



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**“ENSAYO SOCIOLOGICO DE LOS JUEGOS
DE AZAR Y HABILIDAD”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A :

ALMA LUZ GALLAND CASTELLANOS

MEXICO, D. F.

1984



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 está 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.

INDICE GENERAL

	PAG.
INTRODUCCION	1
CAPITULO 1. LOS JUEGOS	
1.1	Antecedentes del azar. 17
1.2	Juegos de azar. 21
1.2.1	Juegos de azar prohibidos en la 25
1.2.2	Ley Federal de Juegos y Sorteos 26
1.2.2	Juegos de "azar" permitidos en 26
1.2.2	la Ley Federal de Juegos y Sor- 26
1.2.2	teos.
1.3	Juegos de habilidad o destreza 28
1.3.1	Juegos de habilidad que requie- 29
1.3.2	ren permiso.
1.3.2	Juegos de habilidad que no re - 29
1.3.3	quieren permiso.
1.3.3	Juegos de habilidad prohibidos 30
1.3.3	en la Ley Federal de Juegos y - 30
1.3.3	Sorteos.
1.4	La apuesta 31
1.4.1	Apuesta 31
1.4.2	Premio 32
1.4.3	Corredor 33
1.4.4	Empresa 33
CAPITULO 2. ANTECEDENTES JURIDICOS MEXICANOS	
2.1	Constitución Polftica de los Es- 35
2.1	tados Unidos Mexicanos
2.2	Leyes anteriores y vigentes que 36
2.2.1	tratan de juegos y sorteos.
2.2.1	Cédula Real de Carlos III 36
2.2.2	Decreto del 10. de mayo de 1861 37
2.2.3	Decreto del 6 de diciembre de 37
2.2.4	1870
2.2.4	Decreto del 14 de septiembre de - 38
2.2.5	1871.
2.2.5	Reglamento del Decreto del 14 de 38
2.2.5	Septiembre de 1871.

		PAG.
2.2.6	Decreto del 13 de enero de 1915	39
2.2.7	Decreto del 7 de julio de 1920	39
2.2.8	Reglamento de Juegos para el - Distrito y Territorios Federa- les publicado en el D.O.F. el 17 de junio de 1936.	40
2.2.9	Decreto que modifica el Regla- mento de Juegos para el Distri- to y Territorios Federales pu- blicado en el D.O.F. el 24 de junio de 1936.	41
2.2.10	Ley del Servicio Militar, pu- blicada en el D.O.F. el 11 de septiembre de 1940.	43
2.2.11	Reglamento Interno de la Lote- ría Nacional publicado en el - D.O.F. el 13 de noviembre de - 1940.	43
2.2.12	Ley General de Instituciones - de Crédito y Organizaciones -- Auxiliares, publicada en el D. O.F. el 31 de mayo de 1941.	46
2.2.13	Ley Federal de Emergencia sobre Juegos y Apuestas, publicado - en el D.O.F. el 11 de septiem- bre de 1942.	47
2.2.14	Ley Federal de Emergencia sobre Juegos y Apuestas publicada en el D.O.F. el 6 de marzo de 1943	50
2.2.15	Ley sobre la Lotería Nacional- publicada en el D.O.F. el 6 de marzo de 1943.	54
2.2.16	Reglamento de Policía para el- Juego de Pelota en Frontón, - publicado en el D.O.F. el 2 de agosto de 1944.	55
2.2.17	Reglamento de Juego de Pelota- (Frontón) sin apuestas publica- do en el D.O.F. el 27 de di -- ciembre de 1944.	56
2.2.18	Decreto que modifica y adiciona la Ley Federal de Emergencia - sobre Juegos y Apuestas publi- cado en el D.O.F. de 7 de julio de 1945.	57
2.2.19	Reglamento del Decreto de 28 - de junio de 1945, que modifica y adiciona la Ley Federal de - Emergencia sobre Juegos y -- Apuestas, publicado en el D.O. F. el 14 de septiembre de 1945	59

		PAG.
2.2.20	Reglamento de Juegos para el Distrito y Territorios Federales en el D.O.F. el 13 de agosto de 1947.	60
2.2.21	Decreto que adiciona la fracción X del artículo 73 de la Constitución General de la República publicado en el D.O.F. el 29 de diciembre de 1947.	63
2.2.22	Ley Federal de Juegos y Sorteos publicada en el D.O.F. el 31 de diciembre de 1947.	63
2.2.23	Ley Federal del Impuesto Sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Juegos Permitidos, publicada en el D.O.F. el 31 de diciembre de 1947.	63
2.2.24	Ley del Ahorro Nacional, publicada en el D.O.F. el 30 de diciembre de 1950.	66
2.2.25	Reglamento Nacional de Carreteras de Caballos Pura Sangre, publicado en el D.O.F. el 19 de junio de 1964.	67
2.2.26	Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores publicada en el D.O.F. el 24 de abril de 1972.	68
2.2.27	Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Carreras de Caballos y de Galgos publicado en el D.O.F. el 20 de marzo de 1974.	69
2.2.28	Reglamento Nacional de Carreteras de Galgos publicado en el D.O.F. el 25 de junio de 1976.	70
2.2.29	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el D.O.F. el 29 de diciembre de 1976.	72
2.2.30	Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación publicado en el D.O.F. el 6 de julio de 1977.	72
2.2.31	Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales publicada en el D.O.F. el 30 de diciembre de 1977.	72

	PAG.	
2.2.32	Decreto por el que se crea el Organismo Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública, publicado en el D.O.F. el 24 de febrero de 1978.	74
2.2.33	Reglamento del Consejo Directivo y del Director General de Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública, publicado en el D.O.F. el 25 de mayo de 1978.	75
2.2.34	Reglamento de Agentes de Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública publicado en el D.O.F. el 25 de mayo de 1978.	76
2.2.35	Reglamento de Funcionamiento de los Concursos Progol de -- Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública publicado en el D.O.F. el 25 de mayo de 1978.	76
2.2.36	Reglamento de los Organismos Electorales y Previsiones para la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales -- publicado en el D.O.F. el 25 de octubre de 1978.	76
2.2.37	Ley Federal del Impuesto sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Juegos Permitidos. Reimpresión por reformas en el D.O.F. el 29 de diciembre de 1978.	77
2.2.38	Decreto que reforma y adiciona el Decreto Constitutivo de Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública publicado en el D.O.F. el 15 de junio de 1979.	78
2.2.39	Ley del Impuesto sobre la Renta publicada en el D.O.F. el 30 de diciembre de 1980.	80
2.2.40	Ley que Reforma, Adiciona y -- Deroga Diversas Disposiciones Fiscales, publicada en el D.O.F. el 31 de diciembre de -- 1981.	80

	PAG.	
2.2.41	Decreto que adiciona la Ley Federal de Protección al Consumidor artículo 29 Bis, Publicado en el D.O.F. el 7 de enero de 1982	81
2.2.42	Reglamento del artículo 29 Bis de la Ley Federal de Protección al Consumidor publicado en el D.O.F. el 7 de junio de 1982.	82
2.3	Jurisprudencia	83
2.3.1	"Juegos de Azar"	83
2.3.2	"Juegos y Sorteos"	83
2.3.3.	"Los Juegos de Pelota con - Apuesta".	84
2.3.4	"Juegos y Sorteos Delito"	84
2.3.5	"Juegos y Sorteos, delito"	86
2.3.6	"Juegos y Sorteos, Rifas no Delictuosas"	86
2.4	Comentario acerca del criterio del legislador	87
2.4.1.	De los juegos	87
2.4.2	De las sanciones	99
 CAPITULO 3. LEGISLACION MEXICANA VIGENTE, SU APLICACION Y CONTROL		
3.1	Legislación	103
3.2	Aplicación de la Ley por la Secretaría de Gobernación.	105
3.2.1	Falta de competencia del Jefe del Departamento de Juegos y Sorteos para firmar oficios de permisos, negativas y acuerdos en general.	106
3.2.2.	Falta de fundamentación y/o - competencia de la Secretaría de Gobernación para expedir - permisos y/o imponer condiciones en los mismos.	107
3.2.3	Falta de competencia de la Secretaría de Gobernación en el cobro directo de las participaciones a favor del Gobierno Federal.	110
3.2.4	Falta de fundamentación jurídica para aplicar el llamado derecho de reversión en los - permiso que otorga	114

		PAG.
3.2.5	Falta de fundamentación jurídica para adjudicarse los premios no reclamados en los sorteos que -- autoriza.	119
3.3.	Control	122
3.3.1	El Interventor	122
3.3.2	Sanciones	123
CAPITULO 4.	FUNCION SOCIO-ECONOMICA.	
4.1	Función Social	124
4.2	Función Económica	132
CONCLUSIONES		137

I N T R O D U C C I O N

En México, el juego visto como eventos de casino y el cruce de apuestas, se ha considerado tradicionalmente por el legislador como un vicio, como un mal social, se ha condenado como fundamentalmente malo y se ha prohibido en la Ley en forma absoluta su realización, desde el año de 1936. Pero - esta prohibición ha variado de intensidad y se han dado permisos selectivos como los otorgados al Hipódromo de las Américas y al Frontón México; para que fuera posible expedir estas autorizaciones, fué necesario la promulgación de la Ley-Federal de Emergencia sobre Juegos y Apuestas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de marzo de 1943.

En México ha sido una tradición el cruzar apuestas en diferentes eventos y realizar juegos de azar en forma organizada tal es el caso de la Feria de San Marcos, en Aguascalientes, Ags., en donde desde el año de 1851⁽¹⁾ se inició esta feria con "jugada" y según informó el Sr. Jorge Durán Valdez, actual presidente del Patronato de esa Feria, año con año estos eventos se han venido realizando a excepción de 1948 donde fue suspendida la jugada a consecuencia de la publicación de la actual Ley Federal de Juegos y Sorteos en la cual se prohíben los juegos de azar; sin embargo al año siguiente se reanudó la realización de los juegos de casino -- con aprobación del Ejecutivo de la Unión, ya que en ese entonces el Gobernador de ese Estado argumentó y demostró que la economía de Aguascalientes, dependía muy especialmente de

(1) Fecha tomada de la publicación del Periódico el "Hidrocálido del Universal" del día 28 de marzo de 1923 Redactor Antonio Oliva.

la realización de la Feria de San Marcos con todos sus eventos.

Hoy día ya no existen las razones económicas de entonces, toda vez que este Estado depende económicamente de su producción textil, de la industria del vestido y destacada mente de la vitivinícola; no obstante ello, se siguen realizando en la Feria de San Marcos toda clase de juegos de azar.

A los juegos de azar en México se les ha dado una gran importancia, ya que por sus tradiciones vividas, el pueblo mexicano es un pueblo eminentemente jugador y tan es así que se promovió una modificación a la Fracción X del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para elevar a rango constitucional la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos; a diferencia de los países que se enumeran y que en ninguno existe esta facultad constitucional y que son los siguientes: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela, Estados Unidos de América, Checoslovaquia, Dinamarca, Finlandia, Francia, Italia, Noruega, República Democrática Alemana, República Española, República Federal Alemana, República Popular de China, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Yugoslavia (2). Sin embargo en muchos de los mismos se han legislado en materia de juegos siendo, Addis Abeba, Argentina, Australia, Austria, Brasil, Bélgica, Bolivia, Egipto R.A.U., Ca-

(2) Cámara de Diputados XLVI Legislatura del Congreso de la Unión. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Tomo VI. Pp. 834 a la 862.

nadá, Chile, Dinamarca, Rep. Dominicana, Ecuador, Estados -- Unidos de América, Francia, Finlandia, Ghana, Gran Ducado de Luxemburgo, Guatemala, Honduras, India, Jamaica, Lisboa, Panamá, Portugal, Rep. Fed. Alemana y Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas⁽³⁾.

En México, desde principios de este siglo ha sido preocupación del legislador mexicano el prohibir los juegos de azar por ser nocivos a la sociedad, y se ha legislado en esta materia, tratando de salvaguardar los intereses de la clase trabajadora que es la de más fácil explotación; y esta -- preocupación se ha demostrado en el texto de leyes y reglamentos e inclusive en la modificación constitucional antes -- señalada de la fracción X del artículo 73, y fueron promulgados y publicados en el Diario Oficial de la Federación por -- los entonces presidentes de la República: General Lázaro Cárdenas, Gral. Manuel Avila Camacho y el Lic. Miguel Alemán; -- en las siguientes fechas: el 24 de junio de 1936, 11 de septiembre de 1942, 6 de marzo de 1943, 2 de agosto y 27 de diciembre de 1944, 7 de julio y 14 de septiembre de 1945, 13 -- de agosto y 29 de diciembre de 1947.

No obstante, los juegos de azar están prohibidos en México, no ha sido posible erradicarlos, ni siquiera controlar los; como es del conocimiento público actualmente existen ca

(3) Esta información se recabó de los oficios que la Secretaría de Relaciones Exteriores turnó a la Secretaría de Gobernación, del 6 de abril de 1971 al 5 de enero de 1972, donde remitió ejemplares de la legislación vigente en materia de juegos en estos países. Desgraciadamente en el archivo de la Dirección General de Gobierno de la Secretaría de Gobernación no se encontraron los ejemplares de las leyes.

sinos clandestinos y públicos como los que se instalan en -- las ferias de San Marcos, en el estado de Aguascalientes, en Villahermosa, Tab., en Pachuca, Hgo., Zacatecas, Zac., etc.; en los Clubs Sociales, se cruzan apuestas en grandes cantidades y además se realizan juegos de azar, de casino; se cruzan apuestas en peleas de box, lucha libre y en toda clase de deportes, estos últimos en ocasiones son organizados internacionalmente y han operado en México agencias de libros foráneos que se reportan a E.E.U.U. por télex y sin que exista ningún control por parte de la Secretaría de Gobernación o Pronósticos Deportivos; se realizan sangrientas peleas de perros, también con fuerte cruce de apuestas y protegidas por personajes del mundo político o económico; existen loterías ilegales como la llamada "bolita" en el sureste del país perfectamente organizadas como empresas prósperas; en forma periódica se organizan, generalmente por extranjeros, fraudes a los que llaman "cadenas de dinero, y en ocasiones hasta se ha pedido autorización a la Secretaría de Gobernación para poder organizar estos eventos con el nombre de "cadenas", -- "pirámides", o "coordinación de una mutualidad", como es el caso de una empresa llamada Polupus y la solicitud de la Lic. Bertha Adriana Pérez Chávez, de febrero de 1983, de la cual turnó copias al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, al Secretario de Hacienda y Crédito Público, al Secretario de Programación y Presupuesto y al Jefe del Departamento del Distrito Federal; donde solicitó autorización para que en calidad de concesionaria única pudiera ejercer las funciones de una coordinación de una mutualidad, donde pediría a cada participante \$400.00; argumentando que el nivel de vida de los participantes se elevaría, se fomentaría el ahorro nacional y mencionó que este tipo de actividades podrían "salir al extranjero". No obstante ser una petición ilógica, la Secretaría de Gobernación no contestó por escrito esta promoción, existiendo las siguientes motivaciones:

- Que de acuerdo a la viabilidad se desprende que la -- operación del sistema de "mutualidad" contiene fuertes matices de aleatoriedad, ya que la entrega de las cantidades de dinero a los participantes dependen de acontecimientos futuros de realización incierta; y a través del sistema no asegura - que el monto de la suma prometida efectivamente se entregará en su totalidad a los participantes.

- Las funciones de coordinación, registro e instrumentación del proceso de la cadena de dinero, no implican para el titular de la organización ninguna responsabilidad, no -- obstante recibiera el 50% de la aportación obligatoria para - ingresar en el sistema; cantidad que se destinaría a los gastos propios de la operación, obteniendo con ello una desproporcionada ganancia y considerable lucro indebido.

- De los procedimientos y ofrecimientos que se harían - al público, resulta indudable que es un ilícito, toda vez -- que promueve la venta de una esperanza irrealizable, ya que la mayor limitante al tipo de proyecto propuesto, es la población humana finita, en relación al crecimiento de la cadena - que es rápido en una proyección geométrica hacia el infinito.

- Por otra parte, no obstante existiera el consentimiento de los participantes en este tipo de operación este se obtendría a través del engaño ya que a los participantes les - ofrece que por la aportación de \$400.00 recibirían en un -- tiempo corto e indeterminado la cantidad de \$204,800.00 si - tuación que no está garantizada y que hace que el promotor - de la cadena tipifique el ilícito penal previsto por el artículo 387 fracción XI del Código Penal vigente, que establece en su texto: "Al que por sorteos, rifas, loterías, promesas de venta o por cualquier otro medio, se quede en todo o

parte con las cantidades recibidas, sin entregar la mercancía u objeto ofrecido".

- Además la Ley Federal de Juegos y Sorteos en su artículo 2o., señala en forma limitativa y expresa los juegos que pueden autorizarse por la Secretaría de Gobernación; y en dicho numeral no se contempla la actividad que se propone, por lo que se considera a estos eventos como juegos prohibidos.

Por otro lado es curioso observar como en forma periódica algún funcionario federal, estatal o embajador, pretende promover la legalización de los juegos de azar en la República Mexicana, tal es el caso que se suscitó en 1978, de los entonces: Secretario de Turismo Guillermo Rosell de la Lama; el Gobernador de Baja California, Roberto de la Madrid; el Gobernador de Guerrero, Rubén Figueroa; el Presidente del Consejo de Turismo, Miguel Alemán (en su régimen como presidente se publicó el Reglamento de Juegos para el Distrito y Territorios Federales; el Decreto que adiciona la fracción X del artículo 73 de la Constitución General de la República, la Ley del Impuesto sobre Loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos y la Ley Federal de Juegos y Sorteos; considerando en ese entonces a los juegos de azar como nocivos a la sociedad); y el Diputado del PAN, Tomás Rosas Nava y los Senadores Prifstas Rafael Minor Franco, Rafael García Vázquez y Jorge Soberón Acevedo y Francisco Patrón.

Por aquellos días el entonces Secretario de Gobernación Lic. Jesús Reyes Heróles, desanimó a un grupo de mexicanos para establecer casinos en México.

En mayo de 1979, Javier García Paniagua, ex Subsecretario de Gobernación, hablando en nombre de los tres Poderes de la Unión durante un homenaje a Lázaro Cárdenas dijo:

"Conocedor profundo de un pueblo y de lo que puede dañar, Cárdenas combatió y suprimió los juegos de azar, los garitos y los casinos en donde se vulneraban la economía y la moral del mexicano y se allanaban los caminos de la delincuencia, la prostitución y hasta la intromisión política exterior".

"El propio Miguel Alemán cuando era Presidente expidió un decreto -13 de agosto de 1947- en el que declaró los juegos de azar "nocivos para la sociedad" y contrario al encauzamiento de "las actividades de los particulares hacia fines de protección útil", porque tienden "a consumir energías humanas sin provecho".

En los archivos de "Red Privada", columna que se publica en el periódico Excelsior, ⁽⁴⁾ señala que "hay antecedentes de que el crimen organizado en Estados Unidos ha hecho esfuerzos por establecer casas de juego en México, desde hace casi 20 años. Estos intentos fueron encabezados por Don Maugenti, ex miembro de la banda de Al Capone, y por Frank Sinatra, como agente de relaciones públicas. Tentativamente lograron establecer una casa de juego semiclandestina en Acapulco pero los delincuentes estadounidenses resultaron víctimas de los extorsionadores mexicanos y tuvieron que marcharse, sin haber logrado desarrollar su proyecto".

La ex Secretaria de Turismo, Doctora Rosa Luz Alegría, trató este asunto en forma pública, el 9 de diciembre de --

(4) Periódico Excelsior, martes 5 de enero de 1982.- - Columna "Red Privada".- Manuel Buendía.

1981(5) en las declaraciones hechas al grupo 20 Mujeres, en Acapulco, Gro., declaró que la Secretaria a su cargo estudiaba a fondo la posibilidad de establecer en México juegos de azar... funcionarían en tres ciudades fronterizas: Tijuana, Cd. Juárez y Nuevo Laredo.

"El tipo de juegos de azar que se llegaran a permitir en México estarían desprovistos de interés para los grupos mafiosos porque no se enfocarían hacia la ganancia, sino a toda una filosofía que abarca el ocio de niños, adolescentes y adultos.

"Esto es, no serían casinos, sino centros de juego de tipo turfístico especiales para los niños, por un lado y por otro para los adultos".

"Lo que se trata -dijo- es de crear hábitos para entretener, no crear hábitos perniciosos de conducta. Se trata de desarrollar juegos de azar que puedan practicar los padres con los hijos para que se fomente la convivencia familiar, para que se desarrolle el espíritu de competencia, pero más bien asociado a estímulos, a la superación de hábitos de conducta, habilidades y destrezas manuales de coordinación y no al negocio".

"En enero de 1982, el Embajador de México en Canadá, Agustín Barrios Gómez, hizo una oferta a Pronósticos Deportivos empresa paraestatal entonces dirigida por Juan Highland en relación a máquinas tragamonedas, conocidas en el ambiente de la delincuencia como "ladrones sin manos" o "tragape -

(5) Periódico "Excelsior".- Lunes 4 de enero de 1982.-- Columna "Red Privada".- Manuel Buendía.

1981(5) en las declaraciones hechas al grupo 20 Mujeres, en Acapulco, Gro., declaró que la Secretaría a su cargo estudia ba a fondo la posibilidad de establecer en México juegos de azar... funcionarían en tres ciudades fronterizas: Tijuana, Cd. Juárez y Nuevo Laredo.

"El tipo de juegos de azar que se llegaran a permitir en México estarían desprovistos de interés para los grupos mafiosos porque no se enfocarían hacia la ganancia, sino a toda una filosofía que abarca el ocio de niños, adolescentes y adultos.

"Esto es, no serían casinos, sino centros de juego de tipo turfístico especiales para los niños, por un lado y por otro para los adultos".

"Lo que se trata -dijo- es de crear hábitos para entretener, no crear hábitos perniciosos de conducta. Se trata de desarrollar juegos de azar que puedan practicar los padres con los hijos para que se fomente la convivencia familiar, para que se desarrolle el espíritu de competencia, pero más bien asociado a estímulos, a la superación de hábitos de conducta, habilidades y destrezas manuales de coordinación y no al negocio".

"En enero de 1982, el Embajador de México en Canadá, Agustín Barrios Gómez, hizo una oferta a Pronósticos Deportivos empresa paraestatal entonces dirigida por Juan Highland en relación a máquinas tragamonedas, conocidas en el ambiente de la delincuencia como "ladrones sin manos" o "tragape -

(5) Periódico "Excelsior".- Lunes 4 de enero de 1982.-- Columna "Red Privada ".- Manuel Buendía.

rros" en España. (6)

"Highland llevó el asunto al Consejo de Pronósticos Deportivos y se mostro partidario de la idea barriosgomezca.

El señor embajador propuso tres versiones del mismo negocio: a) Barrios Gómez como empresario de las máquinas tragamonedas: b) Barrios Gómez como vendedor de máquinas tragamonedas a una empresa paraestatal; c) Barrios Gómez como concesionario de la instalación de máquinas tragamonedas".

En esa época el Presidente de la República, en forma reiterada a través de sus portavoces indicó "se ha acordado que no haya juego".

