timbre reformada por decreto de 25 de enero de 1926, sobre el valor de los premios aproximaciones, determinadas según la cuantía de éstos.

En general, para mejorar definitivamente la legislación sobre capitales, se pensó en la necesidad de la expedición de una ley única, que podría llamarse Ley General de Impuestos sobre Adquisiciones Accidentales y que comprendería los impuestos sobre herencias y legados, sobre donaciones y un grupo especial compuesto por los impuestos sobre **loterías, rifas y tesoros** que, en consecuencia suprimirían la Ley del Timbre – y de otras adquisiciones eventuales

¹⁰ *Ibidem*. Pp. 224-233.

como las procedentes de seguros de vida – en los casos en que por la naturaleza jurídica del contrato no deban ser consideradas como parte integrante del capital hereditario y en general por todas aquellas otras adquisiciones irregulares que aumenten la capacidad fiscal del pago de determinadas personas.¹¹

Para el año de 1933, el panorama fiscal que se presentaba al celebrarse la Segunda Convención Nacional Fiscal en cuanto a los ingresos del erario federal era el siguiente:

- I. Impuestos a la importación.
- II. Impuestos a la exportación.
- III. Impuestos a la industria.
- IV. Impuesto sobre expendios de bebidas alcohólicas.
- V. Impuesto sobre la renta.
- VI. Impuesto sobre ausentistas.
- VII. Impuesto sobre pensiones que no se pagasen con cargo al fondo de pensiones.
- VIII. **Impuesto sobre capitales; que comprendía herencias, legados, donaciones y rifas y loterías.**
- IX. Impuesto de la renta federal del timbre sobre actos y documentos y contratos y la contribución federal.
- X. Impuesto sobre migración.
- XI. Impuesto sobre la explotación de recursos naturales.
- XII. 10% adicional sobre los impuestos y derechos federales con las excepciones que la misma ley contenía.

Los Municipios tenían derecho al 40% de participación en fondos monetarios.¹²

¹¹ *Ibidem*. Pp. 288,289.

¹² *Ibidem*. Pp. 307-317

Es dable señalar que, durante este año, dentro de los egresos locales y los impuestos también locales no figuró el impuesto sobre capitales.

Proyecto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para la delimitación de competencia tributaria entre la Federación y los Estados miembros de ella y los municipios, y para uniformar los sistemas fiscales en toda la República (1936).

De forma general, en este proyecto se propusieron modificaciones a los artículos 73 en sus fracciones X y XXIX y con la adición de la fracción XXX y 131. Las cuales en la parte que a nuestro estudio interesa se tradujeron en lo siguiente:

Artículo 1º. Se reforman las fracciones X y XXIX del artículo 73 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos y se adiciona la fracción XXX al mismo artículo, en los términos siguientes:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

X. para legislar en toda la República sobre Minería, Industria Cinematográfica, Comercio, Instituciones de Crédito y Energía Eléctrica, para establecer el Banco de Emisión Único, en los términos del artículo 28 de esta Constitución y para expedir las leyes del Trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a la industria textil, ferrocarriles y demás empresas de transporte amparadas por concesión federal, minería e hidrocarburos, los trabajos ejecutados en el mar y las zonas marítimas y, por último, las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patrones, en la forma y términos que fijen las disposiciones reglamentarias....

Artículo 3º. Se reforma el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo131.- El régimen tributario de la federación, de los Estados, Distrito Federal, Territorios y de los Municipios, se ajustará a las bases siguientes:

1ª. Es facultad privativa de la Federación establecer contribuciones:

- I. Sobre el comercio exterior.
- II. Sobre la renta.
- III. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27.
- IV. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.
- V. Especiales sobre.
 - a).- Energía Eléctrica;
 - b).- Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
 - c).-Ferrocarriles y empresas de transporte de jurisdicción federal;
 - d).-Hilados y tejidos;
 - e).-Azúcar;
 - f).-Cerillos y fósforos;
 - g).-Tabacos;
 - h).-Alcoholes, aguardientes y mieles incristalizables;
 - i).-Cerveza
- VI. Sobre juegos, loterías y rifas.**
- VII. Sobre maderas y bosques.
- VIII. Sobre servicios públicos federales.
- IX. Sobre concesiones federales.

Los Estados, Distrito Federal, Territorios y Municipios participarán en el rendimiento de los impuestos a que se refieren los incisos II, III, V, VI y VII, con excepción del impuesto sobre ferrocarriles y empresas de

transporte de jurisdicción federal. También tendrán participación en el rendimiento del impuesto sobre sociedades de seguros.

2ª. Es facultad privativa de los Estados, Distrito y Territorios Federales establecer contribuciones:

- I. Sobre la propiedad territorial.
- II. Sobre contratos o actos jurídicos que se realicen dentro de sus respectivas jurisdicciones, salvo que aquellos se contraigan a alguna materia de imposición privativamente federal o municipal.
- III. Sobre servicios públicos locales y sobre las concesiones que otorguen.

3ª.- Son arbitrios que corresponden privativamente a los Municipios, los que establezcan:

- I. Sobre diversiones y espectáculos públicos.
- II. Sobre servicios públicos y concesiones municipales
- III. Sobre comercio ambulante.
- IV. Sobre el incremento no ganado de los predios urbanos.¹³

En virtud lo anterior y hasta el año de 1936 la materia relativa a los juegos, loterías y rifas se mantuvo reservada a la Federación como titular del poder tributario y de la competencia tributaria de la misma.

No obstante lo anterior, en el Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de diciembre de 1947 (anexo I), se vuelve reformar la fracción X del artículo 73 de la CPEUM para incorporar a las materias ahí señaladas la relativa a los **juegos con apuestas y sorteos**, y dados los antecedentes del tratamiento fiscal de la materia, en mi opinión, el legislador mantuvo la intención de reservar a la Federación la imposición de impuestos sobre esta actividad.

¹³ *Ibidem*. Pp. 366-372.

2.1.1. LEY DEL TIMBRE.

En la Ley del Timbre de 31 de diciembre de 1871, en la fracción 74 de la Tarifa, se gravaba a las loterías estableciendo que las administraciones de las loterías, que se establecieran en el Distrito Federal y en los Estados, debían satisfacer en estampillas, como derecho del timbre, \$0.03 por cada \$100.00, correspondiendo esta cuota al valor total de los boletos vendidos conforme a la cuenta que presentaran en la Oficinas respectivas de la Renta del Timbre.

Estas cuentas debían ser autorizadas previamente en el Distrito Federal, por el Interventor de cada lotería nombrado por el Gobierno General; en los Estados autorizaba dicha cuenta el Jefe de Hacienda, donde lo hubiere y en su defecto la primera autoridad política de cada lugar a través de los Interventores que al efecto hubieren sido nombrados.

Debería expresarse en dichas cuentas, el número correlativo del sorteo a que correspondiera, multándose la omisión de estos requisitos con una sanción del 10% sobre el producto que sirviera de base para el impuesto y que aparecieran de los libros legalizados de su administración. La Ley del Timbre de 28 de marzo de 1876, en fracción 105, establecía la misma cuota de \$0.03 por cada \$100.00 o fracción, pero sobre el valor total de los boletos vendidos.

En la Ley de 15 de septiembre de 1880, se establece una diferenciación, por una parte se causa sobre los boletos vendidos la misma cuota de 0.03 por cada \$100.00 o fracción, la que debería amortizarse en la cuenta de ventas de boletos, y por otra que las cuentas de las loterías cuyos rendimientos se dedicaran exclusivamente a la beneficencia pública, causaban únicamente cinco centavos por hoja.

En la Ley de la Renta Interior del Timbre de 8 de enero de 1885, no señalaba en su tarifa impuesto sobre loterías, pero los naipes se gravaban por paquete a razón del 50%, sobre el precio de venta al menudeo, pero si se trataba de naipes extranjeros, pagaban dos veces la cuota anterior, entendiéndose por naipe extranjero, los artículos que para aparecer con tal carácter, usaran de marcas de alguna fábrica extranjera, aun cuando fueran de producción nacional.

En todos los casos se pagaba además por las personas que cubrieran premiso de loterías el impuesto del timbre sobre “recibos”.

En la Ley del Timbre de 1º. De junio de 1906, las loterías o rifas se gravan en función del valor de los premios incluyendo los reintegros a razón del 5% sobre el importe.

Para el pago del impuesto, las administraciones de las loterías dentro de los tres días siguientes a cada sorteo deberían presentar a las Oficinas del Timbre del lugar en que se verificaran, dos ejemplares impresos de la liste de no premiados, y deberían presentar a las Oficinas del Timbre del lugar en que se verificaran, dos ejemplares impresos de la lista de no premiados, y deberían pagar en el acto el 5% sobre el importe de todo premio aproximación o reintegro, dándoles el derecho para descontar el mismo %% a los favorecidos por la suerte, a medida que presentaran los boletos de cobro.

Las rifas en que se emitieran boletos o billetes, también pagaban el impuesto conforme al artículo 177 de la Ley del Timbre.

El 14 de enero de 1921, por Decreto publicado el 10 de febrero del mismo año, se reformó la fracción 58 de la Ley General del Timbre de 1906 referente a loterías o rifas, estableciéndose que sobre el valor nominal de los billetes emitidos, se pagaría el 5% cuando las loterías o rifas que se verifiquen con autorización del Gobierno Federal, de los Estados o de los Municipios, para dedicar la totalidad de

sus productos a la Beneficencia Pública. Por otra parte se fijaba que se pagaría el 15% sobre el valor nominal de los billetes emitidos o en el caso de no fijarse éste, sobre el valor del premio o premios que se rifen, cuando las loterías o rifas se verifiquen con autorización y vigilancia del Gobierno Federal, de los Estados o de los Municipios y que no quedaran comprendidas en la situación anterior.

Por el Decreto del 27 de julio de 1921, publicado en el Diario Oficial de 11 de agosto de 1921, se estableció un impuesto federal sobre el importe de los premios o aproximaciones que se obtuvieran en las loterías o rifas en la forma siguiente:

Si el premio o aproximación no excedía de \$500.00 el 2½%; por premios de \$500.00 a \$5,000.00 el 5% y por último por premio o aproximación de \$5,000.00 en adelante el 10%.

El decreto de 30 de diciembre de 1923, adicionó la fracción 52 de la tarifa de la Ley del Timbre, con el capítulo de "Juegos", estableciéndose que debería pagarse el 5% sobre el importe bruto de las apuestas que se hicieran, en los juegos permitidos que no fueran loterías y rifas.

El 5% se deducía de las apuestas que se pagaran, formando diariamente una lista pormenorizada de todas ellas, la que debería llevar el visto bueno del interventor de juegos; posteriormente se canjeaban las cantidades deducidas, por estampillas que deberían cancelarse en la referida lista.

Por Decreto de 26 de noviembre de 1924, publicado en el Diario Oficial de 10 de diciembre del mismo año, se destinaron a la Beneficencia Pública los productos del impuesto sobre el valor de los premios y aproximaciones de la lotería.

Se reformó nuevamente la fracción 58 de la Ley General del Timbre el 11 de marzo de 1925, publicada en el Diario Oficial del día 23 del mismo mes y año, estableciéndose el impuesto en la forma siguiente:

I.- Sobre el valor nominal de los billetes emitidos o en el caso de no fijarse éste, sobre el valor del premio o premios ofrecidos:

- a) .- Las loterías y rifas instituídas por los Estados y Municipios, así como las que se verifiquen con la autorización y bajo la vigilancia del Gobierno Federal, de los Estados o de los Ayuntamientos, 15%.
- b) .- Las loterías y rifas instituídas por los Estados y Municipios, así como las que se verifiquen con la autorización y bajo la vigilancia del Gobierno Federal de los Estados o de los Ayuntamiento, para dedicar la totalidad de sus productos netos a la Beneficencia Pública, 5%.

Para disfrutar la cuota anterior, las loterías y rifas deberán ocurrir a la Secretaría de Hacienda, la que hará la declaración de que quedaban comprendidas dentro de este inciso, (siempre que a su juicio los gastos que comprueben aquellas sean los estrictamente indispensables para su funcionamiento y que, fuera de esos gastos, todos los ingresos se destinen a la Beneficencia Pública. La misma Secretaría podrá revocar dicha declaración cuando las loterías y rifas expresadas alteren sus gastos sin consentimiento de ella).

Entre tanto hacían la declaración, pagaban el 15%.

II.- Sobre el valor de los premios o aproximaciones:

- a) .- Si no excede de \$500.00, 2%
- b) .- Si es mayor de \$500.00 y menor de \$5,000.00, 5%.
- c) .- Si es de \$5,000.00 o mayor, 10%

El 19 de agosto de 1925 (Diario Oficial de 22 de agosto del mismo año), se reformaron por emdío de Decreto las fracciones 52 bis y 58 de la Tarifa de la Ley General del Timbre:

“Fracción 52 bis.- Juegos.

“A.- Sobre el importe bruto de las apuestas que se hagan en los frontones y juegos de pelota en general y en las luchas greco-romanas, 3%.

“B.- Sobre el importe bruto de las apuestas que se hagan en las carreras de caballos, de automóviles y en las de cualquiera otra clase, ya sea de animales o de aparatos mecánicos, 5%.

“C.- Sobre el importe bruto de las apuestas que se hagan en los encuentros de box, en los palenques de gallos y en los demás juegos permitidos por las autoridades, que no sean rifas o loterías y que no estén especificados en los incisos anteriores, 8%.

“ Fracción 58.- Rifas y Loterías:

“I.- Sobre el valor nominal de los billetes emitidos o, en el caso de no fijarse éste, sobre el importe del premio o premios ofrecidos:

“a).- Las loterías y rifas fundadas por los Estados y Municipios, así como las que se verifiquen con la autorización de ellos o del gobierno Federal, siempre que dediquen sus productos líquidos a la Beneficencia Pública o a la Privada, 3%.

“b).- Las loterías y rifas que se verifiquen con la autorización y bajo la vigilancia del Gobierno Federal, de los Estados o de los Ayuntamientos, y que no estén comprendidas en el inciso anterior, 10%.

“II.- Sobre el valor de los premios o aproximaciones:

“a).- Si no excede de \$500.00, 2%.

“b).- Si es mayor de \$500.00 o menor de \$5,000.00, 5%.

“c).- Si es de \$5,000.00 o mayor, 10%

Para disfrutar el beneficio de la cuota del subinciso a) del inciso I, los empresarios de las rifas o loterías deberán comprobar ante la Oficina de Timbre respectiva, que destinan para premios, aproximaciones y reintegros, como mínimo, el 57% del valor de los billetes emitidos o del valor de los premios ofrecidos, en su caso, y que habían entregado a las Oficinas de la Beneficencia, ya sea Pública o Privada, como mínimo, el 15% del valor de los billetes emitidos o del valor de los premios ofrecidos, además de los premios aproximaciones y reintegros correspondientes a números no vendidos y a los que caduquen porque no se cobren a tiempo.

También por Decreto de 25 de enero de 1926 (Diario Oficial del 2 de febrero de 1926), se reforma en los términos siguientes la fracción 58 de la Tarifa de la Ley General del Timbre.

I.- Sobre el valor nominal total de los billetes emitidos, o en el caso de que en los billetes no se exprese su valor, sobre el importe del premio o premios ofrecidos:

a).- Las loterías y las rifas fundadas por los Gobiernos de los estados o por los Ayuntamientos para las beneficencias públicas respectivas, las que por Ley sean reconocidas como Beneficencia Pública de los Estados o Municipios y las que sean establecidas por las Instituciones de Beneficencia Privada legalmente reconocidas y se celebren bajo la autorización del Gobierno Federal, del de los Estados o de los Municipios, siempre que todas las loterías mencionadas destinen para premios, aproximaciones y reintegros el 57% como mínimo, del importe de los billetes emitidos y que las rifas se organicen sobre la base de que los premios representen como mínimo el 50% de los ingresos que se calculen, el 3%.

b).- Las loterías y rifas que se verifiquen con la autorización y bajo la vigilancia del Gobierno Federal, de los Estados o de los Municipios y que no estén comprendidas en el subinciso anterior, el 10%.

En el inciso II de esta fracción se conservan las mismas cuotas sobre el valor de los premios y aproximaciones, fijados por la reforma de 19 de agosto de 1925.

En la Ley del Timbre de 23 de diciembre de 1931, la fracción 34, gravaba a los juegos en función de los ingresos brutos por apuestas que se hicieran en la siguiente forma:

I.- En los billares, en los frontones, en las carreras de caballos, de automóviles, de galgos y en los de cualquiera otra clase de animales y aparatos mecánicos el 5%. En los demás juegos permitidos por las autoridades, que no fueran loterías y rifas y que no estuvieran comprendidos en la fracción anterior, el 10%.

La fracción 37 de la misma Ley, gravaba las loterías y rifas en igual forma que la fracción 58 reformada por Decreto de 25 de enero de 1926.

Con motivo de las modificaciones hechas a la Ley Federal del Timbre el 30 de diciembre de 1947, estableciendo que únicamente se causaba el impuesto sobre actos no mercantiles, se expidió la actual Ley de Impuestos sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Juegos Permitidos, causándose el impuesto tanto para la celebración de estos eventos como por la obtención de premio, en la forma que a continuación se indica:

Por la celebración, los empresarios causan el impuesto:

I.- Cuando se trate de loterías, rifas y sorteos organizados por los Gobiernos de los Estados o por los Ayuntamientos para las beneficencias públicas respectivas, y los que se organicen sobre la base de que, del total de los ingresos corresponda al Gobierno Federal no menos de un 25% para fines de beneficencia; sobre el valor nominal total de los billetes o boletos emitidos 5%

II.- Cuando se trate de loterías, sorteos y rifas que se efectúen con la autorización y bajo la vigilancia del Gobierno Federal o de los Estados y de los Municipios y que no estén comprendidos en el inciso anterior; sobre el valor nominal total de los billetes o boletos emitidos 15%

III.- Cuando se trate de rifas o sorteos ocasionales, sin emisión de billetes o boletos, o sin que éstos tengan valor nominal; sobre el valor total del premio o premios ofrecidos.....15%

IV.- Cuando se trate de loterías, rifas o sorteos, para los que se haya otorgado permiso por tiempo determinado o indeterminado y que no estén comprendidos en los incisos anteriores Una cuota por día de \$25.00 a \$1,000.00

V.- Cuando se trate de loterías, rifas o sorteos de propagando comercial, los empresarios quedarán exentos.

Por la obtención de premios:

I.- Si no excede de \$500.004%
II.- Si es mayor de \$500.00 y menor de \$5,000.008%
III.- Si es de \$5,000.00 o mayor15%¹⁴

¹⁴ YÁNEZ RUIZ, Manuel. El Problema Fiscal en las distintas Etapas de nuestra Organización Política. Tomo IV Ed. Talleres de Impresión de Estampillas y Valores. México. 1958. pp. 240-246.

2.2. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Con el fin de abordar la problemática consistente en determinar la naturaleza federal o local del **impuesto sobre loterías, sorteos, rifas y concursos**, se analizará de manera breve la perspectiva histórica del tributo desde el punto de vista de distribución de poderes tributarios en la República Mexicana.

Así, México ha sido la mayor parte del tiempo desde su independencia en 1821, una República Federal, con excepción de algunos años, durante las décadas de la segunda a la quinta del siglo XIX, en que se produjeron formas centralizadas de organización política, desde 1857 ha prevalecido el sistema federal en la República Mexicana. Los forjadores de las constituciones mexicanas de 1824 y de 1857 tuvieron como el modelo más importante la Constitución de los Estados Unidos de América. La Constitución de 1917, que está actualmente en vigor, aun cuando ha sufrido varias reformas, ha preservado el sistema federal.

La actual Constitución Mexicana dispone que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática y Federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de la Ley Fundamental (artículo 40 CPEUM); que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos establecidos por la Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal (artículo 41 CPEUM); el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (artículo 49 CPEUM). El Poder Legislativo está depositado en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de Senadores y otra de Diputados (artículo 50 CPEUM). Los poderes del Congreso Central están definidos en el artículo 73 de la CPEUM, de los cuales nos interesan la facultad para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto (fracción VII);

facultad para legislar en materia de **juegos con apuestas y sorteos** (fracción X); establecer contribuciones sobre comercio interior, sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27 de la CPEUM, sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros, sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, especiales sobre: energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza (fracción XXIX) y para expedir todas las leyes que sean necesarias, a efecto de hacer efectivas las anteriores facultades y otras concedidas por la Constitución a los Poderes de la Unión (fracción XXX).

Los Estados deben adoptar, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio libre (artículo 115 CPEUM); las facultades que no estén expresamente concedidas por la Constitución a la Federación, se entienden reservadas a los Estados (artículo 124 CPEUM), la Constitución establece ciertas prohibiciones a los Estados en los artículos 117 y 118, algunas de naturaleza fiscal. Los poderes tributarios de los Estados residen en las respectivas legislaturas, compuestas únicamente por la Cámara de Diputados.

Una consecuencia del sistema de Gobierno Federal, es que tanto el Gobierno Federal como los gobiernos de los Estados tienen poderes tributarios. En relación con este problema, una Constitución puede hacer una distribución de tales poderes ó, en principio, la Constitución puede establecer una concurrencia de poderes tributarios, sobre todas o algunas de las materias gravables.

2.1.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS HASTA 1917.

El acta constitucional del 31 de enero de 1824 sigue el sistema de la Constitución Americana en cuanto a que no dispone una distribución de poderes tributarios entre la Federación y los gobiernos de los Estados. El artículo 13, fracción IX, da poderes al Congreso General de establecer impuestos que sean necesarios para proveer a los gastos Generales de la República, así como para determinar su inversión y para hacer al Poder Ejecutivo responsable de ella, además de disponer en los artículos 27 y 28 que ningún Estado puede establecer ningún derecho de tonelaje, sin el consentimiento del Congreso General y que no tenían poder para establecer ningún impuesto o derechos sobre comercio exterior antes de que se aprobara una ley por el Congreso General reglamentando la manera de hacerlo.

El 4 de agosto de 1824, el Congreso Federal aprobó una Ley sobre Clasificación de Rentas Generales y Particulares, **la cual intentaba hacer una distribución de poderes tributarios. En efecto, esta ley reserva al Gobierno Federal los derechos de importación y exportación, los derechos del 15% de internación (de mercancías), las rentas** sobre tabacos, salinas y minas, la lotería y dispone además que todas las otras rentas pertenecen a los Estados.

El 4 de octubre de 1824 fue aprobada la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, la cual repitió las disposiciones de la anterior Carta Constitucional pero incluyó la obligación de los Estados para pagar contribuciones al Gobierno Federal a fin de pagar la deuda fiscal reconocida por el Congreso de la Unión.

El 11 de febrero de 1832 una Ley estableció tal contribución en la cuantía del 30% de las rentas públicas de los Estados.

El sistema federal que prevaleció en 1824 a 1835 que mostró una débil posición del Gobierno Federal, fue sustituido por un sistema centralista cuando en 1836 se

adoptaron las leyes Constitucionales como ley suprema. No había Estados sino Departamentos y por tanto existió únicamente un Congreso Central. Los gobernadores podían establecer únicamente aquellas contribuciones que fueran autorizadas por el Congreso Central y por lo tanto no podrán existir conflictos entre poderes tributarios.

En agosto 22 de 1846 se restauró la Constitución Federal de 1824 y el mismo año el Congreso aprobó una nueva ley de Clasificación de Rentas. Al Gobierno General se atribuyeron los impuestos y derechos sobre comercio exterior, el consumo de artículos extranjeros, la acuñación de moneda, el tabaco, el correo, **la lotería nacional** y el ingreso, pero se obligó a los Estados a pagar una contribución al Gobierno Federal sobre la base de un contingente basado en la población.

En 1856, el Presidente Comonfort convocó a un Congreso Constituyente y le propuso un proyecto de Constitución, el cual tras las deliberaciones del Congreso reunido en Querétaro, pasó a ser la Constitución Federal del 5 de febrero de 1857.

En el proyecto se disponía que era obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos de la Federación, del Estado y del Municipio en que residieran en la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes (artículo 36) el Congreso Federal tenía poderes para aprobar el presupuesto de gastos de la Federación que cada año debía proponerle el Ejecutivo, así como establecer todas las contribuciones necesarias para producir las rentas federales (artículo 65, fracción V) para establecer derechos sobre el comercio exterior y para expedir las bases generales a fin de impedir que los Estados pudieran establecer restricciones al comercio entre los Estados (artículo 65 fracción VII); se prohibía a los Estados establecer sin el consentimiento del Congreso General cualesquiera derechos de tonelaje u otros derechos sobre puertos o impuestos o derechos sobre importaciones y exportaciones (artículo 112) Todos esos artículos fueron aprobados por el Congreso Constituyente.

Por el contrario el artículo 120 del proyecto que disponía que los Estados solamente podían establecer impuestos indirectos.

El 30 de mayo de 1895 se reformaron los artículos 111 y 124 de la Constitución con el resultado de que en lo sucesivo se prohibió a los Estados acuñar moneda, imprimir billetes, estampillas o papel sellado, gravar el tránsito de las personas o mercancías que cruzaran sus territorios, prohibir o gravar de manera directa o indirectamente la entrada en sus territorios o la salida de ellos de cualquier mercancía nacional o extranjera; gravar la circulación y el consumo de productos nacionales o extranjeros con derechos cuya recaudación se hiciera a través de aduanas locales requiera inspección o registro de bultos o documentos que acompañara la mercancía; establecer impuestos que importaran diferencias en impuestos o requisitos por razón del origen nacional o extranjero de las mercancías; y en las referidas reformas también se dispuso que era un poder federal exclusivo el establecer impuestos sobre mercancías que fueren importadas o que simplemente cruzaran el territorio nacional.

2.1.2 LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

En 1916, Don Venustiano Carranza, como líder revolucionario más importante, convocó a un Congreso Constituyente que se reunió en Querétaro a fin de estudiar el proyecto de una nueva Constitución.

Aún cuando en muchos aspectos el proyecto difería sustancialmente de la Constitución de 1857, el proyecto presentado a la Convención y el texto finalmente adoptado, con relación a los poderes tributarios de la Federación y de los Estados, contenían el mismo sistema de concurrencia de poderes tributarios, con sólo unas cuantas materias reservadas a favor del Gobierno Federal.

2.1.3 LA PRIMERA CONVENCION NACIONAL FISCAL DE 1925.

Después de la Promulgación de la Constitución de 1917, el Presidente Plutarco Elías Calles, aconsejado por su Secretario de Hacienda, el Ingeniero Alberto J. Pani, el 22 de junio de 1925, convocó a la primera Convención Nacional Fiscal, que se reuniría en la Ciudad de México, con delegados del Gobierno Federal, de los Gobiernos de los Estados, del Distrito Federal y de Territorios Federales, para estudiar una posible coordinación de los poderes tributarios de la Federación y de los Estados, a fin de hacer una mejor distribución de esos poderes y de mejorar los sistemas fiscales de los Estados.

En la convocatoria, el Secretario de Hacienda afirmaba, entre otras cosas:

“El actual sistema fiscal representa uno de los obstáculos que se oponen en la República al establecimiento de un nuevo régimen económico mejor y más de acuerdo con los postulados contemporáneos, a la creación de la unidad económica nacional cuya existencia es necesaria y a la estabilización y desarrollo de un sistema eficaz para el aprovechamiento de nuestras riquezas naturales.”

“Excluyendo los impuestos municipales, existen más de 100 diferentes impuestos en la República... Cada Estado establece su propio sistema fiscal, el Gobierno Federal mantiene el suyo, y como los objetos del impuesto son los mismos, como no hay un plan concreto y definido de delimitación entre la competencia federal y las competencias locales para crear impuestos... el impuesto se hace cada vez más oneroso por la multiplicidad de cuotas, multas y recargos, creciendo la complejidad del sistema y aumentando en forma desproporcionada e injustificable los gastos muertos de recaudación, inspección y administración de las rentas públicas... Como no hay acuerdo entre los Estados y la Federación, a menudo acontece que las leyes de impuestos son

contradictorias, concurren sobre una fuente, recargándola extraordinariamente y dejan libre de gravámenes otras fuentes... la concurrencia entre los poderes locales y federales aumenta la carga de obligaciones fiscales sobre el contribuyente y hace también la carga improductiva para el fisco; la multiplicidad e inestabilidad de las leyes fiscales, la duplicidad constante de los gravámenes, la complejidad, la jerarquía fiscal, rompen la unidad económica de la República, agotan la renta de la mayoría y cierran el paso a toda posibilidad de desarrollo económico... Es indispensable, por tanto, proceder desde luego a delimitar las competencias locales y la competencia federal en materia de impuestos, así como determinar un plan nacional de arbitrios para unificar el sistema fiscal en toda la República, disminuyendo los gastos de recaudación y administración, ampliando el producto del impuesto y haciéndolo recaer más equitativamente sobre los causantes”¹⁵.

A la Convención asistieron los representantes del Gobierno Federal y los Estados, finalmente adoptaron varias conclusiones, siendo la cuarta de ellas la que trató sobre la distribución de los poderes tributarios. Tal conclusión expresó:

- a) “Los impuestos sobre la tierra y los edificios son exclusivos de los Estados;
- b) Los Estados deben tener poder tributario exclusivo sobre los actos no mercantiles, sobre las concesiones otorgadas por autoridades locales y sobre los servicios públicos locales;
- c) El poder tributario federal es exclusivo sobre el comercio y la industria; sin embargo, los Estados deben participar en el producto de tales impuestos recaudados en cada Estado, pero de acuerdo con una tasa uniforme para todos los Estados;
- d) Los impuestos sobre las herencias y las donaciones deben ser exclusivos de los Estados, pero el Gobierno Federal debe participar en sus productos conforme a bases uniformes;

¹⁵ DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. Porrúa. México. 2003. pp. 215 y 216.

- e) Debe tratarse en forma separada a los impuestos especiales y futuras Convenciones deben resolver si deben ser establecidas por la Federación o por los Estados y ambas clases de entidades deben participar en sus productos;
- f) Debe agregarse una nueva cédula a la Ley del Impuesto sobre la Renta a fin de gravar el ingreso de los bienes edificados, cuyo producto debe ser exclusivo para los Estados.”¹⁶

El año siguiente el Presidente envió un proyecto de la Ley al Congreso, con objeto de ejecutar algunas de las conclusiones en la Convención Fiscal. Sin embargo el proyecto no fue aprobado.

2.1.4. LA SEGUNDA CONVENCIÓN NACIONAL FISCAL DE 1932.

“El 11 de mayo de 1932, el Secretario de Hacienda, Alberto J. Pani, ahora bajo la presidencia de Pascual Ortiz Rubio, convocó a los gobiernos de los Estados, de los Territorios y del Distrito Federal para una segunda Convención Nacional Fiscal, la cual se reunió en febrero de 1933. El orden del día de la Convención incluía:

1. Revisión de las conclusiones de la primera Convención.
2. Consideración del problema de delimitación de las jurisdicciones fiscales de la Federación, Estados y Municipios.
3. Determinación de las bases de unificación de los sistemas locales de tributación y de la coordinación de ellos con el sistema federal.
4. Estudio y determinación de los medios más adecuados para la ejecución de las decisiones de la Asamblea y constitución del Órgano más capacitado para encargarse de ello.¹⁷

¹⁶ *Ídem*

¹⁷ *Ídem*

En relación con la distribución de poderes tributarios entre la Federación y los Estados, las conclusiones de la Convención fueron las siguientes:

- I. “La base de la tributación local debe ser la imposición territorial, en todos sus aspectos, por tanto, el Gobierno Federal no debe establecer impuestos sobre esa fuente, ni en forma de impuestos directos ni como tantos adicionales sobre los tributos locales. Tal poder tributario debe ser ejercido sobre toda la propiedad territorial dentro de sus respectivos territorios, excluyendo los inmuebles propiedad de la Federación o de los Municipios, destinados a servicios públicos o a vías generales de comunicación. Debe gravarse tanto la propiedad urbana, como la rural, la edificada y la no edificada;
- II. Los Estados deben tener poder tributario exclusivo sobre todos los actos no mercantiles que puedan tener lugar dentro de sus respectivas jurisdicciones;
- III. Los Estados deben tener poder tributario exclusivo sobre los servicios públicos municipales y sobre las concesiones que otorguen dentro de su competencia;
- IV. El Gobierno Federal debe tener poder tributario exclusivo sobre el comercio exterior (importaciones y exportaciones), sobre la renta (tanto de sociedades como de personas físicas) y sobre la industria cuando para ello se requiera forma especial de tributación (impuestos especiales) pero en todos estos impuestos deben participar en sus productos los Estados y Municipios;
- V. El Gobierno Federal debe tener poder tributario y aprovechamiento exclusivo en las rentas relativas a la producción y explotación de recursos naturales que pertenezcan a la Nación y sobre los servicios públicos de concesión federal;

- VI. En los impuestos sobre las herencias y las donaciones, el poder tributario debe ser exclusivo de los Estados, pero la Federación debe participar en el producto de dichos impuestos.”¹⁸

2.1.5. EL PROYECTO CÁRDENAS DE 1936 PARA REFORMAR LA CONSTITUCIÓN.

En 1936, el Presidente Lázaro Cárdenas, sin expresar la intención de ejecutar algunas de las Conclusiones de la Convención Fiscal de 1933, envió un proyecto al Congreso de la Unión para reformar los artículos 73, fracción X y 131 de la Constitución de 1917.

En la exposición de motivos, el Presidente Cárdenas expresó:

“En nuestro régimen constitucional, salvo en aquellas materias en las que el Congreso de la Unión puede legislar privativamente se encuentra una amplia concurrencia de la Federación y los Estados para imponer contribuciones, lo que ocasiona frecuentemente la coexistencia de gravámenes sobre una misma fuente de imposición. Además no solo diversos impuestos gravitan sobre igual fuente— lo que en si mismo es un mal - sino que ni siquiera esas exacciones se establecen con un único propósito, porque las leyes fiscales de la Federación y de los Estados se fundan en distintos principios y se expiden con diversos propósitos; y lo que es más grave, de Estado a Estado la legislación hacendaria varía, provocándose lamentablemente verdaderas guerras económicas entre una y otro, destructoras del desarrollo de la Nación, en vez de legislarse con la Unidad de Criterio que requiere el desenvolvimiento integral de la República.”

¹⁸ *Ídem*

“Es interesante hacer notar que quizá por primera vez se lamenta el haberse adoptado el mismo sistema de la Constitución Americana. El Jefe del Ejecutivo en 1936 expresaba la creencia firme de que ha llegado el momento de que, sin destruir las facultades emanadas de la soberanía local para la organización financiera de los Estados, se modifiquen las bases de libre imposición, adoptadas por copia inadaptable a México, de la Constitución norteamericana, porque si en los Estados Unidos de América era una realidad la existencia de entidades plenamente autónomas, con vida independiente y propia y el problema que se ofrecía al crearse la federación era el de hacer viable una unión que se creía débil, en nuestro país al contrario, en los días siguientes a la desaparición del Imperio de Iturbide, el problema que debió plantearse y que ha sido el origen de muchas tragedias de la historia mexicana, fué el de inyectar vitalidad a las descentralizaciones estatales, del territorio patrio, que adquirirían soberanía interior después de un rudo centralismo colonial prolongado por cerca de tres siglos. Para fortalecer a los Estados es necesario entregarles ingresos propios: participaciones y contribuciones exclusivas que les asegure rendimientos regulares y bastantes a cambio de restringir la concurrencia tributaria, que es el efecto inmediato de la libre imposición y que provocan la improductividad de los gravámenes fiscales”¹⁹.

El proyecto proponía como tributos exclusivos del Gobierno Federal los siguientes:

- I. “Impuestos y derechos de importaciones y exportación;
- II. Impuesto sobre la renta de sociedades y de personas físicas. En los ingresos recaudados participarían los Estados, el Distrito Federal, los Territorios y las municipalidades;
- III. Impuestos sobre los recursos naturales propiedad de la Nación, tales como los de minería, producción de sal y de petróleo, uso de aguas

¹⁹ *Ídem*

nacionales, pesca, etc. Los Estados y los municipios participarían en los ingresos producidos por tales explotaciones cuando fueren realizadas en sus territorios;

- IV. Impuestos sobre instituciones de Crédito y las compañías de seguros;
- V. Impuestos especiales sobre la energía eléctrica, - producción y consumo – gasolina y otros productos derivados del petróleo, ferrocarriles, transporte por vías generales de comunicación, hilados y tejidos, azúcar, cerillos y fósforos, tabaco, alcoholes y mieles incristalizables, aguamiel y productos de su fermentación, cerveza, **juegos, loterías y rifas**, explotación forestal. En las rentas de estos impuestos participarían los Estados y los Municipios, sobre la base tanto de su producción como de su consumo;
- VI. Impuestos sobre servicios públicos federales y concesiones otorgadas por la Federación.

También propone el proyecto que se reservaran a los Estados los siguientes tributos:

- I. El impuesto predial, pero en los ingresos derivados de él participarían los Municipios en cuanto a la recaudación realizada dentro de sus territorios;
- II. Un impuesto general sobre la industria y el comercio, que sustituiría a los antiguos impuestos de patente (el Presidente consideraba este impuesto como de gran futuro y que debería pertenecer a los Estados por razón de su mejor administración y anunciaba que se presentaría un proyecto de ley uniforme, para asegurar su uniformidad en los diversos Estados). El gobierno Federal participaría en el producto de ese impuesto general, que también sustituiría al impuesto del timbre (federal) sobre las operaciones comerciales e industriales.”²⁰

²⁰ *Ídem*

El anterior proyecto no fue aprobado por el Congreso de la Unión.

2.1.6. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1943.

En 1940, el Presidente Cárdenas envió un nuevo proyecto proponiendo reformas a los artículos 73, fracción IX, X y XXIX y 117 fracciones VII y IX, las que fueron aprobadas y después de su ratificación por la mayoría de los Estados, fueron promulgadas por el Ejecutivo Federal en octubre de 1942, entrando en vigor el 1º de enero de 1943.

De acuerdo con tales reformas, el Congreso de la Unión fué autorizado para expedir leyes con objeto de impedir restricciones en el comercio de Estado a Estado (art. 73 fracción IX); para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, **juegos con apuestas y sorteos**, instituciones de crédito y energía eléctrica, banca central y trabajo (fracción X) y para establecer contribuciones sobre: comercio exterior, aprovechamiento y explotación de recursos naturales propiedad de la Nación, instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación y especiales sobre: energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal.

Los Estados tendrían derecho a participar en el rendimiento de dichos impuestos especiales en la proporción que la ley secundaria federal determinara y las legislaturas locales fijarían el porcentaje correspondiente a los Municipios en sus ingresos por concepto del impuesto de energía eléctrica (artículo 73, fracción XXIX de la CPEUM).

Se prohibió a los Estados emitir títulos de la deuda pública pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional, contratar directa o indirectamente préstamos con gobiernos de otras naciones o contraer obligaciones a favor de

sociedades o particulares extranjeros, cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso (artículo 117 fracción VII de la CPEUM) y gravar la producción, acopio o la venta del tabaco en rama en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice. (artículo 117 fracción IX de la CPEUM)

2.1.7. TERCERA CONVENCION NACIONAL FISCAL DE 1947.

Poco tiempo después de la toma de posesión del Presidente Miguel Alemán, en octubre de 1947, el Presidente convocó a la celebración de la Tercera Convención Nacional Fiscal. Se expresaba en la convocatoria que la Segunda Convención “se celebró en los momentos en que estaba por concluir un ejercicio presidencial y por esta causa no pudieron dictarse desde luego medidas de carácter legislativo que condujeran a la realización de sus conclusiones”.²¹ Se olvidó que cuando menos en partes, la reforma de 1943 incorporó algunas de tales conclusiones. El Presidente declaró que “vino después de un periodo dentro del cual otros problemas de carácter político, social y económico asumieron gran importancia y demandaron para su resolución prácticamente toda la atención y todo el esfuerzo del ejercicio y finalmente el desencadenamiento de la Segunda Guerra Mundial que, en medio de graves problemas y de preocupaciones de otras órdenes, dio lugar a un auge transitorio en las actividades económicas conectadas con el esfuerzo bélico y relegó a segundo plano los problemas hacendarios, no porque éstos se hubiesen solucionado automáticamente; sino porque como consecuencia de éste fenómeno económico, tanto la Federación como los Estados y Municipios vieron crecer progresiva y continuamente los rendimientos de sus impuestos sin necesidad de que ellos tomaran mayores esfuerzos para lograrlo... El Gobierno Federal, después de la conclusión de las hostilidades... y restablecida la normalidad... se ve ahora frente al antiguo problema fiscal; el mismo que se presentaba en 1925...”

²¹ *Ídem*

“Los objetivos mínimos de la Convención, tal como fueron diseñadas por el presidente Alemán, fueron:

- a. Trazar el esquema de un plan nacional de arbitrios, es decir, de un verdadero sistema nacional de distribución de todos los gastos públicos entre todos los contribuyentes;
- b. Planear la forma en que las entidades económicas obligatorias que existen en el país – Federación, Estados y Municipios - deben distribuirse en relación con el costo de los servicios públicos a cada una encomendados y en relación también con su capacidad de control sobre los causantes respectivos, la facultad de establecer y administrar los impuestos dejando definitivamente establecido el principio de que el reconocimiento de la facultad o capacidad de legislación o administración en materia tributaria no implique en forma alguna, el derecho de aprovechar privativamente los rendimientos de los gravámenes que se establezcan o recauden por cada autoridad;
- c. Determinar bases ciertas de colaboración entre las diversas autoridades fiscales y formulas asequibles de entendimiento entre ellas y los particulares que permitan reducir al mínimo los gastos de recaudación y control de los impuestos, para lograr, en ésta forma, que su rendimiento se aproveche hasta el máximo posible en la satisfacción de las necesidades colectivas.”²²

Por primera vez, además de los representantes del Gobierno Federal, siete individuos, nombrados por la Confederación de Cámaras de Comercio y por la Confederación de Cámaras Industriales, fueron invitados a asistir a la Convención para participar en las votaciones y deliberaciones de los comités que se nombraron.

²² *Ídem*

Tales personas pretendían tener la representación de todos los contribuyentes de la Nación.

Las Conclusiones de ésta tercera convención fueron:

- a. “La necesidad de formular un Plan Nacional de arbitrios que representara una carga justa y equitativa sobre todos los causantes y que permitiera cuidar la satisfacción de las necesidades públicas en los tres niveles del gobierno.
- b. Las tesorerías de las tres entidades deberían ser proveídas con ingresos privativos y con ingresos de participación.
- c. Como fuentes privativas de ingresos del Gobierno Federal se reconocieron el impuesto sobre la renta, aún cuando los Estados participarían en su producto, particularmente en las cédulas relativas a servicios personales y a inversiones de capital, impuesto sobre comercio exterior, impuesto sobre servicios públicos federales y concesiones otorgadas por la Federación.
- d. Como fuentes privativas de los Estados y Municipios (donde la Federación no tendría participación) se señalaron: impuesto predial, urbano y rústico; productos agrícolas, enajenación de bienes inmuebles, ganadería, venta de mercancías al menudeo, expendios de bebidas alcohólicas, impuestos sobre servicios públicos locales, así como otras fuentes de ingresos de derecho privado.
- e. Como fuentes exclusivas de los Municipios se reconocieron: impuestos sobre diversiones públicas mercados, rastros, comercio ambulante, impuestos sobre servicios públicos municipales, licencias y registros.
- f. Como fuentes de tributación concurrentes entre las tres entidades se puntaron; impuesto general sobre las ventas de la industria y el comercio e impuestos especiales sobre hilados y tejidos, producción y venta de azúcar, producción y ventas de alcohol y de bebidas, alcohólica, cerveza, producción y ventas de aguas envasadas y explotación de recursos naturales.

Como consecuencia y en ejecución de los acuerdos de la Tercera Convención Nacional Fiscal, en 1949 se aprobó una nueva reforma a la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución, por virtud de la cual se agregó una nueva fuente de tributación exclusiva para el Gobierno Federal: la producción y el consumo de cerveza. En el producto de este impuesto los Estados y Municipios recibirían una participación del 40%.

Hasta aquí se observa que la Constitución de 1917, al igual que las de 1824 y 1857, adoptó un sistema de distribución de competencias entre Estados y Federación similar al estadounidense, donde la Federación sólo puede desarrollar las atribuciones que la propia Carta Magna le asigna en forma expresa y los Estados tienen competencia en todas las atribuciones que no corresponden a la Federación y en aquellas que no se le prohibió expresamente.²³

Tena Ramírez denomina a las facultades o competencias de la Federación contenidas en los artículos 124 y 73, fracciones VII, XXIX y XXX, facultades implícitas y explícitas: “mientras que las facultades explícitas son las conferidas por la Constitución, a cualquiera de los poderes federales, concreta y determinadamente en alguna materia, las facultades implícitas son las que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros poderes federales como medio necesario para ejercitar alguna de las funciones explícitas”.²⁴

Para Luis F. Aguilar, la distribución de competencias y facultades entre los órdenes de gobierno “...constituye el tema y problema principal del federalismo mexicano. Más preocupados en la organización política del Estado que en la definición de las atribuciones de sus órdenes gubernamentales, los constituyentes de 1857 reprodujeron en el artículo 124 un principio de la Constitución de Estados Unidos: facultades expresas para los poderes federales y atribuciones implícitas

²³ *Ídem*

²⁴ Citado por BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional. Porrúa. México. 2003. p 459.

para los Estados federados. Este principio se refrendó en la Constitución vigente, donde se identifican también ciertas áreas de concurrencia entre los poderes federales y locales”.²⁵

Por su parte, Tena Ramírez, ha afirmado que “las facultades concurrentes son excepciones al principio del sistema federal, según el cual la atribución de una facultad a la Unión (sic) se traduce necesariamente en la supresión de la misma a los Estados, por lo que sólo como excepción a tal principio puede darse el caso de que una misma facultad sea empleada simultáneamente por dos jurisdicciones (facultad coincidente) o de que una facultad sea ejercida provisional y supletoriamente por una jurisdicción a la que constitucionalmente no le corresponde (facultad concurrente en el sentido norteamericano)”.²⁶

En su opinión, la existencia de dichas excepciones sólo se explica en aquellos regímenes federales en que los Estados son lo suficientemente vigorosos para disputar derechos al gobierno central y están alerta para hacer suyos los poderes cuyo ejercicio descuida la Unión. En éste sentido establece categóricamente lo siguiente:

“...en el caso de México, país de régimen federal precario y ficticio, las facultades concurrentes no han prosperado. En el sentido norteamericano nuestra Constitución no las consagra, pero llegado el caso de que un poder del Congreso no negado expresamente a los Estados permaneciera inactivo por parte de aquel, sería pertinente aplicar la tesis norteamericana como una excepción al artículo 124. Esta excepción, no consignada en la Ley Suprema, se justifica conforme a la doctrina federal, pues si los Estados miembros se desprenden de algunas atribuciones a favor de la Federación, es para que ésta las

²⁵ AGUILAR, Luis F. “El Federalismo Mexicano: Funcionamiento y Teorías Pendientes.” En Hernández, Alicia *¿Hacia un nuevo federalismo?*. FCE – El Colegio de México. México. 1996. p. 113.

²⁶ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa. México. 2003. p. 19.

utilice en beneficio general, si no es así, los Estados pueden ejercitarlas, en lugar que continúen ociosas y estériles".²⁷

Sobre la distribución de competencias, Carpizo señala que en nuestro país al igual que el sistema estadounidense, la competencia de origen permanece a las Entidades Federativas y la competencia delegada a la Federación.²⁸ Sin embargo, en Estados Unidos las colonias existieron en un principio como estados soberanos y al formar la federación delegaron en ella un número determinado de competencias; en México, la Constitución creó los Estados. Ésta diferencia es muy importante para comprender las aseveraciones como las del maestro Tena.

Como se expuso anteriormente, la esfera de competencia de la Federación se amplió mediante reformas constitucionales, que fueron posibles gracias al sistema político que imperó hasta en año 2000, caracterizado por una presidencia fuerte y un partido de estado. En un análisis de las 420 reformas constitucionales realizadas hasta el año 2001, Monreal identifica a 75 de ellas orientadas a concentrar facultades, atribuciones y competencias en el Gobierno Federal y sólo 12 reformas en sentido contrario.²⁹

Sin embargo, se considera que uno de los aspectos más importantes y polémicos respecto la distribución de competencias entre los diferentes órdenes de gobierno es el relacionado con los ingresos y los gastos de cada uno ellos, de ahí que la determinación de qué fuentes de ingreso y de riqueza puede gravar cada orden de gobierno y qué restricciones deben imponerse para el ejercicio del gasto de los recursos obtenidos, representen el principal problema que debe solucionar el nuevo arreglo constitucional y legal, sobre el que actualmente se debate ampliamente en nuestro país.

²⁷ *Ibidem* p. 122

²⁸ CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Porrúa. México. 2002. p. 239.

²⁹ MONREAL ÁVILA, Ricardo. Origen, Evolución y Perspectivas del Federalismo Mexicano. Tesis Doctoral. Facultad de Derecho. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2002. p. 219.

En los hechos, durante la vigencia de la Constitución actual, el Gobierno Federal ha incrementado paulatinamente su competencia en diversas materias, dentro de las que destacan por su importancia, las potestades para imponer contribuciones de manera exclusiva sobre cada vez mayor número de actividades y de fuentes de ingreso. Esta federalización o centralización de contribuciones e ingresos, se ha realizado en demérito de los Estados pues el texto del artículo 124 Constitucional es muy claro en reservarles aquellas facultades no concedidas expresamente a los funcionarios federales, entiéndase Gobierno Federal.³⁰

Una vez en vigor la Constitución de 1917, fue reformada a partir del año 1921 para unificar algunas legislaciones y centralizar las actividades por ellas reguladas, al federalizarse la educación, **le seguirían la federalización de la materia laboral en 1929; la industria eléctrica en 1934, los juegos con apuestas y sorteos en 1947** y las atribuciones para establecer contribuciones especiales sobre producción y consumo de tabacos labrados; gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación y explotación forestal en 1942; así como sobre producción y consumo de cerveza en 1949. En la practica, las atribuciones para legislar o para establecer contribuciones se tradujeron en potestades tributarias exclusivas sobre esas actividades.

Las interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a la división de competencias tributarias entre la Federación y las Entidades Federativas contenida en la Constitución han sido:

³⁰ La SHCP ha sustentado el criterio según el cual si el artículo 73 Constitucional precisa sobre lo que compete legislar al Congreso de la Unión, o sea, las facultades delegadas por los estados a favor de la Federación, debe entenderse que dentro de la facultad de reglamentar jurídicamente determinada actividad, queda comprendida también, en forma exclusiva la de naturaleza impositiva, por ejemplo, si la federación es la única que puede legislar en materia de instituciones de crédito, sólo ella puede gravar las actividades de éstas. Citado por MONREAL. *Ibidem* p. 339.

A partir de 1944 la Suprema Corte definió jurisprudencia en relación con dicho problema y estableció jurisprudencia que se expresa concisamente de la siguiente forma;

“La Constitución General no opta por una delimitación de la competencia federal y estatal para establecer impuestos, sino que sigue un sistema complejo, cuyas premisas fundamentales son las siguientes: a) Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados, en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículo 73, fracción VII y 124) b) Limitaciones a la facultad impositiva de los Estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la federación (artículo 73, fracciones X y XXIX) y c) restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI y VII y 118)³¹

En 1995 opta por seguir en sistema complejo en la delimitación de la competencia federal y estatal para establecer contribuciones, estableciendo como reglas principales: “... a) Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículo 73, fracción VII y 124); b) Limitación a la facultad impositiva de los Estados mediante la reserva expresa y concreta de determinada materia a la Federación (artículo 73, fracción XXIX) y c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI y VII y 118)”³²

Similarmente, la tesis de jurisprudencia número 81 del Pleno de la Corte ha interpretado el artículo 124 Constitucional en el sentido de que no limita la actividad impositiva del Gobierno Federal a los renglones señalados expresamente en la Constitución, ya que la propia Ley Suprema establece la

³¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis jurisprudencial núm. 11. *Op.Cit.* p. 42

³² Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis Jurisprudencial núm. 172 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Séptima Época, Apéndice del Semanario Judicial de la Federación. 1995. Tomo I. p. 173.

libertad de la Federación, con base en la fracción VII del artículo 73, para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.³³

La concurrencia impositiva ha sido un instrumento complementario para la centralización de ingresos y su efecto, el control federal de la recaudación de los impuestos más importantes y la discrecionalidad en su distribución de participaciones. Para complementar ésta concurrencia, la SCJN ha determinado, sobre todo a partir de la Séptima Época, la constitucionalidad de la doble tributación al establecer que la proporcionalidad y equidad de los impuestos no se afectan por la concurrencia impositiva de distintos órdenes de gobierno.

A partir de la década de los setenta del siglo XX, el sistema federal mexicano ha optado, especialmente en materia fiscal, la modalidad de federalismo cooperativo³⁴. Bajo este esquema, la separación de competencias de contribuciones entre la Federación y los Estados es menos relevante. La Ley de Coordinación Fiscal ha sido el instrumento legal que ha regulado la recaudación y reparto de recursos entre los tres órdenes de gobierno y ha evitado problemas derivados de la concurrencia impositiva tales como la doble tributación y la duplicidad de normatividades.

Con ello, en opinión de González Oropeza, se ha creado una jerarquía distinta a la derivada de la regla contenida en el artículo 124 en donde hay separación de los ámbitos federal y estatales.³⁵

Actualmente, el artículo 73 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en la materia de **juegos con apuestas y sorteos**.

³³ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis Jurisprudencial núm. 81 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Séptima Época, Apéndice del Semanario Judicial de la Federación. 1995. Tomo I. p. 94

³⁴ GONZÁLEZ, OROPEZA, Manuel. El Federalismo. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1995. p. 16.

³⁵ *Ibidem* p. 17.

2.3. CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL.

No obstante lo expuesto en la parte relativa a los antecedentes legislativos del impuesto en estudio, el Código Financiero del Distrito Federal establece en el Capítulo IV, lo siguiente:

CAPITULO IV

Del Impuesto sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Concursos

ARTICULO 167.- Están obligadas al pago del Impuesto sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Concursos que se celebren en el Distrito Federal, las personas físicas o las morales:

I. Que organicen loterías, rifas, sorteos, juegos con apuestas, apuestas permitidas y concursos de toda clase, aun cuando por dichos eventos no se cobre cantidad alguna que represente el derecho de participar en los mismos;

II. Que obtengan los premios derivados o relacionados con las actividades a que se refiere la fracción anterior, incluyendo como premios las participaciones de bolsas formadas con el importe de las inscripciones o cuotas que se distribuyan en función del resultado de las propias actividades, salvo los obtenidos de sorteos de Bonos del Ahorro Nacional y de planes de ahorro administrados por el Patronato del Ahorro Nacional.

Para efectos de este Capítulo, cuando en el mismo se haga mención a los juegos con apuestas, se entenderá que incluye a las apuestas permitidas.

El pago de este impuesto no libera de la obligación de obtener los permisos o autorizaciones correspondientes, y

III. Que organicen las actividades a que se refiere la fracción I de este artículo u obtenga los premios derivados de las mismas, cuando los billetes, boletos o contraseñas, sean distribuidos en el Distrito Federal, independientemente del lugar donde se realice el evento.

ARTICULO 168.- No pagarán el impuesto a su cargo en los supuestos a que se refieren las fracciones I y III del artículo anterior, la Federación, el Distrito Federal, los Estados, los Municipios, el Patronato del Ahorro Nacional, la Lotería Nacional para la Asistencia Pública y Pronósticos para la Asistencia Pública. Los Partidos Políticos Nacionales, no estarán obligados al pago de este impuesto en los términos de la Ley de la materia.

ARTICULO 169.- Quienes organicen loterías, rifas, sorteos, juegos con apuestas y concursos de toda clase, calcularán el impuesto aplicando la tasa del 12% al valor nominal de los billetes, boletos y demás comprobantes que se distribuyan en el Distrito Federal y que permitan participar en dichos eventos.

Por lo que se refiere a las personas que organicen las actividades que se consignan en el presente Capítulo, que emitan billetes, boletos, contraseñas u otros documentos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, en los cuales no se exprese el valor de los mismos o sean distribuidos gratuitamente, el impuesto se calculará aplicando la tasa del 12% al valor total de los premios.

ARTICULO 170.- El impuesto a que se refiere el artículo anterior no dará lugar a incrementos en los precios señalados por los contribuyentes, ni se expresará por separado en los billetes, boletos y demás comprobantes

que permitan participar en loterías, rifas, sorteos, juegos con apuestas y concursos de toda clase.

ARTICULO 171.- Quienes obtengan premios derivados de loterías, rifas, sorteos, juegos con apuestas y concursos, calcularán el impuesto aplicando al valor del premio obtenido la tasa del 6%.

ARTICULO 172.- El impuesto a que se refiere este Capítulo, se causará en el momento en que se entreguen a los participantes los billetes, boletos y demás comprobantes, que permitan participar en loterías, rifas, sorteos, juegos con apuestas o concursos de toda clase.

Tratándose de las personas que obtengan premios, el impuesto se causará en el momento que los mismos les sean pagados o entregados por los organizadores de dichos eventos.

ARTICULO 173.- Para los efectos de este Capítulo, se considera como valor de las loterías, rifas, sorteos, juegos con apuestas y concursos de toda clase, el total de las cantidades que se obtengan por la realización de dichas actividades, deduciendo el monto de los premios pagados o entregados.

Tratándose de las personas que obtengan premios, dicho valor será la cantidad correspondiente al monto total del premio obtenido o el valor del bien cuando el mismo no sea en efectivo.

Si los premios ofrecidos en loterías, rifas, sorteos, juegos con apuesta y concursos de toda clase consisten en bienes distintos de dinero, los organizadores de estos eventos deberán señalar el valor de dichos bienes en los anuncios respectivos.

ARTICULO 174.- Los contribuyentes a que se refiere el artículo 169 de este Código, tendrán las siguientes obligaciones:

I. Efectuar pagos provisionales mensuales a más tardar el día 20 de cada mes, por los ingresos obtenidos en el mes inmediato anterior;

II. Presentar una declaración, en la forma oficial aprobada, del ejercicio ante las oficinas autorizadas, dentro de los tres meses siguientes al cierre del ejercicio, una vez deducidos los pagos provisionales mensuales;

III. Llevar contabilidad en registro específico de las operaciones relativas a este impuesto;

IV. Retener el impuesto que corresponda a los premios obtenidos y enterarlo el día 20 de cada mes en la declaración provisional a que se refiere la fracción I de este artículo;

V. Proporcionar, cuando así lo solicite el interesado, constancia de retención del impuesto a la persona que obtenga el premio;

VI. Proporcionar, cuando así lo solicite el interesado, constancia de ingreso por los premios por los que no se está obligado al pago del impuesto en los términos de este Capítulo;

VII. Presentar ante la autoridad fiscal, la licencia o permiso otorgado por las autoridades competentes, previamente a la iniciación de sus actividades o a la realización del evento, manifestando en el formato oficial aprobado, el tipo de evento, precio y número de los boletos, billetes o contraseñas, la fecha de realización del mismo, así como la información y documentación que se establezca en la forma, acompañando una muestra de los referidos boletos, billetes o contraseñas, y

VIII. Manifestar ante la autoridad fiscal competente cualquier modificación de las bases para la celebración de loterías, rifas, sorteos y concursos, dentro de los 15 días siguientes a que esto ocurra.

ARTICULO 175.- Las personas físicas y morales que organicen loterías, rifas, sorteos y juegos con apuestas, apuestas permitidas y concursos de toda clase, que no estén obligadas al pago del impuesto a su cargo, conforme a lo dispuesto en el artículo 168 de este Código, tendrán las obligaciones previstas en las fracciones II, III, IV, V, VI, VII y VIII, del artículo anterior.

ARTICULO 176.- Quienes celebren loterías, rifas, sorteos, juegos con apuestas y concursos de toda clase en forma accidental por los que deban pagar el impuesto en los términos de este Capítulo, presentarán declaraciones, en la forma oficial aprobada, en las oficinas autorizadas dentro de los quince días siguientes a aquél en que se celebren dichos eventos.

ARTICULO 177.- Las personas que celebren loterías, rifas, sorteos, juegos con apuestas y concursos de toda clase en forma accidental en los términos del artículo anterior, deberán retener el impuesto que corresponda a los premios obtenidos y enterarlo en el plazo señalado en el citado artículo en las oficinas autorizadas.³⁶

³⁶

CAPITULO III CONTRAVENCIÓN DEL ARTÍCULO 167 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL AL ARTÍCULO 73 FRACCIÓN X DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

3.1. ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA INVASIÓN DE ESFERAS POR PARTE DEL DISTRITO FEDERAL AL ESTABLECER EL CÓDIGO FINANCIERO EL IMPUESTO SOBRE LOTERÍAS, SORTEOS, RIFAS, CONCURSOS Y JUEGOS CON APUESTAS.

Como ha quedado asentado, México adoptó el sistema estadounidense en el artículo 124 Constitucional que dispone:

“Las facultades que no estén expresamente concedidas por ésta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”

Así, los tipos de facultades que pueden desplegar los órganos de la Federación son aquellas que expresamente se les designa en la Constitución, sin embargo, operan ciertas modalidades que deben ser resueltas atendiendo a diferentes criterios:

- 1) Áreas donde la Federación y los Estados coinciden.
- 2) Áreas donde la Federación dispone de la facultad pero no de manera exclusiva y los Estados están impedidos a realizarla por prohibición expresa.
- 3) Áreas donde la Federación tiene la facultad sin que sea exclusiva y los Estados no tienen prohibición para ejercerla pero la naturaleza de la atribución no les permite su ejercicio.

En atención a estos criterios, es dable discernir entre las clases de facultades:

- ❖ **Reservadas.** Son aquellas donde el sujeto originalmente titular de las atribuciones no delegó el favor del sujeto receptor.
- ❖ **Delegadas.** Son aquellas que el titular originario de las atribuciones delegó a favor del sujeto receptor.
- ❖ **Expresas.** En este supuesto, la Federación puede realizar las facultades que de manera manifiesta le fueron delegadas por el titular originario de las atribuciones (los Estados) o porque esas entidades se encuentran imposibilitadas para desarrollarlas.
- ❖ **Facultades expresas y exclusivamente delegadas.** Se refieren al caso en que los Estados delegaron a la autoridad federal una facultad de manera expresa, exclusiva y excluyente, por lo que nadie fuera de la autoridad federal puede desarrollarla.
- ❖ **Facultades expresamente delegadas, no exclusivas y prohibidas a los Estados miembros.** Aquí, la Federación dispone de una facultad que le fue delegada, no exclusivamente, por que podría pensarse que los Estados pueden desarrollarla, sin embargo, la propia Constitución les prohíbe el ejercicio de la misma; tal es el caso del artículo 73 fracción XVIII con relación al artículo 117 fracción III que a la letra establecen:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;

Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.

- ❖ **Facultades expresamente delegadas, no exclusivas y sin prohibición expresa.** En ésta hipótesis, la Federación dispone de una facultad que le fue asignada sin exclusividad y sin prohibición de los Estados, lo que no implica que los Estados puedan legislar al respecto; tal es el caso del artículo 73 fracción XIII referente a la expedición de leyes de derecho marítimo, este punto no lo prohíbe el artículo 117 ni 118 pero sería absurdo que todos los Estados que cuentan con litoral puedan expedir su propia ley de la materia.

- ❖ **Facultades implícitas.** Son aquellas que la Constitución asignó a la Federación a través de alguna facultad expresa. Significa que toda facultad implícita requiere de la existencia de una expresa, aquella no se delegó de manera específica pero por ser accesoria de la expresa, se entiende delegada.

Ejemplo: el artículo 73 constitucional no faculta al Congreso para expedir la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, sin embargo, el artículo 73 fracción XXX lo faculta, “para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por ésta Constitución a los Poderes de la Unión”.

- ❖ **Facultades compartidas.** Son aquellas donde la Constitución permite a la Federación y a los Estados desarrollar la misma atribución.

- ❖ **Facultades concurrentes.** Éstas facultades atienden al problema de la omisión de la Federación a desarrollar una facultad delegada. Los Estados pueden reasumir y ejercer la facultad porque las atribuciones que entregaron a las autoridades federales no deben dejar de realizarse. Es decir, las entidades federativas concurren a su ejercicio.

- ❖ **Facultades implícitas.** Son aquellas que no aparecen textuales en la Constitución, sin embargo, se implican en alguna facultad designada

expresamente a los órganos de la Federación, tal es el ejemplo de la fracción XXX del artículo 73.

3.1.1 COMPETENCIA Y ATRIBUCIONES DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL.

El Congreso como Órgano legislativo de la Federación tiene facultad para expedir leyes federales que tendrán aplicación en toda el territorio nacional en las materias que expresamente define la Constitución, las cuales son:

- ❖ Facultades de Organización: Artículo 73 fracciones XI, XX y XXIV.
- ❖ Facultades tributarias: Artículos 31 fracción IV, 73 fracciones VII, X, XXIX, 131.

Refiriéndose las dos primeras a las reglas que rigen la creación de impuestos y contribuciones y las tres últimas a las materias donde el Congreso tiene facultad de establecer contribuciones.

Así, el artículo 31 fracción IV establece que: “Es obligación de los mexicanos:

...

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

Significa que toda obligación debe establecerse en una normas de carácter general. En consecuencia, en el ámbito federal sólo el Congreso de la Unión puede establecer impuestos, derechos, productos y aprovechamientos a través de leyes federales respetando los principios de proporcionalidad y equidad que la misma Constitución prevé.

Además, el contenido del artículo 73 fracción VII establece que las cargas tributarias que establezca el Congreso deben ser suficientes para satisfacer el gasto público de la Federación sin que se faculte al Congreso para ampliar las materias que expresa y restringidamente le asigna la Carta Magna.

- ❖ Facultades patrimoniales: Artículo 73 fracciones: X, XVII, XIX, XXIX-g.
- ❖ Facultades económicas: Artículos 25, 26 y 28.
- ❖ Facultades en materia de población: Artículo 73 fracción XVI y XXIX-C
- ❖ Facultades en materia de educación y cultura: Artículos 3, 73 fracción XXV
- ❖ Facultades en materia de salud: Artículo 4, 73 fracción XVI
- ❖ Facultades en materia de trabajo y previsión social: Artículo 73 fracción X y 123
- ❖ Facultades en materia de comercio: Artículo 73 fracción X.
- ❖ Facultades en materia de telecomunicaciones: Artículo 73 fracción XVII.
- ❖ Facultades en materia de Defensa Nacional: Artículo 73 fracciones XII, XIII, XIV y XV.
- ❖ Facultades de jurisdicción federal: Artículo 73, fracciones XIII, XXI, XXII, XXX y XXIX-H
- ❖ Facultades para la coordinación de seguridad pública: Artículo 73, fracción XXIII
- ❖ Otras facultades:
 - Industria cinematográfica: artículo 73 fracción X.
 - Para establecer el Sistema General de pesas y medidas: artículo 73 fracción XVIII.
 - Para expedir normas generales que regulen las características y el uso de los símbolos nacionales: artículo 73 fracción XXIX B.
 - Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios coordinaran sus acciones en materia de protección civil.

3.1.2 DISTRITO FEDERAL

3.1.2.1 ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 4 de octubre de 1824.

En su artículo 50 fracción XXVIII asignó al Congreso de la Unión, la facultad de elegir el lugar de residencia de los poderes de la Federación y ejercer en ese sitio las atribuciones correspondientes al órgano legislativo de un Estado.

Por decreto de 18 de noviembre de 1824, se dispuso que la Ciudad de México sería la residencia de los Poderes Federales.

Siete leyes constitucionales de 1836.

Con la sustitución del sistema federal al centralista, el Distrito Federal desapareció y por Ley de 30 de diciembre de 1836 fue denominado Departamento de México, manteniendo la ciudad como capital nacional.

Acta de reformas de 1847.