En marzo de 1982, el actual Gobernador de Hidalgo, Arq. Guillermo Rossell de la Lama, solicitó audiencia con el entonces Presidente de la República, para pedirle su intervención ante la Secretaría de Gobernación a fin de que se le concedieran permisos para instalar un hipódromo, un galgódromo y un palenque permanentes, dentro de la zona turística de esa entidad con la finalidad de fortalecer la economía estatal, generando empleos. La petición la negó el Secretario de Gobernación por considerarse improcedente.

La Ley Federal de Juegos y Sorteos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1947,

(6) Periódico "Excelsior".- 26 de mayo de 1982.- Columna "Red Privada".- Manuel Buendía.

es una Ley que no responde a las exigencias actuales y su -- aplicación es difícil, ya que en estricto derecho, la Secretaría de Gobernación no puede negar permisos ni aplicar multas mayores de \$10,000.00, además la Ley no contempla en forma global todos los juegos de azar ni los de habilidad.

Sin embargo la Secretaría de Gobernación, autoriza y -- niega permisos de eventos prohibidos o no contemplados por la Ley, a través del Jefe del Departamento de Juegos y Sorteos, sin que esta oficina tenga competencia ni fundamento jurídico para ello, ya que el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de julio de 1977, en su artículo 10, fracción XXIII señala que es competencia de la Dirección General de Gobierno "vigilar, tramitar y autorizar los eventos a que se refiere la Ley Federal de Juegos y Sorteos", y en este Reglamento no se indica que esta facultad puede ser delegada al Departamento de Juegos y Sorteos, por lo que esta Dependencia carece de competencia.

Por otro lado, tampoco existe fundamentación jurídica -- para negar permisos ya que los artículos 3 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 10 fracción XXIII del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, no señalan que la Secretaría de Gobernación podrá negar permisos cuando lo considere conveniente.

La Secretaría de Gobernación cobra y retiene en forma directa las participaciones que corresponden al Gobierno Federal, de acuerdo al artículo 5 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, debiendo cobrarse por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Tesorería de la Federación, -- de acuerdo a las disposiciones fiscales.

La Secretaría de Gobernación dispone de todos los ingresos que se obtienen de la aplicación de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, sin contar aparentemente con la autorización de la Secretaría de Programación y Presupuesto, ni del Congreso de la Unión.

Sin tener fundamentación jurídica aplica en los permisos el llamado derecho de reversión, ya que en las condiciones de los permisos para la operación de hipódromos, galgódromos, frontones y libros foráneos, obligan a que el permisionario al término del permiso entregue al Gobierno Federal, todas las instalaciones de las unidades deportivas donde se realiza la explotación de la operación permitida; a estos permisos se les da un tratamiento de concesión y no de permiso del cual habla la Ley Federal de Juegos y Sorteos, teniendo estos términos connotación jurídica distinta, en el desarrollo de esta tesis se tratará en un apartado especial la anterior afirmación.

Por otro lado, la Secretaría de Gobernación se adjudica y dispone de todos los premios no reclamados en los sorteos que autoriza y de todos los premios que recaen en boletos no vendidos, dándoles el mismo tratamiento que a los no reclamados; sin que esta adjudicación esté prevista en la Ley de la materia; además el artículo 6 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, exceptúa de participar el Gobierno Federal de utilidades a:

I.-"Los que realicen las autoridades, instituciones educativas y de beneficencia para dedicar íntegramente sus productos a fines de interés general".

II.-"Los que se celebren con fines exclusivos de propaganda comercial."

En general, en los permisos que expide la Secretaría de Gobernación, impone condiciones tales como obligaciones fiscales y hasta fija tasas para el pago de impuestos, en los permisos para realizar sorteos en promociones comerciales o instituciones educativas o asistenciales, indicando en las cláusulas relativas, "la base del impuesto para determinar el monto del mismo, será en este caso, la que resulte de sumar al valor del premio el cálculo de la tasa que corresponda. Tratándose de contribuyentes, sociedades mercantiles u organismos descentralizados o bien personas morales con fines no lucrativos, el permisionario no estará obligado al pago del impuesto" y "el impuesto sobre la renta por los ingresos derivados de loterías, rifas, sorteos y concursos, que resulten a cargo de los agraciados personas físicas, será pagado por el permisionario, antes de entregar el premio correspondiente".

Practica decomisos sin tener competencia; fija y cobra multas de hasta \$200,000.00, violando así el artículo 17 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, ya que el máximo marcado por la Ley es de \$10,000.00.

Por lo indicado es lógico que la Ley Federal de Juegos y Sorteos no se ajuste hoy día a los requerimientos necesarios para resolver la problemática socio-económica en materia de juegos en el país, que es más amplia y compleja que la de 1947.

Por otro lado el juego no constituye en si mismo un problema público, ya que existen juegos de habilidad, estrategia, juegos de proesas físicas y juegos de azar; pero los juegos en atención a la manera en que se llevan a cabo pueden señalarse como delitos cuando ejercen una influencia co-

ruptora sobre la moral pública.

El juego puede ser al mismo tiempo una institución recreacional, un vicio menor, una industria de grandes proporciones, una fuente poderosa de crimen y corrupción política, un problema social perenne y un pasatiempo intrigante.

Al juego se le ha tratado como una ofensa capital a la sociedad o simplemente es una infracción menor. Posturas liberales han considerado que el juego no es malo, en principio, siempre y cuando se realice bajo ciertas condiciones; honestidad, apuesta moderada y el dinero sea propio.

Los argumentos para su legalización han señalado que el juego es inofensivo, es benéfico, es irradicable. Las leyes prohibiéndolo son inaplicables. Al mantenerse formalmente la prohibición, se entrega su operación al hampa, y se les entrega una fuente inmensa de recursos al crimen organizado y se deja abierta una puerta amplia para la corrupción. Se origina hipocresía en el pueblo que protege establecimientos deshonestos para desarrollar su propensión al juego. Legalizar el juego lo hace público y permite su regulación y control, da al Estado un ingreso importante quitándoselo al hampa.

Los argumentos en contra de su legalización afirman que la generalización de la manfa del juego sería desastrosa para la sociedad. La legalización parcial debilitaría la voluntad pública de aplicar la ley. Sin duda la incidencia del

juego aumentaría si se levantan los tabúes y se hacen más visibles las facilidades hasta crear una población de adictos al juego y una manfa generalizada que sabotee las discipli - nas del trabajo. (7)

En lo personal no estoy de acuerdo con los últimos argu - mentos, ya que como se ha demostrado cuando existe una legis - lación de prohibición absoluta hacia el juego, este no se ha erradicado y si se ha realizado pero en la clandestinidad, - sin que exista ninguna seguridad para los participantes y -- sin que el Estado reciba ningún ingreso por estas activida - des; el ejemplo más actual es la prohibición del Gobernador de Michoacán, de no permitir la realización de peleas de ga - llos en ese Estado.

En México, es muy importante que el Estado regule, en - forma estricta los juegos a través de una nueva Ley, donde - se defina que tipo de actividades se pueden llevar a cabo de manera pública o privada, como diversión y esparcimiento; se ñalando los juegos de azar, habilidad, estrategia y de proe - sas físicas; de estos cuales son permitidos y cuales prohibi - dos, de los permitidos cuales requieren permiso de la autori - dad para su realización; en cuales se pueden cruzar apuestas y bajo que requisitos; además se requiere definir que se en - tiende por cruce de apuestas, premio, corredor, empresas, -- etc.

Es necesario que exista una nueva Ley de Juegos donde - en forma estricta se controlen todos los juegos de habilidad

(7) Herbert A. Bloch. The Sociology of Gambling. The -- American Journal of Sociology. Volumen XVII. November 1951.

y de azar, a fin de que las inmensas sumas controladas por los jugadores profesionales no sigan comprando protección policíaca y política.

Considero que es el momento propicio para aprovechar y encausar la experiencia de 35 años de vigencia de la Ley Federal de Juegos y Sorteos y la experiencia de otros países; es imprescindible romper con el tabú político de no legislar actualmente en materia de juegos, en el cual se insiste en mantener una estricta prohibición plasmada en la vigente ley, ya que es curioso observar como la población y hasta ciertos políticos no desean que se aplique la Ley, propiciando el --clandestinaje en la realización de los juegos y estas actividades delictivas hacen que las víctimas se conviertan en cómplices.

Hay que aceptar el reto que las actividades de juegos hoy día implican y representan; así como su incidencia en todos los aspectos de la vida económica nacional; y toda vez que la Ley Federal de Juegos y Sorteos fue publicada en 1947, ya no se ajusta a los requerimientos actuales y por lo tanto esta Ley ya no tiene la misma eficacia para resolver hoy día, la problemática que plantea el país cuyas actividades socio-económicas son considerablemente más amplias y complejas que las de entonces.

La nación reclama una nueva adecuación de las necesidades y problemas que plantea la actual situación del país; la reorganización que se requiere debe orientarse más que a revolucionar la actual estructura a generalizar aquellas soluciones; hay que precisar responsabilidades, hay que elaborar un instrumento administrativo eficaz que permita procedimientos sencillos y trámites rápidos; donde los servidores públi

cos y la población conozcan en forma clara y precisa cuales son sus obligaciones y se actue con responsabilidad y honestidad; se requiere un instrumento en el cual existan reglas severamente detalladas para que exista un estricto control de todos los juegos y se asegure la participación del público y los ingresos legítimos que correspondan al Gobierno Federal; se requiere una nueva norma donde se autorice la delegación de autoridad dando flexibilidad con ello a las acciones que se deben realizar en los distintos ámbitos del territorio nacional, ello permitirá una atención más eficaz y oportuna de la aplicación de la Ley, sin que se tengan que esperar las decisiones que actualmente se toman desde el Distrito Federal; se requieren un instrumento jurídico en el cual no se implique una transformación de estructuras ni modificaciones al tratamiento jurídico que se les ha dado a los juegos en México.

Por último es importante señalar que el Decreto que creó a Pronósticos Deportivos, es inconstitucional como más adelante lo demostraremos, siendo un Organismo de hecho ya que no existe ningún fundamento jurídico para justificar su existencia; por lo que el Congreso de la Unión a través de una Ley debería desintegrarlo o en su caso legitimar su existencia.

CAPITULO I

LOS JUEGOS

1.1 Antecedentes del azar.

Desde la antigüedad el ser humano se ha entretenido inventando y realizando juegos en los que están implícitos la agilidad, la fuerza, la destreza, la inteligencia y su Majestad el Azar, para señalar al vencedor.

"Los escritores antiguos refieren que Palamedes, durante la guerra de Troya, inventó un juego de tablero para entretener al ejército. Se ha dado como posible que a los griegos se les ocurriera la idea de esta clase de juegos, por haberlos visto entre los orientales. Griegos y romanos nos dejaron muestras de su afición a los juegos de azar, sobre todo a los dados. Sabemos que unos y otros emplearon dos tipos de dados: el "astrágalos" de los griegos y "talus" de los romanos, hueso con cuatro lados, y el "kúbos" (gr) y "tessera" (lat.), el dado ordinario de seis caras, en forma de cubo, aunque también los usaron con 12, 14, 19 y hasta con 20 caras.

En Roma se sucedieron, desde los tiempos de la República, diversas disposiciones prohibiendo los juegos de azar (alea) e imponiendo sanciones a los que tenían casas de juegos y ofrecían un refugio a los jugadores; pero se jugó con afán a los dados entre los mismos que rodeaban al emperador, cuando no fue éste el primero en hacerlo. Se censuró a Augusto su inclinación a este juego; de Calígula se cuenta que le gustaba hacer trampas; Claudio se entregó al juego de dados y hasta escribió un libro sobre el tema, y Nerón también jugaba mucho. La severa prohibición de jugar dinero a los dados fue poco respetada por el pueblo romano, que jugó con pasión; y grandes sumas se perdieron y se ganaron, lo mismo-

en los festines en casas particulares que en las tabernas p^ublicas." (8)

"Los germanos, según la relación de Tácito, "cuando nada les queda, juegan en un último y supremo lance, su libertad y su persona" a los dados. "El vencido acepta una esclavitud voluntaria: aunque sea más joven o más robusto, se deja atar y vender" por el que le venció en el juego. Y de los hunos se contaba que llevaban consigo los dados y se jugaban el botín conquistado con las armas en la guerra, y que en su apasionamiento llegaban también a jugarse la libertad, quedando convertidos en esclavos en caso de perder, y aún se jugaban la vida". (9)

"El frenesí del juego -indica F. Mentré- no es particular de los jugadores: anima a los comerciantes y a los financieros, a los políticos y a los diplomáticos, a los enamorados y a los ambiciosos, a los grandes capitanes y a los sabios que libran batalla por la conquista de la verdad; inspira a todos los que manejan poderosos intereses y que jueguen sobre el vasto tablero de ajedrez del mundo. El hombre grande procede como un hábil jugador..." (10)

"La etimología del término "azar", en español, "hasard" en francés, no es segura. Parece proceder la palabra del árabe azahr: "el dado (para jugar)". La opinión de Guillermo de

(8) Riaza Morales, José Ma., S.I. Azar, Ley. Milagro. La Editorial Católica, S.A. Madrid 1964. pp. 25 y 26.

(9) Tácito. De origine et situ germanorum, 24; San Ambrosio, De Tob. 11, 39: PL 14,810-811.

(10) Citado por Riaza Morales, José Ma., Op. Cit. P. 27.

Tyr, que vivió en los sitios y en la época de las Cruzadas, era que el hazard era una clase de juego de dados, descubierto durante el asedio de un castillo de Siria denominado Harsart, de donde tomó el nombre. Tendríamos que, contra lo que se podría pensar a primera vista, etimológicamente entre la "suerte" y el "juego de suerte" habría sido el segundo el que habría facilitado a la otra el nuevo nombre de "azar".

En la inagotable proliferación de deidades del mundo -- grecorromano no había de faltar quien encarnara al azar. En la mitología helénica, Týxh fue el Azar divinizado y personificado por una divinidad femenina. Aparece por vez primera -- en el himno a Deméter y en la Teogonía de Hesíodo, y hasta -- las guerras médicas apenas pasa de una figura poética, sin -- alcanzar el rango de divinidad popular; a partir de entonces, los poetas le dan un puesto en el mundo de los dioses: los -- poetas son los que crean a la diosa Tyche. Con ella se identifica la Fortuna de los romanos.

Personificación de influencia caprichosa y móvil, algunas veces funesta, favorable de ordinario, que se manifiesta en la vida de los individuos y de las naciones y que, al parecer sin regla lógica ni moral, otorgaba el éxito o inflingía el revés. Representaba, sobre todo, lo imprevisto de -- las existencias humanas, lleno de incoherencia y aun aparentemente injusto, que podía desaffas a toda razón y sublevar el sentido moral. Los artistas la presentaron en figura de matrona, con el cuerno de la abundancia, con un timón (por -- que era la que pilotaba la vida de los hombres) y generalmente ciega.

A esta especial protectora acudían en sus juegos públicos. Píndaro comienza una de sus Olímpicas en honor de Ergóteles de Himera por la invocación a Tiche. Herodes Atico no

deja de levantar una estatua a Tiche en el estadio que hace construir en Atenas.

"Después de haber recorrido todo el universo, Tyche corta sus alas y fija su morada en el Capitolio", consigna Plutarco en el tratado que consagra a la Fortuna de los romanos. La diosa parecía emplear su acción principalmente en prove - cho de Roma, y Roma multiplica los templos en su honor.

Lo mismo la diosa Tyche en Grecia que la Fortuna en Ro - ma tuvieron al principio una significación exclusivamente favorable, mas con el tiempo surgió un desdoblamiento, y la religión de los romanos conoció una Fortuna mala y una bona -- Fortuna!"

"En el idioma griego estuvieron en uso principalmente - dos vocablos para designar el azar: túxn y avtomatov. Tam -- bién el latín poseyó dos, fortuna y casus, que se corres - pondían con aquéllos. Las dos palabras correspondientes túxn y fortuna tenían una aplicación más restringida, pues sólo - entraban en juego en relación con las acciones humanas; mien - tras que las otras dos (avtomatov, casus) designaban al azar en general. La fortuna (túxn) venía a ser una especie compren - dida en el genérico azar (avtomatov).

En español, el azar, la casualidad, el acaso, presentan do diferencias de matices, resultan casi sinónimos entre sí. Y son palabras que tienen pata todos su significado. Con -- frecuencia se lee en la prensa, a propósito de un incendio, -

que el siniestro parece casual, queriendo significar con tal expresión que no ha sido intencionado."(11)

1.2 Los Juegos de Azar.

La palabra juego comprende todo sistema o institución que tiene por objeto proporcionar deporte, recreación o diversión.

El juego es una prueba de habilidad o de suerte, o de habilidad y suerte combinados entre dos o más partes contendientes de acuerdo a determinadas reglas por las cuales se gana o se pierde en la prueba de habilidad como el ajedrez y el billar, o de suerte como las loterías.

El juego es un concurso para ganar o lograr superioridad en una prueba de suerte, habilidad o resistencia o sus combinaciones.

Se entiende por juego a competencias físicas entre hombres o animales, cuando se practican con propósitos de decidir apuestas o con el de diversión de la misma manera que los juegos de azar o destreza por medio de instrumentos o aparatos y abarca todo sistema o institución cuyo objeto sea proveer deporte, recreación o diversión en los que el dinero u otro valor pueda perderse o ganarse de acuerdo al resultado del sistema o institución.

Se entiende generalmente que los juegos son de dos cla-

(11) Riaza Morales José Ma. Op. Cit. pp. 27 y SS.

ses: de habilidad y de suerte, además hay concursos de fuerza, velocidad, inteligencia, belleza, etc.

Hay juegos en el sentido amplio del deporte o pasatiempo en los que las personas pueden dedicarse a ellos, sin tener ninguna relación con la apuestas.

Algunas leyes señalan específicamente los juegos prohibidos, enumerándolos; en otras los juegos no se prohíben pero se prohíbe apostar en ellos; en otras leyes clasifican los juegos prohibidos por clases en lugar de por su nombre, generalmente en azar o destreza; algunas prohíben la apuesta solo en los juegos de azar; y en otras se prohíbe en todo juego la apuesta de cualquier objeto de valor.

En México, la Ley Federal de Juegos y Sorteos prohíbe los juegos de azar y los juegos con apuestas; y enumera ciertos juegos de habilidad, dejando abierta la posibilidad a la Secretaría de Gobernación, de seguir enumerando estos juegos por simple analogía.

Ahora bien, de acuerdo al Diccionario de la Lengua Española, se entiende por AZAR: "Casualidad, caso fortuito // 2. Desgracia imprevista. // 3. En los juegos de naipes o dados, carta o dado que tiene el punto con que se pierde. // 4. En el juego de trucos o billar, cualquiera de los dos lados de la tronera que miran a la mesa. // 5. En el juego de pelota - esquina, puerta, ventana y otro estorbo. // 6. V. juego de azar. Salir azar. fr. fig. y fam. Malograrse o salir mal una cosa." (12)

(12) Real Academia Española. Diccionario de la Lengua - Española. Décima Novena Edición. 1970. Ed. Espasa-Calpe, S.A. P. 151.

CASUALIDAD.- f. Combinación de circunstancias que no se pueden prever ni evitar. (13)

SUERTE.- f. Encadenamiento de los sucesos, considerando como fortuito o casual. Asi lo ha querido la suerte.// 2. -- Circunstancia de ser, por mera casualidad, favorable o adverso a personas o cosas lo que ocurre o sucede. Juan tiene mala suerte; libro de buena suerte.// 3.- Suerte favorable.// 4. Casualidad a que se fia la resolución de una cosa.// 5. - Dicese especialmente del sorteo que se hace para elegir los mozos destinados a cubrir el cuerpo del servicio militar.// 6.- Aquello que ocurre o puede ocurrir para bien o para mal de personas o cosas//. 7. Género o especie de una cosa.// 8. Manera o modo de hacer una cosa//. 9. Como contrapuesto al azar en los dados y otros juegos, puntos con que se gana o apuesta. (14)

Por otro lado en Francia el juego de azar es todo acto en el que los apostadores, en la ignorancia de los juegos y de la habilidad de los jugadores, confían sus apuestas exclusivamente a la suerte.

La jurisprudencia francesa considera como juegos de azar a todos aquellos en los que la inteligencia deje predominancia a la suerte, ejemplo: las cartas y loterías.

(13) Real Academia Española. Op. Cit. P. 276.

(14) Real Academia Española. Op. Cit. P. 1226.

El derecho fiscal francés es más amplio en sus conceptos y considera: que todo juego de dinero es de azar. (15)

En México encontramos un concepto de juego de azar en la tesis 821 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que establece:

"Por juegos de azar debe entenderse aquel en que uno o varios participantes obtienen un provecho en menoscabo de otros o de los organizadores dependiendo ello de un evento fundado del acaso y no así de la habilidad o destreza de los jugadores".

Por lo antes indicado se puede señalar que la prueba del carácter del juego de azar, no radica en que contenga un elemento de suerte o de habilidad, sino que sea determinante en cuanto al resultado; se debe calificar el juego de azar por su carácter y método y no por su nombre, ejemplo: el juego de cartas que no dejan de ser un juego de azar por el hecho de demandar habilidad.

Y se podría manejar como concepto de juego de azar, aquel que esta determinado enteramente o en parte por la suerte o mero acaso y en el cual el razonamiento, practica técnica o habilidad no intervengan o estén condicionados por la suerte.

(15) Revista Francesa. Jene de Casino. Andre Neurrisse.
P.U.F.

1.2.1 Juegos de Azar, prohibidos en la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

La Ley vigente señala en su artículo 1o. que en el territorio nacional están prohibidos todos los juegos de azar y los juegos con apuestas; y su artículo 4o. indica que "no podrá establecerse ni funcionar ninguna casa, o lugar habierto o cerrado, en que se practiquen juegos con apuestas ni -- sorteos, de ninguna clase, sin permiso de la Secretaría de -- Gobernación.

Por lo que se puede deducir que los juegos de azar que están prohibidos son aquellos que se realizan en la explotación de un casino, siendo: la ruleta, el bacará, el black -- jack, el chenfn de fer, las máquinas tragamonedas y en general toda clase de juegos que se realicen con cartas o naipes.

La Ley autoriza el juego de dados y dominó, sin embargo de acuerdo a las definiciones señaladas anteriormente, los -- dados y dominó dejan predominancia a la suerte por lo que -- son juegos de azar.

La Ley prohíbe la venta o circulación de billetes o -- participaciones de loterías o juegos con apuestas que se -- efectúen en el extranjero y los sorteos no autorizados por -- la Secretaría de Gobernación.

El bingo o sorteo de números, también se puede considerar como un juego prohibido; ya que para valorar si un evento es una lotería no hay que limitarse al nombre, sino analizar el juego para detectar en él la existencia del factor -- azar; y esto aunado al concepto de lotería que da el diccionario antes citado "especie de rifa que se hace con mercaderías, billetes, dinero y otras cosas, con autoridad pública..." (16)

Y toda vez que la Secretaría de Gobernación autoriza que el juego del bingo o sorteo de números se lleve a cabo en ferias regionales, como un espectáculo edicional dentro de los eventos que se realizan en un palenque, organizados por particulares (empresas de galleros) y no por una autoridad pública; que de acuerdo a la legislación mexicana en materia de loterías, solo hay dos instituciones que pueden realizar loterías y que son la Lotería Nacional y Pronósticos Deportivos, - estos organismos fueron creados por una Ley y un Decreto respectivamente y su objetivo es la obtención de recursos para ser destinados a la asistencia pública.