Con el reestablecimiento del federalismo, al reasumir su vigencia la Constitución de 1824, se volvió a asignar la estructura del Distrito Federal a la capital de México.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

El artículo 46 de dicho ordenamiento disponía que el Estado del Valle se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal, pero la erección

sólo tendrá efecto cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar.

Así mismo, el artículo 72 fracción V otorgó al Congreso la facultad de cambiar la capital federal y la fracción VI reguló su organización en los siguientes términos:

Artículo 72. El Congreso tiene facultad:

VI Para el arreglo interior del Distrito Federal... teniendo como base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.

Tomando como base y Ley Orgánica de 27 de marzo de 1903, se dividió al Distrito Federal en 13 municipios bajo la autoridad de un prefecto político nombrado por el Presidente de la República.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

El texto original del artículo 73 fracción VI determinaba la organización del Distrito Federal manteniendo la división política en municipios gobernados por ayuntamientos de elección ciudadana. También asignó al Presidente de la República, la facultad de nombrar y destituir con libertad al gobernador de la Entidad.

Reformas Constitucionales de 1928.

El 28 de agosto de ese año, se reformó el artículo 72 fracción VI constitucional, desapareciendo los municipios y asignando el gobierno del Distrito Federal al Presidente de la República, quien lo ejercería por conducto de los órganos que determinaría la Ley Orgánica correspondiente.

A partir de aquí se dieron diversas modalidades de acuerdo con las leyes orgánicas de 1928, 1941 y 1970 que definieron las siguientes características:

Órgano Legislativo. El Distrito Federal carecía de un órgano legislativo propio, electo por sus ciudadanos para la expedición de leyes, pues el Congreso tenía ésta función a su cargo.

Órgano Administrativo. Los ciudadanos del Distrito Federal no tenían derecho de elegir al titular de la función administrativa, éste era el Presidente de la República quien lo ejercía a través del Departamento del Distrito Federal, nombrado y destituido libremente por aquel.

Órgano Jurisdiccional. Se encontraba a cargo de un Tribunal Superior y de los Juzgados. Los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia eran nombrados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente en los recesos de aquella, los jueces eran nombrados por el Tribunal Superior de Justicia.

Reforma Constitucional de 1987.

Derivado de las presiones de la población y de los partidos políticos en el Distrito Federal, derivados de la poca participación en asuntos políticos, se creó la Asamblea de Representantes, cuyos miembros son electos directamente por los ciudadanos del Distrito Federal.

Sus principales funciones fueron: dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, para atender necesidades en materia de educación, salud y asistencia social, abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros; establecimientos mercantiles, comercio en la vía pública, protección civil, servicios auxiliares a la administración de justicia, prevención y readaptación social; uso del suelo, regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas

territoriales y vivienda; preservación del medio ambiente y protección ecológica; explotación de minas de arena y materiales pétreos, construcciones y edificaciones y los servicios que tradicionalmente corresponden a los municipios.

Además podía proponer al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios; recibir informes trimestrales que debían rendir las autoridades administrativas de la entidad; citar a los servidores públicos para que informaran sobre el desarrollo de servicios y ejecución de obras, convocar a consulta pública sobre temas de interés para el Distrito Federal, corroborar los nombramientos de los Magistrado del Tribunal Superior de Justicia que formulara el Presidente de la República e iniciar ante el Congreso el procedimiento para la expedición de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal.

Ya en 1993, se dio lugar a la estructura constitucional vigente en el Distrito Federal.

3.1.2.2 NATURALEZA JURÍDICA DEL DISTRITO FEDERAL.

Las modificaciones a la Constitución de 1993 y 1996, crearon un ordenamiento cuyas bases contienen el texto del artículo 122 constitucional y suprimieron la reglamentación contenida en el artículo 73 fracción VI, de esta forma, actualmente, el Distrito Federal es una entidad con personalidad jurídica propia y diferente de la Federación y de los Estados y municipios, desde luego, forma parte del Estado Federal mexicano según el artículo 43 constitucional.

Asimismo, constituye la residencia de los poderes de la Unión y por lo mismo, es la capital de los Estado Unidos Mexicanos, según el artículo 44 Constitucional.

Ahora bien, el artículo 122 primer párrafo de la Constitución, establece que el gobierno del Distrito Federal se encuentra a cargo de los poderes federales y de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la propia entidad, es decir, la

Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia; por lo tanto, formalmente existen seis Órganos de gobierno con potestad para ejercer atribuciones en el Distrito Federal.

3.1.2.3 ATRIBUCIONES DE LOS PODERES FEDERALES EN MATERIA DEL DISTRITO FEDERAL.

- 1) CONGRESO DE LA UNIÓN.** Las atribuciones del Congreso de la Unión en materia del Distrito Federal se encuentran previstas en el artículo 122, Apartado A de la CPEUM, mismo que a la letra prevé:

Artículo 122...

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;

II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;

III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;

IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; y

V. Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.

- 2) PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.** El titular del Poder Ejecutivo tiene las siguientes atribuciones en materia del Distrito Federal, mismas que se encuentran previstas en el artículo 122 Apartado B de la CPEUM.

Artículo 122...

B. Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;

II. Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la Ley;

IV. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal; y

V. Las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

3) **PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.** Por último, las atribuciones del Poder Judicial de la Federación en materia del Distrito Federal se enumeran de la siguiente manera:

- a. Artículo 99 fracción IV. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, resuelve las impugnaciones de los actos o resoluciones definitivas de las autoridades competentes para organizar y calificar los procedimientos electorales, siempre que resulten determinantes para el resultado final de las elecciones.
- b. Artículo 105 fracción I. El Poder Judicial de la Federación resuelve las controversias constitucionales en los que el Distrito Federal sea parte frente a la Federación, Estado o Municipio.
- c. Artículo 105 fracción II. El Poder Judicial Federal, conoce y resuelve las acciones de inconstitucionalidad donde el Distrito Federal se vea involucrado respecto la impugnación de normas de carácter general.¹

¹ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional. Editorial Porrúa. México. 2003. pp 438, 537-560.

3.1.2.4 ASAMBLEA LEGISLATIVA. ATRIBUCIONES.

A diferencia del Congreso de la Unión, sólo cuenta con facultades legislativas y administrativas, no así jurisdiccionales porque no conoce del juicio político.

- ❖ **Facultades Administrativas.** Se desarrollan por medio de decretos y comprenden tres materias: financiera, de iniciativa y de nombramiento.

- ❖ **Atribuciones Financieras.** Establecidas en el artículo 122 base primera fracción V incisos b) y c), así mismo, el artículo 122 constitucional, establece medidas a favor del Distrito federal como son:
 - Que las leyes federales no pueden limitar la facultad del Distrito Federal para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora.

 - Tampoco las que se refieran al cambio del valor de los inmuebles, incluyendo tasa adicionales, ni sobre los servicios públicos a su cargo. Se prohíben exenciones o subsidios y gravámenes fiscales especiales a favor de personas físicas y morales o de Instituciones Oficiales o privadas, sólo se permite que los bienes del dominio público de la Federación y del Distrito Federal puedan estar exentos de las contribuciones.

El mismo precepto hace aplicables al Distrito Federal las prohibiciones a los Estados previstas en los artículos 117 y 118, por ello el Distrito Federal no tiene:

- ❖ Facultades de iniciativa. Artículo 71, 122, base primera, fracción V.
- ❖ Facultades de nombramiento. Artículo 122, base cuarta, fracción II.
- ❖ Facultades legislativas. Artículo 122, base primera, fracción V.
- ❖ De Organización: a) y e)
- ❖ De materia tributaria b)

- ❖ De materia electoral: f)
- ❖ De materia de desarrollo y fomento económico: j)
- ❖ De justicia: h), i)
- ❖ De previsión social i)
- ❖ De servicios públicos: k)
- ❖ De iniciativa: ñ)

En resumen, una de las novedades de la reforma política de 1987, en lo que al Distrito Federal atañe, consiste en la creación de un Órgano Colegiado llamado Asamblea de Representantes, que no era un Órgano Legislativo, pues esta categoría la sigue conservando el Congreso de la Unión, por lo que todos los ordenamientos legales respectivos provienen de este cuerpo.

Sin embargo, la base cuarta de la fracción VI del artículo 73 Constitucional, en diferentes disposiciones confiere a la mencionada Asamblea de Representantes facultades que revelan el objetivo de dar participación a través de ella a la ciudadanía del Distrito Federal en importantes áreas de su gobierno administrativo.

Aunque la Asamblea aún no expresamente se le ha investido de facultades intrínsecas que entrañan la creación de verdaderas normas legales, aunque supeditados a las leyes que para el Distrito Federal emite el Congreso de la Unión.

Así, dicha Asamblea, puede dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno.

Con las reformas de 1993, referentes a la Reestructuración Constitucional del Distrito Federal, publicadas en el Diario oficial de la Federación el 25 de octubre del mismo año, se evidencia que la Asamblea de Representantes como Órgano Legislativo está sometida al Congreso de la Unión, ya que el Estatuto de Gobierno

que opera como Ley Fundamental para el Distrito Federal, debe ser respetado por los ordenamientos legales que dicha Asamblea expida.

En cierto modo, y en opinión el Profesor Emérito Ignacio Burgoa, se reitera la circunstancia de que el Congreso Federal sigue siendo como desde 1928, el Órgano Legislativo del Distrito Federal, lo que significa que con estas reformas, el Distrito Federal carece de autonomía legislativa que corresponde a los Estados de la República.²

Con la nueva estructura del Distrito Federal, derivada de la reforma política de 1996, se establece con claridad la competencia del Congreso, el Presidente, la Asamblea Legislativa y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, respecto al Distrito Federal.

3.1.2.5. ATRIBUCIONES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA EN MATERIA DE JUEGOS CON APUESTAS Y SORTEOS.

Para establecer las atribuciones de la Asamblea Legislativa en materia de **juegos con apuestas y sorteos**. Es necesario que se haga un análisis del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que, en lo que atañe a las materias legislativa y tributaria:

“**Artículo 122.** Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno esta a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

...

² BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Op.cit.* pp. 961– 967.

La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetara a las siguientes disposiciones:

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

- I. **Legislar en lo relativo al Distrito Federal**, con excepción de las materias **expresamente** conferidas a la Asamblea Legislativa;
- II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
- III. Legislar en materia de deuda publica del Distrito Federal;
- IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; y
- V. Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetara a las siguientes bases:

...

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

...

B) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, **aprobando** primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

...

G) **Legislar en materia de administración Pública Local**, su régimen interno y de procedimientos administrativos;

H) **Legislar en las materias civil y penal**; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensora de oficio, notariado y registro publico de la propiedad y de comercio;

I) **Normar la protección civil**; Justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social;

J) **Legislar** en materia de **planeación del desarrollo**; en **desarrollo urbano**, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;

K) **Regular** la prestación y la concesión de los servicios públicos; **legislar** sobre los **servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios**;

L) **Expedir normas** sobre **fomento económico y protección al empleo**; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII, del artículo 3o. De esta Constitución;

M) **Expedir la Ley Orgánica de los Tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal**, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos;

N) **Expedir la Ley orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal**;

Ñ) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; y

O) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.

Como se observa, el Constituyente fue muy preciso al establecer cuáles son las atribuciones en materia legislativa de la Asamblea, así, de manera expresa determinó cuales son las materias sobre las cuales, dicho Órgano tiene facultad para legislar.

En este sentido y por lo que hace a los **juegos con apuestas y sorteos**, el Constituyente sólo le da la facultad a la Asamblea Legislativa, para **aprobar** las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, no así para establecerlas, ya que es el Congreso de la Unión el órgano al que la Constitución le favorece dicha facultad.

En virtud de lo anterior, es dable afirmar que por lo que hace a la legislación de **juegos con apuestas y sorteos**, ésta materia queda reservada a la Federación, tal y como se desprende de los artículos 73 fracción X, 124 y el propio 122 de la Carta Magna.

Apoya lo anterior, el hecho de que el Legislador, le haya dado facultades de legislación a la Asamblea en diversas materias de forma expresa mediante la palabra "legislar", no así en materia tributaria, donde sólo le da la posibilidad de aprobarlas, lo que no es sinónimo de establecer; además la materia de juegos con apuestas y sorteos reafirma su naturaleza Federal al establecer que será el Congreso de la Unión el Órgano que legislara en materia del Distrito Federal a excepción de las materias que expresamente se ha reservado a la Asamblea Legislativa, en las cuales no se incluye la materia de **juegos con apuestas y sorteos**.

3.2. CONSECUENCIAS JURÍDICAS PARA EL CONTRIBUYENTE DERIVADAS DE LA TRASGRESIÓN A LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICAS DEL ARTÍCULO 167 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL.

El principio de legalidad tributaria que exige que el ente cuente con facultades legislativas sea el sujeto activo de la relación tributaria, ya que un tributo solo puede establecerse por medio de leyes, y si esta facultad para legislar en materia **de juego y sorteos** le fue concedida a la Federación, dentro de la cual va incluida la facultad de imponer tributos sobre esa materia, es obvio que solo ella puede expedir las leyes correspondientes.

El principio de legalidad exige la auto imposición por parte de los ciudadanos, lo que significa que dicho principio se agota cuando el Poder Legislativo, que representa a los propios ciudadanos, emite una ley estableciendo un tributo, por eso se dice que no hay tributo sin ley que lo establezca.

Es evidente que para establecer cualquier tributo, es necesario que un Órgano Legislativo tenga la facultad para emitir la ley impositiva correspondiente. En nuestro país el constituyente ha sido muy claro: “ El Congreso de la Unión tiene facultad para legislar en toda la República sobre **juegos con apuestas y sorteos**”

Dicho de otra manera, si en el todo se encuentra incluida la parte, entonces quien quiera imponer un tributo, tendrá que contar con facultades legislativas expresas.

En efecto, concediendo la Constitución la facultad exclusiva para legislar sobre la materia de **juegos con apuestas y sorteos**, es claro que dentro de dicha facultad va incluida la de imponer tributos sobre esa materia, toda vez que la facultad sólo puede realizarse mediante la función legislativa.

En otras palabras, si los impuestos deben establecerse sólo por medio de leyes y si solo la Federación puede legislar en materia de **juegos con apuestas y sorteos**, solo la propia Federación puede expedir leyes que impongan tributos sobre esa materia, por lo tanto, si los Estados pretendieran gravar los juegos con apuestas y sorteos, tendrían que legislar sobre esa materia, transgrediendo así, los artículos 73 fracción X y 124 de la Carta Magna.

En consecuencia, los Estados no han sido considerados por el Constituyente como órgano legislativo correspondiente para gravar los **juegos con apuestas y sorteos**.

Además, la fracción XXX del artículo 73 Constitucional establece un mandato expreso al Congreso de la Unión: "...para expedir, todas las leyes que sean necesarias a efecto de hacer efectivas las facultades anteriores...", es decir las facultades administrativas en materia del Distrito Federal, en materia de división territorial, en materia tributaria y presupuestaria, en materia de guerra y desde luego, las facultades legislativas.

Así mismo, la fracción IV del artículo 31 de la Constitución que establece la obligación de los mexicanos, contribuir para los gastos públicos de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, prevé claramente que todo tributo proviene de una ley, lo cual por otra parte esta acorde con el sistema representativo de gobierno, dado que desde los puntos de vista histórico y personal, la facultad del Poder Legislativo en su calidad de representante directo del pueblo, es la de imponer contribuciones.

Esto debe admitirse, si recordamos que el artículo 73 fracción VII de la Constitución, establece que el Congreso tiene la facultad para imponer las contribuciones necesarias para ejercer el presupuesto, de lo anterior se deduce que la potestad tributaria se ejerce únicamente mediante leyes, por eso el carácter de Ley de toda disposición impositiva no está en duda.

A diferencia de otras leyes (impuesto sobre nóminas ejemplo) la facultad de legislar sobre **juegos con apuestas y sorteos** no ha sido delegada, la primera se delegó por ley.

Así que, si solo puede imponerse tributo por medio ley y la facultad para expedir leyes sobre determinadas materias está reservada a la Federación, la conclusión de que sólo ésta puede imponerlos sobre esas materias es consecuencia lógica del axioma de que, donde la ley no distingue, nadie debe distinguir.

Adicionalmente, debe tenerse presente que la facultad de la Federación para legislar en determinadas materias no es una disposición arbitraria de la Constitución, sino una medida fundada en la consideración de que el Constituyente quiso que esas actividades o funciones, por su naturaleza, se regularan por la Federación, en esa virtud y por cuanto la imposición ejerce influencia indiscutible en las actividades sobre las que recae, resulta claro que para lograr el propósito de que fuera la Federación quien las regule, se requiere, que sea ella misma quien pueda establecer los impuestos respectivos.

Además, en un régimen como el nuestro, de jurisdicciones divididas, los distintos poderes de la Federación y los Estados, tienen la facultad de legislar sobre determinadas materias de acuerdo con atribución que de ellas haya hecho la Constitución y legislar sobre una materia o actividad incluye necesariamente el derecho de fijar los requisitos necesarios para el ejercicio de esa actividad, así como la enumeración del régimen legal respectivo, en consecuencia, si una autoridad distinta al Congreso de la Unión, impone a una persona, requisito u obligación que no se encuentre en la legislación federal de la materia, es indudable que invade la esfera reservada de las facultades de la Federación.

De esta forma, un impuesto que grave, bien sea la organización o el producto de **juegos con apuestas, rifas o sorteos**, no puede decretarse más que por la única

autoridad que está facultada, para legislar sobre es materia, es decir, la autoridad federal.

Así también y resolviendo el problema de si los **juegos con apuestas y sorteos** son una facultad concurrente o reservada, hemos de tener presente que la competencia o facultad exclusiva es aquella que esta atribuida por la norma constitucional a un solo Órgano o Ente Público con exclusión de los demás, ahora bien, para calificar una competencia como exclusiva, debe tenerse presente que el ente que la ostenta dispone totalmente de la materia de que se trate, pudiendo ejercer sobre ella, todo tipo de facultades legislativas o ejecutivas. Fuera de la formula señalada, cuando dos entes ostentan una competencia de idéntica naturaleza sobre una misma materia, las materias han de calificarse como compartidas o concurrentes; tal concurrencia puede ordenarse de tal manera que el tratamiento normativo de una materia se reparta indiscriminadamente entre dos entes ó estableciéndose que sólo uno de ellos puede legislar cuando no lo haga el otro, de manera que la materia se reparta distinguiendo entre las bases o principios fundamentales de su ordenamiento y desarrollo legislativo de la misma

La competencia deja de ser exclusiva cuando dos o más entes distintos comparten potestades en la misma materia, en estos supuestos la materia pasa a ser compartida.

A juicio del Ministro Genaro David Góngora Pimentel, se está en presencia de facultades exclusivas de la Federación, en marco de la Constitución, en los siguientes supuestos:

“Primero. Cuando se atribuye la materia en bloque a la Federación, sin distinguir por tanto las diversas facultades que ésta puede asumir sobre aquella; por ejemplo, el artículo 131, primer párrafo constitucional, establece: “Es facultad privativa de la Federación, gravar mercancías que se importen o exporten o que pasen de transito por el territorio

nacional, así como para reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia...”. En este caso, corresponde a la Federación, con todo tipo de facultades sobre la materia, sean de índole legislativa, ejecutiva o reglamentaria.

Segundo. Cuando se atribuye a la Federación, no la materia en bloque, sino un determinado factor de la misma, por ejemplo: gasolina, energía eléctrica, etc. Sobre éstos sectores o aspectos materiales, la Federación detenta también competencias exclusivas de legislación, reglamentación y gestión.

Tercero. Cuando se atribuye a la Federación un determinado tipo de potestades sobre una materia, como la legislación sobre la misma. Así por ejemplo, cuando la fracción X del artículo 73 constitucional, señala que el Congreso de la Unión tiene facultad para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, industria cinematográfica, comercio, etc, en éstos casos la Federación posee competencia exclusiva de la legislación sobre la materia en cuestión.

Fuera de estos tres supuestos, no estaremos en presencia de facultades exclusivas, sino compartidas o concurrentes; así sucede por ejemplo; cuando la materia se atribuye a la Federación pero también se atribuye de manera concurrente a los Estados, como es el caso del último párrafo del artículo 117 constitucional: El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo”³

³ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Distribución Competencial para Decretar Impuestos. SCJN. México. 1999. p. 33

Otro caso, es cuando se le atribuye a la Federación la legislación básica, pudiendo corresponder a los Estados y Municipios la legislación de su desarrollo. Hay que incluir aquí a aquellos casos en que se habla de bases o principios, por ejemplo; el segundo párrafo de la fracción VIII, del artículo 115 de la Constitución Política, que señala: “ Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados, con base en lo dispuesto por el artículo 123 constitucional”, leyes que según fracción X del artículo 73 de la Carta Magna, deben ser expedidas por el Congreso de la Unión.

Basándose en esto, ¿qué tipo de competencia es la establecida en la fracción X del artículo 73 constitucional que dispone que el Congreso legisle en toda la República sobre **juegos con apuestas y sorteos**? ; la pregunta se contesta así: se trata de una competencia exclusiva de la Federación, pues la norma constitucional la atribuye a un solo órgano, disponiendo totalmente la Federación de la materia y ejercicio sobre ella todo tipo de potestades, tanto legislativas como ejecutivas.

De acuerdo con esto último, las facultades concurrentes deben estar expresamente establecidas en la Constitución, caso que no sucede en la materia de **juegos con apuestas y sorteos**.

Negar que al quedar reservada a la Federación la facultad de legislación en materia de **juegos con apuestas y sorteos**, que también se le está reservando la facultad de imponer tributo sobre esa materia; se traduciría a una flagrante violación al principio de legalidad, ya que el artículo 73 fracción X determinó expresamente el sujeto activo, titular de la potestad legislativa, sin que por una interpretación elástica y liberal se pudiera transformar esta materia en concurrente; además, aceptar lo contrario, estaría dando a los Estados facultades que el texto constitucional reserva al Congreso Federal.

Además se estarían omitiendo las facultades implícitas contenidas en la fracción XXX del mismo artículo 73, que instituye que el Congreso debe establecer las leyes que sean necesarias para hacer efectivas las facultades establecidas en las fracciones anteriores.

Asimismo, no se debe perder de vista que la Ley Federal de juegos y sorteos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1947 en sus artículos 3 y 10 establecen que:

“ARTICULO 3.- Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, la reglamentación, autorización, control y vigilancia de los juegos cuando en ellos medien apuestas de cualquier clase; así como de los sorteos, con excepción del de la Lotería Nacional, que se regirá por su propia ley.

ARTÍCULO 10.-Todas las autoridades federales, las locales y la fuerza pública cooperarán con la Secretaría de Gobernación para hacer cumplir las determinaciones que ésta dicte de acuerdo con esta Ley”

Además de que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 27 fracción XXI establece que a la Secretaría de Gobernación corresponde regular, autorizar y vigilar **el juego, las apuestas, las loterías y rifas**, en los términos de las leyes relativas.

Asumir un criterio distinto al que prevé la Carta Magna en relación con los **juegos con apuestas y sorteos** traería graves consecuencias como son:

Primero. Si los Estados pudieran legislar en materia de **juegos con apuestas y sorteos**, quedarían autorizados para autorizar el establecimiento de casinos, loterías y otros establecimientos donde se practique el juego o las apuestas y esto está prohibido por el artículo 1º de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

Segundo. Desaparecería la interpretación que la teoría general de las contribuciones ha establecido del principio de legalidad que exige que el ente público que cuente con facultades legislativas, sea el sujeto activo de la relación tributaria.

Tercero. Se provocarán a la larga conflictos, porque la Federación, en controversia constitucional, imputará las leyes locales que invadan su esfera exigiendo respeto a las facultades exclusivas.

No obstante lo manifestado, se debe de tomar en consideración lo que se entiende por Facultad exclusiva en la Constitución; para ello, deben distinguirse varios conceptos que se confunden al analizar el tema.

En efecto, hay que separar los conceptos de materia, facultad y competencia. El último de los conceptos mencionados, engloba los dos primeros, ya que si entendemos competencia desde un punto de vista singularizada, la titularidad de una potestad o función pública sobre una materia por un determinado ente público, de ella derivan los diferentes elementos que la integran: estos elementos son:

- a) El sujeto o titular.
- b) El Objeto
- c) El contenido de la competencia.

El sujeto o titular es el ente público que detenta la competencia, insita la pertenencia a un determinado sujeto, de modo que no existen las competencias sin estar relacionadas a un sujeto determinado.

La materia constituye el objeto de la norma jurídica de que se trate, es decir, la cuestión o el asunto regulado, además, la materia está en la base y sirve de apoyo para la construcción del concepto de competencia. Pero la materia no se identifica con la competencia, sino que sólo es uno de sus elementos integradores, a pesar

de ello a menudo se confunden ambos conceptos en el lenguaje jurídico corriente, esto puede ser debido a que se está atribuyendo toda la materia en bloque, es decir, todas las facultades sobre una materia un determinado ente público.

Así, cuando la Constitución establece que el Congreso de la Unión tiene competencia exclusiva para legislar sobre hidrocarburos (artículo 73 fracción X) hay que entender que a ese ente le corresponden todas las facultades o potestades legislativas en esa materia; con ello legamos al tercer elemento del concepto competencia, el contenido.

Como se ha señalado, “el contenido siempre está constituido por determinadas facultades o potestades que recaen sobre el objeto de la competencia, es decir, la materia. El contenido de la competencia son siempre determinados poderes que sobre una materia detenta el titular de aquélla.

Éstos poderes o facultades, tampoco se identifican por completo con la competencia, porque éste es un concepto más amplio, que engloba a la materia, los poderes o facultades sobre ésta, y a la titularidad de aquellos por un ente público; sin embargo, a veces se utilizan ambos términos (competencia y facultad) como sinónimos en el lenguaje jurídico corriente y así se habla a veces de la competencia funcional de un ente, refiriéndose al conjunto de funciones que puede y debe desempeñar el titular. Dicha utilización no parece incorrecta pero siempre que se tenga presente que la competencia, presupone asimismo una materia sin la cual es inconcebible su existencia y de ahí que junto a la competencia funcional se distinga también la competencia material, en cuanto ámbito de materias sobre la cual puede actuar el titular.

Los poderes o las funciones que un ente público puede detentar sobre una materia, son de muy variados tipos, pero para reconducirlos al sistema constitucional de distribución de competencias conviene destacar aquella

clasificación que distingue entre facultades (o potestades) legislativas, facultades reglamentarias y facultades ejecutivas o de gestión.

Hechas las aclaraciones anteriores, ¿qué significado debe atribuírsele al artículo 124 constitucional? Primeramente debe estimarse que dicha norma fue creada por el Constituyente para evitar conflictos, ya que entre mayor sea el número de supuestos o materias a las que se le otorga la calificación de exclusiva, los entes públicos conocerán de mejor manera su propia área de acción, siendo más escasos los conflictos competenciales entre ellos.

El artículo 124 envuelve una norma de exclusión, toda vez que ordena que las competencias o facultades que no tengan calificativo de federales sean estatales; asimismo establece una reserva de dos grados.

El primer grado se forma por las facultades que expresamente se conceden a la Federación, esto exige examinar la Constitución, a fin de determinar el área en la que la Federación tiene el predominio en el ejercicio de las facultades conferidas. En cambio, el segundo grado se constituye a partir de lo que para la Constitución no es Federal, ya que entonces la materia se reserva expresamente a favor de los Estados.

La exclusión y el contenido del segundo grado, nos determina lo que es estatal, en una palabra, es estatal lo que no es federal. Dicho lo anterior y para llegar al significado del artículo 124 de la Constitución, debe destacarse lo siguiente:

El artículo 124 se refiere a "facultades", de manera que solo basta examinar la Constitución para conocer cuales son las facultades que constitucionalmente quedan reservadas a la Federación, es decir, facultades que la norma constitucional atribuye al ente público Federación con exclusión de cualquier otro órgano para aplicar la norma de exclusión y el primer grado referido con anterioridad.

Se trata de una tarea de búsqueda en la Constitución de lo que para ésta es materia reservada a la Federación.”⁴ Así encontramos varias normas que reservan de manera exclusiva a la Federación determinadas materias:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. Expedir el bando solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de presidente electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los Tratados Internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión;

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

X. Dirigir la política exterior y celebrar Tratados Internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observara los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Distribución Competencial para Decretar Impuestos. *Op. Cit.* pp. 34-36

Artículo 104. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

II. De todas las controversias que versen sobre Derecho Marítimo;

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre:

- a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- b) La Federación y un municipio;
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
- d) Un Estado y otro;
- e) Un Estado y el Distrito Federal;
- f) El Distrito Federal y un municipio;
- g) Dos municipios de diversos Estados;
- h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y
- k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema

Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

Artículo 122 ...

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

- I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;
- II. Expedir el estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
- III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;

Artículo 130...

Corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas. La ley reglamentaria respectiva, que será de orden público, desarrollará y concretará las disposiciones siguientes...

Artículo 131. Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

Como se ve, la Constitución se ocupa de establecer determinadas competencias o materias exclusivas a los Órganos Federales. Éste es el primer grado, o sea lo que es Federal, asimismo es la primera parte de la regla de exclusión, es decir, lo que no puede ser estatal.

Ahora bien, ocupándonos al artículo 73 constitucional, encontramos que se trata de una norma que reserva de manera exclusiva a la Federación determinadas facultades sobre distintas materias. Concretamente, la Constitución establece un catálogo de materias para que el Congreso de la Unión sea el Órgano que en forma exclusiva actúe sobre ellas.

En efecto, el encabezado del artículo 73 constitucional es demasiado elocuente para no admitir lo anterior al establecer: “El Congreso tiene facultad”; ahora bien intentando clasificar las distintas competencias o facultades que otorga de manera exclusiva al Congreso de la Unión el artículo 73, podemos distinguir las siguientes:

- ❖ Facultades en materia de división territorial. Fracciones I, III, IV y V.
- ❖ Facultades en materia tributaria y presupuestaria. Fracción VII.
- ❖ Facultades en materia de guerra. Fracción XII.
- ❖ Facultades administrativas. Fracción XI.
- ❖ Facultades legislativas. Fracciones X, XIII, XVI, XVII, XX, XXIII, XIV, XXIX y XXX.

Entre estas ultimas destacan las contenidas en la fracción X que establece:

Artículo 73. El Congreso tiene Facultad:

...

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123; ...

Pues bien, la fracción X establece una facultad exclusiva de la Federación; la de legislar en determinadas materias, esto significa entonces, que la Constitución fija el primer grado del artículo 124, es decir, establece lo que es materia Federal.

Así mismo el artículo 73 fracción X, fija la primera parte de la regla de exclusión, es decir, una porción de lo que exclusivamente es Federal.

Ahora bien, el artículo 124 no distingue entre tipos o clases de facultades, sino habla de facultades como género. Esto implica que están, además de las señaladas en otras normas constitucionales incluidas todas las facultades contenidas en el artículo 73 constitucional, es decir, las administrativas, tributarias y presupuestarias, en materia de división territorial, en relación con el Distrito Federal, en materia de guerra y obviamente las legislativas.

Eso quiere decir entonces, que la fracción X del artículo 73 de la Constitución reservó al Congreso de la Unión una facultad exclusiva: la de legislar en materia de **juegos con apuestas y sorteos**.

Por tanto, esta facultad no corresponde a los Estados y en consecuencia la regla de exclusión y primer grado que derivan del artículo 124 deben surtir efectos plenos, es decir, debe excluirse la materia de **juegos con apuestas y sorteos** de la competencia estatal ya que dicha materia está reservada a la Federación.

Tan es así que la Ley Federal de **juegos con apuestas y sorteos**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1947 en sus artículos 3 y 10 reserva al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, la reglamentación, autorización, control y vigilancia de los juegos cuando en ellos medien apuestas de cualquier clase; así como de los sorteos, con excepción del de la Lotería Nacional, asimismo el segundo de los numerales citados obliga a toda autoridad a coadyuvar con la Secretaría de Gobernación para hacer cumplir las determinaciones establecidas en la Ley de referencia.

Además de que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 27 fracción XXI establece que a la Secretaría de Gobernación corresponde regular, autorizar y vigilar **el juego, las apuestas, las loterías y rifas**, en los términos de las leyes relativas.

Por último, los artículos 162 a 164 de la Ley del Impuesto sobre la renta, ya gravan la celebración de **juegos con apuestas, sorteos y loterías**; por lo tanto no debe soslayarse que ésta materia ya está regulada por leyes y autoridades federales; esto es, con apoyo precisamente en las facultades que sobre la materia otorga la fracción X del artículo 73 constitucional, que es el Congreso de la Unión quien ha expedido normas y controles federales sobre la materia.

De acuerdo con lo anterior, queda claro que el artículo 124 constitucional, establece un régimen de facultades expresas, es decir, en tratándose de cualesquiera de los diversos tipos de facultades a que se ha hecho referencia ya facultades expresas, implícitas, coincidentes o bien facultades coexistentes, deben estar establecidas en la Constitución para que puedan ejercerse.

Por lo expuesto, el artículo 124 constitucional resuelve por sí solo el problema que se trata, ya que, en la fracción X del artículo 73 de la CPEUM, se concede expresamente una facultad a la Federación, lo que significa que no se entiende reservada a los Estados; además el texto de los artículos 73 fracción X y 124 de la CPEUM son extraordinariamente claros, de manera que cuando el alcance y sentido de una norma jurídica es claro, no hay razón jurídica para intentar cambiarlo por medio de meras interpretaciones integradoras, pues significaría dejar la puerta abierta a crear figuras que el Constituyente no estableció, sembrando inseguridad jurídica y facilitando el camino para que la Constitución quede total o parcialmente incumplida.

El razonamiento de que la fracción X del artículo 73 de la Constitución sólo se refiere a aspectos generales sin incluir la materia tributaria pues solo así cobra sentido que más adelante en la fracción XXIX estableciera un régimen fiscal especial a favor del erario federal, no tiene apoyo lógico-jurídico, pues así tampoco tendría sentido que la fracción XXIX, inciso 1º del artículo 73 constitucional, reservó expresamente a la Federación, la facultad de establecer contribuciones sobre comercio exterior, el artículo 131 primer párrafo de la CPEUM reitera que es “Facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten.. “, asimismo tampoco tendría sentido que el artículo 117 constitucional en sus fracciones IV, V, VI y VII, prohíba a los Estados gravar, directa o indirectamente la entrada o salida de su territorio de mercancías nacionales o extranjeras.