Por lo indicado se puede concluir que estos eventos son prohibidos de acuerdo a la Ley Federal de Juegos y Sorteos y demás legislación relativa.

La lotería de figuras, tradicionales eventos que se realizan en las ferias regionales de toda la República, al no estar descritas en la Ley como juegos permitidos se considerarán prohibidos, siendo inofensivos y más bien eventos recreacionales para toda la familia ya que sus premios se dan en especie y son de poco valor en numerario.

1.2.2 Juegos de azar permitidos por la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

Primeramente podemos señalar como juegos de azar permitidos los sorteos de numerario que realiza la Lotería Nacional, de acuerdo a su Reglamento Interno; posteriormente los eventos que organiza y celebra Pronósticos Deportivos de acuerdo al Decreto que creó este organismo; además están incluidos de acuerdo al artículo 2o. fracción I y II de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, el dominó, los dados y los sorteos.

Todos los eventos antes indicados están sujetos al factor suerte, por lo que todos ellos son de azar.

A los eventos señalados en la fracción I del artículo 20. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, se podrían indicar además el backgammon, y el juego de naipes, siempre y cuando estos eventos se realicen en domicilios particulares o clubes sociales, con la prohibición de que se crucen apuestas y con el único propósito de diversión o pasatiempo ocasional y que en ninguna forma se practiquen habitualmente, siempre que no se admitan en los mismos a personas que no tengan relaciones de familia o trato social cercano a los dueños o moradores o no sean miembros del club social.

Los sorteos que se autorizan por la Secretaría de Gobernación, son todos aquellos que realizan instituciones que tienen fines educativos o asistenciales y todos aquellos que se llevan a cabo dentro de promociones comerciales o como sistema de venta, por empresas comerciales.

El concepto de sorteo de acuerdo al Diccionario de la Lengua Española, es la acción de sortear.

SORTEAR, someter a una persona o cosa al resultado de los medios fortuitos o casuales que se emplean para fiar a la suerte una resolución//. 2. Lidiar a pie y hacer suertes a los toros//. 3. Evitar con maña o eludir un compromiso, con flicto, riesgo o dificultad. ⁽¹⁷⁾

(17) Real Academia Española. Op. Cit. P. 1,220.

RIFA: Juego que consiste en sortear una cosa entre varios por medio de cédulas de corto valor, que todas juntas suman, por lo menos, el precio en que se le ha estimado. (18)

En los sorteos siempre se otorgan premios a los participantes ganadores que cumplen con los requisitos necesarios - fijados por la Secretaría de Gobernación, Lotería Nacional o Pronósticos Deportivos.

1.3 Los juegos de habilidad o destreza.

Los juegos de habilidad, pueden ser juegos de estrategia o juegos de proesas físicas, con contextos recreacionales.

De acuerdo al diccionario mencionado, el deporte es recreación, pasatiempo, placer, diversión o ejercicio físico, - por lo común al aire libre.

Ejercicio físico, por lo común al aire libre, practicado individualmente o por equipos con el fin de superar una marca establecida o de vencer a un adversario en competición pública, siempre con sujeción a ciertas reglas. (19)

TORNEO: Combate a caballo entre varias personas, unidas en cuadrillas, y bandos de una parte y otra, en que batallan y se hieren, dando vueltas en torno para perseguir cada cual a su contrario.// 2. Fiesta pública entre caballeros armados-unidos en cuadrillas que, entrando en un circo dispuesto a este fin, escaramucean dando vueltas alrededor, a imitación de una reñida batalla.

(18) Real Academia Española. Op. Cit. P. 1,149.

(19) Real Academia Española. Op. Cit. P. 433

Danza que se ejecutaba a imitación del torneo, llevando varas en lugar de lanzas. (20)

1.3.1 Juegos de habilidad que requieren permisos.

En estos eventos de acuerdo a los artículos 3o., 4o., de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, queda a criterio de la Secretaría de Gobernación en cuales de ellos se puede autorizar el cruce de apuestas, tal es el caso de la operación de hipódromos, galgódromos, frontones, libros foráneos y las carreras parejeras de caballos.

Los concursos pueden ser de habilidad en proezas físicas, en conocimientos científicos o en cualquier rama del saber y hasta en belleza física.

Es muy conveniente regular los concursos ya que en muchas ocasiones se ofrecen premios correspondientes a varias veces el salario mínimo imperante.

1.3.2 Juegos de habilidad que no requieren permiso.

En la Ley Federal de Juegos y Sorteos, en su artículo 2o. fracción I enumera los juegos de habilidad, aunque no les da este calificativo y son los siguientes: ajedrez, damas y "otros semejantes" (¿cuáles?), boliche, bolos, billar, el juego de pelota en todas sus formas y denominaciones, las carreras de personas, vehículos y animales y en general toda clase de deportes.

Los juegos de habilidad no requieren permiso de la Secre

(20) Real Academia Española. Op. Cit. P. 1,279.

tarfa de Gobernación para su realización, a menos que se pretenda cruzar apuestas en ellos.

Como se puede observar, el legislador hizo una enumeración incompleta ya que a los eventos anteriores se puede incluir la lucha greco-romana, lucha libre, el boxeo, el tiro al blanco, el jai alai y los concursos.

Los concursos actualmente no están regulados para su vigilancia por ninguna Ley, a excepción de las leyes fiscales que fijan tasas impositivas sobre el valor de los premios -- que se otorgan; pero estos eventos deben ser vigilados para que se actúe con honestidad en su organización y realización u sean entregados realmente, a los ganadores los premios que se ofrecen.

1.3.3 Los juegos de habilidad prohibidos.

En estos se deberán de catalogar las peleas de gallos, ya que de acuerdo a la Ley no están señaladas en el artículo 2o. y tampoco es aplicable el artículo 11 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, ya que no existe un reglamento de esta Ley; y que a la letra dice:

"La Secretaría de Gobernación queda facultada para autorizar en ferias regionales, el cruce de apuestas en los es - pectáculos que determine el Reglamento de esta Ley".

Por otro lado, según los registros de la Dirección General de Gobierno de la Secretaría de Gobernación, en el expediente No. 2/2210 existe copia del oficio donde se autorizó - por escrito a la Feria de San Marcos en Aguascalientes, Ags., 21 9 de abril de 1953, permiso para celebrar peleas de gallos

dentro de la feria regional, esta costumbre se ha reiterado constantemente, ya que desde entonces se han otorgado permisos a diferentes municipios en la República Mexicana para la celebración de peleas de gallos dentro de sus ferias regionales.

La Ley no faculta expresamente a Gobernación, para expedir estas autorizaciones, que por 30 años se han venido otorgando, sin encontrar oposición por parte de los particulares o autoridades municipales, quienes las solicitan y se sujetan a las condiciones que se establecen en los permisos.

Esta costumbre que nació de la repetición de un hecho de la autoridad, uso que ha sido útil al bien común y no contrario a la Ley, se ha establecido públicamente, se ha consentido por los particulares y se ha observado por más de 10 o 20 años de los cuales habla la doctrina; por lo tanto es esta costumbre el fundamento a través del cual la Secretaría de Gobernación otorga permisos para celebrar peleas de gallos en ferias regionales.

1.4 La Apuesta.

1.4.1 Apuesta.

De acuerdo al diccionario antes señalado, apuesta "es la acción y efecto de apostar una cantidad. Cosa que se apuesta, de, o sobre, apuesta." (21)

APOSTAR: "Pactar entre sí los que disputan que aquel que estuviese equivocado o no tuviere razón, perderá la cantidad

(21) Real Academia Española. Op. Cit. P. 108.

de dinero que se termine o cualquiera otra cosa.

Arriesgar cierta cantidad de dinero en la creencia de - que alguna cosa, como juego, contienda deportiva, etc., tendrá tal o cual resultado; cantidad que en caso de acierto - se recupera aumentada a expensas de los que han perdido quienes no acertaron." (22)

Apuesta es un acuerdo de dos o más partes de que uno pagará a otro una suma especificada de ocurrir una contingencia futura.

La apuesta va implícita dentro de todas las actividades que se realizan en los hipódromos, galgódromos, libros foráneos, frontones, palenques y en los carriles de carreras parejeras de caballos.

Las apuestas tienen ciertas modalidades y pueden ser de diferentes formas ejemplo: mutuas, quinielas, doble selección, la 5-10, exacta, etc.

1.4.2 Premio.

La adjudicación de un premio por suerte a uno o más de los participantes, es uno de los elementos del azar. El premio puede ser cualquier cosa de valor ofrecida como inducción a la participación en el evento; puede darse desigualdad en lo que se otorga aunque no sea esta desigualdad muy grande.

El elemento premio está presente aún cuando el plan prevea dar a cada participante algo, incluso el equivalente a lo

(22) Real Academia Española. Op. Cit. P. 105.

que se pagó por entrar. El hecho de que no haya pérdidas de los participantes no le quita el carácter de azar cuando pue de haber ganancias contingentes.

1.4.3 Corredor.

Encontramos a un concepto de corredor en el Reglamento del Decreto del 28 de junio de 1945 que modifica y adiciona la Ley Federal de Emergencia sobre Juegos y Apuestas, en su artículo 81 "Los corredores son comisionistas contratados -- por la empresa y tienen carácter de intermediarios, para la concertación de apuestas..."

En este Reglamento, también indican algunas obligaciones de un corredor y que son por ejemplo:

a) El de usar ciertos distintivos que proporciona la empresa para su inmediata ubicación y control.

b) El recibir y usar talonarios foliados para concertar apuestas.

c) La prohibición de apostar para sí.

d) La prohibición de concertar apuestas fuera del local de la empresa.

1.4.4 Empresa.

Actúa como tal la persona física o moral que organiza, vigila y lleva a cabo ciertos eventos en los cuales está implícito el factor azar y en los cuales los apostadores en la

ignorancia de los juegos o de la habilidad los jugadores confían sus apuestas exclusivamente a la suerte. Haciendo el empresario estas actividades eminentemente lucrativas.

En México se ha autorizado a empresas particulares la explotación de hipódromos, galgódromos, libros foráneos y frontones, y en las obligaciones de los permisos se indica que del monto total de apuestas se participe al Gobierno Federal, además de los impuestos que se causan por estas actividades.

Lo más importante en la descripción de las actividades - que este tipo de empresas realiza y que es lo que determina:-

1o.- El concertar apuestas entre el público a través de corredores.

2o.- El llevar un control absoluto de los talonarios foliados que son usados para comprobar al público y la empresa, la concertación de la apuesta.

Es un medio para controlar también a los corredores y - ingresos obtenidos.

3o.- La seguridad que proporciona la empresa al ganador de pagar el premio, no obstante el perdedor no pague a la empresa lo apostado.

4o.- El corretaje que cobra la empresa al apostador, por darle la seguridad que pagará el premio al ganador.

Esto es hacer empresa de los juegos de azar; llevando a cabo, la organización, vigilancia, y realización de juegos de azar, obteniendo con ello una importante utilidad económica.

CAPITULO 2 Antecedentes Jurídicos Mexicanos.

2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala cuales son las facultades del Congreso de la Unión; y en la fracción X indica "Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos..."

"Este artículo de la Constitución de 1917, ubicado en su título tercero, Capítulo II, "Del Poder Legislativo", Sección III, denominada "De las Facultades del Congreso", enumera en treinta fracciones las atribuciones concedidas a dicho cuerpo legislativo.

El ejercicio de esas facultades se lleva a cabo en forma separada y sucesiva por cada una de las Cámaras y los asuntos que abarca el precepto son múltiples y de trascendencia para la vida política, social y económica del país. Al mismo tiempo, tales facultades atañen a las funciones encomendadas a los otros poderes.

Si se analizan una a una las atribuciones que el artículo 73 confiere al Congreso de la Unión, se advierte que ellos revisten aspectos legislativos, jurisdiccionales o administrativos y corresponde a la primera categoría las mencionadas en la fracción X, que se refieren respectivamente, a la facultad de legislar en toda la República".⁽²³⁾

(23) Cámara de Diputados XLVI Legislatura del Congreso de la Unión. Op. Cit. P. 641.

El texto del artículo 73, fue aprobado por unanimidad - de 150 votos, el 19 de enero de 1917, en Querétaro, Qro. Sufracción X fue redactada como actualmente la conocemos, en la vigésima reforma del artículo 73, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1947.⁽²⁴⁾

Los textos de las constituciones de los estados reconocen que es facultad de la Federación, legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos, ya que señalan que es facultad del Congreso Local, legislar para ese Estado, sobre las materias que no sean de la competencia exclusiva de la Federación".⁽²⁵⁾

2.2 Leyes Anteriores y Vigentes que tratan de Juegos y Sorteos.

2.2.1 Cédula Real de Carlos III, de 1769.

El antecedente jurídico más remoto en materia de azar - en México, es la Cédula Real, dada por el Rey de España Carlos III, en 1769, a través de la cual se crea la Real Lotería de la Nueva España; cédula que se dió a conocer en el manifiesto expedido en la Ciudad de México por el Virrey Marques Carlos Francisco de Croix, el 7 de agosto de 1770; habiéndose publicado por bando del 19 de septiembre del mismo año -- las bases para su funcionamiento.⁽²⁶⁾

(24) Cámara de Diputados XLVI Legislatura del Congreso de la Unión. Op. Cit. P. 763.

(25) Cámara de Diputados XLVI Legislatura del Congreso de la Unión. Op. Cit. Pp. 776 al 834.

(26) Lotería Nacional para la Asistencia Pública. Calendario de Sorteos. 1983.

La misma corona en forma monopólica explotaba los naipes y la lotería, entre otros productos como el azoque, la pólvora, la canela y la pimienta.

La lotería estatal dejaba a la Corona, originalmente un 14% de las entradas brutas.

El gobierno no aprovechaba siempre la ganancia de la lotería, a veces se pudieron organizar sorteos a favor de la beneficencia pública y de fines religiosos. (27)

2.2.2 Decreto del 10. de mayo de 1861.

En las primeras décadas del México Independiente la institución señalada en los párrafos anteriores cambió su denominación conociéndose como Lotería de México y por Decreto del 10. de mayo de 1861, el Presidente de la República, Don Benito Juárez, se dispuso designarle Lotería Nacional. (28)

2.2.3 Decreto del 6 de diciembre de 1870.

El Presidente Benito Juárez, por el Decreto del 6 de diciembre de 1870, ordenó que los productos de la Lotería Nacional se destinaran a fines de instrucción o de beneficencia pública. (29)

(27) Floris Margadant S. Guillermo.- Introducción a la - Historia del Derecho Mexicano. Quinta Edición 1982. Ed. Esfinge, S.A. P. 90.

(28) Lotería Nacional para la Asistencia Pública. Op. Cit.

(29) Lotería Nacional para la Asistencia Pública. Op. Cit.

2.2.4 Decreto del 14 de septiembre de 1881.

A través de este Decreto el Presidente Manuel González, establece "una Lotería Nacional en la que queda refundida la del Ferrocarril de México a Toluca y Cuautitlán".

Este Decreto señala que su dirección, administración, inspección y vigilancia estará a cargo de la Secretaría de Hacienda; se crea un fondo de reserva que debe ser constituido ante el Monte de Piedad; se habla de los sorteos, de los premios que se deben pagar íntegros sin descuentos de impuestos establecidos para estos eventos.

Su artículo 14 dice: "La Lotería de la Beneficencia, establecida en el Distrito Federal, continuará como hasta aquí a cargo de la Secretaría de Gobernación, aplicándose sus productos en los términos de la fracción IV del artículo 2o. de la Ley de Ingresos de 31 de mayo último.

2.2.5 Reglamento del Decreto del 14 de septiembre de 1881.

Este Reglamento fué publicado en el Diario Oficial de la Federación los días 26 y 30 de septiembre, 10 y 11 de octubre de 1881; lo que más destaca son las funciones del Secretario Interventor, que podía intervenir vigilando y supervisando la operación de la Lotería.

Además este Secretario Interventor debía verificar que cada sorteo se llevara a cabo con toda claridad, buena fé y legalidad, a fin de merecer la confianza pública.

Por otro lado es curioso observar como se ordenaba en este Reglamento que los billetes sobrantes en México juga

ban por el administrador y el contador de la Lotería Nacional.

Además a todo el personal que tuviera responsabilidades se les exigía fianzas y garantías para evitar desfalcos a la Institución.

2.2.6 Decreto del 13 de enero de 1915.

A través de este Decreto fue desaparecida la Lotería Nacional, ya que esta Institución no pagaba los premios; desgraciadamente no fue posible localizar el Decreto indicado en el periódico oficial de esa época que se denominaba "La Convención".

Sin embargo en el periódico del 14 de enero de 1915 se publicó un anuncio de propaganda de la Lotería Nacional -- donde se señalaba que los sorteos se realizaban los martes a las 3 P.M. horas; los billetes costaban \$2.00 el entero y el vigésimo \$0.10; y se otorgaban premios por \$26,596.00.

2.2.7 Decreto del 7 de julio de 1920.

Este Decreto fue publicado en el Diario Oficial el 15 de julio de 1920; Adolfo de la Huerta, Presidente Constitucional Substituto de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de las facultades extraordinarias que en el Ramo de Hacienda estaba investido, decretó establecer una lotería denominada Lotería de **Beneficencia Pública**, la cual se debería sujetar en lo conducente al Decreto del 14 de septiembre de 1881 y a su Reglamento de 15 del mismo mes y año.

El artículo 4o. señala "El producto líquido que se obtenga de los sorteos, deducidos los gastos de administración se destinará exclusivamente a la Beneficencia Pública.

El artículo 5o. indica la planta de empleados de la Administración de la Lotería quedan incluidos en el presupuesto--

de egresos de la Secretaría de Hacienda.

Y en el artículo primero transitorio se señaló que "se-deroga el Decreto de 13 de enero de 1915".

2.2.8 Reglamento de Juegos para el Distrito y Territorios Federales.

El primer antecedente escrito que fue posible localizar en materia de juegos de azar y habilidad en México es el Reglamento de Juegos para el Distrito y Territorios Federales, promulgado el 8 de junio de 1936, por el entonces Presidente de la República Gral. Lázaro Cárdenas; Reglamento que fue pu- blicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio del mismo año.

El Gral. Lázaro Cárdenas en uso de la facultad que le -confirió la fracción XVIII del artículo 2o. de la Ley de Se-cretarías y Departamentos de Estado, expidió el Reglamento an-tes señalado, constando de 4 artículos y un único transitorio; lo que más destaca de este Reglamento es:

El artículo 1o. indica que en el Distrito y Territorios Federales se permite únicamente:

I.- "Ajedrez, damas y otros semejantes; dominó, boliche, bolos, billar y pelota en todas sus formas y denominaciones, -dados, POKAR Y SUS VARIEDADES, CUNQUIAN, TUTE, BRISCA, ECARTE, MALILLA, PANGUIANDI, PACO, TRESILLO Y BRIDGE; tiro al blanco, carreras de personas a pie, carreras de caballos, de perros, -carreras de vehículos, PELEAS DE GALLOS, luchas, boxeo y

II.- "Rifas y LOTERIAS de objetos diversos o de DINERO".

Es curioso observar como en la fracción I se autorizaba la realización del pókar en todas sus modalidades, ya que este juego es considerado de casino; se autorizaban las peleas de gallos; y en la fracción II, se autorizaban las LOTERIAS -con objetos diversos o DINERO.

Artículo 2o.- "Para establecer casas o lugares especiales en que se practiquen los anteriores juegos, se necesita permiso de la Secretaría de Gobernación, el cual se comunicará al Departamento del Distrito Federal o a los Gobiernos de los Territorios, en su caso. La misma Secretaría ejercerá la vigilancia de tales juegos por medio de supervisores que designará especialmente, a los cuales estarán subordinados los que, a su vez, designen el Jefe del Departamento del Distrito Federal y los Gobiernos de los Territorios".

Artículo 3o.- "Queda prohibida la admisión de menores de edad en los establecimientos donde se practiquen juegos de cartas, de dados y billares; así como establecer estos juegos en lugares cercanos a escuelas o centros de trabajo"

Artículo 4o.- "Las infracciones en materia de juegos, que constituyan delito conforme al Código Penal en vigor, se castigarán con las penas en él impuestas; las demás infracciones se castigarán administrativamente con multa de veinte a mil pesos, que se duplicará en caso de reincidencia; pudiendo clausurarse el establecimiento o casa de juego si las infracciones son frecuentes y constituyen delito, o cuando no se pague la multa impuesta".

Los artículos 2o., 3o. y 4o. hablan de establecimientos o casas de juego donde se practicaban juegos de cartas, o sean casinos.

El artículo transitorio deroga todas las disposiciones expedidas con anterioridad en materia de juegos.

2.2.9 Decreto que modifica el Reglamento de Juegos para el Distrito y Territorios Federales.

Promulgado por el Gral. Lázaro Cárdenas el 22 de junio de 1936; y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de ese mismo año; en los considerandos de este Decreto, destacan:

I.- Que el propósito de ese Gobierno era el de combatir con toda energía el ocio del juego, por estimar que, además de ser un motivo de consumación de energías humanas sin provecho, constituye incuestionablemente un serio daño para la sociedad.

II.- Que no obstante la prohibición de la ruleta, el bacará y los albures, la medida resultó insuficiente para el programa de moralización de ese Gobierno; por lo que procede a la abolición absoluta de todos los juegos de cartas y dados.

El artículo lo. ya reformado, señala que en el Distrito y Territorios Federales, se declaran permitidos:

Fracción I.- "Ajedrez, damas y otros semejantes: dominó, boliche, bolos, billar y pelota, ésta en todas sus formas y denominaciones; tiro al blanco, carreras de personas a pie, -carreras de caballos, de perros y de vehículos, luchas y boxeo".

Fracción II.- "Rifas y sorteos de toda clase de objetos y de dinero, previo permiso y con la supervisión de la Secretaría de Gobernación..."

Fracción III.- "La Lotería Nacional, exclusivamente, por cuanto sus productos se destinan a un servicio social y el Estado controla y garantiza su funcionamiento".

El artículo 2o. decía "Para establecer casa o lugares especiales en que se practiquen los anteriores juegos con apuesta, se necesita per miso de la Secretaría de Gobernación, el cual se comunicará al Departamento del Distrito Federal o a los Gobiernos de los Territorios..."

La misma Secretaría ejercía la vigilancia por medio de los super visores que designaba.

El artículo 3o. y 4o. son iguales en su redacción al Reglamento anterior que este Decreto modificaba.

Su artículo transitorio derogó todas las disposiciones expedidas con anterioridad.

2.2.10 Ley del Servicio Militar.

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 1940, por el Gral. Lázaro Cárdenas; la Ley declara que el servicio de las armas es obligatorio y de orden público, para todos - los mexicanos por nacimiento o por naturalización.

En sus artículo 40 y 41 habla de la realización de sorteos para designar que conscriptos deben incorporarse al activo del Ejército y cuales se quedan de reservas.

El artículo 46 ordena cual es la mecánica para realizar estos even tos y garantizar la legalidad de los mismos.

2.2.11 Reglamento Interno de la Lotería Nacional.

Fue redactado el 13 de julio de 1940 por el H. Consejo de Administración de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, en cumplimiento al artículo 4o. del Reglamento de la fracción IV del artículo 10 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado vigente en esa época; el Reglamento Interno de la Lotería Nacional, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 1940; de su articulado lo que más destaca es:

Artículo 1o.- "La Lotería Nacional es una dependencia - de la Secretaría de la Asistencia Pública, con personalidad - jurídica y patrimonio propios..."

Artículo 2o.- "Su función es la de arbitrarse fondos pa ra contribuir al ejercicio del Presupuesto de Egresos de la - Secretaría de la Asistencia Pública".

Artículo 3o.- "En cumplimiento de esa función, emitirá billetes para sorteos de numerario, de acuerdo con el plan ge neral que determine su Consejo de Administración, invariable- mente los sorteos se efectuarán en público".

Artículo 4o.- Los billetes que emita son títulos repre sentativos de las participaciones de sus tenedores; además es te artículo señala qué requisitos de seguridad deben tener las participaciones.

El artículo 5o. indica que la Lotería Nacional hará un reparto en premios cuando menos al 65% del valor total de la - emisión de billetes correspondientes a cada sorteo.

Artículo 7o.- "...Los billetes en cuestión no son títulos de crédito, sino simples documentos al portador, a que se re - fiere el artículo 6o. de la Ley General de Títulos y Operacio- nes de Crédito".

Artículo 8o.- Indica cuales son los derechos de los tene dores y el plazo de prescripción de derechos.

Artículo 9o.- "El importe de los premios no cobrados y que hubieren prescrito, se anotará en una cuenta especial y mensual- mente entrarán a formar parte de las utilidades de la Lotería.

Artículo 11.- "Los billetes no vendidos jugarán por cuen- ta de la institución y los premios y reintegros que obtengan se rán incluidos en una cuenta especial y se aplicarán a las utili dades de la misma institución".

Es importante observar como en su mayoría las obligaciones y requisitos anteriores, fueron plasmados en las obligaciones que la Secretaría de Gobernación impone en los permisos que otorga para la celebración de sorteos.

El artículo 12 indica que debe existir un Fondo de Reserva cuyo monto nunca será inferior a \$ 500,000.00 Moneda Nacional, y éste será para garantizar el pago de los premios.

Es incuestionable que si esta cantidad sigue siendo la misma al del año de 1940; la Lotería Nacional ya no garantiza la entrega de premios a través de este Fondo de Reserva.

Los artículos 14 y 15 señalan las obligaciones de rendir cuentas comprobadas de las operaciones efectuadas en esta Institución y la de realizar balances de las utilidades, mismas que se pondrán a disposición de la Secretaría de la Asistencia Pública, hoy día Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Este Reglamento trata lo relacionado a la administración de la Lotería Nacional; de su personal; de sus sucursales y de sus agentes y expendedores, a los cuales se les da el carácter de comisionistas, sujetos a las Leyes Mercantiles.

2.2.12 Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

Esta Ley fue promulgada por el Gral. Manuel Avila Camacho y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de mayo de 1941; en su Capítulo V, en el artículo 41 fracción III dice "Por las obligaciones derivadas por la emisión de sus títulos o pólizas, deberán constituir las siguientes reservas..."

c) "... por dividendos y SORTEOS adicionales..."

El artículo 128 señala en su primer párrafo "La entrega puntual de las primas pactadas en los contratos o pólizas de capitalización, constituye al suscriptor en el derecho a recibir el capital estipulado en el plazo señalado, o anticipadamente si su título resultase favorecido en alguno de los sorteos, cuando se hubiere convenido la capitalización anticipada por este sistema".

En su artículo 129 "Los tenedores o suscriptores de los contratos designados por sorteo cesarán de hacer el pago de sus primas desde la fecha del mismo, y tendrán derecho a recibir la suma que se hubiere pactado en los planes aprobados por las autoridades correspondientes. En el caso de que se hayan hecho anticipos de primas tendrán adicionalmente derecho a la devolución íntegra del exceso que se haya pagado -- sobre el monto de las primas que correspondan hasta la fecha del sorteo".

En su artículo 130 en su segundo y tercer párrafos indica "Las pólizas o contratos de capitalización serán nominativos,

deberán consignarse en las formas aprobadas por la Comisión Nacional Bancaria, la cual señalará, con aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los requisitos y -- cláusulas obligatorias que deben contener, y determinará las bases y mecanismo para la verificación de los sorteos y su - publicidad".

"Todo lo relacionado con los sorteos que celebren las - instituciones de capitalización y, en general, las demás ins - tituciones de crédito, se registrará por lo dispuesto en la presente ley, que en esta materia es de aplicación especial, -- siendo facultad exclusiva de la Comisión Nacional Bancaria intervenir en ellos".

Es curioso observar como el factor suerte está regulado para actividades económicas; sin embargo la Secretaría de Go - bernación no vigila estos sorteos.

2.2.13 Ley Federal de Emergencia sobre Juegos y Apuestas.

Esta Ley fue expedida el 9 de septiembre de 1942, en uso de las facultades que le concedían al Presidente de la Repú - blica Gral. Manuel Avila Camacho, los artículos 3o. y 5o. -- del Decreto del 1o. de junio de ese año, relativo a la supre - sión de garantías; y publicada en el Diario Oficial de la Fe - deración el 11 de septiembre de 1942. En los considerandos de esta Ley destacan:

I.- Que era preciso crear en la República una economía - nacional sólida, para hacer frente a la situación creada por el estado de guerra al que México fue arrastrado por la in - justificada agresión de los países del Eje Berlín-Roma-Tokio.

II.- Igualmente preciso era evitar todo motivo de dispersión o debilitamiento de las energías productoras en beneficio de los negocios remuneratorios que contribuyan a elevar las posibilidades económicas de la Nación. También se indica, como necesario, evitar toda oportunidad o pretexto a cuya virtud se dilapide el producto del trabajo, o que aparte a los hombres de las actividades honestas consagradas a la obtención de una utilidad legítima; como igualmente es conveniente suprimir todos aquellos centros en que lastimosamente se distrae un tiempo que pudiera ser precioso destinado a -- los fines de producción, y en los que a la vez, se da oportunidad del alejamiento de trabajo, y de rebajar el nivel moral y económico, minando, con ello tanto el espíritu de laboriosidad, que por todos los medios es necesario fomentar, como el bienestar de las familias.

III.- El libre aprovechamiento del producto del trabajo, permite emplear ese producto en juegos no prohibidos, pues al respecto la legislación ordinaria en vigor ofrece un amplio campo de despilfarro, que solo beneficia a los tahures profesionales.

IV.- Sería censurable lenidad del Estado si permitiera subsistencia de juegos de azar o de apuestas, por lo que se suprime todo juego de azar y toda apuesta, aún, tratándose de los de mera habilidad; sancionado con penas más severas a los infractores directos como a quienes los auxilien, protejan o encubran.

V.- Sin embargo se consideran como casos de excepción a la Lotería Nacional, por sus altas finalidades de auxilio social; espectáculos deportivos que al mismo tiempo que son un incentivo cultural, aportan fiscalmente a idénticos propósitos de utilidad social; y otras clases de rifas y sorteos.

La Ley en su artículo 1o. señala "Se declaran ilícitos y, por tanto quedan prohibidos, en todo el territorio nacional, toda clase de juegos de apuesta y de azar".

Artículo 2o.- "Sólo están permitidos:"

I.- "Ajedrez, damas y otros semejantes; dominó, dados, boliche, bolos, billar y pelota, ésta en todas sus formas y denominaciones; tiro al blanco, carreras de personas a pie y en sacos; carreras de caballos; de perros, de vehículos; luchas y boxeo. Sin embargo, si en la índole de alguno de estos juegos se realizaren sorteos solo serán permitidos -- aquellos que por una alta finalidad social sean autorizados por la Secretaría de Gobernación."

II.- "Rifas y sorteos de toda clase de objetos, previo permiso y con la supervisión de la Secretaría de Gobernación".

III.- " La Lotería Nacional".

El artículo 3o. indicaba que los juegos a los que se refería la fracción I del artículo precedente requerían permiso de la autoridad municipal, quien estaba obligada a remitir copias del permiso a la Secretaría de Gobernación, y a la Procuraduría General de la Nación.

Del artículo 4o. al 9o. esta Ley habla de sanciones que aumentan en relación a la Ley inmediata anterior de un mes a un año de prisión y multas de cien a diez mil pesos; la redacción de estos artículos coincide en mucho con la actual redacción de los artículos del 11 al 15 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos vigente, ejemplo:

La redacción de la fracción I del artículo 4o. coincide con la fracción I del artículo 11 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

El último párrafo de la fracción II de este artículo 4o. coincide en su redacción con el artículo 15 de la vigente Ley Federal de Juegos y Sorteos.

La fracción III de este artículo 4o. coincide con la redacción del artículo 11 fracción III de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

La fracción III del artículo 5o. coincide con la redacción del artículo 12 fracción II de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, el último párrafo de esta fracción coincide con el segundo párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

El párrafo cuarto del artículo 5o. coincide con la redacción de la fracción IV del artículo 12 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

El artículo 6o. coincide en redacción con el artículo 14 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

El artículo transitorio señalaba que la Ley entraba en vigor el día de su publicación.

2.2.14 Ley Federal de Emergencia sobre Juegos y Apuestas.

Esta Ley también la expidió el Gral Manuel Avila Camacho en uso de las facultades que al Ejecutivo Federal le otorga -

ban los artículos 3o. y 5o. del Decreto del 1o. de junio de 1942; y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de marzo de 1943; en sus considerandos señaló:

I.- El inquebrantable propósito de combatir el juego y las apuestas de azar por considerarlos en extremo nocivos para la sociedad.

II.- Que sin rectificar en lo más mínimo el criterio en que se inspiró la Ley mencionada, ES NECESARIO CONCEDER TRATAMIENTO DISTINTO A AQUELLAS ACTIVIDADES, ESPECIALMENTE EN MATERIA DE DEPORTES, que, aunque participan de las características de los juegos, sus resultados no dependen del azar, sino de la destreza y preparación deportiva de quienes toman parte en ellas.

III.- QUE EN ESTA CLASE DE JUEGOS, AUN CUANDO SE CRUCEN APUESTAS, PREDOMINA EL ESPIRITU DEPORTIVO y su celebración constituye una atracción para el turismo, especialmente el internacional, con las consiguientes ventajas para el país, no solo en el orden económico, sino también en el cultural.

En la introducción de este trabajo se señaló que la Secretaría de Gobernación ha otorgado permisos selectivos a hipódromos y frontones, y para que fuese posible expedir estas autorizaciones, fue necesario que el criterio del legislador cambiara, según se demuestra con la redacción de los considerandos II y III de la Ley Federal de Emergencia sobre Juegos y Apuestas.

Generalmente esta Ley conserva la misma redacción que la inmediata anterior:

El artículo 1o., es igual.

El artículo 2o., en sus fracciones I, II y III su redacción es igual, a excepción del último párrafo de la fracción I que en esta Ley no se transcribió.

El artículo 3o. es igual, pero suprimen la obligación - de la autoridad municipal de informar a la Procuraduría General, de los permisos que se autorizan. En este artículo se incluyen dos párrafos más:

"Sin embargo, cuando en los juegos a que se refiere el párrafo que antecede medien apuestas o se otorguen premios, - la CONCESION del permiso será de la competencia exclusiva de la Secretaría de Gobernación"

"También será la misma Secretaría la única capacitada - para conceder permisos para el establecimiento de lugares especiales en los que se practiquen los juegos en la forma señalada por el párrafo anterior."

Es importante señalar que esta Ley da el trato de concesión a los permisos que otorgue la Secretaría de Gobernación cuando medien apuestas; actualmente la Ley Federal de Juegos y Sorteos les da a estas autorizaciones el rango de permisos.

El artículo 4o. es nuevo y dice "La Secretaría de Gobernación ejercerá la vigilancia de los juegos que autorice por medio de supervisores que designará especialmente o por conducto de la Autoridad Municipal del lugar, si así lo estima conveniente".

El artículo 5o. en la Ley de 1942 era el 4o. y es la -- misma redacción en sus fracciones I y III; en la fracción II

es un poco diferente y es importante señalar como la Ley da un concepto de lo que es un "garito", y dice "... Se entiende por "Garito" el lugar en que se lleven a cabo los juegos declarados prohibidos y en los que se admita a cualquiera -- persona del público a tomar parte en las apuestas".

La misma denominación de garito, abarcará los recintos cerrados o abierto o al aire libre, los clubes, casinos, lonjas u otros centros de reunión, cualquiera que sea su denominación, cuando en ellos se practiquen habitualmente juegos prohibidos."

El artículo 6o. antes era el 5o. y su texto es el mismo en sus fracciones II, III, IV y último párrafo; en la fracción I suprimieron en esta Ley la redacción del segundo párrafo.

El artículo 7o. "Además de las penas señaladas en los artículos precedentes, se aplicará siempre la pena de decomiso de todos los utensilios u objetos del juego y de todos los bienes o dinero que constituyan el interés del mismo"; este texto es igual al primer párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

El artículo 8o. Es aumentada su redacción "La autoridad Municipal o quien haga sus veces, cuando auxilie a la Secretaría de Gobernación, queda encargada de vigilar el fiel cumplimiento de esta Ley y obligada a comunicar a la propia Secretaría de las irregularidades que se cometieren.

Su negligencia o tolerancia en el cumplimiento de sus obligaciones la hacen penalmente responsables, y la pena aplicable es, en todo caso, la destitución de su cargo".

El artículo 9o. antes era el 8o.

El artículo 10o. antes su redacción era la del 9o.

Los artículos transitorios, señalan que la Ley Federal de Emergencia de Juegos y Apuestas queda abrogada y que esta Ley entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación; (publicada el 6 de marzo de 1943).

2.2.15 Ley sobre la Lotería Nacional.

El General Manuel Avila Camacho, con apoyo en el artículo 10 fracción IV de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en las disposiciones aplicables de la Ley de Ingresos de la Federación, así como en las facultades concedidas en el Decreto de suspensión de Garantías Individuales y en la Ley de Prevenciones Generales relativa a dicha suspensión y considerando que la Lotería Nacional ha funcionado como un organismo oficial dependiente del Poder Ejecutivo de la Unión; que los bienes de la Lotería Nacional así como sus productos constituyen un ingreso para el presupuesto de la Secretaría de Asistencia Pública; dictó el 16 de enero de 1943, la Ley sobre la Lotería Nacional, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de marzo de ese año.

En su artículo 1o. indica que "La Lotería Nacional para la Asistencia Pública tiene el carácter de institución oficial federal dependiente de la Secretaría de la Asistencia Pública, ..."

Artículo 2o.- "Los bienes y productos de la Lotería Nacional forman parte del Patrimonio de la Asistencia Pública.

De los productos de la Lotería Nacional se pagarán los gastos de administración de la misma y, el resto, se aplicará en la forma establecida en el Reglamento de la fracción - IV del artículo 10 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado".

El artículo 3o. señala la prohibición de que "Ninguna autoridad judicial o administrativa, de la federación o de los Estados, podrá dictar en contra de la Lotería Nacional, mandamiento de ejecución o providencia de embargo, ni podrán secuestrarse los bienes y productos a que se refiere el artículo anterior".

Su artículo único transitorio ordena que esta Ley entrará en vigor desde el día de su publicación en el Diario Oficial.

2.2.16 Reglamento de Policía para el Juego de Pelota en Frontón.

Este Reglamento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de agosto de 1944; en su artículo primero señala que el Reglamento regirá en los frontones instalados en el Distrito Federal y para la exhibición con fines de lucro.

El artículo 2o. dice "Todas las funciones serán presididas por un inspector autoridad nombrado por el Departamento del Distrito Federal..."

En su artículo Décimo Séptimo señala "Los sueldos del-inspector-autoridad, de los dos inspectores auxiliares y -- del médico oficial, deberán ser cubiertos por las empresas. Estos sueldos no excederán de cincuenta pesos por función,- tratándose del primero; de quince pesos por función tratándose de los inspectores auxiliares, y de treinta pesos, - también por función, tratándose del tercero".

El artículo sexagésimo primero indica "Por toda infracción cometida al presente Reglamento, ya sea por parte de -- los pelotaris, de los espectadores, de la empresa o del personal de ésta, se aplicarán las multas correspondientes, - que según la gravedad de la falta serán de diez pesos a cinco mil pesos."

Este Reglamento es vigente ya que no se opone a las -- disposiciones de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, sin embargo es un Reglamento caduco, ya que en el renglón económico no se ajusta a los requerimientos actuales.

2.2.17 Reglamento de Juego de Pelota (Frontón) sin apuestas.

Este Reglamento se publicó en el Diario Oficial de la - Federación el 27 de diciembre de 1944; en el queda estrictamente prohibido cruzar apuestas; además indica que toda función será presidida por un inspector nombrado por el Departamento del Distrito Federal; señalando en su artículo 17 " El sueldo del inspector será cubierto por la empresa, este sueldo no excederá de \$25.00 por función".

Este Reglamento al igual que el anteriormente señalado, son reglamentos muy antiguos que no se ajustan a los requerimientos económicos de hoy día.

2.2.18 Decreto que modifica y adiciona la Ley Federal de Emergencia sobre Juegos y Apuestas.

Este Decreto fue expedido por el Gral. Manuel Avila Camacho en uso de las facultades que le otorgaban los artículos 3o. y 5o. del Decreto del 1o. de junio de 1942; y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de julio de 1945. En sus considerandos destacan:

I.- "... que tratándose de deportes, el resultado del juego que se practique no depende fundamentalmente del azar, sino de la destreza y preparación deportiva de quienes forman parte en el evento, por lo que es permisible autorizar que en ellos se crucen apuestas".

II.- "Que existe interés público en que los recursos económicos con que cuenta la Secretaría de Salubridad y Asistencia para el sostenimiento de importantes servicios públicos se vean incrementados constantemente, por lo que se ha estimado conveniente destinar los ingresos que se obtengan de las apuestas que se crucen en algunos espectáculos deportivos..."

Este Decreto consta de dos artículos. En el artículo 1o. modificó la redacción del artículo 3o. de la Ley Federal de Emergencia sobre Juegos y Apuestas para quedar como sigue:

Artículo 3o.- "Los juegos a que se refiere la fracción I del artículo precedente, requieren permiso de la autoridad municipal del lugar o de quien haga sus veces, la que está obligada a remitir un tanto de la comunicación en que se concede el permiso, a la Secretaría de Gobernación.

Sin embargo, cuando en los juegos a que se refiere el -

párrafo que antecede median apuestas o se otorguen premios, - la concesión del permiso será de la competencia exclusiva - de la Secretaría de Gobernación; pero tratándose de frontón del denominado jai-alai o pelota vasca, la autorización no - se concederá sino previa opinión favorable de la Secretaría de Salubridad y Asistencia".

El artículo 2o. del Decreto adicionó a la Ley con doce artículos más, del 11o. al 22o.; en estos artículos lo que - sobresale es:

Artículo 12.- "Las empresas que obtengan autorización - para jugar frontón, con apuestas, retendrán hasta un 15% del importe de las mismas."

Artículo 13.- "Las empresa concesionarias cubrirán al - Fisco Federal, por concepto de impuesto, una cantidad igual al 50%, de la suma que retengan en los términos del artículo - precedente. El rendimiento del impuesto se destinará a la Se - cretaría de Salubridad y Asistencia y le será entregado di - rectamente por la oficina recaudadora respectiva".

El artículo 15 crea un organismo denominado Comisión de Jai-alai integrada por un representante de la Secretaría de Salubridad y Asistencia con el carácter de presidente, de la Sociedad Mexicana de Deporte Vasco y otro de la institución fiduciaria que intervenga en la recaudación del impuesto; y sus funciones eran la de vigilar la operación de los frontones. Actualmente esta Comisión no está integrada, no obs - tante debiera existir de acuerdo a la Ley Federal de Emergen - cia sobre Juegos y Apuestas.

En general este Decreto reglamento el pago de impuestos, las actividades de los frontones y las atribuciones de la Co - misión del Jai-alai.

El artículo II transitorio "derogó todas las disposiciones que en cualquier forma se opongan a los preceptos de esta Ley".

2.2.19 Reglamento del Decreto de 28 de junio de 1945, que modifica y adiciona la Ley Federal de Emergencia Sobre Juegos y Apuestas.

Este Reglamento fue promulgado por el Gral. Manuel Avila Camacho, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de septiembre de 1945. Consta de siete capítulos y reglamenta las actividades de todos los frontones para juegos de pelota cualquiera que sean sus modalidades.

En general es un Reglamento bien elaborado, da definiciones del juego de Jai-alai, de los jugadores; de los jueces; de los intendentes; de la Comisión de Jai-alai, enumerando sus facultades y atribuciones; señala las modalidades de las apuestas; y habla de los corredores de apuestas; sin embargo en este Reglamento no se contempla un capítulo para sanciones.

Entre sus artículos más interesantes destacan:

Artículo 3o.- "En toda función de frontón estarán presentes, el inspector o inspectores designados por la Secretaría de Gobernación, cuyas atribuciones consistirán en vigilar el exacto cumplimiento de la Ley y su reglamento".

En este artículo se dan facultades a la Secretaría de Gobernación para vigilar estos eventos a través de un inspector designado por esta Dependencia; antes sólo vigilaba la Secre-

tarifa de Salubridad y Asistencia por medio de la Comisión de Jai-alai.

Artículo 50.- "El sueldo del inspector será a cargo de la empresa y no podrá exceder de la suma de veinticinco pesos por cada función".

Este Reglamento es vigente por lo que este artículo 50. es inoperante ya que veinticinco pesos del año de 1945, no tienen el mismo valor adquisitivo que veinticinco pesos de 1983.

El Artículo 113 dice: "Los boletos correspondientes a las apuestas mutuas y a las quinielas, deberán estar foliados y sellados por la empresa y por el Monte de Piedad Fiduciario, S.A."

Y el artículo 114 señala, : "El Monte de Piedad Fiduciario, S.A., ejercerá sobre las apuestas la vigilancia y control que estime necesarios, para los efectos de la liquidación del impuesto que corresponde a la Secretarfa de Salubridad y Asistencia."

El artículo tercero transitorio "deroga todas las disposiciones dictadas con anterioridad y que se opongan a los contenidos en el presente reglamento".

2.2.20 Reglamento de Juegos para el Distrito y Territorios Federales..

Este Reglamento fue promulgado por el Lic. Miguel Alemán y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de agosto de 1947. En sus considerandos a los juegos de azar --

les da el mismo tratamiento que leyes expedidas con anterioridad, lo que destaca es que habla de juegos de azar, de destreza y deportivos.

Su artículo 1o. dice: "Quedan prohibidos en el Distrito y Territorios Federales los juegos de azar. Únicamente podrán permitirse los siguientes juegos:

1.- Ajedrez, damas y otros semejantes; dominó, dados, - boliche, bolos y billar; pelota en todas sus formas y denominaciones; tiro al blanco; carreras de personas, de vehículos y de animales; luchas, boxeo y toda clase de deportes;

2.- Rifas y sorteos de toda clase de objetos y de dinero;

3.- La Lotería Nacional".

Es curioso observar como no señala la prohibición para los juegos con apuestas; y ya no se autorizan las loterías de dinero, a excepción de la Lotería Nacional.

Los artículos 2o. y 3o. en su redacción son similares a los artículos 3o. y 4o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

Los artículos 4o y 5o. son el antecedente del artículo-5o. de la actual Ley, que habla de las participaciones a favor del Gobierno Federal.