Así, la fracción XXIX del artículo 73 de la CPEUM no es un simple catálogo de contribuciones que puede imponer el Congreso de la Unión, sino que, de ese listado de contribuciones especiales, en su rendimiento se debe dar participación a las Entidades Federadas, en la proporción que la Ley Federal secundaria determine, según el párrafo in fine de la de la fracción XXIX del artículo 73 de la CPEUM que establece: “Las entidades Federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales en la proporción que la Ley Federal secundaria determine. Las Legislaturas locales fijaran el porcentaje correspondiente a los Municipios”

En este mismo sentido, puede sostenerse también que la potestad reformadora, en las fracciones X y XXIX del artículo 73 constitucional, estableció dos limitantes a la facultad tributaria de las Entidades Federativas, una de manera absoluta y otra de manera particular, esto es, en las materias contenidas en la fracción X, entre las que se encuentran la de **juegos con apuestas y sorteos**, se establece la facultad de la Federación para legislar en lo absoluto, de manera que, cualquier aspecto que tenga que abordarse por medio de leyes, únicamente lo podrá

realizar el Congreso de la Unión y en las materias contenidas en la fracción XXIX se establece una limitante de manera particular por cuanto a la materia tributaria.

En efecto, el principio de legalidad exige la auto imposición por parte de los ciudadanos, lo que significa que dicho principio se agota cuando el Poder Legislativo, que representa a los propios ciudadanos, emite una ley estableciendo un tributo. Así no hay tributo sin ley que lo establezca, según se desprende del artículo 31 fracción IV, de la Constitución Federal que prevé la obligación de los mexicanos de contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de manera proporcional y equitativa.

Esto significa en principio que toda contribución debe emanar de una ley y por otra parte que para establecer cualquier tributo es necesario que el Órgano Legislativo tenga la facultad para emitir la ley impositiva correspondiente. En nuestro país el Constituyente ha sido muy claro: “El Congreso tiene facultad... para legislar en toda la República... **sobre juegos con apuestas y sorteos...**” como se ve, si solo puede imponerse un tributo por medio de leyes, es evidente que para establecerlo debe tenerse facultad legislativa, entonces el Órgano Legislativo competente para imponer tributos sobre la celebración y premios obtenidos por rifas y sorteos, es la Federación.

En efecto, concediendo la Constitución la facultad exclusiva para legislar sobre la **materia de juegos con apuestas y sorteos** al Congreso de la Unión, es claro que dentro de dicha facultad va incluida la de establecer tributos, toda vez que esta facultad sólo puede realizarse a través de la función legislativa y dentro de las facultades de la Asamblea Legislativa no se encuentra esta función sobre la materia.

En otras palabras, si los impuestos deben establecerse solo por medio de leyes y si sólo la Federación puede legislar **sobre juegos con apuestas y sorteos**, sólo la Federación puede expedir leyes que impongan tributos sobre esa materia, por

tanto al gravar el Distrito Federal **los juegos con apuestas y sorteos**, realizando para ello una función legislativa, está violando con ello la fracción X del artículo 73 de la Carta Magna.

En efecto, en la especie, debe tenerse en cuenta la fracción XXX del propio artículo 73, ya que el Constituyente estableció un mandato expreso al Congreso de la Unión: “expedir todas las leyes que sean necesarias a efecto de hacer efectivas las facultades anteriores”, es decir, las facultades administrativas en materia del Distrito Federa, en materia de división territorial, en materia tributaria y presupuestaria, en materia de guerra y desde luego las facultades legislativas.

Es decir, el Constituyente quiso protegerle a la Federación las facultades del artículo 73 de la CPEUM, creando una norma vinculante para el Congreso de la Unión, a fin de que no se deslegalicen dichas materias por parte de la Federación, sino que ésta busque hacerlas efectivas, pues para ello le fueron conferidas.

En todo caso, si no quisiera el Constituyente que fueran federales las materias contenidas en le artículo 73 fracción X de la CPEUM ¿acaso tendría sentido que el Constituyente protegiera tales facultades?

En este tenor, debemos recordar que en el Derecho tributario, el principio de seguridad jurídica, asume un alto grado de intensidad y desarrollo, ya que el tributo es uno de los instrumentos de mayor intervención directa en el ámbito de la libertad y propiedad de los particulares. Razón suficiente para que éstos exijan al Estado que sus situaciones jurídicas tributarias se encuentren previstas de tal forma que puedan tener una expectativa precisa tanto de los derechos y deberes que genera la ley, como de las obligaciones que les corresponden en su calidad de contribuyente.

La garantía de seguridad jurídica se puede definir como “ el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos, o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el *summum* de sus derechos subjetivos”⁵

De lo anterior se deduce que existe una relación estrecha entre este principio y el de legalidad, ya que, en primera instancia, éste “necesita legitimarse instaurando un orden seguro y establecido que permita a todos saber a qué atenerse y se delimiten con precisión las esferas de lo lícito y obligatorio en el obrar humano social”⁶ la idea de certeza es una exigencia primaria del principio de seguridad jurídica, pues se traduce prácticamente en la posibilidad conferida al contribuyente de conocer sus obligaciones tributarias con base directa y exclusiva en la ley, una ley, en materia de juegos con apuestas y sorteos que deviene inconstitucional al carecer la Asamblea Legislativa de la facultad de legislar sobre dicha materia la quedar puntado que se trata de una facultad reservada al Congreso de la Unión.

⁵ LEGAZ Y LECAMBRA. Filosofía del Derecho. Bosch Ediciones. Barcelona. 1963. p. 583.

⁶ PEREZ AYALA. Las fuentes del Derecho Tributario y el principio de legalidad. RDFHP. Núm. 122, 1976. p. 389.

3.3. CONSECUENCIAS ECONÓMICAS PARA LA HACIENDA PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL DERIVADAS DE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD POR EL ARTÍCULO 167 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL.

Como ha quedado establecido, la Asamblea Legislativa no tiene facultades para imponer impuestos en materia de **loterías, rifas, sorteos y concursos**. De ésta forma, los artículos referentes en el Código Financiero del Distrito Federal, violan los principios de legalidad y seguridad jurídica que todo impuesto debe contener.

Como resultado de lo anterior, los contribuyentes han acudido a los Tribunales Administrativos Federales en busca del Amparo y Protección de la Justicia Federal en contra del impuesto local en cita.

Han sido variados los casos en los que, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido que pronunciarse a favor de las facultades contenidas en la fracción X del artículo 73, tal es el caso Administradora Mexicana de Hipódromo, S.A. de C.V., o de Enseñanza e Investigación A.C. en el Estado de Guerrero respecto de los artículos 27 a 34 de la Ley número 513 de Hacienda, en ambos el máximo Tribunal reconoce la trasgresión de las legislaturas locales al gravar las actividades relacionadas con el **juego con apuestas y sorteos** a los que podemos incluir las **rifas y concursos**.

De esta manera, es dable abordar la problemática que para las legislaturas locales significaría dejar de gravar este impuesto, para lo cual es necesario analizar también el régimen federal adoptado en México pues es en parte éste mismo ha limitado las facultades impositivas a los Estados.

Así, es menester recordar que las decisiones sobre el sistema federal que el pueblo tomó en 1856-7 no fueron tema de debate en el Constituyente de 1917.

En el Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857 que Venustiano Carranza presentó al Congreso de Querétar, destacaba la simulación del régimen federal cuando aseguraba: "Igualmente, ha sido hasta hoy una promesa vana el precepto que consagra la Federación de los Estados que forman la República Mexicana, estableciendo que ellos deben ser libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, ya que la historia del país demuestra que, por regla general y salvo raras ocasiones, esa soberanía no ha sido más que nominal, porque ha sido el Poder Central el que siempre ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada Estado a ser los instrumentos ejecutores de las ordenes emanadas de aquél."⁷

Para el Constituyente de 1917, el sistema de Gobierno Federal estaba asociado con el triunfo del partido liberal, si bien no compartían con ellos el liberalismo económico que se ejerció en la segunda mitad del siglo XIX; el federalismo era la bandera de los progresistas, como la idea centralista lo era de los retrógrados.

Por ello, el Artículo 40 del proyecto se convirtió con el mismo número en el actual texto constitucional, con el siguiente texto: ***es voluntad del pueblo constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.***

A este respecto Carpizo afirma que "la tesis que asienta nuestro precepto constitucional es la teoría de Tocqueville, es la tesis de la co-soberanía: que tanto la Federación como los Estados miembros son soberanos." La explicación de Carpizo es que la Constitución de 1857 tuvo inspiración en las ideas del francés, y que el Constituyente de 1917, por tradición, no tocó dicho precepto.⁸ Sin entrar a debate sobre este tema, se considera que existe una contradicción entre el

⁷ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Op.cit.* p. 747.

⁸ CARPIZO, Jorge. *Op.cit.* p. 228.

Artículo 40 Constitucional con el 39 del mismo ordenamiento, pues este último establece que la soberanía reside en el pueblo,⁹ contradicción se resuelve con el texto del Artículo 41 Constitucional, donde se establece que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión y por los Estados.

Para Burgoa, la ‘soberanía y libertad’ de los Estados se traduce, desde el punto de vista jurídico constitucional, en autonomía, ejercitable en el terreno político y el gubernativo dentro de la demarcación establecida por la Ley Suprema. La autonomía se extiende a las materias democrática, constitucional, legislativa, administrativa y judicial.¹⁰ Esta interpretación parece ser más realista y pragmática, pues la letra del artículo 40 es muy radical al plantear la soberanía de los Estados, que en estricto sentido permitiría la secesión del pacto federal.

Tena, al igual que Burgoa, comenta lo poco afortunado del término “soberanos” con que el Artículo 40 Constitucional define a los estados miembros de la federación, pues de acuerdo con el Artículo 39 la soberanía reside en el pueblo. Los estados no tienen sino una potestad relativa, por acotada, de autodeterminación, que se denomina autonomía.¹¹

En el artículo 41 quedó consignado el principio de que el pueblo de los Estados, en cuanto a sus regímenes interiores, ejerce su soberanía por conducto de sus poderes locales, en los términos establecidos por sus constituciones particulares,

⁹ Para Sánchez Bringas, el Artículo 39, al establecer que “...la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo” a lo que en realidad se refiere es a la autodeterminación normativa. “Sólo a través de esa cualidad del Estado es posible hacer efectivas otras determinaciones constitucionales como la titularidad a favor de la Nación de los recursos naturales y su aprovechamiento, la defensa de la independencia política y el aseguramiento de la independencia económica [...] En ejercicio de su autodeterminación normativa, el Estado mexicano se resolvió por la forma federal. En consecuencia, su orden normativo se compone de tres instancias parciales en las que se producen normas generales: la constituyente, la constituida de la Federación y la constituida de las entidades federativas. Las normas que se producen en las dos primeras instancias se aplican en todo el territorio nacional; las de la tercera, en el de cada entidad federativa.” *Op.cit.* pp. 291, 323-324.

¹⁰ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Op.cit.* p. 450.

¹¹ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Op.cit.* p. 19.

las que en ningún caso podrían contravenir las estipulaciones de la Constitución Federal. El Artículo 49 consagró la división de Supremo Poder de la Federación en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En el Artículo 50 se estableció el sistema bicameral, que depositó el Poder Legislativo de la Federación en dos Cámaras: una de diputados y la otra de senadores, esta última estaría integrada, según los términos del Artículo 56, por dos representantes por cada Estado, haciendo intervenir en la declaratoria de elección de éstos a la Legislatura de cada Estado.

El artículo 73, en sus fracciones VII, XXIX y XXX de la CPEUM, abrió la posibilidad para imponer contribuciones federales en prácticamente cualquier fuente de ingreso o de riqueza, al establecer como facultades del Congreso la de imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto; al relacionar las contribuciones federales, que en diversas reformas incorporaron cada vez más potestades tributarias a la fracción XXIX;¹² y al facultar al propio Congreso para expedir las leyes que fueran necesarias para hacer efectivas todas las atribuciones concedidas en el propio Artículo 73 de la CPEUM.

En otro artículo, el 115, se estipuló que los Estados adoptarían para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, regido por un ayuntamiento de elección popular directa que administraría libremente su hacienda, e investido de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

¹² A la fecha, el Artículo 73 ha sido reformado en 45 ocasiones. Desde el punto de vista de ampliación de las competencias de la Federación para legislar sobre determinadas actividades, previstas en la fracción X del Artículo 73, destacan la inclusión de la energía eléctrica en 1934, los hidrocarburos en 1942, y los juegos, apuestas y sorteos en 1947. A la postre, la competencia para legislar se tradujo en potestad para imponer y recabar contribuciones sobre dichas actividades. Adicionalmente, en 1949 se adicionó a la fracción XXIX la atribución del Congreso para establecer contribuciones especiales sobre producción y consumo de cerveza, industria que ya desde entonces generaba importantes recursos fiscales.

Si bien el espíritu de los artículos 40 y 115 constitucionales buscaron darle un impulso a los gobiernos estatales y municipales, al otorgarles a los primeros “libertad y soberanía” y a los segundos “libertad y personalidad jurídica” como una manera impulsar el federalismo, la falta de democracia política del régimen revolucionario llevó a que el ejercicio del poder terminara por ser más centralista que cualquiera de los que México había tenido desde el siglo XVI. Al igual que Carpizo, Lorenzo Meyer asegura que “La novedosa existencia de un partido de Estado –el PNR, PRM, PRI- dio al Presidente enormes poderes meta-constitucionales y anticonstitucionales, al punto que México, en los hechos, funcionó como una república autoritaria y centralista.”¹³

Los Artículos 117 y 118 establecieron las prohibiciones absolutas y relativas para los estados; en el Artículo 121 se introdujo la cláusula estadounidense de “full faith and credit”, fundamental para la seguridad jurídica de cualquier operación civil y mercantil, y para la integración económica de las Entidades Federativas. Por otra parte, en el Artículo 122 se estableció el deber de los Poderes de la Unión de prestar protección a los Estados, a petición de su Legislatura o de su Gobierno, en los casos de su sublevación o trastorno interior.¹⁴

Además, en el Artículo 124 se fijó categóricamente que las facultades no concedidas expresamente por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados. Se ha afirmado que este texto fue una adopción extra lógica de la enmienda décima a la Constitución estadounidense, y ha generado diferencias en su interpretación respecto a la concurrencia o no de facultades entre los órdenes de Gobierno Federal y Estatal, así como sobre su diferenciación jerárquica; es decir, sobre la supremacía de la ley federal sobre las leyes estatales.¹⁵ Por fortuna, el Artículo 133 estableció con claridad la obligación

¹³ MEYER, Lorenzo. *Diario Reforma*. 8 de abril del 2004.

¹⁴ El texto de este Artículo, conocido como “Cláusula de Garantía Federal”, fue incorporado como primer párrafo del Artículo 119 constitucional, mediante reforma publicada el 25 de octubre de 1993.

¹⁵ La redacción de este artículo ha generado diferencias en su interpretación. Para Mario de la Cueva, (citado por CARPIZO Jorge., Estudios Constitucionales. Sexta Edición. Editorial Porrúa. México. 1998. p. 98) y

de los jueces de cada estado de arreglarse a la Constitución, leyes y tratados emanados de aquélla, a pesar de las disposiciones en contrario que pudiera haber en las constituciones o leyes de los estados. De esta manera, la Constitución afirmó la supremacía de las leyes federales sobre las leyes estatales.

Finalmente, el Constituyente de 1917 estableció como requisito para reformar la Constitución, la aprobación de las reformas o adiciones por al menos dos terceras partes del Congreso y de las legislaturas de los Estados. Con esto se logró una amplia participación de las Entidades Federativas en la constitución y destino del Pacto Federal plasmado en la Ley Suprema, pues además de participar directamente en el proceso de reformas a través de las legislaturas locales, lo harían a través del Senado de la República; a este respecto conviene señalar que hasta el año de 1964 las legislaturas de los Estados calificaban la elección de senadores, con lo que se destacaba la representación de los Estados en el Congreso de la Unión a través de la Cámara de Senadores. El espíritu y función federalista del Senado empezó a diluirse con las reformas que afectaron al sistema político mexicano entre 1977 y 1996; en particular la incorporación de 32 senadores elegidos según el principio de representación proporcional, que representan ya no entidades federativas, sino partidos políticos.

Cossío Díaz, J. R. (COSSÍO DÍAZ, J. R. Los Órganos del Senado de la República. Senado de la República-ITAM-Editorial Porrúa. México. 2003, p. 37.), no existen facultades concurrentes entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales, ya que el enfrentamiento entre la legislación federal y estatal es un problema de competencia entre dichos dos tipos de autoridades; luego entonces, nunca el derecho federal quiebra al local. Burgoa en cambio, afirma que "...no es verdad que no exista supremacía del derecho federal sobre el local, ya que la legislación de cualquier entidad federativa, expedida respecto de alguna materia encuadrada dentro de la esfera competencial de su legislatura correspondiente, puede contrariar alguna ley federal, sin que esta contrariedad provenga necesariamente de falta de competencia. En otras palabras, puede existir oposición entre una ley local y un ordenamiento federal no por la incompetencia del órgano legislativo, sino porque, al regular su respectiva materia, contengan ambas disposiciones incompatibles, debiendo obviamente prevalecer las federales." (Burgoa, I., *Op. cit.* p. 463). Este argumento parece mejor razonado, además de tener innegables ventajas prácticas, pues sería difícil asegurar la prevaencia de una federación sin la supremacía de las leyes federales sobre las locales.

Atendiendo a lo anterior y en relación la materia de **juegos con apuestas y sorteos**, en el Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de diciembre de 1947 por acuerdo de las legislaturas de los Estados y del Gobierno Federal se incluye en la fracción X del artículo 73 Constitucional la materia en cita, lo cual data que fue voluntad de las legislaturas locales que fuera el Congreso Federal quien legislara sobre la misma, incluyendo la parte relativa a la imposición de impuestos derivado del principio de que todo tributo debe contenerse un ley y quien tiene la facultad legislativa desde entonces ha sido el Congreso de la Unión.

En virtud de lo anterior, es dable concluir, que el perjuicio económico de las legislaturas al carecer de facultades para legislar sobre **los juegos con apuestas y sorteos** es consecuencia de la inobservancia de los antecedentes histórico-jurídicos de la materia objeto de análisis, pues en ésta materia fueron las mismas legislaturas las que renunciaron a ella para reservarla a la Federación.

CAPITULO IV. REFORMAS QUE SE PROPONEN.

Para dar continuidad al sistema federal establecido en México, por virtud del cual se tuvo a bien dejar en manos del Congreso Federal la actividad determinada en la legislación en materia de **juegos con apuestas y sorteos**, que lleva implícita la facultad de imponer impuestos en la materia, en las paginas subsecuentes se detallan las propuestas encaminadas a mantener el orden constitucional establecido en el año de 1947, en el cual, las Legislaturas de los Estados carecen de la posibilidad de normar ésta materia para dejarlo en manos del Congreso de la Unión.

Para ello es necesario recordar que el federalismo es un término normativo referido a un gobierno de múltiples ámbitos u órdenes, donde se combinan elementos de ejercicio de autoridad compartida y de autogobierno, que presupone el valor de combinar unidad y diversidad. Así mismo, el federalismo se identifica por una Constitución escrita que especifica la división de poderes y garantiza a los gobiernos central y regional que sus poderes otorgados no les pueden ser retirados.

Con relación a la división de poderes entre el gobierno federal y los gobiernos estatales es conveniente recordar lo que planteó Madison en el Artículo 45 del Federalista: “Los poderes delegados al Gobierno Federal por la Constitución propuesta son pocos y definidos. Aquellos que quedarán en manos de los Gobiernos Estatales son numerosos e indefinidos. Los primeros serán ejercidos principalmente en objetos externos como la guerra, la paz, la negociación y el comercio exterior...”¹

De esta manera el federalismo, en términos exclusivamente fiscales, debe descansar sobre al menos tres ejes: la definición constitucional de las competencias contributivas de cada orden de gobierno, la asignación de

¹ MADISON J, Hamilton A y Jay J.. The Federalist Papers. Bantam Classic. 2003. p. 283.

responsabilidades de gasto y la revisión de los fundamentos del endeudamiento público (reglas para el endeudamiento) estatal, y municipal.

Quizá el argumento más conocido y aceptado a favor del federalismo es el del economista Wallace E. Oates quien en 1972 afirmaba lo siguiente, con relación a las competencias para el ejercicio del gasto de cada orden de gobierno: “Desde un punto de vista económico, el atractivo obvio de una forma federal de gobierno está en que combina la fortaleza del gobierno unitario con la descentralización [...] El gobierno central acepta fundamentalmente la responsabilidad primaria por la estabilización de la economía, por el logro de una distribución de la renta más equitativa y por proporcionar ciertos bienes públicos que influyen significativamente el bienestar de todos los miembros de la sociedad.

Complementando estas operaciones, los gobiernos subcentrales pueden ofrecer ciertos bienes y servicios públicos que únicamente son de interés para los residentes en sus respectivas jurisdicciones.”²

Por el lado de las competencias contributivas, la teoría económica ha sostenido que éstas se deben asignar a cada orden de gobierno teniendo presente aquél arreglo que permita, entre otras cosas, lograr una imposición global armónica o relativamente uniforme; vincular las decisiones de gasto e ingreso en cada nivel de gobierno; evitar la exportación fiscal; reservar al gobierno central aquellas contribuciones de mayor incidencia estabilizadora y redistributiva; y permitir un mecanismo flexible de elección de gastos e ingresos para cada jurisdicción.³

Dentro de los argumentos en contra de un federalismo que comprenda una amplia descentralización, se puede mencionar el riesgo de fomentar prácticas caciquiles y

² OATES, Wallace E. “Fiscal Federalism”_ Citado por URZÚA MACÍAS, Carlos. *Vicisitudes del Federalismo Mexicano*. Documento de trabajo No. VII-2000. El Colegio de México. 2000. p. 16.

³ LAGOS RODRÍGUEZ, Ma. Gabriela. *Una Revisión de la Literatura del Federalismo Fiscal. Notas sobre la Equidad Interterritorial*. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. Trimestre Fiscal, No. 78, 2004. p. 7.

de corrupción en los órdenes de gobierno estatal y municipal, cuyos deficientes y desiguales desarrollos institucionales dificultaría el control de dichas prácticas.

Arrija Vizcaíno repasa el desorden que durante el porfiriato generó la libre imposición de contribuciones por parte de las Entidades Federativas, que dieron lugar a la eliminación de alcabalas en 1896 y establecer las restricciones que actualmente contiene el Artículo 117 Constitucional. Según este autor, la lección que debe aprenderse de lo anterior es que se debe eliminar la concurrencia contributiva por ser profundamente antieconómica, pero no a costa de suprimir la potestad contributiva de las entidades federativas. Debe en cambio buscarse una distribución equilibrada de las fuentes de ingresos gravables entre los tres órdenes de gobierno, de tal manera que sin afectarse mutuamente cuenten con el mayor grado de autonomía financiera.⁴

En este orden de ideas es dable mencionar que la doble tributación a que puede conducir la concurrencia fiscal se ha evitado con el sistema nacional de coordinación fiscal,⁵ es necesario avanzar hacia una mayor autonomía hacendaria y una mayor responsabilidad fiscal de los órdenes de gobierno estatal y municipal dotándoles, al igual que a la federación, de competencias definidas y, al mismo tiempo, reconocer el derecho primigenio de las Entidades Federativas de ejercer las competencias que no estén expresamente concedidas por la Constitución al Gobierno Federal o Municipal. En estas materias, definidas de manera implícita o residual para las Entidades Federativas, podrían concurrir los tres órdenes de gobierno de manera coordinada, con apego a una Ley Federal.

Así pues, para definir las facultades y competencias contributivas específicas de cada orden de gobierno por lo que hace a la materia de estudio, la Constitución

⁴ ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo. El Federalismo Mexicano Hacia el Siglo XXI. Themis. México. 1999. pp. 609-610.

⁵ Si bien es conveniente señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha manifestado que la doble tributación no es inconstitucional a menos que agote la fuente de riqueza. Sin embargo, en términos económicos esta situación no es deseable.

cuenta actualmente, como ya se dijo, con el Artículo 73, fracciones X y XXIX de la CPEUM, que establecen las correspondientes al Gobierno Federal, así como con el Artículo 115, que detalla las competencias de los municipios.

Sin embargo, es necesario reconocer, como facultad de la Federación, la de imponer impuestos en materia de juegos con apuestas y sorteos; mediante la adición de un inciso h a la fracción XXIX del artículo 73 constitucional para darle un tratamiento de impuesto especial, asimismo, sería necesario modificar el Artículo 117 para establecer claramente la prohibición de los Estados para legislar en dicha materia.

Además de las modificaciones que se proponen a los dos artículos antes señalados, es necesario que en un artículo se establezcan de manera explícita un mínimo de competencias en materia de contribuciones para las Entidades Federativas. Asimismo, es necesario mantener el principio de que las facultades contributivas corresponden originalmente de los Estados integrantes de la Federación, algunas de las cuales han sido cedidas al Gobierno Federal a través del Pacto Federal por las entidades federativas, como lo establecen los artículos 40, 41 y 124 de la Ley Suprema.

Lo anterior se traduce sensiblemente en opinión de Lagos Rodríguez, en la corrección de los desequilibrios interterritoriales a través de las transferencias se justifica en razones de equidad –puesto que debe asegurarse el acceso a un nivel de bienes y servicios públicos similar a sus conciudadanos de otras Entidades Federativas o municipios y con un esfuerzo fiscal similar– y, además, es imprescindible para la subsistencia del sistema federal, dada la necesidad de un cierto grado de homogeneidad para hacer viable la unión política de varios territorios. Incluso, puede ser garantía de la eficiencia de las haciendas descentralizadas, porque el desarrollo económico equilibrado de las diversas regiones permite una asignación eficaz de los recursos productivos.⁶

⁶ LAGOS RODRÍGUEZ, *Op. cit.* p. 21.

De lo anterior, podemos concluir que además de hacer una debida interpretación constitucional en relación con la identificación de la orden de Gobierno a la que está concedida la facultad de legislar en materia de **juegos con apuestas y sorteos**, debemos considerar que en este momento histórico del país es imprescindible respetar la facultad concedida por el artículo 73 fracción X al Congreso de la Unión en cuanto a la reglamentación de la materia de **juegos con apuestas y sorteos**; el argumento más importante además de la debida interpretación constitucional, es la eminente posibilidad de proliferación de establecimientos llamados “casinos” y la consideración del legislador para legalizarlos.

A este respecto la propia Cámara de Diputados, a través del Servicio de Investigación y Análisis por medio de la División de Política Social, ha elaborado un documento denominado “Los casinos en México y sus principales efectos sociales: Un análisis de opinión pública” donde se analizan los efectos positivos y negativos en relación con la instalación de casinos en el País.

Al efecto reconoce que la regulación e imposición de impuestos en la materia deberá hacerse por medio de la Ley Federal de Juegos con Apuestas, Sorteos y Casinos que pretende derogar la Ley de Juegos y Sorteos con el fin de permitir la instalación de casinos, paralelamente se pretende crear la Comisión Federal de Casinos para que, con la participación del Consejo Nacional Empresarial Turístico, las distintas instituciones oficiales y no gubernamentales se encargarían de la verificación de la correcta operación de estas salas de juego, lo anterior es una propuesta que es planteada en la Subcomisión de Casinos de la LVII Legislatura, con el fin de dar a la materia de **juegos con apuestas y sorteos** una reglamentación especial para prevenir posibles problemas derivados de la operación, falta de experiencia en este terreno, inclusive estricta para evitar la proliferación de mafias del juego,⁷ ya que de permitirse la instalación de casinos y

⁷ Cámara de Diputados. Los casinos en México y sus principales efectos sociales: Un análisis de opinión pública. Servicio de Investigación y Análisis, División de Política Social de la Cámara de Diputados. p. 7

locales especiales para juego se prevé la realización de juegos como jai alai, carreras de caballos, carreras de galgos, peleas de gallos, ruleta, lotería, bingo o keno, dados, cartas o naipes, rueda de la fortuna y máquinas tragamonedas.

No obstante lo anterior, se prevé la posibilidad de instalar casinos en tierra (en centros turísticos y ferias) y mar (cruceiros), salas de juegos de números, hipódromos y galgódromos, por lo que la regulación de la materia debe prevalecer reservada a la Federación sin soslayar las facultades de ésta para imponer impuestos en dicha área, ya que de otra forma, es decir, dejando que cada uno de los Estados regule la materia, se estaría dejando a su arbitrio el establecimiento de los mínimos necesarios para el tratamiento de la materia, excluyendo a la Federación del control legal que le corresponde sobre la misma, asimismo, se perdería el control en las Entidades Federativas respecto a las obligaciones que estas pudieran contraer con personas físicas y morales extranjeras por lo que hace a la instalación de estas salas de juego, lo anterior sin menoscabo de las controversias constitucionales que se dieran derivado de la invasión de esferas de las Legislaturas locales al Congreso de la Unión.

No se debe perder de vista que la materia de estudio ya está regulada por la Federación en Ley Federal de juegos y sorteos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1947 en sus artículos 3 y 10 y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 27 fracción XXI.

No obstante la Ley del Impuesto sobre la Renta, ya prevé la regulación de la materia en el artículo 162 y siguientes, estableciendo que:

Artículo 162. Se consideran ingresos por la obtención de premios, los que deriven de la celebración de loterías, rifas, sorteos, juegos con apuestas y concursos de toda clase, autorizados legalmente.

Cuando la persona que otorgue el premio pague por cuenta del contribuyente el impuesto que corresponde como retención, el importe

del impuesto pagado por cuenta del contribuyente se considerará como ingreso de los comprendidos en este Capítulo.

No se considerará como premio el reintegro correspondiente al billete que permitió participar en las loterías.

No obstante, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal ha normado la misma materia en el artículo 167 del Código Financiero del Distrito Federal al disponer que:

ARTICULO 167.- Están obligadas al pago del Impuesto sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Concursos que se celebren en el Distrito Federal, las personas físicas o las morales:

I. **Que organicen loterías, rifas, sorteos, juegos con apuestas, apuestas permitidas y concursos de toda clase**, aun cuando por dichos eventos no se cobre cantidad alguna que represente el derecho de participar en los mismos;

II. **Que obtengan los premios derivados o relacionados con las actividades a que se refiere la fracción anterior**, incluyendo como premios las participaciones de bolsas formadas con el importe de las inscripciones o cuotas que se distribuyan en función del resultado de las propias actividades, salvo los obtenidos de sorteos de Bonos del Ahorro Nacional y de planes de ahorro administrados por el Patronato del Ahorro Nacional.

Para efectos de este Capítulo, cuando en el mismo se haga mención a los juegos con apuestas, se entenderá que incluye a las apuestas permitidas.

El pago de este impuesto no libera de la obligación de obtener los permisos o autorizaciones correspondientes, y

III. Que organicen las actividades a que se refiere la fracción I de este artículo u obtenga los premios derivados de las mismas, cuando los billetes, boletos o contraseñas, sean distribuidos en el Distrito Federal, independientemente del lugar donde se realice el evento.

Transgrediendo de esta forma el artículo 73 fracción X y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que carece de facultades para imponer impuestos respecto a los juegos con apuestas y sorteos por ser una materia reservada a la Federación, asimismo, no debemos olvidar que específicamente por lo que hace al Distrito Federal, el artículo 122 de la Constitución, en apartado A fracción primera establece que corresponde al Congreso de la Unión legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias conferidas **expresamente** a la Asamblea Legislativa.

En ésta línea de ideas, es dable señalar, que por un lado, el Distrito Federal se encuentra impedido para legislar en materia de **juegos con apuestas y sorteos** derivado de la prohibición establecida en el artículo 73 fracción X de la Constitución y por el otro lado, se encuentra impedido para legislar en la materia de estudio por disposición expresa el artículo 122 apartado A fracción primera, ya que la materia de **juegos con apuestas y sorteos** no figura entre las facultades a que se refiere la Base Primera fracción V, del citado precepto legal.

En este tenor, no podríamos justificar la regulación local de la materia de **juegos con apuestas y sorteos** hecha por la Asamblea Legislativa sobre un gravamen que recae en una materia reservada a la Federación y ya regulada por ésta bajo la figura de la doble tributación, declarada constitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que si bien estamos en presencia de una doble concurrencia entre los sujetos activos de la relación fiscal, uno de los dos carece de poder tributario para gravar simultáneamente la misma fuente o rama de

actividad, producción, industria o riqueza; por lo tanto no se cumple con un requisito esencial de la doble tributación.

En esta línea de ideas, las propuestas de reforma que se ofrecen se traducen en lo siguiente:

4.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En primer término hay que recordar que la fundamentalidad denota una cualidad de la Constitución jurídico-positiva que lógicamente hace que ésta se califique como “Ley Fundamental del Estado”. Lo anterior implica que el ordenamiento constitucional constituya la fuente creativa de los Órganos primarios del Estado, la demarcación de su competencia y la normación básica de su integración humana. La fundamentalidad de la Constitución significa también que ésta es la fuente de validez formal de todas las normas secundarias que componen el derecho positivo, así como la superlegalidad de sus disposiciones preceptivas en la terminología de Maurice Hauriou⁸.

Conforme al pensamiento de Kelsen, la Constitución jurídico-positiva o material como también la llama, tiene la función esencial consistente en regular los Órganos y el procedimiento de la producción jurídica general, es decir, de la legislación, regulación que deriva del carácter de ley fundamental que tiene, o sea, de ordenamiento fundatorio de todas las normas secundarias⁹. El jurisconsulto Jorge Xifra Heras, profesor de la Universidad de Barcelona, refiriéndose a la fundamentalidad constitucional asegura que “Este carácter fundamental que concede a la Constitución la nota de Ley Suprema del Estado, supone que todo el ordenamiento jurídico se encuentra condicionado por las normas constitucionales y que ninguna autoridad estatal tiene más poderes que los que le reconoce la

⁸ HAURIOU, Maurice. Principios de Derecho Público y Constitucional. p. 304.