El artículo 6o. del Reglamento es el antecedente del 7o. que trata de la vigilancia y control de los juegos por parte de la Secretaría de Gobernación.

El artículo 7o. indica: "La Secretaría de Gobernación-

dictará las normas reglamentarias que deban regir el funcionamiento de los juegos con apuestas, sorteos y rifas que le corresponde autorizar.

Este artículo es interesante ya que faculta a la propia Secretaría de Gobernación para que dicte normas y reglamentos en esta materia.

El artículo 8o. dice: "La Secretaría de Gobernación deberá clausurar, desde luego, cualquier establecimiento en el que se efectúen juegos con apuestas, sin autorización de la propia Secretaría; y suspenderá las rifas y sorteos que pretendan efectuarse sin el permiso correspondiente, sin perjuicio de la aplicación de las demás sanciones a que se hagan acreedores los responsables."

Este artículo es semejante al 8o. de la vigente Ley, - pero además autoriza a la Secretaría de Gobernación a suspender eventos que no cuenten con el permiso correspondiente.

El artículo 9o. es el antecedente del 9o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos y es muy parecido en su redacción al del artículo 3o. de la Ley que modifica el Reglamento de Juegos para el Distrito y Territorios Federales de 24 de junio de 1936.

El artículo 10o. es el antecedente del artículo 17; y en su último párrafo del artículo 16 de la actual Ley.

Y el artículo 11 es en parte el antecedente del 15 de la vigente Ley.

Su artículo Segundo Transitorio derogó los demás reglamentos y disposiciones que se opongán al presente.

En general se puede decir que este Reglamento es en su redacción similar a la actual Ley Federal de Juegos y Sorteos.

- 2.2.21 Decreto que adiciona la fracción X del artículo 73 de la Constitución General de la República.

Esta adición a la fracción X del artículo 73, faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de Juegos con apuestas y sorteos; y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1947, siendo entonces Presidente de la República el Lic. Miguel Alemán.

- 2.2.22 Ley Federal de Juegos y Sorteos.

La Ley Federal de Juegos y Sorteos, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1947; - entrando en vigor al quinto día de su publicación, desde entonces es la norma que rige, en materia de juegos a toda la República; hablaremos ampliamente de esta Ley en el próximo - capítulo.

- 2.2.23 Ley Federal del Impuesto Sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Juegos permitidos.

Esta Ley impositiva fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1947, por el entonces Presidente de la República Lic. Miguel Alemán; y sus artículos más interesantes son:

Artículo 1o. "Los impuestos sobre loterías, rifas y sorteos, se causan:

I.- Por la celebración de loterías, rifas y sorteos de toda clase, autorizados legalmente, ya sean de dinero o de otros bienes.

II.- Por la obtención de premios".

Artículo 2o. "Son causantes de los impuestos a que se refiere el artículo anterior:

I.- En el caso de la fracción I, los empresarios.

II.- En el caso de la fracción II, las personas físicas o morales que obtengan los premios o aproximaciones ofrecidos."

Artículo 3o. fracción V, "Cuando se trate de loterías, rifas o sorteos de propaganda comercial, los empresarios que darán exentos".

Artículo 4o. "Las personas comprendidas en la fracción II del artículo 2o., causarán el impuesto sobre el valor del premio o aproximación correspondiente a cada billete o boleto de acuerdo a las siguientes cuotas:

I.- Si no excede de \$500.00..... 4%

II.- Si es mayor de \$500.01 y menor de \$5,000.00 8%

III.- Si es de \$5,000.01 o mayor15%".

Artículo 6o. "No causan el impuesto los reintegros: su importe tampoco es acumulable para los efectos del artículo anterior".

Artículo 8o. "Los empresarios de loterías, rifas y sorteos deberán retener el impuesto a que se refiere el artículo 4o. y serán responsables solidariamente para con el Fisco del pago del mismo".

Artículo 10. "Los impuestos sobre juegos permitidos con apuestas se causan:

I.- Por la celebración de dichos juegos.

II.- Por la obtención de premios en los casos que especifica esta Ley."

Artículo 11. "Son causantes de los impuestos a que se refiere el artículo anterior:

I.- En el caso de la fracción I, los empresarios de los juegos.

II.- En el caso de la fracción II, las personas físicas o morales que obtengan los premios en los casos especificados por esta Ley".

Artículo 13. "En las carreras de caballos con apuestas se causará el impuesto sobre el monto global de las apuestas en cada función, de acuerdo con la siguiente

T A R I F A

I.- Por los primeros \$500,000.00.....	2%
II.- Por la fracción comprendida entre \$500,000.01 y \$750,000.00.....	3%
III.- Por la fracción comprendida entre \$750,000.01 y \$ 1,000,000.00.....	4%
IV.- De \$1,000,000.01 en adelante.....	6%".

Artículo 14. "... Los empresarios deducirán de las cantidades a distribuir entre los boletos ganadores hasta un 2% del monto global de las apuestas cruzadas, siendo el resto - del impuesto causado de acuerdo con la tarifa a cargo de los empresarios".

Artículo 17 indica que los agraciados en juego con apuestas pagarán al fisco las cuotas del artículo 4o.

Artículo 24. "Independientemente de los impuestos determinados por esta Ley, las personas o empresas que obtengan - concesión o permiso para efectuar -uegos deberán pagar las - participaciones que se fijen en las propias concesiones o -- permisos."

Este artículo está en concordancia con el artículo 5o.- de la Ley Federal de Juegos y Sorteos que trata de las participaciones a favor del Gobierno Federal.

Actualmente esta Ley está abrogada.

2.2.24 Ley del Ahorro Nacional.

La Ley del Ahorro Nacional, fue publicada en el Diario-Oficial de la Federación el día 30 de diciembre de 1950.

El segundo párrafo de su artículo 15 indica "Los abonos de interés creciente podrán ser adquiridos al contado o a -- plazos y participarán en sorteos trimestrales durante su vigencia y en series integradas por un número de títulos fijado previamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Los sorteos se verificarán públicamente ante fe Notarial y con intervención de la Comisión Nacional Bancaria. El premio consistirá en una cantidad equivalente a diez veces el -

valor de compra del bono. Cualquiera bono premiado seguirá participando en sorteos por todo el tiempo de su vigencia".

La Secretaría de Gobernación no supervisa la legalidad de los sorteos indicados, porque el Director del Patronato del Ahorro Nacional se ha opuesto a ello; más adelante explicaré el porqué la Secretaría de Gobernación si debe supervisar estos eventos.

2.2.25 Reglamento Nacional de Carreras de Caballos de Pura Sangre.

Este Reglamento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de junio de 1964.

En el segundo párrafo del artículo 3o. señala "Para este efecto antes de iniciarse cualquier temporada, la empresa solicitará de la Comisión Nacional la autorización respectiva..."

La Comisión Nacional de Carreras de Caballos y de Galgos no debería autorizar las temporadas de carreras, ya que no es la autoridad facultada para autorizar la operación de hipódromos y galgódromos; lo que debería señalar este artículo es:

Que previa opinión de la Comisión, la Secretaría de Gobernación otorgará la autorización respectiva.

En el Capítulo XXXII, de "las Cuotas de Registro"; en el artículo 291 señala "Toda persona que labore en cualquier actividad dentro de los límites de un hipódromo, bajo la ju-

jurisdicción de la Comisión Nacional, deberá obtener del Jockey Club o de la Asociación Patrocinadora la licencia anual correspondiente, cubriendo la cuota respectiva..."

Y el 292 dice "El registro de colores y la licencia de propietario costarán conjuntamente \$75.00 anuales. El registro permanente de colores costará \$350.00, en cuyo caso cada interesado deberá obtener anualmente una licencia de propietario con un costo de \$50.00. Los agentes de jinetes pagarán \$40.00 por cada registro. Los agentes autorizados deberán pagar \$75.00 por cada representado, cada año..."

El Jockey Club Mexicano, Asociación Civil, tiene un desempeño que corresponde a la autoridad como es la fijación de cuotas.

El artículo 305 indica "A toda persona suspendida o expulsada, temporal o definitivamente, en cualquier hipódromo de la jurisdicción de la Comisión Nacional o de cualquier otro organismo extranjero, semejante, reconocido por la propia Comisión Nacional y con el cual existan convenios de reciprocidad..."

Es dudoso que la Comisión Nacional de Carreras tenga capacidad jurídica para celebrar convenios internacionales.

2.2.26 Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial el 24 de abril de 1972; y en el artículo 47, en su segundo y tercer párrafo señala:

"... si hay varias con el mismo derecho, se asignarán entre éstos los créditos individuales mediante un sistema de sorteos ante Notario Público". "En los lugares donde haya de

El tercer párrafo del artículo 3o. indica "La Comisión contará además, con un Comisionado Internacional igualmente designado por la Secretaría de Gobernación, cuyas funciones serán las de auxiliar al presidente, en las reuniones, con convenciones y eventos internacionales en los que participe la Comisión Nacional de Carreras de Caballos y de Galgos".

Como se señala en la crítica del artículo 305 del Reglamento Nacional de Carreras de Caballos de Pura Sangre, es dudoso que la Comisión esté capacitada para celebrar acuerdos internacionales.

El artículo 10 dice cuales son las atribuciones de la Comisión y señala:

Fracción II.- "Fijar las cuotas que deban cubrir las empresas que operen hipódromos y galgódromos, por concepto de licencia para funcionar en cada una de las temporadas que sean autorizadas".

Fracción III.- "Modificar cuando lo estime pertinente, las autorizaciones de temporada concedidas a los hipódromos y galgódromos del país."

La Comisión no debería fijar cuotas que en verdad son cobro de derechos.

La Comisión no debe modificar las autorizaciones a los hipódromos y galgódromos, si no las concede.

2.2.28 Reglamento Nacional de Carreras de Galgos.

Este Reglamento fue publicado en el Diario Oficial de la

Federación el 25 de junio de 1976; en su artículo 1.38. habla de la aplicación de multas; en los artículos 2.01., 2.02., -- 2.03., señala cuotas que son pago de derechos.

En estos artículos habla del cobro de multas y derechos sin la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por otro lado la Comisión no puede fijar multas por sí y sin ninguna limitación.

En el artículo 2.04. dice "Las cantidades a que se refiere este capítulo, así como las que ingresen a la Comisión, -- por cualquier otro concepto, serán destinadas por ésta a los fines para los que fue creada".

La Comisión no puede determinar el destino de ingresos fiscales. Tampoco puede tener ingresos directos.

El artículo 25.02 indica. "La empresa cubrirá asimismo, las cuotas que fije la Comisión respecto de cada temporada..."

La Comisión no debe intervenir en la fijación de cuotas de los ingresos provenientes de las apuestas, por que tal cosa debe ser autorizada por la Secretaría de Gobernación; de hecho se hace, en los permisos de operación se señala que participación le corresponde a la Comisión Nacional de Carreras.

Peró la Comisión no debería manejar en forma directa estos ingresos, sino a través de una partida presupuesta, autorizada por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Por último en el artículo 26.01 se señala "Lo no previsto en este Reglamento será resuelto por la Comisión que es el

organismo técnico facultado para la aplicación e interpretación del mismo.

La Comisión no puede complementar o interpretar un Reglamento expedido por el Ejecutivo Federal.

2.2.29 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976; en su artículo 27 enumera las atribuciones de la Secretaría de Gobernación a la cual le corresponde el despacho de:

Fracción XXI.-"Reglamentar, autorizar y vigilar el juego, las apuestas, las loterías y rifas, en los términos de las leyes relativas".

2.2.30 Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación

Este Reglamento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de julio de 1977; señalando cual es el ámbito de competencia de la Secretaría de Gobernación.

En su artículo 10 fracción XXIII dice que:

"Corresponde a la Dirección General de Gobierno, vigilar, tramitar y autorizar los eventos a que se refiere la Ley Federal de Juegos y Sorteos".

2.2.31 Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federa

ción el 30 de diciembre de 1977; y en los párrafos primero, segundo y tercero del artículo 86, señala: "Las comisiones locales electorales se integrarán con cuatro comisionados designados mediante insaculación de la lista que previene el artículo 116, inciso b) de esta ley, por la Comisión Federal Electoral y por un comisionado de cada uno de los partidos políticos nacionales. Los integrantes de las comisiones locales electorales tendrán voz y voto.

Fungirán como presidente y vocales, primero y segundo, los comisionados designados por la Comisión Federal Electoral según el orden en que hayan sido insaculados.

Fungirá como secretario uno de los cuatro comisionados designados por la Comisión Federal Electoral, que será insaculado entre los notarios de la localidad".

Y el artículo 93 dice "Los comités distritales electorales se integrarán por cuatro comisionados designados, mediante insaculación, por la Comisión Federal Electoral y por un comisionado de cada uno de los partidos políticos nacionales.

Fungirán como presidente, secretario y vocales primero y segundo, los comisionados designados por la Comisión Federal Electoral, según el orden en que hayan sido insaculados."

En la exposición de motivos a la iniciativa de esta Ley el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, señaló "que todo proceso político entraña la permanente reafirmación de su legitimidad. El poder político en la sociedad es uno solo y no tiene otro origen que la voluntad del pueblo.

La democracia hace posible garantizar el respeto a esa voluntad y pone a su alcance MECANISMOS para captarla en toda su complejidad..."

Por lo arriba señalado parece curioso observar que la--integración de las Comisiones Locales Electorales y los Comités Distritales Electorales, organismos encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, se designen a sus funcionarios a través del azar.

De acuerdo a la definición que da el Diccionario Enciclopédico Quillet de la palabra insaculación es la acción y efecto de insacular.

Insacular.- "Poner en un saco, cántaro, urna, cédulas o boletas con números o con nombres de personas o cosas para sacar una o más por suerte." (31)

2.2.32 Decreto por el que se crea el Organismo Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública.

Este Decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1978; y en sus considerandos destaca:

I.- "Que el incremento demográfico de la República en las últimas décadas acrecienta las necesidades que debe satisfacer la asistencia pública, por lo que es preciso recurrir a medios de arbitrio que permitan, sin elevar la carga-

(31) Diccionario Enciclopédico Quillet. Ed. Argentina - Aristides Guillet, S.A. Buenos Aires 1973. P. 181.

fiscal, obtener recursos para una más amplia satisfacción de los requerimientos de las clases desamparadas, procurando mejorar su salud, alimentación y educación".

II.- "Que es posible obtener ingresos que pueden canalizarse al desarrollo social y a obras de servicios de beneficio colectivo, mediante la organización y celebración de loterías o concursos sobre el resultado de determinadas competencias deportivas".

III.- Que el Gobierno Federal, desde hace algún tiempo - ha venido estudiando la posibilidad de organizar y celebrar concursos sobre pronósticos de resultados de juegos deportivos, y después de auscultar la opinión del público y del deporte organizado sobre la conveniencia y oportunidad de establecer en México esta clase de eventos, resulta que existe gran interés por un sistema de pronósticos deportivos a base de concursos sobre resultados de las competencias deportivas, con premios en efectivo..."

El artículo 1o. dice "Se crea un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se denominará Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública."

El artículo 2o. indica " El objeto y fin de Pronósticos Deportivos será la obtención de recursos destinados a la -- asistencia pública mediante la celebración de concursos, con premios en efectivo, sobre resultados de las competencias de portivas que apruebe el Consejo Directivo de este organismo".

2.2.33 Reglamento del Consejo Directivo y del Director General de Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública.

Este Reglamento fue expedido por el Consejo Directivo de Pronósticos Deportivos, de acuerdo al artículo 6o. inciso a) del Decreto por el que se creó a este Organismo; y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 1978.

2.2.34 Reglamento de Agentes de Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública.

Este Reglamento fue expedido por el Consejo Directivo de Pronósticos Deportivos; y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 1978.

2.2.35 Reglamento de funcionamiento de los concursos Pro - gol de Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública.

Este Reglamento fue expedido por el Consejo Directivo de Pronósticos Deportivos y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 1978.

2.2.36 Reglamento de los Organismos Electorales y Previsiones para la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

Este Reglamento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de octubre de 1978; señalando en sus artículos:

Artículo 65.- " La Comisión Federal Electoral llevará a cabo oportunamente la insaculación para designar a los comisionados que le corresponde, en las comisiones locales y comités distritales electorales."

Artículo 67.- "La Comisión Federal Electoral con base a las experiencias y estudios que para el efecto realice, establecerá oportunamente el procedimiento de insaculación para el nombramiento de los funcionarios que le corresponde designar en las comisiones locales y comités distritales electorales."

Artículo 68.- " Las vacantes que ocurran en las comisiones locales y comités distritales electorales, serán cubiertas por la Comisión Federal Electoral por insaculación en los términos señalados por este reglamento".

2.2.37 Ley Federal del Impuesto sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Juegos Permitidos. Reimpresión por reformas.

Esta Ley fue reimpresa por segunda vez por reformas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978; las reformas más importantes se detectaron en:

Artículo 10. "Los impuestos sobre loterías, rifas y sorteos causan:

I.- Por la celebración de loterías, rifas, sorteos y concursos a base de pronósticos de toda clase, autorizados legalmente, ya sean de dinero u otros bienes.

II.- Por la obtención de premios".

Artículo 2o.- "Son causantes de los impuestos a que se refiere el artículo anterior:

I.- En el caso de la fracción I, los empresarios.

II.- En el caso de la fracción II, las personas físicas o morales que obtengan los premios o aproximaciones ofrecidos."

Artículo 6o.- Los organizadores de sorteos y concursos de toda clase y juegos permitidos que se celebren con fines de beneficencia o educativos están exentos total o parcialmente del impuesto establecido en esta Ley.

El Artículo 8o. en su segundo párrafo dice "El entero - del impuesto retenido deberá efectuarse dentro de los 3 días hábiles siguientes a la fecha del pago del premio, en las oficinas autorizadas que correspondan al domicilio de la empresa".

Y el artículo 17 señala que los agraciados en juegos -- con apuestas causarán el impuesto del 4% sobre el valor del premio.

Actualmente esta Ley está abrogada.

2.2.38 Decreto que reforma y adiciona el Decreto Constitutivo de Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública.

Este Decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de junio de 1979.

El artículo 3o. que habla de la integración de su patrimonio a través de subsidios o donativos que le sean otorgados.

El artículo 4o. lo modificó este Decreto, para integrar - el Consejo Directivo como sigue:

1o.-"El Titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito-Público, quien tendrá el carácter de Presidente;

2o.- Un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

3o.- Un representante de la Secretaría de Gobernación;

4o.- Un representante de la Secretaría de Programación y Presupuesto;

5o.- Un representante de la Secretaría de Salubridad y - Asistencia; y

6o.- El Gerente General de la Lotería Nacional para la - Asistencia Pública."

Antes el Presidente del Consejo era el Gerente General de la Lotería Nacional.

La Secretaría de Gobernación no tenía representación y en este Decreto deja de ser representante el Contralor General de la Lotería Nacional.

En el artículo 7o. se señala "... La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dictará las normas para la constitución de las reservas..."

Esto es importante, ya que la Lotería Nacional su reserva para pagar premios es de \$500,000.00.

El artículo 11 indica que "...deducidas las erogaciones e inversiones contenidas en el presupuesto anual autorizado por la Secretaría de Programación y Presupuesto..."

Antes Pronósticos Deportivos, disponía de su presupuesto sin que la Secretaría de Programación y Presupuesto lo autorizara.

2.2.39 Ley del Impuesto sobre la Renta.

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1980; y en su Capítulo IX señala en el mismo los impuestos que se causan por la obtención de premios por la celebración de loterías, rifas, sorteos, juegos con apuestas y concursos de toda clase.

Pero esta Ley a diferencia de la Ley Federal del Impuesto sobre Loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos ya no contempla como una actividad específica el captar apuestas, y a estas personas (físicas o morales) que se dedican a este tipo de actividades les da un tratamiento genérico, no obstante la explotación de actividades en las que esté involucrada la apuesta, son actividades muy especiales que requieren de un permiso federal.

La Ley del Impuesto sobre la Renta en su artículo segundo transitorio abrogó la Ley Federal del Impuesto sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Juegos Permitidos de 30 de diciembre de 1947.

2.2.40 Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales.

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 1981; y lo más importante es la reforma al tercer párrafo del artículo 129 de la Ley del Impues

to sobre la Renta, para quedar como sigue:

"No se considera como premio el reintegro correspondiente al billete que permitió participar en loterías".

Y en la reforma al segundo párrafo del artículo 130 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, para quedar:

"El impuesto por los ingresos derivados de juegos con apuestas se calculará aplicando el 5% sobre el valor total de la cantidad a distribuir entre todos los boletos que resulten premiados".

2.2.41 Decreto que adiciona la Ley Federal de Protección al Consumidor. Artículo 29 Bis.

Este Decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1982; y habla acerca de los sistemas de comercialización consistentes en la integración de grupos de consumidores que aportan periódicamente sumas de dinero para constituir un fondo común administrado por un tercero, destinado a la adquisición de determinados bienes y servicios.

La fracción VIII del artículo 29 Bis, dice: "Que se precisen pormenorizadamente los procedimientos de adjudicación de los bienes o Servicios Turísticos, los que únicamente podrán ser sobre la base de sorteo, subasta, puntuación o antigüedad."

Y el segundo párrafo de la fracción XIII señala "Entre los sistemas alternativos de adjudicación no podrá excluirse el de sorteo, que se realizará de conformidad con el procedimiento que para tal efecto sea aprobado por la Secretaría de Gobernación."

2.2.42 Reglamento del Artículo 29 Bis de la Ley Federal -
de Protección al Consumidor.

Este Reglamento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 1982; y establece las reglas de operación del sistema de comercialización, así como los procedimientos para obtener la autorización respectiva.

En su artículo 2o. señala "Corresponde a la Secretaría de Comercio la aplicación de las disposiciones de este Reglamento, sin perjuicio de la intervención de la Secretaría de Gobernación conforme a su competencia en materia de sorteos".

En el artículo 4o. dice "Las controversias que resulten ... serán resueltas por la Secretaría de Comercio, salvo que se refieran a la reglamentación, autorización y vigilancia de los sorteos, en cuyo caso corresponderá a la de Gobernación resolver lo que proceda".

El artículo 26 indica "El primer bien o servicio que deba adjudicarse con la periodicidad que se establezca en el contrato deberá hacerse mediante sorteo, en el que participarán tantos números como integrantes tenga cada grupo y el orden de extracción de los números se denominará orden secuencial para los fines de este Reglamento.

Si en el número obtenido en primer lugar corresponde a un integrante del grupo que no tenga derecho a participar en el sorteo por no estar al corriente en el pago de sus cuotas mensuales totales, haya causado baja por cualquier motivo o sea ya adjudicatario, el bien o servicio se adjudicará al -- que corresponda siguiendo el orden secuencial obtenido en el sorteo.

El procedimiento de sorteo se hará en los términos que--
previamente autorice la Secretaría de Gobernación y que podrá
consistir en un sorteo por cada grupo o en un sorteo en que -
se comprendan diversos grupos o la totalidad de ellos".

Los artículos 28 y 31 hablan de que cuando exista empate
en subasta o antigüedad para la adjudicación de un bien o ser-
vicio, se estará al orden secuencial obtenido en el sorteo, a
fin de dirimir esta situación de empate.

2.3 Jurisprudencia.

En la investigación realizada para el presente trabajo,-
se encontraron las siguientes tesis.