⁹ KELSEN, Hans. Teoría Pura del Derecho. Editorial. Buenos Aires. p. 109.

constitución, pues de ella depende la legitimidad de todo el sistema de normas e instituciones que componen aquel ordenamiento”¹⁰.

Las anteriores opiniones aluden a la fundamentalidad formal de la Constitución jurídico-positiva considerándola como la norma fundatoria de toda la estructura del derecho positivo del Estado, sin la cual no sólo carecería de validez, sino que desaparecería. La índole formal de dicha cualidad estriba en que, independientemente de que el contenido de las disposiciones constitucionales esté o no justificado, el ordenamiento que las comprende es el apoyo, la fuente y el pilar sobre los que se levanta y conserva todo edificio jurídico del Estado, o sea, conforme a la concepción kelseniana, la base de la pirámide normativa.

Fundamentalidad y supremacía, por ende, son dos conceptos inseparables que denotan dos cualidades concurrentes en toda Constitución jurídico-positiva, o sea, que ésta es suprema por ser fundamental y es fundamental porque es suprema.

Obviamente la supremacía constitucional implica que ésta sea el ordenamiento cúspide de todo el derecho positivo del Estado, situación que la convierte en el índice de validez formal de todas las leyes secundarias u ordinarias que forman el sistema jurídico estatal, en cuanto que ninguna de ellas debe oponerse, violar o simplemente apartarse de las disposiciones constitucionales. Por ende, si esta oposición violación o dicho apartamiento se registran, la ley que provoque estos fenómenos carece de validez formal, siendo susceptible de declararse nula, inválida, inoperante o ineficaz por la vía jurisdiccional o política que cada orden constitucional concreto y específico establezca.

Del principio de supremacía de la Constitución y de su aplicación en la dinámica jurídica se derivan varias consecuencias, algunas de ellas son el fundamento de diversas instituciones constitucionales que en distintos regímenes jurídicos se han

¹⁰ XIFRA HERAS, Jorge. Curso de Derecho Constitucional. Tomo I. p. 59.

estructurado diferentemente. Así Xifra Heras, apunta como consecuencias fundamentales de la supremacía constitucional las siguientes:

- a) “El control de la constitucionalidad de las leyes que se impone a raíz de la necesidad de que la constitución debe condicionar el ordenamiento jurídico general.
- b) La imposibilidad jurídica de que los Órganos deleguen el ejercicio de las competencias que les ha atribuido la Constitución, pues los diversos poderes constituidos existen en virtud de la Constitución en la medida y bajo las condiciones con que los ha fijado: su titular no lo es de su disposición, sino sólo de su ejercicio. Por la misma razón que la constitución ha establecido poderes diversos distintos y repartidos los atributos de la soberanía entre diversas autoridades, prohíbe implícita y necesariamente que uno de los poderes pueda descargar sobre otro su cometido y su función, de la misma manera que un poder no puede usurpar lo propio de otro, tampoco debe delegar lo suyo a uno distinto.¹¹”

En esta línea de ideas, ha sido el constitucionalismo norteamericano, desde sus albores, el que definido con mas precisión ésta supremacía de la que se viene hablando, en efecto, Hamilton decía que: “No hay proposición mas evidentemente verdadera como la que todo acto de una autoridad delegada contrario a los términos de la comisión en virtud de la cual lo ejerce, es nulo. Por lo tanto; ningún acto legislativo contrario a la Constitución puede ser válido. Negarlo equivaldría a afirmar que el delegado es superior a su comitente, que el servidor está por encima de su amo, que los representantes del pueblo son superiores al pueblo mismo, que las personas que obran en virtud de poderes pueden hacer o no solamente lo que esos poderes no los autorizan a hacer, sino aún lo que ellos les prohíben”¹²

¹¹ *Ibidem.* p. 61.

¹² Citado por BURGOA ORIHUELA, *Op. Cit.* p. 360.

Además en el célebre fallo del caso “Marbury vs Madison”, Marshall vierte los siguientes conceptos contundentes y definitivos sobre el principio de supremacía constitucional: “Los poderes del Legislativo quedan definidos y limitados y para que esos límites no puedan equivocarse ni olvidarse, para ello fue escrita la Constitución...” “La Constitución Controla a cualquier acto legislativo que le sea repugnante; pues de no ser así, el Legislativo podría alterar la Constitución por medio de una ley común...” “el acto legislativo contrario a la Constitución no es una ley...” “los tribunales deben tomar en cuenta la Constitución y no tal ley ordinaria tiene que regir en aquellos casos en que ambas serían aplicables”.¹³

Ya en el ámbito nacional, el principio de supremacía en el constitucionalismo mexicano se consagra en el artículo 133 de la Constitución siendo el texto de dicho precepto el siguiente:

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Parece ser que la primera parte del artículo otorga el carácter de supremacía no sólo a la Constitución sino también a las leyes dadas por el Congreso Federal que emanen de ella y a los tratados internacionales que celebre el Presidente de la República con aprobación del Senado. No obstante, a pesar de esta declaración, la supremacía se reserva al ordenamiento constitucional, pues tanto dichas leyes como los mencionados tratados, en cuanto a su carácter supremo, están sujetos a la condición de que no sean contrarios a la Constitución; la segunda parte del

¹³ Revista Mexicana de Derecho Público. Tomo III. pp. 317.

artículo 133, cuyo sentido fue tomado por el Congreso de Querétaro de 1917, apunta lo que en la doctrina se llama control difuso o autocontrol constitucional por parte de las autoridades judiciales¹⁴

De esta manera, en la Constitución se crean Órganos (o poderes) encargados del ejercicio del poder público del Estado. Estos Órganos o “poderes” son, por consiguiente, engendrados por la Ley Fundamental, a la cual deben su existencia y cuya actuación, por tal motivo, debe estar subordinada a los mandatos constitucionales.

De acuerdo con estas ideas, la actividad del legislador ordinario, originado por y en la Constitución, debe estar sometida a los imperativos de ella y los fundamentales o efectos objetivos de dicha actividad, o sea, las leyes, tienen, consiguientemente, que supeditarse también y en caso de contradicción debe optarse por la aplicación de la Ley Fundamental, lo cual no es otra cosa que la expresión del principio de supremacía constitucional.

Además el principio de rigidez constitucional indica que para llevar a cabo alguna modificación o reforma a la Constitución, es necesario, seguir un procedimiento especial, en el que diversas autoridades y organismos que tienen injerencia integran un “poder” extraordinario sui generis, al que se ha denominado, por algunos autores, “constituyente permanente”

Antes señalar las propuestas de reforma a nuestra Carta Magna respecto a la materia de **juegos con apuestas y sorteos**, debemos recordar que toda reforma a la Ley Fundamental debe tener una justa causa final, o sea, un motivo y un fin que realmente respondan a los imperativos sociales que la reclamen.

¹⁴ Dicho control se traduce en que la defensa de la Constitución se va a efectuar por conducto de un Órgano integrado por individuos con conocimientos altamente calificados en la ciencia del Derecho. Dicho órgano va a llevar a cabo funciones especializadas de dirimir las controversias en materia civil, mercantil, criminal, etc., lo importante es que va a llevar a cabo la alta función de salvaguardar la Constitución.

Uno de los atributos naturales de la ley es su reformabilidad, pero para que una reforma legal se justifique plenamente debe propender hacia la obtención de cualquiera de estos dos objetivos; sentar las bases o principios de un mejoramiento o perfeccionamiento social o brindar las reglas según las cuales puedan solucionarse satisfactoria y eficazmente un problema que afecte al pueblo o subsanarse una necesidad pública.

De esta manera, y expuestos ya los motivos por los que se considera necesaria una reforma a la Ley Suprema, he aquí el texto propuesto para el tratamiento fiscal de la materia de estudio:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...</p> <p>XXIX. Para establecer contribuciones:</p> <p>1o. Sobre el comercio exterior; 2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27; 3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; 4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y 5o. Especiales sobre: a) Energía eléctrica; b) Producción y consumo de tabacos labrados; c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;</p>	<p>Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...</p> <p>XXIX. Para establecer contribuciones:</p> <p>1o. Sobre el comercio exterior; 2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27; 3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; 4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y 5o. Especiales sobre: a) Energía eléctrica; b) Producción y consumo de tabacos labrados; c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;</p>

<p>d) Cerillos y fósforos; e) Aguamiel y productos de su fermentación; y f) Explotación forestal. g) Producción y consumo de cerveza.</p> <p>Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.</p> <p>Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso: I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras. II. Derogada. III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado. IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio. V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera. VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía. VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca</p>	<p>d) Cerillos y fósforos; e) Aguamiel y productos de su fermentación; y f) Explotación forestal. g) Producción y consumo de cerveza. h) Juegos con apuestas y sorteos</p> <p>Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.</p> <p>Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso: I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras. II. Derogada. III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado. IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio. V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera. VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía. VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca</p>
--	---

<p>respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.</p> <p>VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.</p> <p>Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.</p> <p>IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.</p>	<p>respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.</p> <p>VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.</p> <p>Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.</p> <p>IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.</p> <p>X. Imponer impuestos en materia de juegos con apuestas y sorteos</p>
--	---

4.2. CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL.

Como consecuencia lógica de lo que hasta aquí se ha expuesto, el destino de los artículos 167 al 177 contenidos en el Código Financiero del Distrito Federal es su derogación, entendida ésta como la supresión total de la vigencia y por lo tanto de la obligatoriedad de los preceptos señalados.

Esto es así, dado que debe reconocerse la facultad del Congreso de la Unión para legislar en la materia de **juegos con apuestas y sorteos** junto con la actividad implícita de establecer impuestos en la citada materia, independientemente de llevarse a cabo o no las reformas propuestas a la Constitución.

CONCLUSIONES

1. Se reconoce que la potestad tributaria del Estado es ejercida en primer lugar por el Poder Legislativo, pues de acuerdo al principio de legalidad, éste es quien expide las leyes que establecen los tributos y sus elementos esenciales, en segundo lugar, el Poder Ejecutivo es el encargado de aplicar la Ley Tributaria y proveer en la esfera administrativa para su cumplimiento, en tercer lugar, el Poder Judicial es quien se encarga de dirimir las controversias surgidas entre el gobernado con la Administración o con el Poder Legislativo respecto a la legalidad o constitucionalidad de la actuación de los Poderes de la Unión.
2. El Congreso de la Unión es el titular de la competencia tributaria, en materia de **juegos con apuestas y sorteos**.
3. Dentro de la facultad exclusiva para legislar sobre la materia de estudio va incluida la de imponer impuestos, que sólo puede realizarse a través de la función legislativa.
4. La Federación no puede facultar a los Estados para establecer gravámenes sobre juegos con apuestas y sorteos ya que se trata de una materia que la Constitución le ha reservado, porque para poder hacerlo necesitaría autorización expresa de la propia Constitución como se concede en los casos previstos en la fracción I del artículo 118.
5. Dada la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno esta a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local y corresponde al Congreso de la Unión legislar en lo relativo al dicha entidad, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa.

6. Desde mi punto de vista, por lo que hace a los juegos con apuestas y sorteos, el Constituyente sólo le da la facultad a la Asamblea Legislativa, para aprobar las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, no así para establecerlas, ya que es el Congreso de la Unión el órgano al que la Constitución le favorece dicha facultad.
7. Concediendo la Constitución al Congreso Federal la facultad exclusiva para legislar sobre la materia de **juegos con apuestas y sorteos**, es claro que dentro de dicha facultad va incluida la de imponer tributos sobre esa materia, toda vez que la facultad sólo puede realizarse mediante la función legislativa.
8. Por ende, los Estados no han sido considerados por el Constituyente como órgano legislativo correspondiente para gravar los **juegos con apuestas y sorteos**.
9. La materia de **juegos con apuestas y sorteos**, en atención al Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de diciembre de 1947 fue reservada a la Federación al incluir en la fracción X del artículo 73 Constitucional la materia en cita.
10. Es necesario reconocer, como facultad de la Federación, la de imponer impuestos en materia de **juegos con apuestas y sorteos**; mediante la adición de un inciso h a la fracción XXIX del artículo 73 constitucional para darle un tratamiento de impuesto especial, asimismo, sería necesario modificar el Artículo 117 para establecer claramente la prohibición de los Estados para legislar en dicha materia.
11. El destino de los artículos 167 al 177 contenidos en el Código Financiero del Distrito Federal es su derogación y por lo tanto de la obligatoriedad de los preceptos constitucionalmente propuestos.

BIBLIOGRAFÍA

1. AGUILAR, Luis F. "El Federalismo Mexicano: Funcionamiento y Teorías Pendientes". En Hernández, Alicia. ¿Hacia un nuevo federalismo?. FCE – El Colegio de México. México. 1996. p. 113.
2. ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo. El Federalismo Mexicano Hacia el Siglo XXI. Primera edición. Themis. México. 1999. pp. 609-610.
3. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional. Decimosexta ed. Porrúa. México. 2003. p 459.
4. Cámara de Diputados. Los casinos en México y sus principales efectos sociales: Un análisis de opinión pública. Servicio de Investigación y Análisis, División de Política Social de la Cámara de Diputados. p. 7
5. CARPIZO Jorge., Estudios Constitucionales. Sexta Edición. Editorial Porrúa. México. 1998. p. 98
6. CARRASCO IRIARTE, Hugo. Derecho Fiscal I. IURE editores. México. 2005. p. 6
7. CORTINA, Alonso. Curso de Política de Finanzas Públicas de México. Porrúa. México. 1977. pp.26, 27, 34 y 35.
8. COSSÍO DÍAZ, J. R. Los Órganos del Senado de la República. Senado de la República-ITAM-Editorial Porrúa. México. 2003, p. 37
9. DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. Porrúa. México. 2003. pp.
10. FLORES ZAVALA, Ernesto. Finanzas Públicas Mexicanas. Trigésima cuarta edición. Porrúa. México. 2004. p. 45.
11. GONZÁLEZ, OROPEZA, Manuel. El Federalismo. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1995. p. 16.
12. HAURIUO, Maurice. Principios de Derecho Público y Constitucional. p. 304.
13. KELSEN, Hans. Teoría Pura del Derecho. Editorial. Buenos Aires. p. 109.
14. LAGOS RODRÍGUEZ, Ma. Gabriela. Una Revisión de la Literatura del Federalismo Fiscal. Notas sobre la Equidad Interterritorial. Instituto para el

- Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. Trimestre Fiscal, No. 78, 2004. p. 7.
15. LEGAZ Y LECAMBRA. Filosofía del Derecho. Bosch Ediciones. Barcelona. 1963. p. 583.
 16. MADISON J, Hamilton A y Jay J.. The Federalist Papers. Bantam Classic. 2003. p. 283.
 17. MARGAIN MANAUTOU, Emilio. La Constitución y algunos aspectos del Derecho Tributario Mexicano. Porrúa. México. Pp. 135 y 136
 18. MÉXICO. La Constitución Mexicana de 1917. Decimotercera edición. Porrúa. México. 2002. p. 239.
 19. MEYER, Lorenzo. *Diario Reforma*. 8 de abril del 2004
 20. MONREAL ÁVILA, Ricardo. Origen, Evolución y Perspectivas del Federalismo Mexicano. Tesis Doctoral. Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2002. p. 219
 21. OATES, Wallace E. "Fiscal Federalismo". Citado por URZÚA MACÍAS, Carlos. Vicisitudes del Federalismo Mexicano. Documento de trabajo No. VII-2000. El Colegio de México. México. 2000. p. 16.
 22. PÉREZ AYALA. Las fuentes del Derecho Tributario y el principio de legalidad. RDFHP. Núm. 122, 1976. p. 389.
 23. Revista Mexicana de Derecho Público. Tomo III. pp. 317.
 24. RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho Fiscal. Segunda edición. Oxford. México. 2004. p. 7
 25. SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional. Octava edición. Editorial Porrúa. México. 2003. pp 438, 537-560.
 26. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Distribución Competencial para Decretar Impuestos. SCJN. México. 1999. p. 33
 27. Suprema Corte de Justicia. AR 8420/63 Planta Almacenadora de Gas y Hogar Sonora, S.A. SJF, VI época. Vol, XXVI, 1ª parte, p.35
 28. Suprema Corte de Justicia. Informe a la SCJN, 1965, p. 119, AR 5384/56, Inmobiliaria Geme, S.A.

29. Suprema Corte de Justicia. Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Vol. LXIII, p. 14.
30. Suprema Corte de Justicia. Tesis jurisprudencial núm. 11. apéndice al Semanario Judicial de la Federación, año 1965, parte 1ª, pleno, p. 42.
31. Suprema Corte de Justicia. Tesis jurisprudencial Núm. 11. Apéndice al SJF, año 1965, parte 1ª, pleno, p. 42.
32. Suprema Corte de Justicia. Tesis Jurisprudencial número 172 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Séptima Época, Apéndice del Semanario Judicial de la Federación. 1995. Tomo I. p. 173.
33. TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Trigésima quinta ed. Porrúa. México. 2003. p. 19.
34. Tesis Jurisprudencial núm. 81 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Séptima Época, Apéndice del Semanario Judicial de la Federación. 1995. Tomo I. p. 94
35. VALDÉS VILLARREAL, Miguel. Principios Constitucionales que regulan las contribuciones. En Estudios de Derechos Público Contemporáneo. México. 1972. p 331.
36. XIFRA HERAS, Jorge. Curso de Derecho Constitucional. Tomo I. p. 59.
37. YÁNEZ RUIZ, Manuel. El Problema Fiscal en las distintas Etapas de nuestra Organización Política. Tomo II. Ed. Talleres de Impresión de Estampillas y Valores. México. 1958. pp. 64, 65.
38. _____. El Problema Fiscal en las distintas Etapas de nuestra Organización Política. Tomo III. Ed. Talleres de Impresión de Estampillas y Valores. México. 1958. pp. 10,11.
39. _____. El Problema Fiscal en las distintas Etapas de nuestra Organización Política. Tomo IV Ed. Talleres de Impresión de Estampillas y Valores. México. 1958. pp. 240-246.



ORGANO DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

DIRECTOR: DIEGO ARENAS GUZMAN

SECCION SEGUNDA

Registrado como artículo de 2ª clase en el año de 1884. ★

MEXICO, LUNES 29 DE DICIEMBRE DE 1947

★ Tomo CLXV ★ Núm. 48

SUMARIO.

PODER EJECUTIVO

SECRETARIA DE GOBERNACION

Decreto que adiciona la fracción X del artículo 73 de la Constitución General de la República 1

Acuerdo que reglamenta el ejercicio de las funciones de la Comisión Intersecretarial para estudiar la emigración de trabajadores mexicanos al extranjero. 2

DEPARTAMENTO AGRARIO

Resolución sobre dotación de tierras al poblado El Mezquite, en Sinaloa, Sin. 3

Resolución sobre ampliación de ejidos al poblado Cervantes, en Altamira, Tam. 5

Resolución sobre ampliación de ejido al poblado Temazcales, en Contepec, Mich. 6

Resolución sobre dotación de tierras al poblado Gambino, en Guaşave, Sin. 7

Resolución sobre dotación de aguas al poblado Presa de San Pablo, en Pinos, Zac. 9

Resolución sobre ampliación de ejidos al poblado La Junta y Anexos, en Guerrero, Chih. 10

Resolución sobre ampliación de ejidos al poblado La Gomera, en Hidalgo del Parral, Chih. 11

Resolución sobre ampliación de ejidos al poblado Villa Coronado, en Villa Coronado, Chih. 13

Resolución sobre ampliación de ejidos al poblado San Bartolomé del Monte, en Calpulalpan, Tlax. 14

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

Decreto que modifica el capítulo 71.1 del Reglamento de las Construcciones y de los Servicios Urbanos en el Distrito Federal 16

PODER EJECUTIVO

SECRETARIA DE GOBERNACION

DECRETO que adiciona la fracción X del artículo 73 de la Constitución General de la República.

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

MIGUEL ALEMAN, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO:

“El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 de la Constitución General, y previa la aprobación de la mayo-

ría de las Honorables Legislaturas de los Estados, declara adicionada la fracción X del artículo 73 de la propia Constitución, para quedar como sigue:

ARTICULO UNICO.—Se adiciona la fracción X del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

“X.—Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica, para establecer el Banco de Emisión Unico en los términos del artículo 28 de la Constitución y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución”.

Luis Díaz Infante, D. P.—Carlos I. Serrano, S. P.—Jesús Aguirre Delgado, D. S.—Mauro Angulo, S. S.—

—**Aguascalientes.**—Diputados: Aquiles Elorduy.—Roberto J. Rangel.—**Campeche.**—Senadores: Pedro Guerrero Martínez.—Diputados: Manuel J. López Hernández.—Carlos Sansores Pérez.—**Coahuila.**—Senadores: Raúl López Sánchez.—Diputados: Federico Berrueto Ramón.—León V. Paredes.—Federico Meza Zúñiga.—**Colima.**—Senadores: Melitón de la Mora.—Rubén Vizcarra.—Diputados: José S. Benítez.—J. Jesús Espinosa Michel.—**Chiapas.**—Senadores: Efraín Aranda Osorio.—Efraín Lazos.—Diputados: Antonio Cachón Ponce.—Ramón Franco Esponda.—Gil Salgado Palacios.—José Castañón.—Gonzalo López López.—**Chihuahua.**—Senadores: Manuel López Dávila.—Alfredo Chávez.—Diputados: Eugenio Prado.—Luis R. Legarreta.—**Distrito Federal.**—Senadores: Carlos I. Serrano.—Fidel Velázquez.—Diputados: Manuel Peña Vera.—Lauro Ortega Martínez.—Antonio Vega García.—Leobardo Wolstano Pineda.—César M. Cervantes.—Juan Gutiérrez Lascuráin.—Manuel Orijel Salazar.—José Villanueva Aguilera.—Trinidad Rosales Rojas.—**Durango.**—Senadores: Atanasio Arrieta García.—Marino Castillo Nájera.—Diputados: J. Guadalupe Bernal.—J. Encarnación Chávez.—Eulogio V. Salazar.—**Guanajuato.**—Senadores: Roberto Guzmán Araujo.—Federico Medrano Valdivia.—Diputados: Ramón V. Santoyo.—Luis Díaz Infante.—Pascual Aceves Barajas.—Ernesto Gallardo S.—Manuel Alemán Pérez.—**Guerrero.**—Senadores: Donato Miranda Fonseca.—Diputados: Angel Tapia Alarcón.—Nabor A. Ojeda.—Alejandro Gómez Maganda.—Alejandro Sánchez Castro.—**Hidalgo.**—Senadores: Alfonso Corona del Rosal.—Diputados: David Cabrera Vilagrán.—Galileo Bustos Valle.—Felipe Contreras Ruiz.—Fernando Cruz Chávez.—**Jalisco.**—Senadores: Miguel Moreno Padilla.—Diputados: Rodolfo González González.—Roberto Soto Máynez.—José María Ibarra G.—Jaime Llamas García.—Abraham González Rivera.—**México.**—Diputados: Esteban Marín Chaparro.—Gustavo Castrejón.—Fernando Guerrero Esquivel.—Fernando Riva Palacio.—Salvador Mena Rosales.—**Michoacán.**—Senadores: Ricardo Ramírez Guerrero.—Diputados: Francisco Mora Plancarte.—Luis Ordorica Cerda.—**Morelos.**—Senadores: Carlos López Uriza.—Diputados: Porfirio Palacios.—**Nayarit.**—Senadores: José Limón Guzmán.—Diputados: Antonio Pérez Cisneros.—**Nuevo León.**—Senadores: Juan Manuel Elizondo.—Diputados: Antonio L. Rodríguez.—Santos Cantú Salinas.—Simón Sepúlveda.—**Oaxaca.**—Senadores: Demetrio Flores Fagoaga.—Armando Rodríguez Mújica.—Diputados: Efrén Ortiz Bartolo.—Francisco Elí Sigüenza.—Nemesio Román Guzmán.—Alfonso Patiño Cruz.—Vicente J. Villanueva.—**Puebla.**—Senadores: Gustavo Díaz Ordaz.—Alfonso Moreyra Carraseo.—Diputados: Blas Chumacero Sánchez.—Ruperto Sánchez Taboada.—Bernardo Chávez Velázquez.—Fausto M. Ortega.—José Ricardi Tirado.—Luis Márquez Ricaño.—**Querétaro.**—Senadores: Gilberto García Navarro.—**Quintana Roo.**—Diputados: Manuel Pérez Avila.—**San Luis Potosí.**—Senadores: Manuel Alvarez.—Fernando Moctezuma.—Diputados: Florencio Salazar.—Ignacio Gómez del Campo.—Francisco Purata Herrera.—**Sinaloa.**—Senadores: Fausto A. Marín.—Diputados: Alfonso G. Calderón.—Armando Molina Trujillo.—Miguel Gaxiola y V.—**Sonora.**—Senadores: Gustavo A. Uruchurtu.—Diputados: Rafael Contreras Monteón.—**Tabasco.**—Senadores: Ajel D. Sala.—Antonio Taracena.—Diputados: Manuel Antonio Romero.—**Tamaulipas.**—Senadores: Magdaleno Aguilar.—Eutimio Rodríguez.—Diputados: Antonio Yáñez Salazar.—Antonio

Salmón Ortiz.—**Tlaxcala.**—Senadores: Mauro Angulo.—Gerzayn Ugarte.—Diputados: Moisés Rosalío García.—**Veracruz.**—Senadores: Fernando López Arias.—Alfonso Palacios L.—Diputados: Rafael Herrera Angeles.—José Benignos Hideroa.—Rafael Gómez.—Daniel Sierra L.—Ricardo Rodal Jiménez.—Rafael Arriola Molina.—**Yucatán.**—Diputados: Rafael Cebada Tenreiro.—Gaudencio Peraza Esquiliano.—**Zacatecas.**—Senadores: Jesús B. González.—Diputados: Jesús Aguirre Delgado.—Lorenzo Hinojosa Rodríguez.—Joel Pozos León.—Alfonso Hernández Torres.—Rúbricas”.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los veintisiete días del mes de diciembre de mil novecientos cuarenta y siete.—Miguel Alemán.—Rúbrica.—El Secretario de Gobernación, Héctor Pérez Martínez.—Rúbrica.

ACUERDO que reglamenta el ejercicio de las funciones de la Comisión Intersecretarial para estudiar la emigración de trabajadores mexicanos al extranjero.

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

ACUERDO A LAS SECRETARIAS DE GOBERNACION, DE RELACIONES EXTERIORES Y DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

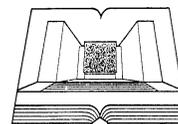
CONSIDERANDO que por Acuerdo de 17 de enero último, publicado en el “Diario Oficial” del día 24 del mismo mes, se constituyó una Comisión Intersecretarial integrada por los Oficiales Mayores de las Secretarías de Gobernación, de Relaciones Exteriores y del Trabajo y Previsión Social, para estudiar la emigración de trabajadores mexicanos al extranjero, dictar las medidas pertinentes para contratar y trasladar a esos trabajadores, celebrar los acuerdos del caso con los Gobiernos que lo soliciten, verificar el cumplimiento de esos arreglos y dictar las medidas de protección y de vigilancia que procedan en beneficio de los propios trabajadores;

CONSIDERANDO la conveniencia de reglamentar el ejercicio de las funciones de la expresada Comisión Intersecretarial en consonancia con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y su Reglamento vigentes, he tenido a bien dictar el siguiente

ACUERDO:

PRIMERO.—La Comisión Intersecretarial constituida por Acuerdo de 17 de enero de 1947, funcionará bajo la presidencia por espacio de cuatro meses y por rotación de cada uno de los Oficiales Mayores de las Secretarías de Gobernación, de Relaciones Exteriores y del Trabajo y Previsión Social, celebrando juntas ordinarias dos veces al mes y extraordinarias cada vez que sea necesario.

SEGUNDO.—Los mencionados Oficiales Mayores podrán asesorarse con el personal técnico de cada una de las tres Secretarías citadas, que estimen conveniente.



SIID
SISTEMA INTEGRAL DE
INFORMACION Y DOCUMENTACION

Servicio de Investigación y Análisis

División de Política Social

Los casinos en México y sus principales efectos sociales: Un análisis de opinión pública

Dr. (c) Juan Martín Sandoval De Escurdia
Investigador Parlamentario

Mtro. Juan Francisco Zamudio Tadeo
Asistente de Investigador

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Col., El Parque,
México, DF, 15969 Tels. 5628-1318, 56-28-13-00 Ext. 4805,
Fax: 5628-1316. Email: martin.sandoval@congreso.gob.mx

Los casinos en México y sus principales efectos sociales: Un análisis de opinión pública

Contenido	Página
Resumen Ejecutivo	2
Introducción	6
1. Las diferentes propuestas para la instalación de los casinos	8
1.1. Análisis por actor o sector social	8
1.2. Análisis según la coincidencia de los actores o sectores sociales en aspectos específicos	8
a) Consideraciones y estudios previos sobre la forma en que interviene la comunidad y los beneficios que les generaría la instalación de casinos	8
b) Las condiciones que deben reunir los lugares donde se instalen los casinos	9
c) Sobre el tipo de casinos que deben instalarse	10
d) Sobre las necesidades de inversión para instalar casinos	11
e) Sobre los impuestos que se cobrarían y su destino	12
f) Sobre la regulación y normatividad para los casinos	13
2. Efectos sociales positivos y negativos en la instalación de casinos	14
2.1. Efectos sociales positivos	14
2.1.1. Análisis por actor y sector social	14
2.1.2. Análisis según la coincidencia de los actores y sectores sociales en cuanto a los efectos positivos	14
a) Impulso al turismo	15
b) Inversión y derrama económica	15
c) Recaudación de impuestos	16
d) Creación de empleos	16
e) Seguridad	17
f) Corregir la corrupción	17
g) Población beneficiada	18
2.2. Efectos sociales negativos	18
2.2.1. Análisis según frecuencia e impacto por categoría	18
2.2.2 Análisis por actor o sector social y efecto mencionado según categoría	19
2.2.3 Análisis según coincidencia de los diversos actores y sectores sociales en la aparición de los diversos efectos, según categoría	20
Bibliografía	23
Anexo 1 Propuestas	27
Anexo 2 Efectos sociales positivos	30
Anexo 3 Efectos sociales negativos	32
Citas	35

Resumen Ejecutivo

Con el propósito de exponer los principales efectos sociales positivos y negativos de la instalación de casinos, se ha elaborado el presente trabajo.

El método utilizado ha sido dividir el documento en propuestas y efectos sociales, obtenidos de los medios de opinión escrita, entre el 19 de agosto y el 7 de noviembre del presente año.

1.- En cuanto a las propuestas, de un total de 37 opiniones el 35.5% son del sector público, 59.45% de la Iniciativa Privada, y sólo 5.40% de Ex-funcionarios e investigadores.

En general se detectaron 6 aspectos en los que existe coincidencia por parte de los diversos actores:

a) Los estudios previos sobre la forma en que debe intervenir la comunidad y los beneficios que les generaría la instalación de casinos.

En este punto coinciden todos los actores y sectores en que se realicen estudios para determinar los beneficios a las comunidades donde se instalen los casinos.

b) Las condiciones que deben reunir los lugares donde se instalen los casinos.

En este aspecto opinó el Gobierno y la Iniciativa Privada que sea en zonas específicas y apropiadas para atraer turismo, ciudades como Cancún, Huatulco, Acapulco, Los Cabos, Tijuana, Nuevo Laredo, Ciudad de México, Cuernavaca, Puebla, Veracruz y Guadalajara.

c) El tipo de casinos que debe instalarse.

Sólo hay tres propuestas de la iniciativa privada 1) el casino municipal, 2) No instalar casinos en hoteles y 3) Megacasinos como en Las Vegas.

Además se propone que los casinos sean manejados por empresas extranjeras asociadas con 51% de capital nacional y para su autorización se les pida en promedio por casino 2,250 cuartos de 5 estrellas

d) Las necesidades de inversión para instalar casinos.

En cuanto a la inversión, la Iniciativa Privada ha declarado que para instalar 10 casinos de tamaño convencional fluctúa entre 2 mil 40 millones al inicio y entre 3 y 4 mil millones de dólares en el mediano plazo.

Con esta inversión se construirán 22,500 cuartos, lo cual representaría un incremento de 170% sobre la tendencia de aumento anual de 13,241 cuartos entre 1997 y 1999.

e) Los impuestos que se cobrarían y su destino.

El Gobierno y la Iniciativa Privada proponen en general un 9% de impuesto que se dividirá entre la Federación, Estados y Municipios (3% cada uno), y que estos ingresos se destinen a seguridad pública y desarrollo social en las localidades donde se instalen los casinos.

f) La regulación y normatividad para los casinos.

En este aspecto coinciden el Gobierno y la Iniciativa Privada en que la normatividad sea clara, especial y estricta. Asimismo, la Iniciativa Privada propone que se eviten los monopolios y que se cree la Comisión Federal de Casinos con la participación de la Iniciativa Privada, instituciones oficiales y no gubernamentales para que verifiquen la correcta operación de los casinos.

2. En cuanto a los efectos sociales positivos y negativos producto de la operación de los casinos se encontró que los distintos actores y sectores sociales opinaron de la siguiente forma:

Positivos: Gobierno, Iniciativa Privada, Sindicatos, Prensa y Ex-funcionarios, y

Negativos: Gobierno, Iniciativa Privada, Iglesia, Asociaciones Civiles, Ex-funcionarios, Prensa e Investigadores

A) En los efectos positivos: El Gobierno participó con 20%, la Iniciativa Privada con 70%, y Sindicatos, Ex-funcionarios y Prensa con 9.9%.

La coincidencia de estos actores o sectores se da en los siguientes puntos:

a) Sobre el impulso al turismo, se pasa de 19 millones 200 mil turistas al año a cerca de 20 millones.

b) En cuanto a la inversión y derrama económica esta es del orden de 2 mil 40 millones de dólares para un primer proyecto, y 25, 000 millones para una primera fase de construcción de infraestructura.