2.3.1 La Tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de
Justicia de la Nación, establece el siguiente con-
cepto de:

"Juegos de Azar.- Por juegos de azar debe entenderse. -
Aquel en que uno o varios participantes obtienen un provecho
en menoscabo de otros o de los organizadores dependiendo ello
de un evento fortuito, del acaso y no así de la habilidad o -
destreza de los jugadores".

2.3.2 La Tesis 458 del Amparo R. 1603/1955, Refrescos Pas-
cual. Por unanimidad de cuatro votos. Segunda Sala,
dice:

"Juegos y Sorteos. Facultades de la Secretaría de Gober-
nación. Aún cuando la Ley Federal de Juegos y Sorteos conceda
a la Secretaría de Gobernación facultad discrecional para con

ceder o negar los permisos que se le soliciten, al resolver - acerca de alguna solicitud debe motivar y fundar debidamente su resolución, como terminantemente lo ordena el artículo 16 Constitucional, ya que de otra suerte, priva de defensa al - peticionario. Pero los motivos y fundamentos deben darse al dictar la resolución correspondiente, porque si se admitiera a las autoridades motivar y fundar sus actos en el informe - justificado, se impediría también al solicitante la defensa de su derecho".

2.3.3 Tesis 481, fallada el 22 de septiembre de 1964 por 16 votos. Pleno. Sexta Epoca. Volumen XXXVII, Primera Parte, Página 18.

"Los juegos de pelota con apuesta. No puede considerarse como concesión federal un permiso concedido para la explotación de.- El hecho de que una empresa dedicada a la explotación del juego de pelota con apuesta funcione con un permiso concedido por la Secretaría de Gobernación, no quiere decir que la misma opere por medio de un contrato o concesión federal; el funcionamiento de la empresa, en su organización interna para el cumplimiento de su objetivo, deberá sujetarse a los requisitos y condiciones de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, pero los conflictos que surjan con sus empleados o trabajadores quedan sujetos a la Ley Federal del Trabajo y deben conocer de los mismos las autoridades del trabajo del fuero común por no satisfacerse ninguno de los casos de excepción de la fracción XXXI del artículo 123 Constitucional".

2.3.4 Ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En esta Ejecutorias encontramos:

La resolución en el Amparo Directo 1710/1966/2a, Lauro - López Martínez, tomada el 26 de septiembre de 1966. Por unanimidad de cinco votos.

"Juegos y sorteos. Delito Previsto en la Ley Federal de.- Por juegos de azar, debe entenderse, aquellos en que uno o varios participantes, obtienen un provecho en menoscabo de otros o de los organizadores, dependiendo ello de un evento fortuito, del acaso, y no así de la habilidad o destreza de los jugadores. Juegos con apuestas, son aquellos en los cuales, los jugadores pactan entre sí, en forma previa, la entrega de una cantidad de dinero o de otra cosa, dependiendo ello, de la - realización, también, de un evento fortuito, imprevisto o no - sujeto a la voluntad o control de los apostadores. En la especie se acreditó que los jugadores, mediante el pago de de - terminadas sumas, obtienen un juego de aros de madera y según su habilidad o destreza para lanzarlos y colocarlos en determinada posición, reciben como premio, cajetillas de cigarros, u sin que se haya acreditado que reciban, además, cantidades de dinero en efectivo ni que en estas operaciones intervenga - sólo el azar como factor y sí, predominantemente, la destreza o habilidad de los jugadores, por lo que en el caso no encuentra aplicación punitiva la Ley Federal de Juegos y Sorteos, - por desprenderse de las pruebas obtenidas, que el funciona - miento del juego instalado por el quejoso, no constituye uno en que intervenga sólo el azar o en el que se crucen apuestas, debiendo estimarse que estos pequeños juegos son simple divertimiento, y en su operación los usuarios pueden obtener premios en razón de su habilidad o destreza. Por lo mismo, debe concederse el amparo al quejoso, para que la autoridad responsable en nueva sentencia que dicte, lo absuelva del delito -- por el que se le siguió el proceso."

- 2.3.5 La Tesis 1154, del Amparo directo 2708/1965. J. -
Guadalupe Barba Muñoz. Abril 23 de 1973. 5 votos.

"JUEGOS Y SORTEOS, DELITO PREVISTO EN LA FRACCION II -
DEL ARTICULO 13 DE LA LEY FEDERAL DE.- Para el efecto de lo
establecido en la fracción II del artículo 13 de la Ley Fede
ral de Juegos y Sorteos, la circunstancia de que el acusado-
asistiera en calidad de espectador a un local en donde se ju
gaba en forma ilícita, permite tipificar el delito estableci-
do por la referida fracción del numeral en cita."

- 2.3.6 La Tesis 1155 del Amparo directo 4929/1973. Rubén-
Pech Palomo. Febrero 11 de 1974. Unanimidad de 4 -
votos.

"JUEGOS Y SORTEOS, RIFAS NO DELICTUOSAS.- En una correc-
ta interpretación de la parte final de la fracción I del ar-
tículo 12 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, debe esta -
blecerse que la Ley no considera ilícita la conducta de una-
persona que realiza rifas sólo entre amigos y parientes, cuan
do esto es de manera ocasional y no en forma reiterada".

2.4 Comentario acerca del criterio del Legislador.

2.4.1 De los Juegos.

Por la legislación compilada en materia de azar se puede decir que las actividades en las que se involucra el factor - suerte, han sido importantes en México desde la Epoca de la - Colonia ya que en 1769 fue creada la Real Lotería que representaba para la Corona Española una fuente de ingresos; en - esa época también se autorizaron loterías para que las utilidades fueran destinadas a fines religiosos o de beneficencia.

Posteriormente en México Independiente se reconoce la - existencia de esta Institución y se le llama Lotería Nacional y se ordena que sus productos sean destinados a fines de instrucción o de beneficencia pública; hasta la fecha existe esta - Institución y sus utilidades son destinadas a la asistencia - pública.

Además de las loterías, las rifas o sorteos se han señalado como eventos susceptibles de autorización desde el Reglamento de Juegos para el Distrito y Territorios del año de -- 1936 hasta la vigente Ley.

Por otro lado los juegos propios de casino desde 1936 el General Lázaro Cárdenas los consideró como un motivo de consumación de energías humanas sin provecho; posteriormente el General Manuel Avila Camacho señaló en 1942, que estas actividades eran nocivas a la sociedad y dilapidaban el producto del trabajo o apartaban a los hombres de las actividades honestas consagradas a la obtención de una utilidad legítima; estas actividades además distraen el tiempo que puede ser precioso --

destinado a fines de producción, alejan del trabajo, rebajan el nivel moral y económico, minando el espíritu de laboriosidad.

Por lo anteriormente señalado, puede concluirse que -- los juegos de casino en México se han venido prohibiendo en forma absoluta.

Desde el primer Reglamento de Juegos, hasta la vigente Ley Federal de Juegos y Sorteos; la redacción de Leyes y Reglamentos en materia de juegos ha sido muy parecida en sus textos; a excepción de los siguientes asuntos:

a) En el año de 1936, se autorizaba el juego de naipes, las peleas de gallos, las loterías de dinero (eventos realizados fuera de la Lotería Nacional); y se reconocía la existencia de casinos, a pesar de ellos varias actividades propias de casino estaban prohibidas tal es el caso de la ruleta.

b) Posteriormente ese mismo año se prohibió en forma absoluta todos los juegos de cartas y dados.

c) En 1942, se prohibieron las apuestas en los juegos, aún tratándose de los de mera habilidad.

d) La Ley Federal de Emergencia sobre Juegos y Apuestas de 1943, levantó la prohibición de cruzar apuestas en -- eventos deportivos; da el nombre de concesión a los permisos que la Secretaría de Gobernación otorgue para la explotación de la apuesta; y da un concepto de qué es un "garito".

e) El Reglamento de Juegos para el Distrito y Territorios Federales de 1947, faculta a la Secretaría de Gobernación para suspender las rifas que se pretendieran realizar -- sin el permiso correspondiente.

Por lo indicado se puede razonar que el legislador ha confundido los juegos de azar y habilidad; y el cruce de apuestas en estos últimos, ya que se han prohibido los juegos de azar y se han permitido la Lotería Nacional, y los sorteos, el dominó y los dados; en la Ley Federal de Juegos y Sorteos, prohíbe los juegos con apuestas, en lugar de prohibir se crucen apuestas en los juegos de habilidad; sin embargo la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene un criterio definido al respecto y en sus tesis no existe la anterior confusión.

Es importante destacar que en la supervisión y vigilancia de los juegos se han involucrado a diferentes dependencias, desde la Secretaría de Hacienda, Secretaría de Salubridad y Asistencia, al Monte de Piedad y hasta a autoridades Municipales; no obstante, la Secretaría de Gobernación no ha supervisado siempre estas actividades.

Los sorteos están presentes en numerosas actividades del mexicano y que van desde la obligación de cumplir con el Servicio Militar para designar qué conscriptos son incorporados al activo del ejército y cuales se quedan en las reservas; en actividades económicas como es el contrato de capitalización y los eventos que realiza el Patronato del Ahorro Nacional; la asignación de créditos individuales para la adquisición de viviendas de trabajadores inscritos al Instituto Mexicano del Seguro Social y los sorteos que realiza la Comisión Federal Electoral, para integrar las Comisiones Locales Electorales y los Comités Distritales Electorales.

Las actividades señaladas no están supervisadas por la Secretaría de Gobernación, no obstante el artículo 7o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos dice "La Secretaría de Gobernación ejercerá la vigilancia y control de los juegos, con apuestas y sorteos, así como el cumplimiento de esta Ley, por

medio de los inspectores que designe".

Por su parte, la Ley del Servicio Militar, la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, la Ley del Ahorro Nacional, la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y su Reglamento, no contemplan en sus artículos correspondientes, la supervisión de los sorteos que realizan por parte de la Secretaría de Gobernación.

Por lo dicho, surge la duda de cuál de las Leyes señaladas debe aplicarse a la especie, si para los sorteos antes mencionados basta con que se celebren ante la fé de un notario público, o la Comisión Nacional Bancaria, o las Juntas de Reclutamiento Militar, o ante delegados o comisiones del Instituto Mexicano del Seguro Social, o la Comisión Federal Electoral, o deban de ser supervisados por la Secretaría de Gobernación.

El maestro Eduardo Pallares nos dice que en la "Interpretación de las Leyes contradictorias": "a) Primeramente hay que analizar con cuidado si es del todo imposible conciliar los preceptos de las dos normas, porque pudiera ser que únicamente sea aparente la contradicción y no real."⁽³²⁾

Lo anterior parece plenamente aplicable al caso que nos ocupa, en efecto, al celebrar los sorteos con la supervisión de los interventores de esta Secretaría, de ninguna manera conculca ni es incompatible con lo que disponen las Leyes mencionadas.

(32) Pallares Eduardo. Derecho Procesal Civil. Editorial Porrúa. México 1981. P. 443.

No sólo se establece la concurrencia (que no contradicción) de la normas antes citadas. Joaquín Escriche,⁽³³⁾ nos da las reglas de interpretación doctrinal; así, la regla primera establece que: "Cuando la Ley está concebida con palabras tan claras, que en ellas aparece bien expresa y terminante la voluntad del legislador, no debemos eludir su tenor literal á pretexto de penetrar en su espíritu...".

De lo anterior resulta claro que ambas normas se pueden aplicar conforme a la letra, y de ninguna manera debe interpretarse que el legislador quiso limitar a la Ley Federal de Juegos y Sorteos estableciendo requisitos específicos para las rifas; de considerarlo así, se llegaría a absurdos tales como suponer que una persona cuyas ganancias sean gravadas por la Ley del Impuesto al Valor Agregado, no pudieran serlo de manera concurrente con la Ley del Impuesto sobre la Renta.

También la regla segunda que el autor en cita nos da, reafirma el criterio: "Las palabras de la ley deben entenderse según su significación propia y natural, á no constar que el legislador las entendió de otro modo...".

Muy importante para ser aplicada al caso en conexidad con lo anterior, es la regla cuarta: "La ley se ha de entender general e inmediatamente... Cuando la ley no hace excepción alguna pudiendo haberla hecho... no podemos separarnos de su disposición general por medio de una distinción que ella no ha hecho". La regla quinta que dice: "La excepción confirma la regla en los casos no exceptuados."; así tenemos que la Ley Federal de Juegos y Sorteos exceptúa en su precepto 3o. a-

(33) Escriche Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. Editorial Porrúa, S.A. Primera Edición. 1979. Pp. 952 a la 955.

la Lotería Nacional, y en su artículo 15 a "... los juegos que se celebren en domicilios particulares con el único propósito de diversión o pasatiempo ocasional, y que en ninguna forma - se practiquen habitualmente, siempre que, además, no se admitan en los mismos a personas que no tengan relaciones de familia o trato social cercano con los dueños o moradores." Empero ninguna de las leyes en estudio establece que la Secretaría de Gobernación no podrá o no deberá nombrar inspectores - en la especie.

Finalmente, es de estimarse la regla duodécima: "La ley que concede ó permite lo que es más, se entiende que permite ó concede lo que es menos.", de donde se interpreta que si la Ley Federal de Juegos y Sorteos faculta a la Secretaría para supervisar todas las rifas (con las excepciones que en ella - se expresan), puede también nombrar interventores en la especie.

Pasando a otra observación es importante señalar como la Ley del Impuesto sobre la Renta no contempla como una actividad específica la operación de hipódromos, galgódromos, libros foráneos, frontones, palenques y los carriles de carreras parejeras; donde se captan apuestas del público participante.

Además la Ley del Impuesto sobre la Renta en su Capítulo IX, señala como base para el cobro del impuesto en la obtención de premios en sorteos el 8% a premios de \$500.01 a - - \$5,000.00 y el 15% a premios de \$5,000.01 en adelante; porcentajes y cantidades de premios iguales a los que señalaba la - Ley impositiva del año de 1947.

Por lo anterior se deduce que no obstante son los mismos porcentajes, la tasa impositiva es mucho más alta que la del año de 1947, ya que el valor adquisitivo de la moneda actual-

no es el mismo del año referido.

Además del cobro de impuestos federales estas actividades están gravadas por impuestos locales, (estatales y municipales, por ejemplo la ley de Hacienda del Departamento del Distrito - Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, señala que quienes obtengan premios de rivados de sorteos, juegos con apuestas y concursos se cobrarán impuestos aplicando al valor del premio obtenido la tasa - del 6%; y a los organizadores de estos eventos se aplica la -- tasa del 12% al valor nominal de los billetes, boletos y demás comprobantes que permitan participar en dichos eventos.

Por lo que se concluye que este tipo de actividades están gravadas en exceso por el cúmulo de impuestos que convergen, - lo que induce a los particulares a realizarlas en el claudestinaje.

Sobre este mismo tema de impuestos es curioso observar como la Ley del Impuesto Sobre la Renta, grava con el 5% sobre - el valor total del premio a distribuir entre todos los boletos que resulten premiados en los juegos con apuestas; o sea la -- Ley les da un tratamiento más generoso a los premios que se obtienen por el cruce de apuestas, (explotación hecha por particulares con fines de lucro), que a los sorteos que en un 50% - aproximadamente son organizados por instituciones educativas o asistenciales que es de un 8% a un 15% sobre el valor del premio.

Pasando a otro comentario, ahora acerca del Decreto que - creó a Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública, cuyo objeto y fin es la obtención de recursos mismos que son destinados a la asistencia pública, recursos que se obtienen de la celebración de concursos, con premios en efectivo, sobre resultados de competencias deportivas; y no obstante este Decreto

no señala expresamente que Pronósticos Deportivos esta - autorizado para captar apuestas, en su actividad diaria de-- muestra que su objetivo primordial es el captar apuestas sobre resultados deportivos destinando sus utilidades a la -- asistencia social, de acuerdo a lo siguiente:

- En primer lugar tenemos que la palabra, concurso, de acuerdo al Diccionario Enciclopédico Quillet, significa: - - "Reunión grande de gente en un lugar. Reunión simultánea de sucesos, circunstancias o cosas diferentes...".

- En segundo lugar la palabra concurrir de acuerdo al - Diccionario antes citado, tiene la siguiente acepción: "Jun-- tarse en un mismo lugar o tiempo diferentes personas, suce-- sos o cosas. Contribuir con una cantidad para determinado - fin... Tomar parte en un concurso...".

- En tercer lugar tenemos que la palabra concurso es -- muy similar en su significado a la palabra concurrir; por lo que podemos decir que los concursos que realiza Pronósticos Deportivos son para reunir cantidades en numerario con la fi nalidad de otorgar premios a aquellas personas que acierten resultados sobre competencias deportivas de acuerdo a pronós-- ticos.

- En cuarto lugar tenemos que la Real Academia Española señala en su Diccionario que apostar es: "Arriesgar cierta - cantidad de dinero en la creencia de que alguna cosa, como - juego, contienda DEPORTIVA, etc., tendrá tal o cual resulta-- do; cantidad que en caso de acierto se recuperará aumentada a expensas de los que han perdido, quienes no acertaron".

Ahora bien el Decreto que creó a Pronósticos Deportivos

señala que los recursos que obtiene son a través de concursos por medio de los cuales se obtienen ciertas cantidades en efectivo del público participante que hace un pronóstico sobre resultados deportivos, y que aquella persona que acierte los resultados sobre competencias deportivas saldrá beneficiado con un premio, también en efectivo, cantidad que se verá recuperada y aumentada a la que originalmente dió para poder participar en el concurso, este aumento se debe a las pérdidas de quienes no acertaron.

Por lo señalado, y toda vez que Pronósticos Deportivos es un organismo creado para explotar apuestas sobre resultados deportivos, y por lo que a continuación se expresa, se afirma que el Decreto que creó a Pronósticos Deportivos es inconstitucional.

El Maestro Andrés Serra Rojas nos dice que:

"Siendo tan extenso el campo de la ejecución de la Ley a que alude el artículo 89, fracción I de la Constitución, - debemos declarar que en esta facultad se encuentra la base del Decreto. Por tanto es este un acto del Poder Ejecutivo referente al modo de aplicación de las leyes en relación con los fines de la administración pública" (34).

(34) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. Op. Cit. P. 215.

De este artículo 89, fracción I emana la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo; el reglamento tiene como límite el texto de la ley; el poder reglamentario no tiene más campo de aplicación que el que determina la ley, la cual no puede ser alterada o modificada en su contenido.

Dentro de la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo el Decreto es jerárquicamente inferior al Reglamento, ya que el Decreto es una decisión administrativa que crea una situación jurídica concreta o individual; y el Reglamento regula los detalles de aplicación de las leyes que establecen principios de carácter general.

Ahora bien, "El Reglamento inconstitucional es aquel -- que contraría algún mandato de la Constitución, o que en general, no se apoya en un texto legal. El reglamento debe subordinarse a la Constitución y a la ley". (35)

Lo indicado, aunado a la gran importancia que el legislador le ha dado a los juegos en México ya que ha diferenciado de casi todos los países que han legislado en materia de juegos, en la República Mexicana se elevó a rango constitucional la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos, a fin de salvaguardar los intereses de la sociedad, ya que ha estos eventos se les han considerado de interés público; y se señala como ejemplo la Ley sobre la Lotería Nacional, que fue expedida por el Congreso de la Unión, a diferencia del Decreto que creó a Pronósticos Deportivos que fue dado por el Poder Ejecutivo Federal y rubricado sólo por los Secretarios de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y Salubridad y Asisten

(35) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. Op. Cit. P. 207.

cia.

Por todo lo señalado queda claramente demostrado que el Decreto que nos ocupa es inconstitucional por que no se subordinó a la Constitución que en su artículo 73, fracción X, señala que es Facultad del Congreso de la Unión, legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos.

Por otro lado el artículo 92 de la Constitución ordena - "todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del Despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos...".

Y da la casualidad que el Decreto que creó a Pronósticos Deportivos, no fue firmado por el Secretario de Gobernación, Secretario encargado del ramo, ya que de acuerdo a la Ley de la Administración Pública Federal, el Reglamento interior de la Secretaría de Gobernación y a la Ley Federal de Juegos y Sorteos, corresponde a esta Dependencia, el despacho de: "Reglamentación, autorización y vigilancia de los juegos, LAS -- APUESTAS, las loterías y rifas..."

Por lo tanto podemos concluir que Pronósticos Deportivos es un organismo de hecho, y no existe ningún fundamento jurídico para justificar su existencia; por lo que el Congreso de la Unión a través de una Ley, debería desintegrarlo o en su caso legitimar su existencia.

Y la última observación acerca de este Organismo es que cuando fue "creado"; él mismo sin supervisión de ninguna dependencia Federal, disponía de sus gastos de administración, de acuerdo al artículo 11 del Decreto de fecha 24 de febrero --

de 1978; y hasta 16 meses después el 15 de junio de 1979, se reformó y adicionó el Decreto indicado para señalar que es la Secretaría de Programación y Presupuesto la que autoriza el presupuesto anual de este Organismo.

Pasando a otro tema, el Decreto que adiciona, la Ley Federal de Protección al Consumidor, con el artículo 29 Bis; en este Decreto, en su artículo 1o. transitorio señaló que entraría en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario-Oficial de la Federación (Decreto publicado el 7 de enero de 1982).

Y el artículo 4o. transitorio indicó que "el Ejecutivo Federal expedirá el Reglamento correspondiente dentro de los 60 días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto." Este artículo al no señalar días hábiles y como no se debe exceptuar si la ley no lo hace, se deben considerar días naturales; y sucede que el Reglamento del artículo 29 Bis, fue expedido el 27 de mayo de 1982, 130 días después de que entró en vigencia el Decreto arriba señalado.

El Reglamento del artículo 29 Bis de la Ley Federal de Protección al Consumidor, en su artículo 54 dice "Dentro de los 30 días naturales siguientes al término de vigencia del grupo y una vez hechas las devoluciones a que se refiere el artículo anterior, se determinará el activo del grupo que se hubiere constituido por las indemnizaciones a que se refiere este Reglamento del cual el 25% podrá corresponder a la empresa administradora y el 75%, como mínimo, se dividirá entre el número de cuotas mensuales totales pagadas puntualmente, con base en este cálculo se hará la distribución a quienes la hayan cubierto puntualmente."

En este artículo existe una laguna, por que no regula

el caso de que las devoluciones no sean recogidas por los beneficiarios.

2.4.2 De las sanciones.

Las sanciones administrativas y penales de que habla la Ley Federal de Juegos y Sorteos, son muy bajas; el artículo 12 señala:

"Que se impondrá prisión de tres meses a tres años y multa de quinientos a diez mil pesos, y destitución de empleo en su caso:

I.- A los empresarios, gerentes, administradores, encargados y agentes de loterías y sorteos que no cuenten con autorización legal. No quedan incluidos en esta disposición los que hagan rifas sólo entre amigos y parientes;

II.- A los dueños, organizadores, gerentes o administradores de casa o local, abierto o cerrado, en que se efectúen juegos prohibidos o con apuestas, sin autorización de la Secretaría de Gobernación, así como a los que participen en la empresa en cualquier forma;

III.- A los que, sin autorización de la Secretaría de Gobernación, de cualquier modo intervengan en la venta o circulación de billetes o participaciones de loterías o juegos con apuestas que se efectúen en el extranjero;

IV.- A los funcionarios o empleados públicos que autoricen juegos prohibidos, los protejan, o asistan a locales en donde se celebren siempre que en este último caso no lo hagan en cumplimiento de sus obligaciones".

Y el artículo 13 dice "Se aplicará prisión de un mes a - dos años y multa de cien a cinco mil pesos:

I.- A los que alquilen a sabiendas un local para juegos prohibidos, o con apuestas, o para efectuar sorteos sin permiso de la Secretaría de Gobernación;

II.- A los jugadores y espectadores que asistan a un local en donde se juegue en forma ilícita".

Y el artículo 17 indica "Las infracciones a la presente Ley que no constituyan delitos, a sus reglamentos o a las disposiciones que dicte la Secretaría de Gobernación, serán sancionados por la misma Secretaría con multa de cien a diez mil pesos o arresto hasta por quince días...".

Por lo señalado se puede razonar que las sanciones económicas y de privación de la libertad son risibles, ya que - las cantidades que se obtienen en eventos donde se cruzan -- apuestas son sumas cuantiosas de muchos miles de pesos y hasta los sorteos que realizan instituciones educativas cuestan por ejemplo \$1,000.00 cada boleto. Tal es el caso del sorteo que el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey celebró el 9 de diciembre de 1983, con una emisión de 180,000 boletos al costo indicado, dió una emisión total de \$180'000,000.00.

Y en las sanciones de cárcel se alcanza la libertad pagando fianza.

El artículo 14 indica "Además de las penas señaladas en los artículos precedentes se aplicará la pena de comiso de to

dos los utensilios y objetos del juego y de todos los bienes o dinero que constituyan el interés del mismo. Podrá decretarse, además, la disolución del negocio o sociedad bajo cuyos auspicios se haya cometido el delito".

Cuando la Policía Judicial Federal, practica un decomiso, por ejemplo en un palenque donde además de jugar, los eventos propios, se realizan eventos de casino.

Los elementos del cuerpo policiaco aludido, recogen además del dinero, las fichas con las que se juegan y que representan tanto para los apostadores como para el organizador de estos eventos prohibidos, dinero en efectivo; pero estos bienes decomisados no se contabilizan en el acta que se levanta al respecto, y en la mayoría de las ocasiones las policías judiciales buscan después al organizador del casino, para que les cambie las fichas por dinero.

Si existieran sanciones altas en la Ley Federal de Juegos y Sorteos, estos eventos delictivos se reducirían en mucho y no propiciarían que policías corruptos ofrecieran su protección.

Ahora bien, no es muy probable que existan sociedades legalmente constituidas para realizar juegos prohibidos, por lo que no es aplicable el último párrafo del artículo 14 y que habla de "decretar la disolución del negocio o sociedad bajo cuyos auspicios se haya cometido el delito".

El artículo 17 señala que la Secretaría de Gobernación podrá revocar en su caso el permiso y clausurarse el establecimiento si las infracciones son graves o frecuentes. Por lo que

se deduce que la Secretaría de Gobernación solo puede sancionar a aquellas personas físicas o morales a las que previamente les autorizó un permiso; lo anterior me recuerda un chiste que me contaron cuando recién ingresé a trabajar a la Dirección General de Gobierno, Departamento de Juegos y Sorteos, acerca de que la Secretaría de Gobernación sanciona más estrictamente a aquellos particulares que piden permiso que a los que realizan eventos no autorizados.

"En el museo de Louvre un turista le preguntó al policía que guardaba la entrada, si podía sacar fotografías de los cuadros que se exhibían; respondiéndole el guardián que no porque estaba prohibido; a lo que el turista le replicó que porque el señor que estaba adentro del museo si estaba sacando fotografías, respondiendo el policía por que no pidió permiso".

Por lo que se deduce que la Ley Federal de Juegos y Sorteos, señala sanciones tan bajas que propician que en toda la República se realicen en forma clandestina o semi-clandestina toda clase de juegos de azar y el cruce de apuestas en toda clase de juegos, sin que exista ningún temor por las sanciones administrativas o penales ya que es un excelente negocio violar la Ley.

CAPITULO 3. LEGISLACION MEXICANA VIGENTE, SU APLICACION Y CONTROL.

3.1 Legislación.

Dentro de la legislación vigente encontramos en primer lugar el artículo 73 fracción X de la Constitución, que indica que es facultad del Congreso de la Unión legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos.

La Ley Federal de Juegos y Sorteos señala en su artículo 3o. "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 de la Lotería Nacional que se regirá por su propia Ley."

El artículo 4o. indica "No podrá establecerse ni funcionar ninguna casa, o lugar abierto o cerrado, en que se practiquen juegos con apuestas ni sorteos, de ninguna clase, sin permiso de la Secretaría de Gobernación. Esta fijará en cada caso los requisitos y condiciones que deberán cumplirse".

El artículo 3o. transitorio dice "quedan derogadas todas las leyes, reglamentos o disposiciones que se opongan a la presente". Por lo que de acuerdo a este artículo son vigentes las siguientes leyes, reglamentos y decretos:

a) Reglamento de Juegos para el Distrito y Territorios Federales, D.O.F. 17 de junio de 1936.

b) Decreto que modifica el Reglamento de Juegos para el Distrito y Territorios Federales, D.O.F. 24 de junio de 1936.

c) Ley Federal de Emergencia sobre Juegos y Apuestas, D.O.F. 6 de marzo de 1943.

d) Reglamento de Policía para el Juego de Pelota Frontón, D.O.F. del 2 de agosto de 1944.

e) Reglamento de Policía para el Juego de Pelota (Frontón) sin apuestas, D.O.F. 27 de diciembre de 1944.

f) Decreto que modifica y adiciona la Ley Federal de Emergencia sobre Juegos y Apuestas, D.O.F. 7 de julio de 1945.

g) Reglamento del Decreto de 28 de junio de 1945 que modifica y adiciona la Ley Federal de Emergencia sobre Juegos y Apuestas, D.O.F. 14 de septiembre de 1945.

h) Reglamento de Juegos para el Distrito y Territorios Federales D.O.F. 13 de agosto de 1947.

Y si la Ley Federal de Emergencia sobre Juegos y Apuestas, publicada en el D.O.F. 6 de marzo de 1943, no hubiera señalado que la Ley Federal de Emergencia sobre Juegos y Apuestas publicada en el D.O.F. 11 de septiembre de 1942, quedaba abrogada; también esta ley se sumaría a la lista de leyes indicadas, porque ninguna ley a excepción de la de 1943 abrogó a la Ley inmediata anterior y de acuerdo a la redacción del artículo 3o. transitorio de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, las leyes que anteriormente se enlistan no se oponen a ésta; y aunando el anterior razonamiento al concepto que da el Diccionario de Joaquín Escriche, acerca de los términos abrogar y derogar⁽³⁶⁾ "Abrogación... La abroga-

(36) Escriche, Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. Tomo I. A-B. Editorial Temis. Bogotá 1977. P. 64.

ción de la Ley se diferencia de la derogación en que aquella consiste en la abolición o anulación total de la ley y esta es la abolición o anulación de solo una parte de ella..."

Queda claro que existen 8 leyes anteriores a la Ley Federal de Juegos y Sorteos que son vigentes.

Después encontramos a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que en su artículo 27 fracción XXI señala como atribución de la Secretaría de Gobernación el reglamentar, autorizar y vigilar el juego, las apuestas, las loterías y rifas.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en su artículo 10, fracción XXIII dice que corresponde a la Dirección General de Gobierno, vigilar, tramitar y autorizar los eventos a los que se refiere la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

Además tenemos el Reglamento Nacional de Carreras de Caballos Pura Sangre, el decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Carreras de Caballos y de Galgos y el Reglamento Nacional de Carreras de Galgos.

3.2 Aplicación de la Ley por la Secretaría de Gobernación.

En el desarrollo del presente tema se tratarán en forma clara asuntos importantes que no representan un ataque a la actual administración de la Secretaría de Gobernación, sino más bien una crítica constructiva a la actuación de los funcionarios de esta Dependencia en los años de 1978 a finales de 1983, ya que antes de ese año el Departamento de Juegos y

Sorteos, dependiente de la Dirección General de Gobierno, de la Secretaría de Gobernación, no se había organizado estructuralmente por lo que esta Dependencia no podía vigilar ni controlar los eventos que autorizaba y menos aún los que se realizaban sin contar con el permiso respectivo, tampoco se llevaban controles estadísticos ni contables de las participaciones que esta Secretaría cobra por concepto de las participaciones que habla el artículo 5o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

Antes del período indicado, no se podía evaluar las actividades del Departamento señalado ya que hablando en términos generales era una oficina que otorgaba permisos y no vigilaba que las condiciones de los mismos se cumplieran; actualmente son permisos estructurados en forma lógica que no obstante protegen el interés social, no hay fundamentación, jurídica para aplicar muchas de las condiciones que en los permisos se señalan.

De 1978 a 1983, el Departamento de Juegos y Sorteos creció y se aplicó con todo rigor la Ley Federal de Juegos y Sorteos, situación que no se había dado de 1947 a 1977; y toda vez que actualmente se está trabajando en esta oficina -- con la estructura que se dejó en 1983, es conveniente señalar los errores más importantes bajo los cuales se aplica la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

3.2.1 Falta de competencia del Jefe del Departamento de Juegos y Sorteos, para firmar oficios de permisos, negativas y acuerdos en general.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de julio

de 1977, en su artículo 10, fracción XXIII, indica que es facultad de la Dirección General de Gobierno, vigilar, tramitar y autorizar los eventos a que se refiere la Ley Federal de Juegos y Sorteos; además este Reglamento no indica que esta facultad puede ser delegada al Departamento de Juegos y Sorteos, por lo que esta Dependencia carece de competencia y -- sin embargo su titular y en ocasiones el Subjefe firman oficios de permisos, negativas y hasta acuerdos donde se dispone acerca del destino de premios de sorteos sin importar que sean vehículos o inmuebles.

Por otro lado, la Secretaría de Gobernación a pesar de que la Ley Federal de Juegos y Sorteos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y su Reglamento Interior, no señalan expresamente que ésta Dependencia podrá negar permisos cuando lo considere conveniente, lo puede hacer siempre y cuando se fundamente en la tesis 458 del amparo R1603/1955, donde se indica que la Secretaría de Gobernación tiene facultad discrecional para conceder o negar los permisos que le soliciten, debiendo motivar y fundar debidamente su resolución.

3.2.2 Falta de fundamentación y/o competencia de la Secretaría de Gobernación para otorgar permisos, y/o imponer condiciones en los mismos.

En primer lugar encontramos los permisos que desde hace 30 años la Secretaría de Gobernación ha venido autorizando año con año para que en las ferias regionales, se realicen peleas de gallos con o sin apuestas, sin embargo estos permisos se han expedido sin más fundamento que la costumbre, toda vez que estas actividades no están contempladas en la Ley Federal de Juegos y Sorteos como eventos susceptibles de autorización.

Además en los permisos que se conceden tampoco es posible aplicar el Reglamento vigente de Juegos para el Distrito y Territorios Federales de 1936, en el cual se permiten las peleas de gallos ya que es un Reglamento de aplicación local y la Secretaría de Gobernación no autoriza estos torneos dentro del Distrito Federal y Area Metropolitana por razones de seguridad.

Por otro lado es importante señalar que de acuerdo al artículo 3o. de la Ley indicada, la Secretaría de Gobernación puede reglamentar, autorizar, controlar y vigilar los juegos, cuando en ellos medien apuestas de cualquier clase; pero no se requiere permiso cuando no se apuesta.

Por último se hace notar que existe un local en la ciudad de Guadalajara, Jal, en donde en forma permanente ha venido operando la explotación de las apuestas en peleas de gallos, desde hace más de 20 años sin que exista permiso de por medio.

Por todo lo antes señalado es imprescindible legislar para que estos eventos sean contemplados en una Ley y se regule estrictamente a los mismos; así como a las sangrientas peleas de perros.

Pasando ahora, a la revisión de los permisos que la Secretaría de Gobernación expide para la realización de sorteos en promociones comerciales, o a favor de instituciones educativas y asistenciales, esta Dependencia carece de facultades para ordenar el pago de un impuesto, adicionando a la base del mismo el impuesto a cargo del agraciado, en las cláusulas de los permisos, se señala "... el permisionario se obliga a pagar por cuenta del contribuyente, cuando se trate de persona física, en la Oficina Federal de Hacienda que corresponda el impuesto sobre la renta a cargo del agraciado de tal mane-

ra que este no tenga que hacer ningún pago de impuesto como resultado del sorteo o rifa. La base del impuesto para determinar el monto del mismo, será en este caso, la que resulte de sumar al valor del premio el cálculo de la tasa que corresponda...".

La Secretaría de Gobernación para ordenar lo anterior -- no solo exerce de facultades sino que viola el principio de legalidad tributaria que establece el artículo 31 fracción IV de la Constitución, pues no se está basando el acto en -- ninguna ley fiscal, aún más en ninguna Ley.

La propia Ley del Impuesto Sobre la Renta prevé el caso que nos ocupa, pues establece claramente la aplicación -- contraria a la resolución que contiene el permiso. En efecto, si quien otorga el premio paga por cuenta del agraciado el -- impuesto que corresponde sobre la obtención del premio, de -- biendo solo de retenerlo, la Ley del Impuesto Sobre la Renta considera este pago como ingreso, estableciendo:

"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 considera ingreso de los comprendidos en este Capítulo".

Ahora bien, es curioso observar como en el oficio 110783 de fecha 28 de octubre de 1982 fue la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección General -- Técnica de Servicios al Contribuyente, solicitó a la Secretaría de Gobernación modificara el clausulado de las condiciones impresas de los permisos que expide la Secretaría de Gobernación, proponiendo la redacción actual.

En relación a los permisos que la Secretaría de Gobernación otorga para operar el sistema de autofinanciamiento o de comercialización, es importante señalar como la Secretaría de Gobernación sin tener fundamento jurídico se entromete de lleno en el sistema de ventas por ejemplo revisa los contratos de prestación de servicios, y la obligación que impone a las empresas de celebrar convenios de suministro de bienes; esto con el fin de garantizar las entregas de los bienes susceptibles a este tipo de contrato, sin embargo es la Secretaría de Comercio la que de acuerdo a la Ley de la Administración Pública Federal, Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio, La Ley Federal de Protección al Consumidor y Reglamento del Artículo 29 Bis de la Ley Federal de Protección al Consumidor; debe autorizar, vigilar y supervisar este sistema de ventas.

3.2.3 Falta de competencia de la Secretaría de Gobernación en el cobro directo de las participaciones a favor del Gobierno Federal.

La Secretaría de Gobernación cobra y retiene a los permisionarios en materia de juegos, en forma directa las participaciones que corresponden al Gobierno Federal, de acuerdo al Artículo 5, de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, para aplicar estos ingresos a los establecimientos de Prevención Social que dependen de ésta. Siendo que estas participaciones debían de cobrarse a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que es la Dependencia competente para cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos Federales, de acuerdo al Código Fiscal de la Federación, Ley del Impuesto Sobre la Renta, Ley de Ingresos de la Federación del año que corresponda, Ley de la Administración Pública Federal y Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cabe señalar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en diferentes ocasiones ha solicitado a la Secretaría de Gobernación a efecto de mejorar y facilitar el trámite y cobro de adeudos a favor de la Federación, sea a través de esa misma Dependencia, sin que la Secretaría de Gobernación hasta la fecha acate las disposiciones referidas.

Ahora bien, la Secretaría de Gobernación no debería -- aplicar en forma directa las participaciones retenidas ya que la fracción IV del artículo 74 constitucional, establece que entre otras facultades exclusivas corresponden a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1984, en su artículo 15 dice: "Todas las cantidades que se recauden por cualquiera de las Dependencias Federales, no podrán destinarse a fines específicos, salvo los casos que expresamente determinen las leyes y hasta por los montos que establezca la Secretaría de Programación y Presupuesto se requieran para atender las necesidades de los servicios públicos a los cuales estén destinados".

En este mismo particular la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 32 fracciones V, VI, VII, VIII y XVIII, indican que corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal; formular el programa del gasto público federal y el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación; autorizar los programas de inversión pública de las dependencias de la administración pública centralizada; llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera el control, la vigilancia y la evaluación del ejercicio del gasto público y de los presupuestos de egresos de la Federación; y

dictar las normas para la adquisición de toda clase que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública

Y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público - Federal, D.O.F. el 31 de Diciembre de 1976, dispone en su artículo 5° que "Las actividades de programación, preupuestación control y evaluación del gasto público federal, estarán a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que dictará las disposiciones procedentes para el eficaz cumplimiento de sus funciones.

Por otro lado es importante señalar que el artículo 5° de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, señala que "...de los productos obtenidos por el permisionario, deba corresponder al Gobierno Federal. Esta participación será destinada al mejoramiento de los establecimientos de Prevención Social y Asistencia, dependientes de las Secretarías de Gobernación y de Salubridad y Asistencia, que se expresen en los permisos que se otorguen".

La Secretaría de Gobernación nunca ha participado a la - Secretaría de Salubridad y Asistencia, en primer lugar porque en los permisos que expide no ha indicado que la participación que le corresponde al Gobierno Federal será destinada a los - establecimientos de Prevención Social que dependen de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, señalando únicamente sus propios establecimientos.

En segundo lugar, la Secretaría de Gobernación no ha participado de estos ingresos a la Secretaría de Salubridad y Asistencia porque las utilidades de la Lotería Nacional y Pronósticos Deportivos son canalizados a la Asistencia Pública a través de la Secretaría de Salubridad y Asistencia; en atención a esto la Secretaría de Gobernación considera que es justo dis

poner para ella sola de los ingresos que por concepto de participaciones señala la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

Por último, como corresponde a la Secretaría de Gobernación fomentar el desarrollo político e intervenir en las funciones electorales y proveer a través de la Comisión Federal Electoral, lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos y de las asociaciones políticas nacionales se desarrollen con apego a la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, que son:

- 1.- Dar acceso en forma permanente a la radio y a la televisión.
- 2.- Disponer de los medios adecuados para sus tareas -- editoriales.
- 3.- Contar en forma equitativa, durante los procesos electorales, con un mínimo de elementos para sus actividades.
- 4.- Gozar de exención de impuestos y derechos, y
- 5.- Disfrutar de franquicias postales y telegráficas.

Entonces la Secretaría de Gobernación ha aplicado las participaciones que señala el artículo 5° de la Ley Federal de Juegos y Sorteos en fomentar el desarrollo político y electoral, dando a estos ingresos un tratamiento de partidas secretas de las que habla el tercer párrafo de la fracción IV del artículo 74 Constitucional; sin embargo, como ya se dijo la Secretaría de Gobernación no debería aplicar en forma directa las participaciones retenidas, ni aún tratándose de partidas secretas ya que el párrafo antes citado a la letra dice:

" No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, EN EL MISMO PRESUPUESTO ..."

Por lo tanto, las partidas secretas deben estar contempladas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, mismo que debe ser examinado, discutido y aprobado anualmente por la Cámara de Diputados.

Ahora bien, la Constitución a fin de combatir el desorden en materia presupuestal dispone en su artículo 126 que: " No podrá hacerse pago alguno que no este comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior ".

3.2.4 Falta de fundamentación jurídica para aplicar el llamado derecho de reversión en los permisos que otorga.

La Secretaría de Gobernación, en forma discrecional y - sin más fundamento que el artículo 4o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, que a la letra dice: "No podrá establecerse ni funcionar ninguna casa, o lugar abierto o cerrado, en que se practiquen juegos con apuestas ni sorteos, de ninguna clase, sin permiso de la Secretaría de Gobernación. Esta fijará en cada caso los requisitos y condiciones que deberán cumplirse"; señaló en las condiciones de los permisos que otorga para la operación de hipódromos, galgódromos y frontones, que al término del permiso se entregue al Gobierno Federal, todas las instalaciones deportivas donde se realiza la explotación de la operación permitida; o se aplicó en estas licencias el llamado derecho de reversión.

Por lo indicado, a estos permisos se les ha dado un tratamiento de concesión y no de permisos del cual hablala Ley Fe

deral de Juegos y Sorteos, teniendo connotación jurídica diferente; el maestro Andrés Serra Rojas ⁽³⁷⁾, nos dice: "La concesión es un acto administrativo por medio del cual la administración pública federal, confiere a una persona una condición o poder jurídico, para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio público, de bienes del Estado o los privilegios exclusivos que comprenden la propiedad industrial".

"La concesión administrativa es un procedimiento discrecional eficaz dentro de la estructura de la sociedad moderna para entregar a los particulares ciertas actividades o la explotación de bienes federales que el Estado no está en condiciones de desarrollar por su incapacidad económica, o porque así lo estima útil o conveniente, o se lo impide su propia organización".

La concesión estimula el fomento de la riqueza nacional, crea nuevos centros de trabajo, al mismo tiempo que el Estado recibe cantidades importantes por concepto de impuesto. El particular, estimulado por el espíritu de lucro, pone sus mejores esfuerzos para una explotación intensiva de los recursos naturales o una eficaz atención de los servicios públicos concesionados. De todas maneras y a través de la reversión, los bienes concesionados pasan a poder del Estado, el que puede determinar el tipo de explotación que se les debe dar".

"En la concesión estamos en presencia de la creación o constitución de un derecho nuevo que no existía anteriormente y a diferencia de las autorizaciones que permiten el ejercicio de un derecho preexistente, por lo que, al cumplirse con los-

(37) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Op. Cit. Tomo II. Pp. 259 a la 263.

requisitos legales se asegura el interés público y permite a la autoridad administrativa levantar el obstáculo que facilita al particular el ejercicio de un derecho".

La licencia y el permiso "...son actos del poder público que establecen una amplia libertad de obrar al particular, en condiciones determinadas. El permiso es un título necesario - que otorga la autoridad administrativa para hacer o decir una cosa o para no hacer. Es una limitación temporal más reducida que la concesión y su régimen es más flexible".

Así, mientras que en el permiso existe un derecho preexistente del particular, cuyo ejercicio se encuentra sujeto a la licencia de la autoridad correspondiente, licencia que sólo - se otorgará una vez cumplidos los requisitos necesarios para evitar que algún perjuicio se cause a la sociedad, la concesión se emplea para aquellos casos en los que no hay ningún - derecho previo del particular a la materia objeto de la concesión, siendo la propia concesión la que crea directamente los derechos correspondientes.

Por otro lado, al carecer nosotros de un código administrativo, no existen normas generales aplicables a todo tipo - de concesiones y permisos, siendo las leyes que correspondan, según la materia objeto de concesión, o de permiso en su caso, las que regulan la concesión o permiso de que se trate, - estableciéndose el régimen jurídico pertinente y tomando en cuenta las diferencias que la doctrina señala en lo que respecta al tratamiento de estos dos tipos de instituciones.

El plazo señalado para la duración de cualquier concesión es fijado para que el concesionario recupere sus inversiones, es un principio admitido casi universalmente el de --

que a la expiración de dicho plazo el Estado pasa a ser propietario de las instalaciones y obras efectuadas por el concesionario, por virtud de derecho de reversión. Este derecho no se encuentra regulado de manera general en nuestra legislación, sino solo en forma específica por algunas leyes para el tipo de concesión de que se trate, como es el caso del derecho de reversión en las concesiones para el servicio público de transporte, derecho regulado en la Ley de Vías Generales de Comunicación.