En promedio se estima una derrama por cada casino de 110,000 millones de dólares.

c) Recaudación de impuestos. Sería del orden de 500 millones de dólares anuales.

d) La creación de empleos se estima entre 75,000 y 100,000 por 10 casinos de tamaño convencional.

e) Seguridad, y f) Corrección de la corrupción

En estos puntos se considera que la legalización evitará la clandestinidad y la evasión de impuestos, dado que existen las condiciones para que operen con seguridad.

g) La población beneficiada sería de alrededor de 125,000 habitantes.

3. En los efectos negativos se definieron 3 categorías:

- ✓ Actividades delictivas (Lavado de dinero, mafias, inseguridad pública, robos y crimen organizado)
- ✓ Fenómenos sociales (vicios, ocio, prostitución, adicción)
- ✓ Aspectos patológicos del individuo (Deudas de juego, suicidios, delincuencia común, ludopatía)

De estas tres categorías la mayor cantidad de opiniones fueron para actividades delictivas con 22, seguidas de los fenómenos sociales con 17, y finalmente por los aspectos patológicos del individuo con 12.

De los actores o sectores sociales que opinan, el 67% corresponde a la Iniciativa Privada, la Iglesia y las asociaciones Civiles, mientras que el Gobierno, los Ex-funcionarios, la Prensa y los Investigadores suman el 33%.

En cuanto a la frecuencia con que se mencionan los efectos negativos, la mayoría corresponden al lavado de dinero, con 9, prostitución con 7; y despilfarro, actos delictivos y vicios con 3 cada uno.

Sobre la relación entre los efectos se observa que se forman cadenas que configuran problemáticas sociales vinculadas a los juegos de apuestas.

Conclusión.

1. La instalación de casinos en México generaría a dos grandes bloques de efectos:

- ✓ Los positivos.- que se refieren al impacto económico favorable para la economía nacional, a partir del impulso al turismo, creación de infraestructura y entrada de divisas. Estos a su vez inciden directamente en la recaudación de impuestos, creación de empleos y corrección de la clandestinidad existente en relación a los juegos de apuestas, incluida la evasión fiscal.

Estos efectos beneficiarían, de construirse 10 “casinos de tamaño convencional”, a un promedio de 125,000 habitantes, que es una población equivalente a la de una ciudad media del tamaño de Guanajuato, Guanajuato o Tuxpan, Veracruz. Obviamente, el impacto se distribuiría en función de dónde, cuántos y de qué magnitud son los casinos que se instalen.

- ✓ Los negativos.- que se refieren a la aparición o incremento de problemáticas de inseguridad, criminalidad y actos delictivos como son el lavado de dinero, o la aparición de mafias. Estos problemas se asocian a otras problemáticas sociales como el vicio, la prostitución y el ocio.

Finalmente ambas se relacionan con ciertas problemáticas patológicas de los individuos como deudas de juego, suicidios, delincuencia común y adicción al juego, formándose fenómenos sociales complejos.

2. En general, se observó una coincidencia entre los diversos actores y sectores sociales en cuanto a la necesidad de que la ley que controle los juegos de apuestas sea clara, estricta y muy específica. Esto con el fin de mitigar los efectos negativos, además de controlar los tipos de inversión, la operación de los casinos y el hecho de que existan beneficios para los habitantes de los lugares donde se instalen.

Introducción

La iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuestas, Sorteos y Casinos¹ que pretende derogar la Ley de Juegos y Sorteos² con el fin de permitir la instalación de casinos³, ha generado debates a favor y en contra de que existan este tipo de espacios.

Autorizar en México la instalación de casinos y locales especiales para juegos con apuestas como punta cesta o jai alai, carreras de caballos, carreras de galgos, peleas de gallos, libros foráneos, ruleta, lotería, bingo o keno, dados, cartas o naipes, rueda de la fortuna y máquinas tragamonedas,⁴ da reconocimiento legal a las apuestas en casinos ubicados en tierra (en centros turísticos y ferias) y mar (cruceros), salas de juegos de números, hipódromos y galgódromos.⁵ Sin embargo, también se pretende regular muchos de los juegos y apuestas que se realizan actualmente, tanto de manera clandestina, como de manera abierta, lo cual suceden en las ferias de todo el país.

¿Cuáles son los antecedentes inmediatos sobre la regulación de apuestas y juegos de azar?

“La prohibición de instalar casinos data del 24 de junio de 1938, cuando en un decreto el entonces presidente Lázaro Cárdenas ordenó su abolición, bajo el argumento de que, por su propia naturaleza, son focos de atracción del vicio, las mafias y la explotación por parte de apostadores profesionales.”^{6 y 7} Esta visión la comparten actualmente quienes están en contra de la instalación de los casinos. Sin embargo, existe otra corriente que está a favor y plantea que, vigilados de una manera adecuada, estos centros de juego, son un factor beneficioso desde el punto de vista económico⁸ ya que atraerán turistas e inversionistas extranjeros además de crear empleos.

En este sentido, -señala el diario unomásuno- que la falta de una ley aprobatoria respecto al establecimiento de casinos sólo afecta a los inversionistas que buscan crear fuentes de trabajo y ganancias dentro de los marcos legales. Mientras que la prohibición no ha servido para detener a quienes no les importa la norma. Para ellos, no hay límites y sin mayores problemas administran más de 900 casinos clandestinos en todo el país. Esos centros evaden impuestos por más de 500 millones de dólares al año.⁹

Conforme a lo anterior, el propósito del presente análisis es exponer los principales efectos sociales positivos y negativos de la instalación de casinos.

Para cumplir el propósito se realizó un análisis de opinión pública, que inició desde el 19 de agosto al 7 de noviembre de 2002, dado que existe muy poca información sobre el tema de casinos. El documento se integra por dos apartados: El primero, que incluye las diferentes propuestas para la instalación de los casinos (consideraciones y estudios previos sobre la forma en que interviene la comunidad y los beneficios que les generaría la instalación de casinos, las condiciones que deben reunir los lugares donde se instalen los casinos, el tipo de casinos que deben instalarse, las necesidades de inversión para instalar casinos, los impuestos que se cobrarían y su destino, la regulación y normatividad para los casinos, y su financiamiento por parte del gobierno y la iniciativa privada).

El apartado 2 incluye los principales efectos sociales tanto positivos como negativos.

Dentro de los positivos se incluyen opiniones del gobierno, la iniciativa privada, sindicatos, prensa y ex-funcionarios y estos efectos son: impulso al turismo, inversión y derrama económica, recaudación de impuestos, creación de empleos, seguridad, corregir la corrupción y población beneficiada.

Respecto de los efectos negativos opinan: el gobierno, la iniciativa privada, la iglesia, asociaciones civiles, ex-funcionarios, prensa e investigadores. Estos efectos se clasificaron en tres categorías (Actividades delictivas, Fenómenos sociales y Aspectos patológicos de individuos).

1. Las diferentes propuestas para la instalación de los casinos

1.1. Análisis por actor o sector social

Del análisis de opinión a través de los medios escritos se ubicaron 37 propuestas específicas en relación a la instalación de casinos, las cuales se distribuyeron de acuerdo al siguiente cuadro:

Figura 1. Presentación gráfica del número y porcentaje de las propuestas por actor o sector social

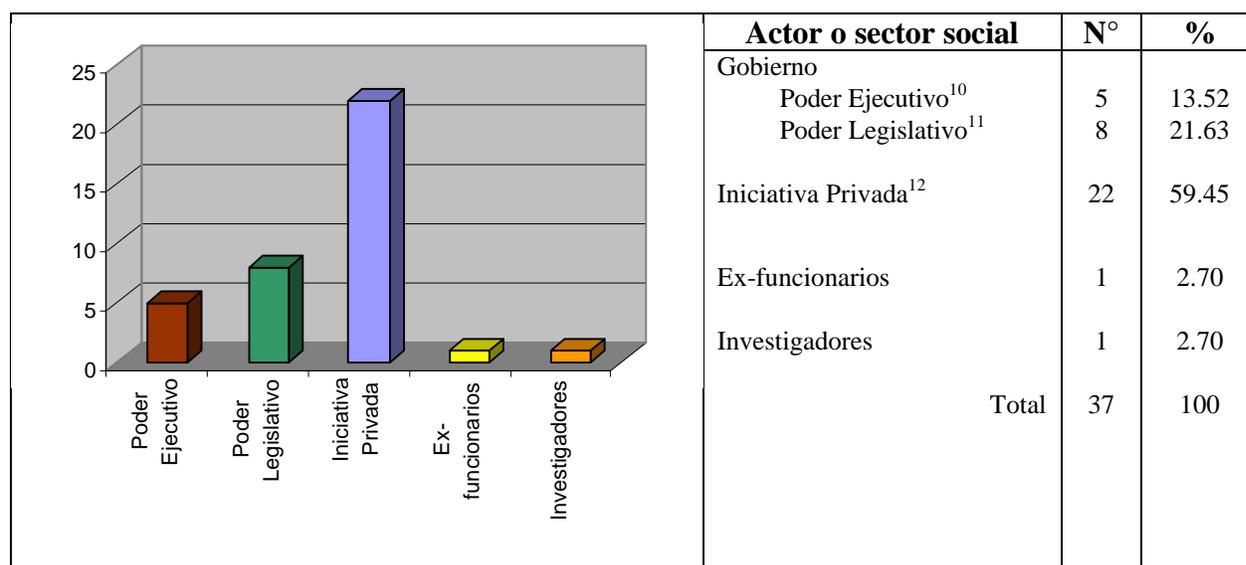


Tabla y gráfica elaborada por la División de Política Social del Servicio de Investigación y Análisis, Dirección de Servicios de Bibliotecas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LVIII Legislatura, con datos de diversos medios de opinión pública.

De las 37 propuestas, 35.15% corresponde al Gobierno, 59.45% a la Iniciativa Privada y 5.40% a ex-funcionarios e investigadores.

1.2. Análisis según la coincidencia de los actores o sectores sociales en aspectos específicos

Del análisis de las diferentes propuestas se encuentra que los diferentes actores y sectores abordan seis aspectos centrales. A continuación se exponen y se indica en cuales hay coincidencia.

a) Consideraciones y estudios previos sobre la forma en que interviene la comunidad y los beneficios que les generaría la instalación de casinos

Este aspecto se integra con 9 propuestas y coinciden tanto el gobierno con tres, la iniciativa privada con cuatro, los ex-funcionarios con una y los investigadores con una.

- ✓ El gobierno propone que se incluyan las consideraciones de las Secretarías de Salud, Medio Ambiente, Trabajo y los Gobiernos de los estados donde se instalen.¹³ Que la sociedad conozca los resultados de los estudios sobre los beneficios que conlleva su instalación.¹⁴ Y que se realice un plan piloto, que consiste en la instalación de dos casinos para verificar su adecuado funcionamiento, conocer los beneficios locales y regionales, y sobre todo la respuesta de las comunidades a la operación de los mismos.
- ✓ Los investigadores proponen que para legislar sobre los casinos intervengan las Comisiones Legislativas de Gobernación y Salud de ambas cámaras del Congreso.
- ✓ La iniciativa privada propone como prioridad contar con el consenso de la comunidad para la instalación de los casinos¹⁵, y que se involucre en los proyectos de tal manera que conozca los beneficios adicionales a la creación de empleo, como es la generación de más y mejor infraestructura que mejoraría su nivel de vida. Asimismo, propone que se atienda “cómo empujar” en una dirección en bienestar del país. “No se trata que venga la inversión extranjera y se lleve todos los beneficios, necesitamos que se redistribuya en las regiones.”¹⁶ Los desarrolladores turísticos, en este orden de ideas proponen que se estudien los lugares donde se instalen los casinos para que se conviertan en detonadores turísticos de todo un estado.
- ✓ Los ex-funcionarios proponen que sean los habitantes de los centros turísticos los que reciban de manera directa los beneficios económicos, o en su caso, determinar si se aprueba o no la instalación de estos centros de juego.¹⁷

b) Las condiciones que deben reunir los lugares donde se instalen los casinos

Este aspecto se integra por seis propuestas:

Dos propuestas por parte del Gobierno (Quintana Roo e Hidalgo) y cuatro por parte de la Iniciativa Privada (entre el Grupo Hotelero El Veneciano de Las Vegas, CONCANACO-SERVYTUR y CANIRAC).

Sobre las condiciones que deben reunir los lugares de instalación de los casinos, se propone que sean en 3 zonas específicas y apropiadas para atraer turismo extranjero. Por ejemplo el Alcalde de Monterrey propone que no se instalen en Monterrey ya que tiene un turismo muy especializado, un turismo ejecutivo; por lo que propone que se instalen en ciudades medias.¹⁸

Entre las ciudades que se proponen se encuentran:

- Cancún (Quintana Roo). En este estado el Gobernador propone que sean operados por el estado.¹⁹
- Ixmiquilpan -Valle del Mezquital- y Mineral del Chico -Parque del Paraíso-, (Hidalgo).²⁰
- Huatulco (Oaxaca), siempre que se le dote de infraestructura en comunicaciones.
- Ciudad Juárez (Chihuahua)
- Nuevo Laredo, Reynosa-Matamoros²¹ (Tamaulipas)
- Tijuana (Baja California)

- Afueras de la Ciudad de México (DF)
- Guadalajara, Nuevo Vallarta y Puerto Vallarta²² (Jalisco)
- Acapulco (Guerrero)
- Los Cabos (Baja California Sur)
- Veracruz (Veracruz)
- Puebla (Puebla), que requiere de impulso al turismo²³
- Cuernavaca²⁴ (Morelos)

c) Sobre el tipo de casinos que deben instalarse

Referente al tipo de casinos en México, de 5 menciones de la Iniciativa Privada (AMHM, CNET y la AMDETUR), solo existen tres diferentes propuestas.

a) Desarrollar el concepto de “casino municipal”

-Similar a los casinos de las reservaciones indias en Estados Unidos-, que contribuyan a la generación de riqueza en la localidad, impulsando su crecimiento y desarrollo, de tal manera que se impulse el beneficio social y no sólo el beneficio financiero a nivel federal.²⁵

b) Instalar casinos similares a los del principado de Montecarlo y los de Montreal, en Canadá, donde los centros de apuesta no funcionan en hoteles.²⁶ Por ejemplo se propone la instalación de un “gran casino” en el Centro de Convenciones de Acapulco.²⁷

c) Instalación a futuro de “mecanismos” como los que existen en las Vegas, modelos que sólo se podría afrontar mediante la asociación de grandes empresas mexicanas con extranjeras.²⁸

La Iniciativa Privada propone que los casinos sean operados por empresas profesionales extranjeras con 51% de capital del sector hotelero nacional. Estos casinos podrían funcionar como inversión “ancla”, al igual que los grandes casinos instalados en Montecarlo y Montreal, los cuales atrajeron capitales para diversificar el entretenimiento y la recreación para el turismo.²⁹

En cuanto a los requerimientos de cuartos de hotel y equipamiento de juego o para la autorización de casinos se propone

Por cada 2 mil ó 2 mil 500 cuartos de categoría cinco estrellas construidos o remodelados otorgar una licencia de casino (2,250 en promedio),

Por cada dos cuartos de 5 estrellas autorizar una máquina tragamonedas,³⁰

Por cada mesa de juego instalar entre 20 ó 30 máquinas tragamonedas,³¹ o sea un promedio de 25.

Según la relación entre casinos -cuartos de hotel- mesas de juego y máquinas tragamonedas propuestas, a cada casino corresponden en promedio 2,250 cuartos,³² 45 mesas de juego y 1,125 máquinas tragamonedas.

d) Sobre las necesidades de inversión para instalar casinos

Sobre la inversión hay 2 menciones, ambas de la iniciativa privada.

La inversión como se comentó en el punto anterior puede funcionar como inversión “ancla”, es decir que atraiga y arraige capital extranjero y/o nacional a los sitios donde se instalen los casinos.

Los montos de inversión estimados en las propuestas son inicialmente de 2 mil 40 millones de dólares, y para el mediano plazo se requerirán entre 3 y 4 mil millones de dólares³³ para construir una decena de casinos de tamaño convencional.³⁴

De estas cifras y las del punto c (anterior) se desprende que si se construyen 10 casinos de tamaño convencional y no “grandes casinos” o “megacasinos” el número de cuartos en total serían 22,500 cuartos, 450 mesas de juego y 11, 250 máquinas tragamonedas.

Si en 1997 existían 58, 282 cuartos de hotel de 5 estrellas en el país (Ver cuadro 2), y para 1999 –según INEGI- existen 84,764 cuartos de esta misma categoría.³⁵ El incremento de 1997 a 1999 en promedio por año fue de 13,241 cuartos.

El impacto de 22,500 cuartos representaría aproximadamente 170% ADICIONAL al crecimiento natural.

De acuerdo a la concentración de casinos en alguna ciudad los impactos variarían, y en un momento determinado será necesario ampliar la infraestructura y el equipamiento tanto para el turismo como para el incremento en número de habitantes que lleguen a ocupar los nuevos empleos.

La ampliación y adecuación de infraestructura reactiva la economía y se convierte en un impacto positivo. Mientras que saturar la existente generaría impactos negativos.

Cuadro 1. Distribución de Cuartos de Hotel de 5 estrellas por destino turístico³⁶		
Destino turístico	Cuartos	Destino
Centros de playa	31, 702	Los Centros de Playa incluyen a los Integralmente Planeados y a los Tradicionales de Playa.
Integralmente planeados	22, 726	Bahías de Huatulco, Oax.; Cancún, Q. Roo; Ixtapa-Zihuatanejo, Gro.; Loreto y Los Cabos B.C.S.
Tradicionales de playa	8, 976	Acapulco, Gro.; Cozumel, Q. Roo; La Paz, B.C.S.; Manzanillo, Col.; Mazatlán, Sin.; Puerto Vallarta, Jal. y Veracruz, Ver.
Grandes ciudades	17, 285	Distrito Federal, Guadalajara, Jal. y Monterrey.
Centros turísticos del interior	9, 295	Aguascalientes, Ags.; Campeche, Camp.; Cd. Juárez, Chih.; Cuautla, Mor.; Cuernavaca, Mor.; Durango, Dgo.; Guanajuato, Gto.; Hermosillo, Son.; Ixtapan de la Sal, Mex.; Mérida, Yuc.; Morelia, Mich.; Municipios de Durango, Dgo.; Municipios de Morelos, Mor.; Oaxaca, Oax.; Pachuca, Hgo.; Puebla, Pue.; Querétaro, Qro.; Reynosa, Tamps.; Saltillo, Coah.; San Cristobal de las Casas, Chis.; San Juan del Río, Qro.; San Luis Potosí, S.L.P.; San Miguel de Allende, Gto.; Taxco, Gro. Tepic, Nay.; Tequisquiapan, Qro.; Tijuana, B.C.; Tlaxcala, Tlax.; Toluca, Méx.; Tuxtla Gutiérrez, Chis.; Valle de Bravo, Méx.; Villahermosa, Tab. y Zacatecas, Zac.
Mundo Maya	18, 079	Campeche, Camp.; Cancún y Cozumel, Q. Roo; Mérida, Yuc.; San Cristobal de las Casas y Tuxtla Gutiérrez, Chis. y Villahermosa, Tab.
Frontera Norte	1, 271	Cd. Juárez, Chi.; Reynosa, Tamps.; Tijuana, B.C.
Ciudades coloniales	22, 652	Aguascalientes, Ags.; Campeche, Camp.; Cuernavaca, Mor.; Distrito Federal; Durango, Dgo.; Guadalajara, Jal.; Guanajuato, Gto.; Ixtapan de la Sal, Méx.; Mérida, Yuc.; Morelia, Mich.; Oaxaca, Oax.; Pachuca, Hgo.; Puebla, Pue.; Querétaro, Qro.; Saltillo, Coah.; San Cristobal de las Casas, Chis.; San Juan del Río, Qro.; San Luis Potosí, S.L.P.; San Miguel de Allende, Gto.; Taxco, Gro.; Tequisquiapan, Qro.; Tlaxcala, Tlax.; Toluca, Méx.; Tuxtla Gutiérrez, Chis.; Valle de Bravo, Méx. Veracruz, Ver. y Zacatecas, Zac.
Total de habitaciones: 58, 282		

Cuadro elaborado por la División de Política Social del Servicio de Investigación y Análisis, Dirección de Servicios de Bibliotecas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LVIII Legislatura, con datos de la CANACO en su documento en internet *Industria hotelera en México*.

e) Sobre los impuestos que se cobrarían y su destino

En cuanto a los impuestos existen 6 propuestas, 4 del Gobierno y 2 de la Iniciativa Privada.

En los países donde se cobra más del 10 por ciento el juego tiende a desestimarse o se genera juego clandestino.³⁷ Por lo que se propone la creación de un impuesto de 9.0 por ciento sobre el ingreso bruto como contraprestación por el permiso para su instalación y funcionamiento que se dirigirá al erario en forma tripartita: 3 por ciento a la federación, 3 por ciento al estado y 3 por ciento para el municipio donde se instale.³⁸ En esta propuesta coincide el Gobierno y la Iniciativa Privada.

En general se propone que estos recursos se destinen a seguridad pública en las zonas del casino y zonas aledañas.³⁹ Que con estos impuestos se creen zonas de desarrollo compartido para evitar el “binomio riqueza-miseria” que se presenta en todos los polos turísticos y que se reinviertan en las localidades para favorecer el desarrollo social en los lugares de instalación de casinos.⁴⁰ Inclusive, se propone que en caso de cobrar impuestos altos se destine 3% de las acciones (sic) a una institución de beneficencia pública local de protección a la población y a los jugadores.⁴¹

f) Sobre la regulación y normatividad para los casinos

En cuanto a la cuestión de regulación, el Gobierno hace 3 propuestas y la Iniciativa Privada 4.

Las propuestas son que la ley debe permitir su cumplimiento de una forma clara y sencilla,⁴² y que la reglamentación sea especial para prevenir posibles problemas derivados de la operación, ante la falta de experiencia en este terreno,⁴³ inclusive estricta para evitar la proliferación de mafias del juego.⁴⁴

La CONCANACO propone:

- 1.- Que se eviten los monopolios, ya que no contribuyen al desarrollo de las sociedades, para lo que hay que establecer condiciones que garanticen equidad en la competencia.⁴⁵ Ante esto, se plantea que para permitir la instalación de casinos sea a través de concursos abiertos.⁴⁶ (Ver Nota *)
- 2.- Crear la Comisión Federal de Casinos con la participación del Consejo Nacional Empresarial Turístico, las distintas instituciones oficiales y no gubernamentales involucradas en la verificación de la correcta operación de éstas salas de juego es una propuesta para regulación que se planteó en la Subcomisión de Casinos de la LVII Legislatura.⁴⁷

Nota: * Licitación.- Acción de poner en precio, de pujar en subasta, de luchar, de contender, significa ofrecer precio por una cosa en subasta o almoneda. (Enciclopedia Jurídica Mexicana, UNAM-Porrúa, México 2002).

Concurso.- Llamamiento a los que quieran encargarse de ejecutar una obra o prestar un servicio, a fin de elegir la propuesta que ofrezca mayores ventajas (Diccionario Enciclopédico Océano Uno Color, Océano, España, 1998).

2. Efectos sociales positivos y negativos en la instalación de casinos

2.1 Efectos sociales positivos

2.1.1 Análisis por actor y sector social

En lo relativo a los efectos sociales positivos, el análisis realizado arroja que de 30 diferentes declaraciones, la distribución por actor y/o sector social es la siguiente:

- Seis son del Gobierno, y de estas son cuatro del Ejecutivo a través de la Secretaría de Turismo y la Secretaría de Gobernación,
- Dos son del Legislativo e interviene el Senado y la Cámara de Diputados, cada una con una declaración,
- Veintiuno son de la Iniciativa Privada, y
- Tres pertenecen a Sindicatos, Prensa y Ex-funcionarios, cada uno con una declaración.

Figura 2. Presentación gráfica del número de opiniones y porcentaje de los efectos sociales positivos

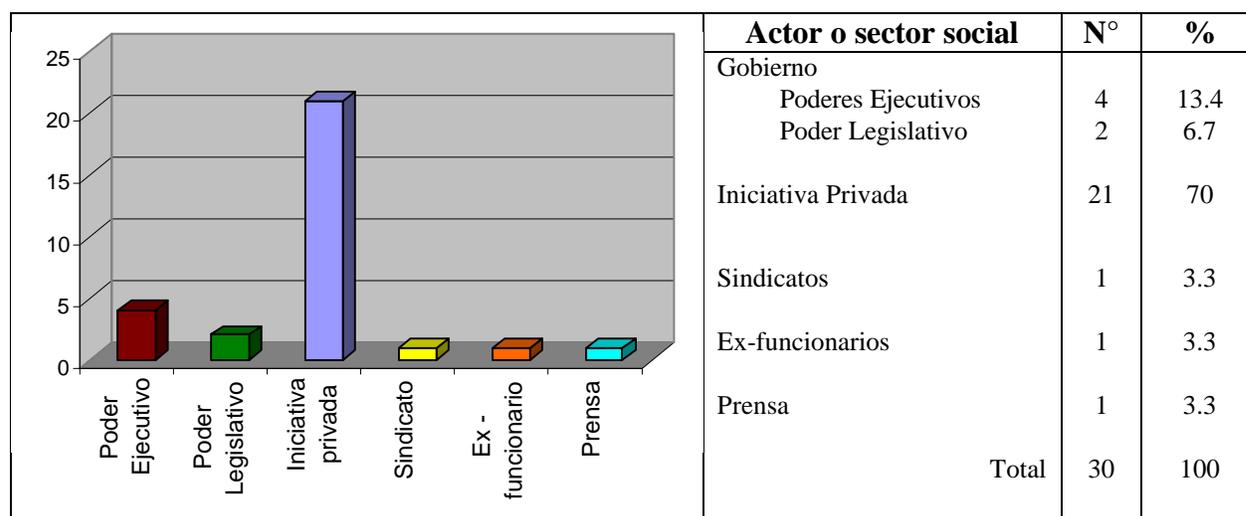


Tabla y gráfica elaborada por la División de Política Social del Servicio de Investigación y Análisis, Dirección de Servicios de Bibliotecas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LVIII Legislatura, con datos de diversos medios de opinión pública.

2.1.2 Análisis según la coincidencia de los actores y sectores sociales en cuanto a los efectos positivos

Considerando el análisis de los efectos positivos que se han vertido por el Gobierno, la Iniciativa Privada, los Sindicatos, la Prensa y los Ex-funcionarios, se encontró que en sus declaraciones y comunicados hacen 40 diferentes menciones que se agrupan en siete aspectos principales: impulso al turismo a partir de incrementar el número de turistas y ampliar la infraestructura, con 10

menciones; inversión y derrama económica, con 13 menciones; recaudación de impuestos, con 3 menciones; creación de empleos, con 6 menciones; seguridad, con 2 menciones, corregir la corrupción existente, con 5 menciones, y población beneficiada, con una mención. Los Aspectos a detalle son:

a) Impulso al turismo.

Este aspecto se integra de 10 menciones y coinciden el Gobierno, la Iniciativa Privada, y la Prensa con 2, 7 y 1 respectivamente.

- ✓ El Gobierno menciona que la instalación de casinos es un asunto muy importante para la economía nacional al dar impulso a la “industria sin chimeneas”;⁴⁸ sin embargo, apunta que los casinos representarían un complemento y no un detonante para el turismo en nuestro país.⁴⁹
- ✓ La Iniciativa Privada menciona que los casinos traerían beneficios económicos a México ya que diversificaríamos la oferta turística,⁵⁰ y contribuirían a la construcción de una infraestructura más completa, lo que nos colocaría como un destino preferente para miles de turistas que actualmente optan por otros polos turísticos, pasando de 19 millones 200 mil turistas a cerca de 20 millones de visitantes al año.⁵¹
Sobre ese incremento de turistas, los hoteleros afirman que los flujos turísticos, serían en especial el Caribe mexicano. De los 17 millones de turistas que anualmente visitan el Caribe, el 70% eligió alguno de los países caribeños, entre ellos Cuba, mientras que sólo el 30% prefirió Cancún. La diferencia fue que en esos países existen casinos y centros nocturnos de talla internacional, que son atractivo para los turistas de entre 35 y 65 años de edad con alto valor adquisitivo.⁵²
Por su parte los restauranteros de Puebla consideran que la instalación de un casino incrementaría los flujos de turismo.⁵³
En relación a las oportunidades de crecimiento, los empresarios comentan que los casinos no se localicen sólo en las principales ciudades del país ya que ocasionaría mayor concentración de riqueza.⁵⁴
- ✓ La prensa, coincide en que la instalación de casinos aumentaría la masa de visitantes extranjeros del país.⁵⁵

b) Inversión y derrama económica

Este aspecto se integra con 13 menciones, 11 de la Iniciativa Privada; una de los Sindicatos y una de los Ex-funcionarios.

- ✓ La Iniciativa Privada habla de montos de inversión entre mil 800 millones de dólares, en forma general,⁵⁶ y de 2 mil 40 millones para un primer proyecto.⁵⁷ En cuanto a una primera fase de construcción de infraestructura estima una inversión de 25 mil millones de dólares. En cuanto a la derrama económica en general la Iniciativa Privada considera que los casinos representan una buena inversión para mejorar las expectativas y la captación de divisas del país,⁵⁸ ya que aumenta la calidad, las corrientes, la estadía y pernocta, y el gasto turístico,⁵⁹ al grado que triplicaría el gasto promedio diario de los visitantes.⁶⁰ Por

ejemplo, hoy en día ese consumo en México es de sólo 305 dólares diarios por visitante, mientras que en países como Egipto es de 1,000 dólares, cifra a la que nos acercaríamos al contar con casinos.⁶¹

Estas consideraciones, como se comentó en el punto anterior a), son porque llegarían turistas de mayor gasto per cápita en grupos o convenciones a los “grandes casinos”.⁶²

Los montos totales del sector turístico aumentarían en mil millones de dólares anuales para situarse en 8 mil 600 millones.⁶³ Estos incrementos se explican a partir de estudios como el del Grupo Organizador de Casinos, en el cual se dice que la instalación de dos casinos en Cuernavaca, Morelos y Nuevo Laredo, Tamaulipas, generarían hasta 550 millones de dólares anuales; mientras que abrirlos en Acapulco y Veracruz generarían entre 115 y 165 millones de dólares.⁶⁴

- ✓ El Sindicato de casinos habla de una derrama económica por cada casino de 110,000 millones de dólares anuales,⁶⁵ y por último
- ✓ Los Ex-funcionarios mencionan que se espera captar de mil a dos mil millones de dólares.

Como se observa hay coincidencia en las cifras aproximadas a los mil 500 millones de dólares anuales. Y hablando de cada casino en particular, un monto mínimo de derrama económica por cada casino sería de 110, 000 millones, y uno máximo de 300, 000 millones de dólares (según el tamaño del casino y la ciudad donde se ubique).

c) Recaudación de impuestos

En este aspecto existen 2 menciones de la Iniciativa Privada y uno de los Ex-funcionarios.

- ✓ La Iniciativa Privada -hoteleros-, menciona que la “recaudación anual” sería de 2 mil 680 millones de dólares⁶⁶ y los “ingresos” por otros conceptos serían de mil 342 millones, lo cual suma 4 mil 22 millones de dólares. Por su parte los comerciantes mencionan que la “recaudación fiscal” sería de 2 mil 680 millones de dólares.
- ✓ Los Ex-funcionarios estiman impuestos del orden de 500 millones de dólares anuales.
- ✓ Se observa una falta de claridad en las cifras de la Iniciativa Privada, ya que dan un tratamiento indistinto a los conceptos “recaudación”, “ingreso” y “recaudación fiscal”. Por esta razón se considera más confiable el dato de los Ex-funcionarios.

d) Creación de empleos

En cuanto al empleo se observa que de las 6 menciones, una corresponde al Gobierno, tres a la Iniciativa Privada, una a los Sindicatos y una a los Ex-funcionarios.

- ✓ El Gobierno plantea que en la instalación de casinos es necesario valorar el potencial en creación de empleos, ya que se busca que estos establecimientos contribuyan a elevar el nivel de vida de la población.

- ✓ La Iniciativa Privada menciona diferentes cifras sobre empleo:
 - 115, 000 contra una inversión de un mil 800 millones de dólares⁶⁷
 - 5, 000 contra cada casino instalado⁶⁸
 - 62, 000 contra una inversión de 2 mil 40 millones de dólares⁶⁹
- ✓ Sindicatos. Se crearían 10, 000 empleos por casino⁷⁰
- ✓ Ex-funcionarios
 - 150, 000 contra una inversión de un mil 500 millones de dólares

Se observa que dividiendo la inversión entre los empleos creados se tiene que la relación inversión/empleos fluctúa entre 10,000 a 16,000 y 33, 000 dólares por cada empleo creado, dando como promedio 20, 000 dólares/empleo aprox.

Ahora bien, considerando la instalación de los 10 “casinos convencionales” como se mencionó en el apartado de propuestas (anterior), y multiplicando por un promedio de 7,500 empleos (según las menciones) se crearían 75, 000 empleos en total.

En las cifras de empleos se puede decir que al menos se podrían manejar cifras de 100,000 empleos creados.

e) Seguridad

En relación a la seguridad las dos menciones son de la Iniciativa Privada.

- ✓ La Iniciativa Privada comenta –de acuerdo a un análisis realizado por la Subcomisión de casinos de la LVII Legislatura de 140 países donde operan casinos- que en su mayoría no tienen vinculación con el crimen organizado, ya que en todos los casos su operación está supervisada por la Comisión Internacional Controladora de Casinos, la cual verifica constantemente el origen y transparencia de los recursos que se inviertan, e investiga a los propios accionistas, para asegurar que no tienen relación alguna con organizaciones delictivas.⁷¹ También, se comenta que “de acuerdo a las estadísticas” Las Vegas y Atlantic City son las ciudades más vigiladas y seguras.⁷²

f) Corregir la corrupción

Tanto el Gobierno como la Iniciativa Privada coinciden en que la legalización de los casinos pondrá orden en cuanto a la corrupción. El Gobierno lo menciona en 3 ocasiones y la Iniciativa Privada en 2 ocasiones.

- ✓ El Gobierno considera que los juegos con apuesta como palenques, carreras parejeras, casinos en las ferias, hipódromos, yaks y books, operan en la simulación, al amparo de permisos otorgados por funcionarios corruptos y muchos de esos permisos renovables fueron autorizados hasta por 25 años.⁷³ Esta simulación es encubierta por la prohibición de los casinos⁷⁴, y de hecho existen mil 500 casinos clandestinos.

El Gobierno es concluyente en que la legalización pondrá orden en las casas de juego y en todo tipo de establecimientos para legalizar apuestas.⁷⁵

- ✓ La iniciativa privada apunta que en México funcionan de manera clandestina 900 casinos que suponen una evasión de impuestos superior a los 500 millones de dólares. Sin embargo opina que en el país están dadas las condiciones para garantizar una operación transparente y una regulación adecuada.⁷⁶

g) Población beneficiada

En este aspecto sólo existe una mención de la iniciativa privada, la cual señala que con cada casino se generarían 500 empleos directos que beneficiarían a una población de 85,000 habitantes.⁷⁷

Si consideramos como promedio de creación de empleos –según el apartado del mismo nombre d)- el de 7,500 empleos por casino. Y conforme a la relación de 500 empleos/85,000 personas beneficiadas; la población total beneficiada, por la instalación de 10 “casinos convencionales”, podría ser del orden de 125, 000 habitantes.

2.2. Efectos sociales negativos

En cuanto a estos efectos y de las 51 menciones por parte de los sectores o actores sociales se realizaron tres tipos de análisis:

- ✓ Frecuencia e impacto por categoría.
- ✓ Actor o sector social y efecto mencionado según categoría, y.
- ✓ Coincidencia de los diversos actores y sectores sociales en la aparición de los diversos efectos según categoría.

2.2.1. Análisis según frecuencia e impacto por categoría

Del análisis de los diferentes efectos negativos que podrían generar los casinos en el país se encontró que, de 51 menciones en los medios escritos clasificados por actor o sector social, y por categoría atendiendo a su naturaleza y forma de expresión, se tiene la siguiente distribución:

Actividades delictivas con 22, fenómenos sociales con 17, y aspectos patológicos del individuo con 12 (Ver Cuadro 2).

2.2.2 Análisis por actor o sector social y efecto mencionado según categoría

En cuanto a las opiniones por actor o sector social, quienes más opinan son la Iniciativa Privada, la Iglesia y las Asociaciones Civiles con un total de 67% de las opiniones, contra 33 del total de opiniones por el Gobierno, los Ex–funcionarios, la Prensa y los Investigadores en conjunto

Seis menciones corresponden al Gobierno, 12 a la Iniciativa Privada; 12 a la Iglesia, 10 a las Asociaciones Civiles; 5 a Ex-funcionarios; 1 a la Prensa, y 5 a los Investigadores (Ver Cuadro 2 y 3).

Cuadro 2. Análisis según la coincidencia de los diversos actores y sectores sociales en la aparición de los diversos efectos, según categoría							
Actor o sector social	Categoría						
	Actividades delictivas		Fenómenos sociales		Aspectos patológicos		Total
<i>Gobierno</i>	Lavado de dinero y mafias	2	Vicios y ocio	3	Despilfarro	1	6
<i>I. P.</i>	Lavado de dinero, inseguridad pública, el narcotráfico, robos y mafias de tratantes de blancas	6	Prostitución y crimen	2	Fortunas perdidas, familias destruidas, deudas de juego	4	12
<i>Iglesia</i>	Crimen organizado, lavado de dinero y delincuencia	7	Prostitución	3	Jugadores compulsivos, delincuencia común	2	12
<i>Asociaciones civiles</i>	Lavado de dinero	2	Vicios, prostitución, drogadicción, alcoholismo	6	Despilfarro y endeudamiento	2	10
<i>Ex-funcionarios</i>	Lavado de dinero, negocios de políticos (corrupción), mafias del juego, tráfico de drogas	4	Creación de la riqueza a partir de la especulación	1	-	0	5
<i>Prensa</i>	Mafias	1	-	0	-	0	1
<i>Investigadores</i>	-	0	Adicción, problemas epidemiológicos	2	Ludopatía, despilfarro	3	5
Totales		22		17		12	51

Tabla elaborada por la División de Política Social del Servicio de Investigación y Análisis, Dirección de Servicios de Bibliotecas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LVIII Legislatura, con datos de diversos medios de opinión pública.

Cuadro 3. Frecuencia e impacto de los efectos por categoría					
<i>a) Actividades delictivas</i>		<i>b) Fenómenos sociales</i>		<i>c) Aspectos patológicos de individuos</i>	
Lavado de dinero	9	Vicios	3	Fortunas perdidas	1
Mafias	2	Ocio	1	Familias destruidas	1
Inseguridad pública	1	Prostitución	7	Deudas de juego	1
Tráfico de drogas	2	Crímenes	6	Suicidio de jugadores	1
Mafia de tratas de blancas	1	Alcoholismo	1	Jugadores compulsivos	1
Robos	1	Drogadicción	1	Delincuencia común	1
Crimen organizado	1	Creación de riqueza (a partir de la especulación)	1	Despilfarro	4
Actos delictivos	3	Adicción	1	Endeudamiento	1
Negocios de políticos	1	Problema epidemiológico	1	Ludopatía	1
Mafias de juego	1	-	-	-	-
	22		17		12

Tabla elaborada por la División de Política Social del Servicio de Investigación y Análisis, Dirección de Servicios de Bibliotecas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LVIII Legislatura, con datos de diversos medios de opinión pública.

2.2.3 Análisis según la coincidencia de los diversos actores y sectores sociales en la aparición de los diversos efectos, según categoría

Las 51 menciones se distribuyeron de la siguiente forma:

Los efectos más mencionados fueron el lavado de dinero, 9; la prostitución, 7; el despilfarro con 4, y actos delictivos y vicios cada uno con 3 menciones (Ver Cuadro 4)

Cuadro 4. Actor o sector social y efecto mencionado según categoría	
a) Actividades delictivas	
Gobierno	Lavado de dinero/mafias
Iniciativa privada	Inseguridad pública/lavado de dinero/narcotráfico/mafias de tratantes de blancas/lavado de dinero/robos
Iglesia	Crimen organizado/lavado de dinero/actos delictivos/lavado de dinero/delincuencia/lavado de dinero/delincuencia
Asociaciones civiles	Lavado de dinero/lavado de dinero
Ex-funcionarios	Negocios de políticos (corrupción)/Mafia del juego/tráfico de drogas/lavado de dinero
Prensa	Mafias
b) Fenómenos sociales	
Gobierno	Vicios/ocio/vicios
Iniciativa privada	Prostitución/crímenes
Iglesia	Prostitución/prostitución/prostitución
Asociaciones civiles	Vicios/alcoholismo/drogadicción/prostitución/prostitución/prostitución
Ex-funcionarios	Creación de riqueza a partir de la especulación
Prensa	-
Investigadores	Adicción/problemas epidemiológicos
c) Aspectos patológicos de individuos	
Gobierno	Derroche
Iniciativa privada	Fortunas perdidas/familias destruidas/deudas de juego/suicidio de jugadores
Iglesia	Jugadores compulsivos/delincuencia común
Asociaciones civiles	Despilfarro/endeudamiento
Ex-funcionarios	-
Prensa	-
Investigadores	Ludopatía/derroche de pensiones/derroche de mesadas

Tabla elaborada por la División de Política Social del Servicio de Investigación y Análisis, Dirección de Servicios de Bibliotecas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LVIII Legislatura, con datos de diversos medios de opinión pública.

Cabe hacer mención que algunos efectos forman cadenas relacionadas ya que se retroalimentan entre si, y por tanto, tienen efectos multiplicadores, que en última instancia configuran fenómenos o problemáticas sociales amplias. Esto se presenta en la siguiente figura (Ver Figura 3)

Figura 3. Cadena de efectos relacionados que configuran problemáticas sociales vinculadas a los juegos de apuestas y casinos

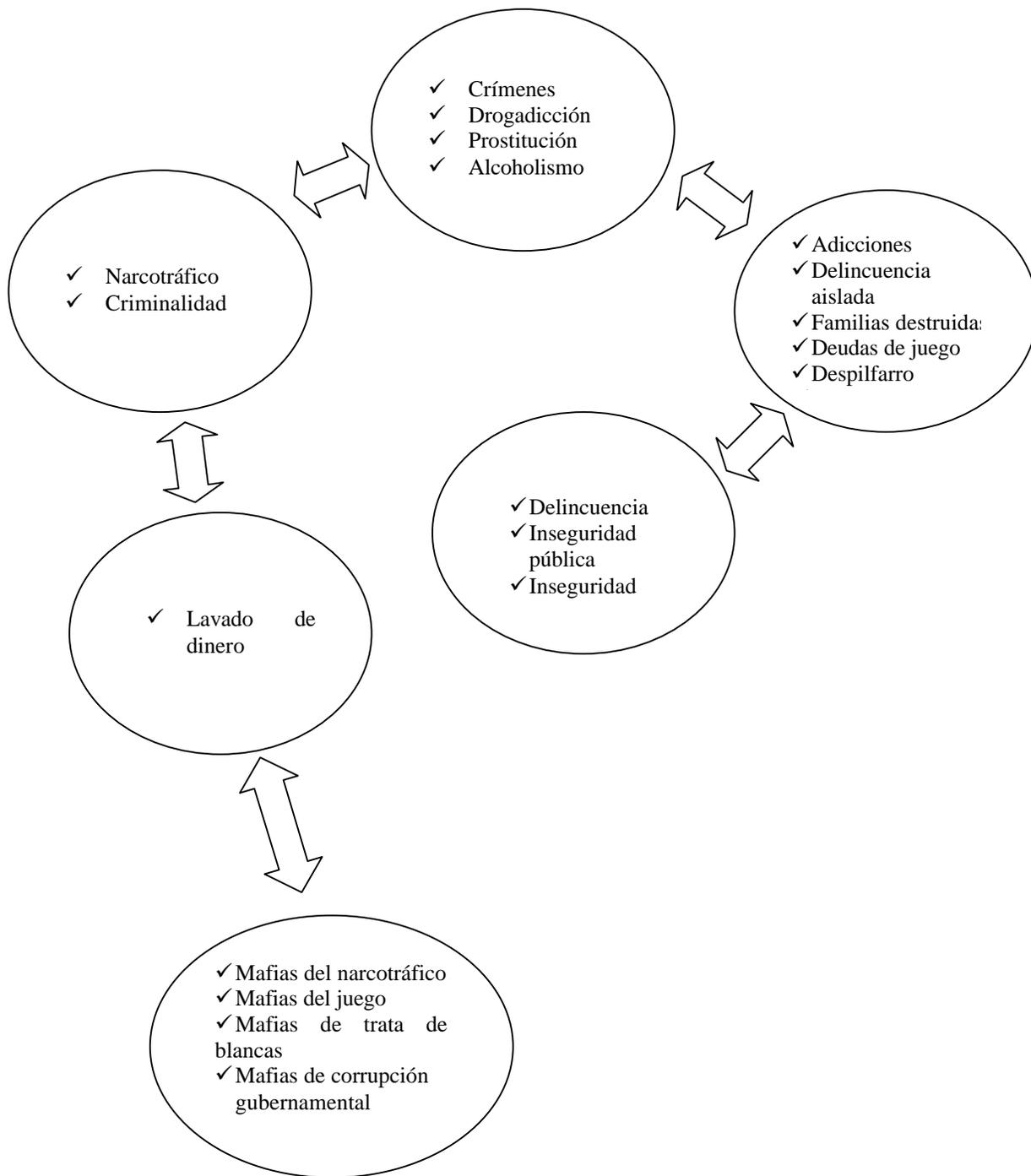


Figura elaborada por la División de Política Social del Servicio de Investigación y Análisis, Dirección de Servicios de Bibliotecas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LVIII Legislatura, con datos de diversos medios de opinión pública.

Bibliografía

Internet

ARTEAGA, José Manuel. *En la iniciativa sobre casinos se favorece a extranjeros: Concanaco*. México, La Crónica de Hoy, página Web: <http://www.cronica.com.mx/resultados.lasso?-database=noticias.fp3&-layout=web3&-response=nota.lasso&-recordID=12590470&-search>, (consultada el 23 de agosto de 2002).

ARTEAGA, José Manuel. *Generarían casinos derrama de 1.4 mdd*. México, La Crónica de hoy, página Web: <http://www.cronica.com.mx/resultados.lasso?-database=noticias.fp3&-layout=web3&-response=nota.lasso&-recordID=12586315&-search>, (consultada el 19 de agosto de 2002).

BIBIAN, Cinthya. *Prevé Fonatur captar dls. 4 mil millones*. México, Reforma, página Web: <http://www.reforma.com/economiayfinanzas/articulo/220039/default.htm>, (consultada el 23 de agosto de 2002).

CANACO. *Industria hotelera en México*. México, página Web: <http://www.ccmexico.com.mx/canaco/turismo3.html>, (consultada el 7 de noviembre de 2002).

Casinos y desarrollo. México, Unomasuno, página Web: <http://www.unomasuno.com.mx/vernota.asp?id=76134&d=11&m=8&a=2002>, (consultada el 23 de agosto de 2002).

Condiciona Sectur aprobación de casinos. México, Reforma, página Web: <http://www.reforma.com/economiayfinanzas/articulo/208782/default.htm>, (consultada el 10 de septiembre de 2002).

CONTRERAS, José. *Instalar casinos generaría más empleos: Leticia Navarro*. México, La Crónica de Hoy, página Web: <http://www.cronica.com.mx/resultados.lasso?-database=noticias.fp3&-layout=web3&-response=nota.lasso&-recordID=12584251&-search>, (19 de agosto de 2002).

DE ANDA, Francisco. *Vinculan casinos con narcotráfico*. México, Reforma, página Web: <http://www.reforma.com/nacional/articulo/209320/default.htm>, (consultada el 2 de septiembre de 2002).

Departamentos de Investigación de Grupo Reforma. *Condicionan los casinos*. México, Reforma, página Web: http://www.reforma.com/ed_impresa/notas/020723/portada/textos/rpor0002.htm, (consultada el 30 de agosto de 2002).

EFE. *Funcionan de manera clandestina en México, cerca de 900 casas de juegos*. México, Unomasuno, página Web: <http://www.unomasuno.com.mx/vernota.asp?id=76166&d=11&m=8&a=2002>, (consultada el 23 de agosto de 2002).

FRÍAS Santillán, Amalia. *Casinos discriminarán a IP mexicana: Concanaco*, México, Unomasuno, página Web: <http://www.unomasuno.com.mx/vernota.asp?id=76419&d=14&m=8&a=2002>, (consultada el 23 de agosto de 2002).

Funcionan de manera clandestina en México, cerca de 900 casas de juegos. México, Unomasuno, página Web: <http://www.unomasuno.com.mx/vernota.asp?id=76166&d=11&m=8&a=2002>, (consultada el 23 de agosto de 2002).

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México, página Web: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>, (consultada el 15 de octubre de 2002).

GARFIAS, Francisco. *Books y yaks, los casinos que dejó el viejo sistema.* México, Milenio diario, página Web: <http://www.milenio.com/nota.asp?idc=31624>, (consultada el 19 de agosto de 2002).

GARDUÑO, Roberto y Pérez Ciro. *Estudian diputados autorizar la operación de casinos, peleas de gallos y carreras de galgos.* México, La Jornada, página Web: <http://www.jornada.unam.mx/2002/jun02/020626/023n1eco.php?origen=index.html>, (consultada el 3 de septiembre de 2002).

GUERRERO Farías, Carla. *Viajeros que apuestan.* México Reforma, página Web: <http://www.reforma.com/viajar/articulo/097880/>, (consultada el 19 de agosto de 2002).

GRANADOS, Otto. *Casinos.* México, La Crónica, página Web: <http://www.cronica.com.mx/resultados.lasso?-database=noticias.fp3&-layout=web3&-response=nota.lasso&-recordID=12587483&-search>, (consultada el 19 de agosto de 2002).

JIMÉNEZ, Benito A. *Piden impedir instalación de casinos.* México, Reforma, página Web: <http://www.reforma.com/nacional/articulo/208126/default.htm>, (consultada el 2 de septiembre de 2002).

Listo el proyecto para instalar casinos en México. México, El Universal, página Web: http://www.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=85014&tabla=notas, (consultada el 23 de agosto de 2002).

MARTIARENA Raúl. *Exige la IP sumarse a debate de casinos.* México, Reforma, página Web: <http://www.reforma.com/economiayfinanzas/articulo/217942/default.htm>, (consultada el 23 de agosto de 2002).

MARTIARENA, Raúl. *Critica Coldwell instalación de casinos.* México, Reforma, Página Web: <http://www.reforma.com/economiayfinanzas/articulo/207708/default.htm>, (consultada el 2 de septiembre de 2002).

MARTIARENA Raúl. *Critican la visión de la Amdetur en casinos.* México, Reforma, página Web: <http://www.reforma.com/economiayfinanzas/articulo/221808/default.htm>, (consultada el 23 de agosto de 2002).

MARTIARENA, Raúl. *Piden casinos para Acapulco.* México Reforma, página Web: <http://www.reforma.com/economiayfinanzas/articulo/220240/default.htm>, (consultada el 23 de agosto de 2002).

MARTIARENA, Raúl. *Quieren hoteleros "mano" en casinos.* México, Reforma, página Web: http://www.reforma.com/ed_impresa/notas/020722/portada/textos/rpor0000.htm, (consultada el 29 de agosto de 2002).

MOTA, Carlos. *Cómo vigilar los casinos.* México, Milenio diario, página Web: <http://www.milenio.com/nota.asp?idc=53277>, (consultada el 19 de agosto de 2002).

MUÑOZ Valencia, Araceli. *Autorizar casinos acabaría con la simulación: CTSR.* México, Milenio diario, página Web: <http://www.milenio.com/nota.asp?idc=41217>, (consultada el 19 de agosto de 2002).

NAIN Naciff, Carlos. *El gobierno de Hidalgo propone al Congreso local abrir dos casinos.* México, La Crónica de hoy, página Web: <http://www.cronica.com.mx/resultados.lasso?-database=noticias.fp3&-layout=web3&-response=nota.lasso&-recordID=12585127&-search>, (consultada el 19 de agosto de 2002).

NOTIMEX. *Casinos en 2 estados dejarían 550 mdd.* México, Unomasuno, página Web: <http://www.unomasuno.com.mx/vernota.asp?id=76998&d=20&m=8&a=2002>, (consultada el 23 de agosto de 2002).

NOTIMEX. *La IP apoya ingreso de casinos, pero en áreas no turísticas.* México, Unomasuno, página Web: <http://www.unomasuno.com.mx/vernota.asp?id=76484&d=15&m=8&a=2002>, (consultada el 23 de agosto de 2002).

NUÑEZ Ramos, José. *Para cuando legislación para casinos.* México, La Crónica de hoy, página Web: <http://www.cronica.com.mx/resultados.lasso?-database=noticias.fp3&-layout=web3&-response=nota.lasso&-recordID=12584600&-search>, (consultada el 19 de agosto de 2002).

Ofrece Hendricks a Quintana Roo para casinos. México, México Hoy, página Web: <http://www.mexicohoy.com.mx/datos/Secciones/Estados/2001/agosto/estados25.html>, 19 de agosto e 2002).

OLGUÍN, Claudia. *Casinos en México, apostando a ganar.* México, Milenio diario, página Web: <http://www.milenio.com/nota.asp?idc=57157>, (19 de agosto de 2002).

ORTIZ Moreno Humberto. *Cerca de mil casinos clandestinos evaden al fisco 500 mdd anuales,* Página Web: <http://www.nuclecu.unam.mx/~jornada/010603.dir/018n1eco.html>, (consultada el 19 de agosto de 2002).

PÁRAMO, Arturo y Botello, Blanca Estela. *Rechaza AMLO casinos.* México, Reforma, página Web: http://www.reforma.com/ed_impresa/notas/020724/metropo/textos/rmet0002.htm, (consultada el 29 de agosto de 2002).

Permitirían casinos incrementar afluencia de visitantes: Canirac. México, La Crónica de hoy, página Web: <http://www.cronica.com.mx/resultados.lasso?-database=noticias.fp3&-layout=web3&-response=nota.lasso&-recordID=12587210&-search>, (consultada el 13 de agosto de 2002).

Rechaza obispo casinos; serían para "lavar" dólares, dice. México, página Web: <http://www.lacruzdecal.com/ed/breves/0400brev.htm>, (consultada el 19 de agosto de 2002).

REYES, Daniel. *Apoyan casinos, pero no en Monterrey.* México, El Norte, página Web: <http://www.elnorte.com/monterrey/articulo/223396/default.htm>, (consultada el 19 de agosto de 2002).

Sólo el legislativo podrá aprobar la instalación de casinos. México, La Crónica de hoy, página Web: <http://www.cronica.com.mx/resultados.lasso?-database=noticias.fp3&-layout=web3&-response=nota.lasso&-recordID=12586624&-search>, (consultada el 19 de agosto de 2002).

SOSA Vidal, Alejandro. *¿Abrir casinos en México?* México, Etcétera, página Web: <http://www.etcetera.com.mx/2000/379/ldcl379.html>, (consultada el 19 de agosto de 2002).

TEJEDA De Luna, Rafael. *Casinos, productores de jugadores patológicos.* (Segunda y última parte) México, La Crónica de hoy, página Web: <http://www.cronica.com.mx/resultados.lasso?-database=noticias.fp3&-layout=web3&-response=nota.lasso&-recordID=12588066&-search>, (consultada el 19 de agosto de 2002).

TEJEDA DE LUNA, Rafael. *Ludopatía, la apuesta patológica.* México, Reforma, página Web: <http://www.reforma.com/elangel/articulo/211026/default.htm>, (consultada el 10 de septiembre de 2002).

VEGA Vieyra, Alberto, *Casinos en México, Fox tiene la última palabra*. México, página Web: <http://www.todito.com/paginas/contenido/fc11242000/nt6110.html>, ((consultada el 19 de agosto de 2002).

ZAPATA Martínez, Belén. *Listo, anteproyecto para la instalación de casinos*. México, Milenio diario, página Web: <http://www.milenio.com/nota.asp?idc=49982>, (consultada el 19 de agosto de 2002).

56% contra la legalización de casinos; a 50% le gusta el azar. México, Unomasuno, <http://www.unomasuno.com.mx/vernota.asp?id=76165&d=11&m=8&a=2002>, (consultada el 23 de agosto de 2002).

Libros

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVI Legislatura. *Foro Nacional de consulta sobre la operación de casinos en México, Huatulco Oaxaca*. México 1995, Comisión de Turismo.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura. *Foro turismo hacia el tercer milenio*. Memoria, México 1997, Comisión de Turismo-Subcomisión de Casinos.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVI Legislatura. Aspectos relevantes sobre el establecimiento de casinos en México. México 1995, Comisión de Turismo.

INEGI. *Anuario estadístico*. México, 2000, página 410.

Revistas y periódicos

DAVILA, Darío y Sánchez Raymundo. *Niños del DF se preparan en ruletas para futuros casinos*. México, La crónica de hoy, 9 de septiembre de 2002.

GARFIAS, Francisco y Salas Martín. *Books y Yaks. Los casinos que ya están aquí*. México, Milenio página 28, 13 de mayo de 2002.

Anexo 1

“Propuestas”

Gobierno

Poder Ejecutivo

Secretaría de Turismo

- “la instalación de casinos en México deberá incluir las consideraciones de las secretarías de Salud, Medio Ambiente, Trabajo y los gobiernos de los estados en donde podrían instalarse.” (Leticia Navarro Ochoa)⁷⁸

Gobernador de Quintana Roo

- “Quintana Roo sería uno de los estados en que se promovería la apertura de estos centros.” (Joaquín Hendricks)⁷⁹

Secretario de Turismo del gobierno de Hidalgo

- “Propuso la apertura de dos casinos *como los que existen en Las Vegas*, en Ixmiquilpan, y en Mineral del Chico, parque El Paraíso.” (Joel Guerrero Juárez)⁸⁰

Alcalde de Monterrey (Felipe de Jesús Cantú)⁸¹

- “no debería instalarse en Monterrey ya que el turismo es muy especializado, un turismo ejecutivo”
- “promover los casinos en ciudades medianas”

Poder Legislativo

Las Comisiones de Gobernación, Seguridad Pública y Turismo del Congreso de la Unión

- “creación de un impuesto de 9.0 por ciento sobre el ingreso bruto de los casinos como contraprestación por el permiso para su instalación y funcionamiento, que se dirigirá al erario en forma tripartita: 3 por ciento para la Federación, 3 por ciento para el estado y 3 por ciento para el municipio.”⁸²

Diputado Federal (Héctor Sánchez López, actual Presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara baja y ex coordinador de la fracción parlamentaria del PRD en el Senado de la República)⁸³

- “La sociedad mexicana tiene la madurez suficiente para elegir el tipo de diversión y recreación, el derecho a conocer los resultados de los estudios que demuestran los beneficios que conllevaría la instalación de casinos en territorio nacional.”
- “deberán ubicarse en zonas específicas y apropiadas para atraer a un mayor número de turistas extranjeros.”
- “Parte de los recursos que generen deben destinarse a seguridad pública en la zona y en las aledañas, se necesita elaborar una reglamentación especial para los casinos, una de carácter general sería insuficiente para prevenir posibles problemas que derivaran de su operación a futuro ante la falta de experiencia que se tiene en este terreno.”
- “verificar el origen de los capitales que se inviertan, a fin de impedir que sean recursos del crimen organizado y establecer con claridad que las utilidades que genere, serán reinvertidas en la localidad para favorecer su desarrollo. Asimismo, los ingresos fiscales que derramen deberán usarse para promover el desarrollo social en la zona, establecimiento de un impuesto extraordinario para los casinos, con el que sería posible crear zonas de desarrollo compartido en las que se desterrara lo que denomina el “inmoral binomio riqueza-miseria”, que está presente en todos los polos turísticos del país.”
- “establecer un plan piloto y autorizar que se abrieran casinos sólo en 2 polos turísticos para verificar su adecuado funcionamiento, conocer los beneficios que llevaría a la sociedad local y regional, y en especial la respuesta de las comunidades a la operación de los mismos.”
- “Huatulco podría ser un destino propicio para la apertura de casinos, siempre que se le dote de una infraestructura en comunicaciones adecuada.”

Comisión de Casinos en la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

- “crear la Comisión Federal de Casinos en la que participaría el propio Consejo Nacional Empresarial Turístico como representante de todo el sector, junto con las distintas instituciones oficiales y no

gubernamentales involucradas en la verificación de la correcta operación de estas salas de juego.”(Miguel Torruco Marqués)⁸⁴

Iniciativa privada

Consejo Nacional Empresarial Turístico (CNET) (John McCarthy)

- concurso abierto, sería lo más eficaz.⁸⁵
- “La prioridad para la instalación de casinos es tener el consenso de la comunidad en que se proyecte su apertura.”⁸⁶
- “las comunidades, se involucren en el proyecto, que conozcan sus beneficios, que no sólo se circunscriben a la creación de empleos directos, sino a la generación de una mayor y mejor infraestructura que debe mejorar su calidad de vida”⁸⁷
- “desarrollar el concepto del “casino municipal” -similar a los casinos de las reservaciones indias en Estados Unidos-, que verdaderamente contribuya a generar riqueza para la localidad, y en consecuencia, impulse su crecimiento y desarrollo, para asegurar el beneficio social y no sólo el financiero a nivel federal.”⁸⁸
- “instalación a futuro de megacasinos como los que existen en Las Vegas, se podrían afrontar mediante la asociación de grandes empresas mexicanas con extranjeras, en el mediano plazo se necesitarán entre 3 y 4 mil millones de dólares para construir una decena de casinos de tamaño convencional.”⁸⁹
- “Los destinos idóneos para albergar casinos deben ser polos turísticos con una afluencia consolidada de visitantes extranjeros como Cancún o Los Cabos.”⁹⁰

Asociación Mexicana de Hoteles y Moteles (AMHM) (Miguel Torruco, Presidente de la Asociación)

- “la instalación de un “gran casino” en el Centro de Convenciones de Acapulco, la filial de la AMHM de Acapulco opere el Centro de Convenciones del puerto, que se reubique la zona naval de Icacos y la subestación de Pemex hacia otros sitios para construir “el Gran recinto ferial de Acapulco”.”⁹¹
- “Los casinos serían instalados en la zona fronteriza. Primero en Ciudad Juárez, Chihuahua; Nuevo Laredo, Tamaulipas; Tijuana, Baja California, y Reynosa, Tamaulipas, después la ciudad de México, (pero en las afueras); Guadalajara; y los destinos de playa de Acapulco, Los Cabos, Cancún, Nuevo Vallarta y Veracruz, inversión inicial de 2 mil 40 millones de dólares.”⁹²
- “casinos similares a los del principado de Montecarlo y los de Montreal, en Canadá, donde los centros de apuesta no funcionan en hoteles”⁹³
- “los grandes casinos instalados en Montecarlo y Montreal, sirvieron inicialmente como inversión “ancla” para que llegaran nuevos capitales a la industria del entretenimiento, y de esta manera diversificar las alternativas de recreación para el turismo.”⁹⁴

Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO)

- “lugares idóneos para instalar casinos: Ciudad Juárez, Nuevo Laredo, Reynosa, Tijuana, Ciudad de México, Cabo San Lucas, Guadalajara, Acapulco, Cancún, Puerto Vallarta y Veracruz.” (Juan José García Lourdes vicepresidente de infraestructura turística)⁹⁵
- vocación social si pagan altos impuestos, que se destine un 3 por ciento de las acciones a una institución de beneficencia pública local. “Tiene que ver con el mecanismo de protección a la población y con medidas de protección a los jugadores” (Roberto Zapata, vicepresidente de Turismo)⁹⁶
- “habrá que evitar los monopolios. No contribuyen al desarrollo de las sociedades, habrá que establecer condiciones que garanticen equidad en la competencia para que no solamente gane el que tiene más dinero” (Roberto Zapata, vicepresidente de turismo)⁹⁷

Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (CONCANACO-SERVYTUR)

- “Lugares elegidos para la operación de casinos son Ciudad Juárez, Nuevo Laredo, Reynosa/Matamoros y Tijuana, en la zona fronteriza del país, así como la Ciudad de México, Guadalajara, Acapulco, Cabo San Lucas, Cancún, Nuevo Vallarta y Veracruz.” (Arturo González Cruz)⁹⁸

Asociación Mexicana de Desarrolladores Turísticos, (AMDETUR)

- 1 Operar la industria del juego con empresas extranjeras y la participación de 51 por ciento del sector hotelero nacional,
- 2 Construir dos cuartos de cinco estrellas por cada máquina tragamonedas que se autorice. En Las Vegas, la relación es de 1.27 cuartos por máquina, y

3 Otorgar una licencia de casino en destinos turísticos por cada 2 mil o 2 mil 500 cuartos de categoría cinco estrellas construidos o remodelados⁹⁹

- “Necesitamos empujar en una dirección en bienestar del país, pero atendiendo el cómo. No se trata, dijo, que venga la inversión extranjera y que se lleve todos los beneficios, necesitamos que se redistribuya en las regiones y se proteja lo que ya se tiene.” (Ricardo Espinoza)¹⁰⁰

- que éstos sean operados por empresas públicas extranjeras profesionales, con la participación de la industria hotelera nacional en un 51 por ciento.¹⁰¹

Consejo Coordinador Empresarial (CCE)

- “se debe estudiar el lugar donde se considere que propiciará un desarrollo productivo y económico, pero que de la misma manera se convierta en un detonador turístico para todo un estado. Las autoridades estatales y municipales tendrían que redoblar la vigilancia y prevención del delito” (Oscar Muñoz García)¹⁰²

Cámara Nacional de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados, (CANIRAC-Puebla)

- “Puebla requieren de un mayor impulso en materia de turismo.” (Manuel Maya Lucas)¹⁰³

Grupo Organizador de Casinos

- “por cada mesa de juego deben existir entre 20 ó 30 máquinas tragamonedas.” (Rolando Valenzuela, presidente)¹⁰⁴

Grupo hotelero El Veneciano de Las Vegas, y una empresa de consultoría de Nueva Orleans

- “Instalación en Cuernavaca, Morelos, Nuevo Laredo, Tamaulipas, generarían hasta 550 millones de dólares anuales, convirtiendo a esas ciudades en los sitios más atractivos para abrir casas de juego en México.”¹⁰⁵

Consortio Interamericano de Entretenimiento (CIE)

- “cobran por arriba del 10 por ciento, se genera una mayor cantidad de juego clandestino o el juego tiende a desestimularse. Una ley que permita su cumplimiento de una forma clara y sencilla.” (Juan Manuel Alavés, Director Corporativo de Desarrollo)¹⁰⁶

Ex-funcionarios

Ex-Secretario de Turismo.- Los casinos requieren de “una regulación estricta para evitar la proliferación de mafias del juego. Ser los habitantes de los centros turísticos los que reciban de manera directa los beneficios económico del juego en sus comunidades, o en su caso, determinar si se aprueban o no.” (Pedro Joaquín Coldwell)¹⁰⁷

Investigadores

Rafael Tejeda de Luna.- “Legalizar los casinos no sólo corresponden a las Comisiones de Gobernación sino también a las de salud de ambas cámaras.”¹⁰⁸

Anexo 2

“Efectos sociales positivos”

Gobierno

Poderes Ejecutivos

Secretaría de Turismo

- asunto importante para la economía nacional y dar un impulso a la llamada “industria sin chimeneas”.¹⁰⁹
- “representarían sólo un complemento para el turismo en nuestro país.” (Leticia Navarro Ochoa)¹¹⁰
- “instalar en el país casinos de alta calidad con los que el turista pueda quedar satisfecho, “no casinitos ni maquinitas, es necesario valorar el potencial en creación de empleos que puede implicar la instalación de casinos, y se buscaría que contribuyan a elevar la calidad de vida de la población.” (Leticia Navarro Ochoa)^{111 y 112}

Director de Gobierno de la Secretaría de Gobernación.

- “operan en la simulación, al amparo de permisos otorgados por funcionarios corruptos. Brincándose la ley. Muchos de esos permisos renovables fueron otorgados hasta por 25 años.” (Humberto Aguilar).¹¹³

Poder Legislativo

Comisión de Turismo del Senado de la República

- “La simulación que encubre la prohibición de los casinos, cuando existen casas de apuestas funcionando.” (Gustavo Cárdenas Gutiérrez, Presidente)¹¹⁴

Diputado Federal

- “pondrá orden en las casas de juego y en todo tipo de establecimientos para realizar apuestas. De hecho, en el país existen mil 500 casinos clandestinos.” (José Antonio Hernández Fraguas).¹¹⁵

Iniciativa Privada

“Consejo Nacional Empresarial Turístico (CNET)

- “contribuiría significativamente a la construcción de una infraestructura recreativa más completa que nos colocaría como un destino preferente para los miles de turistas que actualmente optan por otros polos turísticos. La derrama económica aumentaría en mil millones de dólares anuales para situarse en los 8 mil 600 millones de dólares. pasaría de 19 millones 200 mil turistas a cerca de 20 millones.” (John McCarthy, presidente)¹¹⁶

Asociación Mexicana de Hoteles y Moteles (AMHM) (Miguel Torruco)

- “En México funcionan de manera clandestina unos 900 casinos que suponen una evasión de impuestos superior a los 500 millones de dólares.”¹¹⁷
- “mayor derrama económica de turistas extranjeros de mayor gasto per cápita a través de grupos o convenciones.”¹¹⁸
- “durante el año 2000, 20 millones de turistas visitaron las islas del Caribe, de los cuales 25 por ciento (5 millones) acudió porque cuenta con ese tipo de negocios. Por eso en Estados Unidos ven como un problema la instalación de casinos en México.”¹¹⁹

.- traerán beneficios económicos a México y diversificarán la oferta turística. “inversión de unos mil 800 millones de dólares, creación de 115 mil empleos, ingresos aproximados a los tres mil millones de dólares anuales.”¹²⁰

- “recaudación anual: 2 mil 680 millones de dólares, ingresos, por otros conceptos, ascenderían a mil 342 millones de dólares. Cada casino instalado, habría 5 mil empleos directos que beneficiarían a una población de 85 mil habitantes.”¹²¹

-“ Las Vegas y Atlantic City son las ciudades más vigiladas y seguras.”¹²²

- “están dadas las condiciones para garantizar su operación transparente y regulación adecuada”¹²³

- en los 140 países donde operan casinos, “en su mayoría, no tienen vinculación con el crimen organizado. Su operación está supervisada por la Comisión Internacional Controladora de Casinos, la cual verifica

constantemente el origen y transparencia de los recursos que se invierten, e investiga a los propios accionistas, para asegurar que no tienen relación alguna con organizaciones delictivas”¹²⁴

- “retener e incrementar los flujos turísticos en los principales destinos nacionales, en especial los del Caribe mexicano. De los 17 millones de turistas que anualmente visitan el Caribe, el 70 por ciento eligió alguno de los 10 países caribeños, entre ellos Cuba, que compiten con México, mientras que sólo el 30 por ciento prefirió Cancún. La diferencia fue que en las naciones caribeñas existen casinos y centros nocturnos de talla internacional, que son atractivo para los turistas de 35 a 65 años, que son los que tienen un alto nivel adquisitivo, prefiere los destinos con mayor variedad de atractivos como jardines botánicos, parques temáticos, acuarios, museos, zoológicos, además de casinos y centros nocturnos de primer nivel, pero como complemento a las alternativas de diversión. Generación de derrama económica para el sector, al grado que triplicaría el gasto promedio diario de los visitantes extranjeros.”¹²⁵

Asociación Mexicana de Hoteles y Moteles (AMHM) y el Consejo Nacional Empresarial Turístico (CNET)

- “El gasto promedio diario por turista aumentaría sensiblemente, hoy en día es de sólo 305 dólares diarios por visitante, mientras que en Egipto es de mil dólares, cifra a la que nos acercaríamos con la instalación de casinos.” (Miguel Torruco Marqués y McCarthy)¹²⁶

Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO)

- “inversión extranjera de 2 mil 40 millones de dólares, recaudación fiscal de 2 mil 680 millones y 62 mil empleos directos.” (Juan José García Lourdes vicepresidente de infraestructura turística)¹²⁷

Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (CONCANACO-SERVYTUR)

- “En la primera fase de construcción de infraestructura se estima una inversión de 25 mil millones de dólares, se generarían inicialmente 62 mil empleos.” (Arturo González Cruz)¹²⁸

Consejo Coordinador Empresarial (CCE)

- “que no se instalen únicamente en las principales ciudades del país ya que ocasionaría, nuevas oportunidades de crecimiento para los que más tienen.” (Oscar Muñoz García)¹²⁹

La Cámara Nacional de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados (CANIRAC-Puebla)

- “incrementar la afluencia de visitantes.” (Manuel Maya Lucas)¹³⁰

Grupo Organizador de Casinos

- “Los casinos aumentan la calidad del turismo, las corrientes turísticas, incrementan la estadía y pernocta y el gasto turístico.” (Rolando Valenzuela, Presidente)¹³¹

Grupo hotelero El Veneciano de Las Vegas, y una empresa de consultoría de Nueva Orleans

- “Cuernavaca y Nuevo Laredo, generarían hasta 550 millones de dólares anuales, convirtiendo a esas ciudades en los sitios más atractivos para abrir casas de juego en México. Acapulco y Veracruz competirían, por separado, por el mercado de la ciudad de México y generarían entre 115 y 165 millones de dólares.”¹³²

Sindicatos

Secretario General del Sindicato de Casinos

- “derrama por cada casino de 110,000 millones de dólares anuales y como mínimo por cada unidad se crearían 10,000 empleos.” (Francisco Soriano Ramírez)¹³³

Prensa

Alberto Vega Vieyra (Periodista)

- “aumentaría la masa de visitantes extranjeros al país.”¹³⁴

Ex-funcionarios

Ex coordinadora de la Subcomisión de Casinos de la Comisión de Turismo en la LVII legislatura

- “captar de mil a dos mil millones de dólares, 150 mil empleos entre directos e indirectos, impuestos del orden de los 500 millones de dólares anuales” (Luz del Carmen López Rivera)¹³⁵

Anexo 3

“Efectos sociales negativos”

Gobierno

Poder Ejecutivo

Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

- “No deben permitirse los casinos Porque no deja de ser un centro de atracción de vicios y en algunos casos de lavado de dinero.” (Andrés Manuel López Obrador)¹³⁶

Poder Legislativo

Senadora Silvia Hernández

- “Los casinos son un peligro para México por su potencial proliferación.”¹³⁷

Senador Otto Granados

- “a) El juego institucionalizado dará entrada a las mafias, b) Los mexicanos derrocharán sus magros salarios, y c) Fomentará el ocio y los *vicios*”.¹³⁸

Diputado Federal Héctor Sánchez López

- “Sería un error la apertura indiscriminada de casinos”¹³⁹

Iniciativa Privada

Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (Concanaco-Servytur)

- “los casinos permiten que florezca la inseguridad pública, *lavado* de dinero, el narcotráfico, las mafias de tratantes de blancas.” (Arturo González Cruz)¹⁴⁰

Confederación Obrero Patronal de la República Mexicana (Coparmex)

- “Los casinos alientan la prostitución y lavado de dinero.”¹⁴¹

- “los males sociales asociados al juego son su secuela de fortunas perdidas, familias destruidas, crímenes y robos para seguir apostando o pagar deudas de juego y suicidios de jugadores” (Alejandro Sousa Vidal)¹⁴²

Iglesia

Arquidiócesis de Guadalajara

- “Los casinos atraen el crimen organizado y pueden convertirse en herramientas de lavado de dinero. “Los jugadores compulsivos generan pobreza en su entorno. Son capaces de cometer actos delictivos; los visitantes de estos sitios pueden volverse blanco de los delincuentes comunes”.¹⁴³

Conferencia del Episcopado Mexicano

- “La prostitución y lavado de dinero.”¹⁴⁴

Obispo de Tijuana, Monseñor Rafael Romo

- “Estas casas de juego generan prostitución y la delincuencia, 'lavadoras de dinero'. Es conocido que dónde hay un casino, también hay prostitución y delincuencia.”¹⁴⁵

Asociaciones Civiles

Presidente de Cultura de la Vida

- “La apertura de casinos representaría un aumento considerable en vicios como el alcoholismo, drogadicción y la prostitución”. Los casinos fomentan el despilfarro y el endeudamiento. (Jorge Serrano Limón)¹⁴⁶

Asociación de Padres de Familia

- “prostitución, lavado de dinero.”¹⁴⁷

Unión Nacional de Padres de Familia

- "prostitución, lavado de dinero."¹⁴⁸

Ex-funcionarios

Ex Secretario de Turismo (Pedro Joaquín Coldwell)¹⁴⁹

- "Si se aprueban los casinos, el Gobierno federal estaría mandando una señal negativa a la sociedad en el sentido de que la creación de la riqueza no es producto del trabajo, del esfuerzo ni de la inversión productiva, sino de la propia especulación."
- "estos negocios acaben siendo negocios de políticos." (Pedro Joaquín Coldwell)
- "los riesgos sociales, las mafias del juego, el tráfico de drogas y el lavado de dinero."

Prensa

División de Investigación de Mercados (Unomasuno)

- "al legalizarse, las mafias se apoderen de los casinos."¹⁵⁰

Investigadores

Rafael Tejeda de Luna

- "En México ya se empieza a dar la ludopatía a causa de los juegos de apuestas, vemos a personas de la tercera edad perdiendo parte de sus pensiones, jóvenes que gastan su mesada en unos cuantos minutos."¹⁵¹
- "Los juegos de azar, pueden provocar adicción."¹⁵²
- "el juego implica un problema epidemiológico."¹⁵³

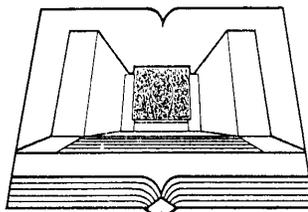


SECRETARÍA GENERAL

Lic. Patricia Flores Elizondo
Secretaria General

SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

Lic. Alfredo del Valle Espinosa
Secretario



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Lic. Dulce María Liahut Baldomar
Directora General

COORDINACIÓN DEL SERVICIO DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

Dr. Jorge González Chávez
Coordinador

DIVISIÓN DE POLÍTICA SOCIAL

Dr. (c) Juan Martín Sandoval De Escurdia. Investigador Parlamentario
Lic. María Paz Richard Muñoz. Asistente de Investigador

¹ Presentada por el Dip. Isaías González Cuevas y respaldada por otros 57 diputados de diversos Grupos Parlamentarios, fue publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados el 3 de marzo de 1999, y turnada para su análisis a las comisiones de Gobernación y de Turismo de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en la LVII Legislatura.

² “Que data del 31 de diciembre 1947 y que solo tiene 17 artículos.” OLGUÍN, Claudia. *Casinos en México, apostando a ganar*. México, Milenio diario, página Web: <http://www.milenio.com/nota.asp?idc=57157>, (consultada el 19 de agosto de 2002).

³ Casino.- Establecimiento abierto al público donde se realizan juegos de azar con fines de lucro;

Juego.- Por juego entendemos cualquier diversión que se realice siguiendo determinadas reglas;

Juego de azar.- Aquel cuyo resultado depende casi exclusivamente de la suerte.

Juegos con apuesta.- “El proyecto de ley federal de juegos con apuestas y sorteos, en el título segundo, capítulo I, define como juegos con apuesta los siguientes: ruleta, dados, cartas o naipes, rueda de la fortuna, máquinas tragamonedas, juegos de números, competencias deportivas y competencias transmitidas en el tiempo real que podrán ser captados únicamente en casinos y centros de apuestas remotas, carrera de caballos que se realicen en hipódromos o carriles, carrera de galgos que se realicen en galgódromos, peleas de gallos y frontón, cesta, punta o jai alai que se realicen en frontones. Los juegos del uno al cinco (ruleta, dados, cartas o naipes, rueda de la fortuna y máquinas tragamonedas), sólo podrán realizarse en casinos y el resto en casinos, centros de apuestas remotas y salas de juegos de números.”

Consultado en *Ley para el control de los casinos, salas de bingo y máquinas tragamonedas*. página Web: <http://comunidad.derecho.org/pantín/casinos.html>, (consultada el 23 de agosto de 2002), Diccionario de la Lengua Española y en CARDENAS, Heliodoro. *La ley de casinos con candados anticrimen*. México, Milenio diario, página Web: <http://www.milenio.com/nota.asp?idc=52946>, (consultada el 23 de agosto de 2002).

⁴ Tomado de la iniciativa presentada por el Dip. Isaías González Cuevas publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados el 3 de marzo de 1999

⁵ GARDUÑO, Roberto y Pérez Ciro. *Estudian diputados autorizar la operación de casinos, peleas de gallos y carreras de galgos*. México, La Jornada, página Web: <http://www.jornada.unam.mx/2002/jun02/020626/023n1eco.php?origen=index.html>, (consultada el 3 de septiembre de 2002).

⁶ VEGA, Vieyra Alberto. *Casinos en México, Fox tiene la última palabra*, página Web: <http://www.todito.com/paginas/contenido/fc11242000/nt6110.html>, (consultada el 19 de agosto de 2002).

⁷ Pueden consultarse los antecedentes que se encuentran en el acervo de la Cámara de Diputados datan de la LVI y LVII Legislaturas y son: a) El *Foro Nacional de consulta sobre la operación de casinos en México, Huatulco Oaxaca*. México 1995, Comisión de Turismo; b) El *Foro Turismo hacia el tercer milenio*. Memoria, México 1997, Comisión de Turismo-Subcomisión de Casinos; Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y c) *Aspectos relevantes sobre el establecimiento de casinos en México*. México 1995, LVI Legislatura, Comisión de Turismo

⁸ *México considera legalizar casinos al estilo de Las Vegas*. México, página Web: <http://www.terra.com/actualidad/articulo/html/act80829.htm>, (consultada el 19 de agosto de 2002).

⁹ *Casinos y desarrollo*. México, Unomasuno, página Web: <http://www.unomasuno.com.mx/vernota.asp?id=76134&d=11&m=8&a=2002>, (consultada el 23 de agosto de 2002).

¹⁰ Incluye: Secretaría de Turismo, Estados de Quintana Roo e Hidalgo y Presidente Municipal de Monterrey.

¹¹ Incluye: Comisiones de Gobernación, Seguridad PÚBLICA Y Turismo del Congreso de la Unión; un diputado federal y la subcomisión de casinos de la LVII Legislatura. (Sic).

¹² Incluye: CNET, AMHM, CONCANACO, CONCANACO-SERVYTUR, AMDETUR, CCE, CANIRAC-PUEBLA, Grupo Organizador de Casinos, Grupo Hotelero El Veneciano de las Vegas y Consorcio

¹³ VEGA Vieyra, Alberto. *Casinos en...* Op cit.

¹⁴ MARTIARENA Raúl. *Critican la visión de la Amdetur en casinos*. México, Reforma, página Web: <http://www.reforma.com/economiafinanzas/articulo/221808/default.htm>, (consultada el 23 de agosto de 2002).

¹⁵ EFE. *Funcionan de manera clandestina en México*, cerca de 900 casas de juegos. México, Unomasuno, página Web: <http://www.unomasuno.com.mx/vernota.asp?id=76166&d=11&m=8&a=2002>, (consultada el 23 de agosto de 2002).

¹⁶ MARTIARENA Raúl. *Exige la IP sumarse a debate de casinos*. México, Reforma, página Web: <http://www.reforma.com/economiafinanzas/articulo/217942/default.htm>, (consultada el 23 de agosto de 2002).

¹⁷ MARTIARENA, Raúl. *Critica Coldwell...* Op cit.

- ¹⁸ REYES, Daniel. *Apoyan casinos, pero no en Monterrey*. México, El Norte, página Web: <http://www.elnorte.com/monterrey/articulo/223396/default.htm>, (consultada el 19 de agosto de 2002).
- ¹⁹ *Ofrece Hendricks a Quintana Roo para casinos*. México, México Hoy, página Web: <http://www.mexicohoy.com.mx/datos/Secciones/Estados/2001/agosto/estados25.html>, (consultada el 19 de agosto de 2002).
- ²⁰ NAIN Naciff, Carlos. *El gobierno de Hidalgo propone al Congreso local abrir dos casinos*. México, La Crónica de hoy, página Web: <http://www.cronica.com.mx/resultados.lasso?-database=noticias.fp3&-layout=web3&-response=nota.lasso&-recordID=12585127&-search>, (consultada el 19 de agosto de 2002).
- ²¹ FRÍAS Santillan, Amalia. *Casinos discriminarán a IP mexicana: Concanaco*, México, Unomasuno, página Web: <http://www.unomasuno.com.mx/vernota.asp?id=76419&d=14&m=8&a=2002>, (consultada el 23 de agosto de 2002).
- ²² ARTEAGA, José Manuel. *En la iniciativa sobre casinos se favorece a extranjeros: Concanaco*. México, La Crónica de Hoy, página Web: <http://www.cronica.com.mx/resultados.lasso?-database=noticias.fp3&-layout=web3&-response=nota.lasso&-recordID=12590470&-search>, (consultada el 23 de agosto de 2002).
- ²³ *Permitirían casinos incrementar afluencia de visitantes: Canirac*. México, La Crónica de hoy, página Web: <http://www.cronica.com.mx/resultados.lasso?-database=noticias.fp3&-layout=web3&-response=nota.lasso&-recordID=12587210&-search>, (consultada el 13 de agosto de 2002).
- ²⁴ NOTIMEX. *Casinos en 2 estados dejarían 550 mdd*. México, Unomasuno, página Web: <http://www.unomasuno.com.mx/vernota.asp?id=76998&d=20&m=8&a=2002>, (consultada el 23 de agosto de 2002).
- ²⁵ VEGA Vieyra, Alberto, *Casinos en...* Op cit.
- ²⁶ EFE. *Funcionan...* Op cit.
- ²⁷ MARTIARENA, Raúl. *Piden casinos para Acapulco*. México Reforma, página Web: <http://www.reforma.com/economiafinanzas/articulo/220240/default.htm>, (consultada el 23 de agosto de 2002).
- ²⁸ VEGA Vieyra, Alberto, *Casinos en...* Op cit.
- ²⁹ MARTIARENA Raúl. *Exige la...* Op cit.
- ³⁰ MARTIARENA Raúl. *Critican la visión de la Amdetur en casinos*. México, Reforma, página Web: <http://www.reforma.com/economiafinanzas/articulo/221808/default.htm>, (consultada el 23 de agosto de 2002).
- ³¹ MARTIARENA Raúl. *Exige la...* Op cit.
- ³² Equivalen al 2.65% del número de cuartos de 5 estrellas existente en todo el país al año 1999.
- ³³ ORTIZ Moreno Humberto. *Cerca de mil casinos clandestinos evaden al fisco 500 mdd anuales*, Página Web: <http://www.nuclecu.unam.mx/~jornada/010603.dir/018n1eco.html>, (consultada el 19 de agosto de 2002).
- ³⁴ VEGA Vieyra, Alberto, *Casinos en...* Op cit.
- ³⁵ INEGI. *Anuario estadístico*. México, 2000, página 410.
- ³⁶ CANACO. *Industria hotelera en México*. México, página Web: <http://www.ccmexico.com.mx/canaco/turismo3.html>, (consultada el 7 de noviembre de 2002).
- ³⁷ MARTIARENA Raúl. *Exige la...* Op cit.
- ³⁸ ZAPATA Martínez, Belén. *Listo, anteproyecto para la instalación de casinos*. México, Milenio diario, página Web: <http://www.milenio.com/nota.asp?idc=49982>, consultada el 19 de agosto de 2002).
- ³⁹ VEGA Vieyra, Alberto, *Casinos en...* Op cit.
- ⁴⁰ Idem.
- ⁴¹ MARTIARENA Raúl. *Exige la...* Op cit.
- ⁴² Idem.
- ⁴³ VEGA Vieyra, Alberto, *Casinos en...* Op cit.
- ⁴⁴ MARTIARENA, Raúl. *Critica Coldwell...* Op cit.
- ⁴⁵ MARTIARENA Raúl. *Exige la...* Op cit.
- ⁴⁶ MARTIARENA Raúl. *Critican la...* Op cit.
- ⁴⁷ VEGA Vieyra, Alberto, *Casinos en...* Op cit.
- ⁴⁸ NUÑEZ Ramos, José. *Para cuando legislación para casinos*. México, La Crónica de hoy, página Web: <http://www.cronica.com.mx/resultados.lasso?-database=noticias.fp3&-layout=web3&-response=nota.lasso&-recordID=12584600&-search>, (consultada el 19 de agosto de 2002).
- ⁴⁹ *Sólo el legislativo podrá aprobar la instalación de casinos*. México, La Crónica de hoy, página Web: <http://www.cronica.com.mx/resultados.lasso?-database=noticias.fp3&-layout=web3&-response=nota.lasso&-recordID=12586624&-search>, (consultada el 19 de agosto de 2002).
- ⁵⁰ EFE. *Funcionan...* Op cit.
- ⁵¹ VEGA Vieyra, Alberto, *Casinos en...* Op cit.

⁵² Idem.

⁵³ *Permitirían casinos incrementar afluencia de visitantes: Canirac*. México, La Crónica de hoy, página Web: <http://www.cronica.com.mx/resultados.lasso?-database=noticias.fp3&-layout=web3&-response=nota.lasso&-recordID=12587210&-search>, (consultada el 13 de agosto de 2002).

⁵⁴ VEGA Vieyra, Alberto, *Casinos en...* Op cit.

⁵⁵ Idem.

⁵⁶ EFE. *Funcionan...* Op cit.

⁵⁷ ARTEAGA, José Manuel. *En la...* Op cit.

⁵⁸ EFE. *Funcionan...* Op cit.

⁵⁹ MARTIARENA Raúl. *Exige la...* Op cit.

⁶⁰ VEGA Vieyra, Alberto, *Casinos en...* Op cit.

⁶¹ Idem.

⁶² MARTIARENA, Raúl. *Piden casinos...* Op cit.

⁶³ VEGA Vieyra, Alberto, *Casinos en...* Op cit.

⁶⁴ NOTIMEX. *Casinos en...* Op cit.

⁶⁵ ARTEAGA, José Manuel. *Generarían casinos derrama de 1.4 mdd*. México, La Crónica de hoy, página Web: <http://www.cronica.com.mx/resultados.lasso?-database=noticias.fp3&-layout=web3&-response=nota.lasso&-recordID=12586315&-search>, (consultada el 19 de agosto de 2002).

⁶⁶ ORTIZ Moreno Humberto. *Cerca de mil casinos clandestinos evaden al fisco 500 mdd anuales*, Página Web: <http://www.nuclecu.unam.mx/~jornada/010603.dir/018n1eco.html>, (consultada el 19 de agosto de 2002).

⁶⁷ EFE. *Funcionan...* Op cit.

⁶⁸ ORTIZ Moreno Humberto. *Cerca de...* Op cit.

⁶⁹ ARTEAGA, José Manuel. *En la iniciativa...* Op cit.

⁷⁰ ARTEAGA, José Manuel. *Generarían...* Op cit.

⁷¹ VEGA Vieyra, Alberto, *Casinos en...* Op cit.

⁷² ORTIZ Moreno Humberto. *Cerca de...* Op cit.

⁷³ GARFIAS, Francisco. *Books y yaks, los casinos que dejó el viejo sistema*. México, Milenio diario, página Web: <http://www.milenio.com/nota.asp?idc=31624>, (consultada el 19 de agosto de 2002).

⁷⁴ MUÑOZ valencia, Araceli. *Autorizar casinos acabaría con la simulación: CTSR*. México, Milenio diario, página Web: <http://www.milenio.com/nota.asp?idc=41217>, (consultada el 19 de agosto de 2002).

⁷⁵ *Listo el proyecto para instalar casinos en México*. México, El Universal, página Web: http://www.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_notas=85014&tabla=notas, (consultada el 23 de agosto de 2002).

⁷⁶ VEGA Vieyra, Alberto, *Casinos en...* Op cit.

⁷⁷ ORTIZ Moreno Humberto. *Cerca de ...* Op cit.

⁷⁸ CONTRERAS, José. *Instalar casinos generaría más empleos: Leticia Navarro*. México, La Crónica de Hoy, página Web: <http://www.cronica.com.mx/resultados.lasso?-database=noticias.fp3&-layout=web3&-response=nota.lasso&-recordID=12584251&-search>, (consultada el 19 de agosto de 2002).

⁷⁹ *Ofrece Hendricks a Quintana Roo para casinos*. México, México Hoy, página Web: <http://www.mexicohoy.com.mx/datos/Secciones/Estados/2001/agosto/estados25.html>, (consultada el 19 de agosto de 2002).

⁸⁰ NAIN Naciff, Carlos. *El gobierno...* Op cit.

⁸¹ REYES, Daniel. *Apoyan casinos...* Op cit.

⁸² ZAPATA Martínez, Belén. *Listo, anteproyecto...* Op cit.

⁸³ VEGA Vieyra, Alberto, *Casinos en...* Op cit.

⁸⁴ Idem.

⁸⁵ MARTIARENA Raúl. *Critican...* Op cit.

⁸⁶ VEGA Vieyra, Alberto, *Casinos en...* Op cit.

⁸⁷ Idem.

⁸⁸ Idem.

⁸⁹ Idem.

⁹⁰ Idem.

⁹¹ MARTIARENA, Raúl. *Piden casinos...* Op cit.

⁹² ORTIZ Moreno Humberto. *Cerca...* Op cit.

- ⁹³ EFE. *Funcionan...* Op cit.
- ⁹⁴ VEGA Vieyra, Alberto, *Casinos en...* Op cit.
- ⁹⁵ ARTEAGA, José Manuel. *En la...* Op cit.
- ⁹⁶ MARTIARENA Raúl. *Exige la...* Op cit.
- ⁹⁷ Idem.
- ⁹⁸ FRÍAS Santillán, Amalia. *Casinos discriminarán a IP mexicana: Concanaco*, México, Unomasuno, página Web: <http://www.unomasuno.com.mx/vernota.asp?id=76419&d=14&m=8&a=2002>, (consultada el 23 de agosto de 2002).
- ⁹⁹ MARTIARENA Raúl. *Critican la...* Op cit.
- ¹⁰⁰ MARTIARENA Raúl. *Exige la...* Op cit.
- ¹⁰¹ MARTIARENA, Raúl. *Quieren hoteleros 'mano' en casinos*. México, Reforma, página Web: http://www.reforma.com/ed_impresa/notas/020722/portada/textos/rpor0000.htm, (consultada el 29 de agosto de 2002).
- ¹⁰² NOTIMEX. *La IP apoya ingreso de casinos, pero en áreas no turísticas*. México, Unomasuno, página Web: <http://www.unomasuno.com.mx/vernota.asp?id=76484&d=15&m=8&a=2002>, (consultada el 23 de agosto de 2002).
- ¹⁰³ *Permitirían casinos incrementar afluencia de visitantes: Canirac*. México, La Crónica de hoy, página Web: <http://www.cronica.com.mx/resultados.lasso?-database=noticias.fp3&-layout=web3&-response=nota.lasso&-recordID=12587210&-search>, (consultada el 13 de agosto de 2002).
- ¹⁰⁴ MARTIARENA Raúl. *Exige la...* Op cit.
- ¹⁰⁵ NOTIMEX. *Casinos en 2 estados dejarían 550 mdd*. México, Unomasuno, página Web: <http://www.unomasuno.com.mx/vernota.asp?id=76998&d=20&m=8&a=2002>, (consultada el 23 de agosto de 2002).
- ¹⁰⁶ MARTIARENA Raúl. *Exige la...* Op cit.
- ¹⁰⁷ MARTIARENA, Raúl. *Critica Coldwell...* Op cit.
- ¹⁰⁸ TEJEDA DE LUNA, Rafael. "Investigador con Maestría en estudios latinoamericanos". *Ludopatía, la apuesta patológica*. México, Reforma, página Web: <http://www.reforma.com/elangel/articulo/211026/default.htm>, (consultada el 10 de septiembre de 2002).
- ¹⁰⁹ NUÑEZ Ramos, José. *Para cuando...* Op cit.
- ¹¹⁰ *Sólo el...* Op cit.
- ¹¹¹ CONTRERAS, José. *Instalar casinos...* Op cit.
- ¹¹² En este sentido también se enfatizó la urgencia de que el Congreso de la Unión tome una decisión sobre la Ley de Casinos, ya sea a favor o en contra. Véase BIBIAN, Cinthya. *Prevé Fonatur captar dls. 4 mil millones*. México, Reforma, página Web: <http://www.reforma.com/economiafinanzas/articulo/220039/default.htm>, (consultada el 23 de agosto de 2002).
- ¹¹³ GARFIAS, Francisco. *Books y yaks...* Op cit.
- ¹¹⁴ MUÑOZ Valencia, Araceli. *Autorizar casinos acabaría con la simulación: CTSR*. México, Milenio diario, página Web: <http://www.milenio.com/nota.asp?idc=41217>, (consultada el 19 de agosto de 2002).
- ¹¹⁵ *Listo el...* Op cit.
- ¹¹⁶ VEGA Vieyra, Alberto, *Casinos en...* Op cit.
- ¹¹⁷ EFE. *Funcionan...* Op cit.
- ¹¹⁸ MARTIARENA, Raúl. *Piden casinos...* Op cit.
- ¹¹⁹ ORTIZ Moreno, Humberto. *Cerca de...* Op cit.
- ¹²⁰ EFE. *Funcionan...* Op cit.
- ¹²¹ ORTIZ Moreno, Humberto. *Cerca de...* Op cit.
- ¹²² Idem.
- ¹²³ VEGA Vieyra, Alberto. *Casinos en...* Op cit.
- ¹²⁴ Idem.
- ¹²⁵ Idem.
- ¹²⁶ Idem.
- ¹²⁷ ARTEAGA, José Manuel. *En la...* Op cit.
- ¹²⁸ FRÍAS Santillán, Amalia. *Casinos discriminarán a IP mexicana: Concanaco*, México, Unomasuno, página Web: <http://www.unomasuno.com.mx/vernota.asp?id=76419&d=14&m=8&a=2002>, (consultada el 23 de agosto de 2002).
- ¹²⁹ NOTIMEX. *La IP...* Op cit.
- ¹³⁰ *Permitirían casinos incrementar afluencia de visitantes: Canirac*. México, La Crónica de hoy, página Web: <http://www.cronica.com.mx/resultados.lasso?-database=noticias.fp3&-layout=web3&-response=nota.lasso&-recordID=12587210&-search>, (consultada el 13 de agosto de 2002).

-
- ¹³¹ MARTIARENA Raúl. *Exige la...* Op cit.
- ¹³² NOTIMEX. *Casinos en...* Op cit.
- ¹³³ ARTEAGA, José Manuel. *Generarían casinos...* Op cit.
- ¹³⁴ VEGA Vieyra, Alberto, *Casinos en...* Op cit.
- ¹³⁵ SOUSA Vidal, Alejandro. *¿Abrir casinos en México?* México, Etcétera, página Web: <http://www.etcetera.com.mx/2000/379/ldcl379.html>, (consultada el 19 de agosto de 2002).
- ¹³⁶ PÁRAMO, Arturo y Botello Blanca Estela. *Rechaza AMLO casinos.* México, Reforma, página Web: http://www.reforma.com/ed_impresa/notas/020724/metropo/textos/rmet0002.htm, (consultada el 29 de agosto de 2002).
- ¹³⁷ MOTA, Carlos. *Cómo vigilar los casinos.* México, Milenio diario, página Web: <http://www.milenio.com/nota.asp?idc=53277>, (consultada el 19 de agosto de 2002).
- ¹³⁸ GRANADOS, Otto. *Casinos.* México, La Crónica, página Web: <http://www.cronica.com.mx/resultados.lasso?-database=noticias.fp3&-layout=web3&-response=nota.lasso&-recordID=12587483&-search>, 19 de agosto de 2002.
- ¹³⁹ VEGA Vieyra, Alberto, *Casinos en...* Op cit.
- ¹⁴⁰ FRÍAS Santillan, Amalia. *Casinos discriminarán...* Op cit.
- ¹⁴¹ OLGUÍN, Claudia. *Casinos en...* Op cit.
- ¹⁴² SOUSA Vidal, Alejandro. *¿Abrir casinos...* Op cit.
- ¹⁴³ DE ANDA, Francisco. *Vinculan casinos con narcotráfico.* México, Reforma, página Web: <http://www.reforma.com/nacional/articulo/209320/default.htm>, (consultada el 2 de septiembre de 2002).
- ¹⁴⁴ OLGUÍN, Claudia. *Casinos en...* Op cit.
- ¹⁴⁵ *Rechaza obispo casinos; serian para "lavar" dólares, dice.* México, página Web: <http://www.lacruzdecal.com/ed/breves/0400brev.htm>, (consultada el 19 de agosto de 2002).
- ¹⁴⁶ JIMÉNEZ, Benito A. *Piden impedir instalación de casinos.* México, Reforma, página Web: <http://www.reforma.com/nacional/articulo/208126/default.htm>, (consultada el 2 de septiembre de 2002).
- ¹⁴⁷ OLGUÍN, Claudia. *Casinos en...* Op cit.
- ¹⁴⁸ Idem.
- ¹⁴⁹ MARTIARENA, Raúl. *Critica Coldwell...* Op cit.
- ¹⁵⁰ *56% contra la legalización de casinos; a 50% le gusta el azar.* México, Unomasuno, <http://www.unomasuno.com.mx/vernota.asp?id=76165&d=11&m=8&a=2002>, (consultada el 23 de agosto de 2002).
- ¹⁵¹ TEJEDA De Luna, Rafael. *Casinos, productores de jugadores patológicos.* (Segunda y última parte) México, La Crónica de hoy, página Web: <http://www.cronica.com.mx/resultados.lasso?-database=noticias.fp3&-layout=web3&-response=nota.lasso&-recordID=12588066&-search>, (consultada el 19 de agosto de 2002).
- ¹⁵² IDEM.
- ¹⁵³ TEJEDA DE LUNA, Rafael. "Investigador... Op cit.