Por lo tanto podemos establecer claramente que en nuestra legislación el llamado "derecho de reversión" es un derecho que se encuentra ligado necesariamente al régimen jurídico de la concesión y regulado específicamente en cada caso - por la Ley de la materia.

La vigente Ley Federal de Emergencia sobre Juegos y -- Apuestas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de marzo de 1943, señala en su artículo 2o. que "...en los juegos permitidos cuando medien apuestas o se otorguen premios, la CONCESION del permiso será de la competencia exclusiva de la Secretaría de Gobernación..."; pero en los permisos que ha otorgado esa Secretaría no se ha fundamentado en el precepto indicado para establecer el derecho de reversión.

Por otro lado a este tipo de permisos para la explotación de hipódromos, galgódromos, libros foráneos y frontones, si se les ha dado el tratamiento de permisos y no de concesiones, ya que las empresas que operan estos permisos, pagan impuestos locales y los problemas laborales con sus sindicatos los tienen que resolver también en forma local.

Ahora bien, si la Secretaría de Gobernación de hecho da a estos permisos un tratamiento de concesión, sería justo -- que sólo se cobraran impuestos federales ya que cuando ciertas actividades son concesionadas a particulares éstos son -- exceptuados de tasas impositivas locales, de acuerdo al artículo 27 de la Ley Federal del Impuesto Sobre la Renta, esto de acuerdo al artículo 73, fracción XXIX de la Constitución que dice que es facultad del Congreso el legislar para establecer contribuciones sobre servicios públicos concesionados.

Además es importante indicar que el propio artículo 73, indica que el Congreso de la Unión debe legislar en todos -- aquellas actividades que curiosamente son, o han sido materia de concesiones, tal es el caso de las concesiones:

Minera, artículo 73, fracción X
 Petrolera, artículo 73, fracción X
 De transportes, artículo 73, fracción XVII
 En materia de educación, artículo 73, fracción XXV
 Para establecer estaciones de radio y televisión, artículo 73, fracción XVII
 De banca y crédito, artículo 73, fracción X.
 Aereas, artículo 73, fracción XVII
 Para servicios públicos, comerciales o industriales, artículo 73, fracción XXIX

Y el artículo 123, fracción XXXI de la Constitución habla de la aplicación de las leyes del trabajo que son competencia exclusiva de las autoridades federales y en su inciso b) señala "aquellos que actúen en virtud de un contrato o -- concesión federal".

Y el artículo 124 constitucional señala, "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas -- a los Estados".

Por lo que resulta ilógico que a los permisos que se dan para la explotación de las apuestas le sigan dando el tratamiento

to de permisos, debiendo ser de concesión por ser autorizaciones federales. Además es conveniente legitimar el ingreso a favor del patrimonio del Gobierno Federal, de los inmuebles de las unidades deportivas afectas al derecho de reversión; ya que los terrenos, construcciones y equipos son muy costosos, por ejemplo el Hipodromo de Agua Caliente, en Tijuana, B. C., de acuerdo al informe que dió el Lic. Rafael Moreno Valle, funcionario de ésta Empresa, éste Hipodromo tiene actualmente un costo aproximado de 33 millones de dólares.

Por lo antes señalado es muy conveniente que se legisle al respecto y se señale en forma clara cual es el tratamiento que les corresponde a este tipo de licencias.

3.2.5 Falta de fundamentación jurídica para adjudicarse y disponer de los premios no reclamados en los sorteos que autoriza.

La Secretaría de Gobernación se adjudica los bienes provenientes de premios no reclamados en los sorteos que autoriza, el mismo tratamiento dá a los premios que recaen en boletos no vendidos, no obstante no existe fundamento jurídico para ello y más aún, a éstos bienes no se les puede considerar como participaciones de las que habla el artículo 5o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, ya que el artículo 6o. exceptua de esta participación a las autoridades e instituciones educativas y de beneficencia, y a las empresas comerciales que realicen sorteos con fines de interés general o comercial, respectivamente.

Y lo más incorrecto es que la propia Dependencia disponga de estos premios, para sus propios fines o "donar" estos bienes a la institución que realiza el sorteo o a otra diferente, por ejemplo:

- El vehículo donado al Instituto Tecnológico Regional de Aguascalientes; el automóvil fue rifado por el mismo Institu--

to, en 1980.

- Los premios no reclamados en el sorteo que el 8 de enero de 1982 llevó a cabo la Cámara Nacional de Comercio de Saltillo, bienes que fueron "donados" a favor del DIF del Estado de Coahuila por petición del Gobernador de esa Entidad.

- El Jefe del Departamento de Juegos y Sorteos, negó el 26 de septiembre de 1983 la autorización para que el Instituto -- Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, A. C., conservara dentro de su patrimonio un inmueble y un automóvil que habían sido sorteados por ese Instituto, argumentando que "...- por Ley entre los fines que se persiguen, sobre el particular es el mejoramiento de los establecimientos de Prevención Social y de asistencia dependientes de esta Secretaría (no se consideró a la Secretaría de Salubridad y Asistencia), así como obras de beneficio social en toda la República, a través de la colaboración de la Unidad de Promoción Voluntaria del Sector Gobernación".

Además en este escrito se solicitó la intervención de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la propia Secretaría para que tramitara la escrituración de "...dicho inmueble a favor del Gobierno Federal, y SE DESTINE A ESTA SECRETARIA PARA- LOS FINES INDICADOS".

De acuerdo al Reglamento Interior de esta Dependencia, el Jefe del Departamento de Juegos y Sorteos no es la autoridad - competente para dar estas instrucciones al Jurídico de Gobernación, ya que de acuerdo al artículo 7o. fracciones II, III y IV del Reglamento señalado es competencia del Oficial Mayor, atender las necesidades administrativas, autorizar las adquisicio- nes, disponer y coordinar la formulación del proyecto del pre-

supuesto y someterlo a la aprobación del Secretario; por lo que debe ser el Oficial Mayro el que debe promover la expedición de un Decreto del Ejecutivo Federal donde se autorice el uso y destino de un inmueble a favor de esta Dependencia o por instrucciones de esta la Dirección General de Asuntos Jurídicos de acuerdo al artículo 11 fracción VI del Reglamento indicado. Debiendo llevarse a cabo el siguiente trámite:

De acuerdo al artículo 37 fracción XII de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, intervenir en la adquisición, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal, además la Ley General de Bienes Nacionales, en sus artículos 80. fracción IV y 10, establecen que es competencia de la Secretaría mencionada, intervenir en la adquisición de los bienes -- inmuebles federales y ejercer los actos de adquisición.

Además los artículos 11 y 12 de la última Ley mencionada, disponen que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán presentar para su autorización, un -- programa anual calendarizado, que contenga sus necesidades in mobiliarias para el cumplimiento de sus funciones a su cargo, ya que la autorización de destinos o adquisición de inmuebles se debe hacer siempre y cuando corresponda a tales programas.

Por último cabe señalar que es una pena que todos los in muebles que la Secretaría de Gobernación se ha "adjudicado" -- no se les ha dado ningún uso, ya que a ninguno se les ha regu larizado su situación jurídica, no obstante los permisionarios han entregado los bienes inmuebles.

3.3 Control.

La Secretaría de Gobernación, vigila el cumplimiento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos y de los permisos que -- autoriza a través de los interventores que nombra de acuerdo al artículo 7o. de la Ley y que a la letra dice "La Secretaría de Gobernación ejercerá la vigilancia y control de los -- juegos con apuestas y sorteos así como el cumplimiento de esta Ley, por medio de los inspectores que designe.

Con el mismo fin podrá integrar los organismos o comisiones que estime convenientes, los que funcionarán de acuerdo con las atribuciones que les señalen las disposiciones reglamentarias de esta Ley, así como las que dicte la citada Secretaría".

3.3.1 El interventor.

El interventor es nombrado por el Jefe del Departamento de Juegos y Sorteos, para que vigile el cumplimiento de los permisos; y a los funcionarios de las Comisiones son nombrados generalmente por el Secretario del Ramo, como sucede con la Comisión Nacional de Carreras de Caballos y de Galgos y la Comisión de Frontones que actualmente no existe por que se -- desintegró hace como ocho años.

La naturaleza jurídica de los interventores de acuerdo a la Ley Federal de Juegos y Sorteos, se entiende que las actividades de estos representantes de la Secretaría de Gobernación no se limita a la de simples fedatarios de la legalidad de las actividades que se permisionan de acuerdo a la Ley, si no que deben supervisar todo el proceso que implique la reali zación de éstas.

3.3.2 Sanciones.

Como anteriormente se dijo, la Ley Federal de Juegos y Sorteos señala por la violación a la Ley o a las disposiciones que dicte la Secretaría de Gobernación, sanciones económicas y penales que propician la realización de toda clase de juegos de azar y habilidad con cruce de apuestas sin que exista temor por las sanciones aplicables,

Dentro de las sanciones administrativas la Secretaría de Gobernación ha aplicado multas de hasta de \$200,000.00, de acuerdo al recibo número 146, expedido por el Departamento de Juegos y Sorteos el 4 de marzo de 1982; sin que exista fundamento jurídico ya que el artículo 17o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos señala que la Secretaría de Gobernación podrá imponer multas de cien a diez mil pesos.

Por otro lado en relación a las sanciones penales también la Secretaría de Gobernación en múltiples ocasiones a practicado decomisos en sorteos que se pretender realizar, en palenques, en carriles de carreras de caballos, sin tener facultades para ello, ya que el artículo 16o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos dice: " son los Tribunales Federales los competentes para aplicar las penas a las que se refiere esta Ley".

Y el artículo 14o. indica "... se aplicará la pena de decomiso...".

Por lo antes señalado se concluye que es imprescindible legislar sobre las sanciones indicadas actualizando las sanciones económicas y dándoles un tratamiento más estricto a las sanciones penales; esto con la finalidad de facilitar la aplicación de la Ley en materia de juegos.

CAPITULO 4. FUNCION SOCIO-ECONOMICA DE LOS JUEGOS

4.1 Función Social.

Los juegos de azar desde los romanos, han sido vistos con malos ojos ya que estos juegos generalmente se oponen directamente al derecho natural (38), a las buenas costumbres y a los principios de la sociedad civil, la cual se ha establecido y sancionado contratos para que los hombres se hagan mutuos servicios y no por cierto para que se arruinen.

El jurisconsulto Paulo, en la ley 2, tít. 5, lib. 11 del Digesto, "hace mención de un senadoconsulto que prohibía arriesgar dinero en el juego, cualquiera que fuese su especie, excepto en aquellos que podrían contribuir al mejor manejo y ejercicio de las armas o al desarrollo de la agilidad y fuerza de los cuerpos. No se limitaba este senadoconsulto a negar toda acción para reclamar lo que se había ganado en un juego prohibido, sino que además daba acción al que había perdido para repetir lo que hubiese pagado, aunque el pago hubiera sido voluntario, pues se consideraba hecho sin causa o por causa injusta. Los que en su casa tenían juegos de azar eran tan odiosos que el pretor les negaba toda acción por los insultos, daños y hurtos que se les hubiesen hecho".

El Emperador Justiniano "prohibió también, como el antiguo senado consulto arriesgar dinero en el juego, exceptuando solamente ciertos juegos que se especificaban en su constitución y que se refieren a la destreza y ejercicio corporal; pero en vez de que el senado consulto había permitido poner dinero a estos juegos sin limitar la suma, Justiniano ordeno que no podría jugarse más de un escudo de oro por partida"

En España las leyes en esta materia fueron más severas, -

sin embargo el Rey Alfonso X, autor de las Partidas, permitió "las casas públicas de juego de suerte y azar, llamadas entonces tafurerías, las cuales estaban arrendadas por cuenta del Estado o de las ciudades, villas o lugares a quienes se había concedido el privilegio de tenerlas; y aun encargó al distinguido jurisconsulto maestro Roldán la formación de la obra legal conocida con el título de Ordenamiento de las Tafurerías, compuesta de 44 leyes, que fue publicada en el año de 1276, - sobre el modo de jugar a los dados, y de impedir y castigar - las trampas, los engaños, las riñas y las muertes que solían ocurrir en dichas casas. Pero al cabo de poco más de 50 años, en vista de la inmoralidad de las tafurerías y de los grandes males que ocasionaban a las familias y al Estado, se mandó cerrarlas en todos los pueblos del reino, se impusieron penas - a los que tuviesen tablero para jugar dados o naipes, pero -- igualmente a los que jugasen en público o en secreto; y se ordenó que las ciudades, villas y lugares que tenían por privilegio las rentas de los tableros, disfrutasen por vía de indemnización las penas de los jugadores".

Desde entonces se expidieron muchas leyes en España que reprimen la pasión del juego.

La ley de 23 de febrero de 1830, título 2, libro 7, de la Recopilación de Indias, en su artículo 10. declaró vigentes en México las leyes prohibitivas de juegos de suerte y azar.

Por lo anteriormente señalado se puede decir que en las sociedades romanas de la época de los emperadores, en la española desde 1330 aproximadamente y en la mexicana desde los primeros años de 1800; el poder público de estas sociedades ha sancionado y codificado en leyes obligatorias las actividades de

(38) Escriche, Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. Tomo III. I-LL. Op. Cit. Pp. 209 a la 213.

juegos de azar considerando la realización de estas conductas como desviadas; y cuando han fallado los controles, se han -- aplicado otros más estrictos como es la cárcel (39).

En la República Mexicana no se ha prohibido la realización de ciertos juegos de suerte como es la Lotería Nacional y los sorteos en general; esto es sano ya que en sociedades - eminentemente represivas producen individuos autómatas "adaptados" o bien neuróticos y psicópatas "desadaptados" .

"La histeria y las obsesiones de los neuróticos nacen de los patrones culturales demasiado rígidos o deshumanizados -- que ordenan a la sociedad, y los impulsos que cada individuo tiene entonces la necesidad de reprimir" (40)

En un estudio patrocinado por la Universidad de Yale de E.E.U.U. llegó a la conclusión de que "no hay pruebas de que el juego ocasional o en pequeña escala sea perjudicial para la personalidad, ni de que los jugadores no viciosos o profesionales, difieren de los no jugadores de manera notable. -- Por lo contrario, el juego a pequeña escala puede actuar como una especie de solución institucionalizada para muchos de los problemas psicológicos ocasionados por los conflictos, las tensiones y las ambivalencias inherentes al sistemas económico. Puede servir para revitalizar algunas formas importantes de motivación que reciben poca atención, como los motivos relacionados con los temas del coraje (valor en su acepción inglesa),

(39) Gómezjara, Francisco A. Sociología, Libro de Texto. Ed. Porrúa, S. A. México 1983. Undécima Edición . Pp. 419 a la 426.

(40) Gómezjara, Francisco A. Sociología. Op. Cit. Pp. de la 451 a la 454.

convatibilidad, fe y disposición para correr riesgos. También se ha argumentado que la existencia del juego institucionalizado es funcional para la sociedad al proporcionar un canal por el que las tendencias especulativas y disrruptivas pueden desviarse sin peligro" (41).

Concluyéndose que el juego en pequeña escala y con intenciones evasivas o de recreación no sólo es inofensivo si no que puede desempeñar funciones útiles para el individuo y la sociedad. Además el juego se ha venido desarrollando en múltiples actividades del ser humano que van desde la op tención de bienes y hasta el jugarse la vida; se habla del azar en política y en religión, Lloyd C. Douglas en "The Ro be", nos dice:

"¡Demetrio! - llamo, mirando hacia una vestidura color castaño que yacía cerca de la cruz central -. Alcánzame esa túnica quiero verla.

El corintio tomó la vestidura y se la dió. Paulo la examinó con fútil interés.

- No es un género del todo despreciable - observó alzandolo en toda su longitud.

- Tejido en el campo ... teñido con jugo de nogal ... El no lo necesitara más... Creó que será mio. ¿Qué te parece, tribuno?.

-¿Por qué habrá de ser tuyo?.- preguntó Marcelo, con indiferencia - . Si tiene algún valor, vamos a jugarlo -. Y alcanzó el cubilete a Paulo". (42).

(41) Periódico Excélsior, lunes 26 de septiembre de - 1983. columna "Los Intocables". José Luis Mejías

El juego en E.E.U.U., han demostrado que prefieren tratarlo con el sistema imperante de solución de compromiso en el que una fachada de desaprobación y tabú legal se combina con una aplicación de las leyes a medias y prácticas generalizada.

Esto permite cierta regulación y mantiene a la conciencia pública tranquila y deja posibilidades generosas para -- los que desean jugar.

En Francia los juegos no pueden practicarse sin una autorización, siempre revocable del Ministro del Interior.

Las casas de juego estan sometidas a reglamentos y controles. La reglamentación del juego es una reglamentación -- de excepción.

Las casas de juego en cafés, si se trata de hechos aislados y accidentales son considerados estos hechos como infracciones; si hay hábito es delito.

El Artículo 410o. del Código Penal Francés, señala tres condiciones: a) juego de azar, b) casa, y c) admisión libre del público.

La Ley Reglamentaria de los Juegos en casinos, en su Artículo 2o. señala "la revocación de la autorización no da de recho a ninguna indemnización; el artículo 3o. indica "El Director y Comité de Dirección responsables cuyos nombres, profesiones y domicilios, deberán estar registrados"

(42) Douglas, Lloyd C. "The Robe". (El Manto Sagrado, -- Historia de la Túnica de Cristo; traducción directa del inglés por Maricel Ford). Editora Latino Americana, S. A., México, D. F., Edición 1956 Pp -- 127 y 128

Estas personas deberán ser franceses, mayores de edad, en goce de sus derechos cívicos y políticos; así como todos los empleados.

Las infracciones se perseguirán teniendo directamente como responsables a los directores.

Se sanciona penalmente por deserción, por disimulo de dinero, por ingresos mal habidos, etc.

La legislación en vigor persigue asegurar la sinceridad en los juegos, la protección del jugador; que no existan fraudes y escándalos.

La legislación francesa somete a los casinos a reglas de funcionamiento severamente detalladas y a una supervisión estrecha; la administración se confía a un Comité de Dirección con obligaciones y responsabilidades personales (43).

Ahora bien, el criterio del legislador mexicano se ha orientado básicamente a restringir los juegos de azar de casino, prohibiéndolos y a ejercer una estricta vigilancia sobre algunos juegos de suerte ya que las personas que organizan estos eventos en muchas ocasiones se les agudiza el ingenio para hacerse de ingresos indebidos, tal es el caso de Luis Noailles, Director de la Lotería Nacional quien fue despedido en 1804 por actos deshonestos en esa Institución (44).

(43) Revista Francesa. Jene de Casino. Andre Neurrisse P.U.F.

(44) Dato obtenido en la Conferencia que dió el Archivo General de la Nación a empleados de la Lotería Nacional en agosto de 1983.

Por otro lado (45) la Comisión Kefauver, dependiente - del Senado de E.E.U.U., investigadora de la mafia gangsteriana, estableció una lista de más de setenta ramas del comercio o de la industria, donde se desarrolla la mafia, de las que destacan los juegos automáticos, manufacturas de -- instalación para casa de juego y casas de juego.

"La Comisión investigadora llegó a la conclusión de -- que la organización gangsteriano-mafiosa en E.E.U.U. consti- tuye una especie de "Estado dentro del Estado", el gobierno real dentro del gobierno legal; un poder que influye en la economía, en la práctica, en la magistratura e incluso en la policía de los Estados Unidos. En especial en ciertas zonas de los Estados Unidos, según afirma el informe de la encues- ta forman una especie de sospechosa trinidad la delincuen- cia, la política y los negocios".

"En realidad, es la alianza entre política y delincuen- cia alianza orgánica, la que históricamente constituye el - rasgo característico de la maffa, y de ahí deriva la dife- rencia entre las otras asociaciones y actividades delicti- vas, con todas las conexiones que la cosa implica para el control de las esferas económicas, de las organizaciones -- sindicales, con influencia en la magistratura, en la poli- cía y en las asambleas administrativas y políticas. En la novísima modalidad de asociaciones, entre la organización - gangsteriana y los jefes políticos, no hay duda que en los Estados Unidos se tiende a una forma de vinculación tan es- trecha que en parte es ya identificación y compenetración,

(45) Romano, Salvatore Francesco. Historia de la Maffa Ed. Alianza, Editorial, S. A. Madrid, 1970, Pp. -- 245 a la 284

especialmente en los casos en los cuales el gangster está dispuesto a asumir formas de actividad respetables, aunque sólo como cobertura, y llega incluso a crear fundaciones de caridad o a promover campañas humanitarias, publicitarias - en su patria y en el extranjero"

"... la mafia constituye en la sociedad contemporánea un especial grupo de poder, del cual se valen las fuerzas - políticas, económicas y sociales que quieren mantener una - hegemonía o pretender conquistarlas permanentemente, aún -- con medios extralegales"

Y como nos dice Peter Gitlitz (46) "...Los inmigrantes sicilianos enriquecidos en norTEAMÉRICA entraron de lleno a las reglas del juego dentro del American way of life y sus principales negocios actualmente, o la nueva forma de "hacer la mafia" , es formar grandes monopolios comerciales -- apoderándose del predominio en la propiedad de centros vacacionales y casinos de juego tolerados por las autoridades, pero no exentos de las trampas propias de ese negocio..."

"Pero la actual mafia tienen preponderancia en el mundo político dentro de los límites permitidos por el sistema"

Por último el maestro italiano de historia, Salvatore Francesco Romano nos dice que "el sistema de grupos de poder mafiosos tienen su centro de dirección a escala internacional y sus núcleos dirigentes en el campo económico y político nacional, e incluso en el aparato del Estado, donde altos funcionarios operan activamente o los padecen hasta extremos increíbles".

(46) Gitlitz, Peter. El enigma de las sociedades secretas. Ed. Libroexpres. Barcelona, España, 1980. P. 186.

En México en el año de 1936, el entonces presidente -- General Lázaro Cárdenas, profundo conocedor del pueblo y -- de los políticos mexicanos prohibió los juegos de casino a fin de proteger el interés social, medida que hasta la fecha es plausible, ya que como indicamos en los párrafos anteriores el juego de casino es un monopolio internacional de la maffa el explotar las casas de juego, además se correría el riesgo de que grupos mafiosos intervinieran en la política y economía mexicanas ya de por sí deterioradas.

Por otro lado existen otras clases de juegos que pueden ser de habilidad, estrategia, de proesas físicas y de suerte que no necesariamente tienen que ser de casino; juegos que en sí mismos su realización no constituye un problema público.

Además la apuesta está autorizada en la operación de -- hipódromos, galgódromos, libros foráneos y frontones; e --- inclusive en los palenques. Este tipo de actividades permisionadas están debidamente supervisadas y controladas en términos generales, ésto con la finalidad de no desvirtuar el objetivo esencial de entretenimiento y diversión propias de los espectáculos.

4.2 Función Económica.

Las actividades relacionadas a los juegos de suerte o de habilidad, representan importantes fuentes de trabajo, -- tenemos que en los Estados Unidos Mexicanos existen, autorizados por la Secretaría de Gobernación, cuatro hipódromos, dos frontones, dieciocho empresas (dato del 16 de noviembre de 1982) que operan el sistema de comercialización de bienes; en el año de 1982, se autorizaron 446 permisos para --

realizar sorteos y 400 permisos para instalar palenques (47) también tenemos a la Lotería Nacional y a Pronósticos Deportivos que realizan sus acciones a nivel nacional.

Se crean fuentes de trabajo en forma directa que son - para aquellas personas contratadas por la empresa permisionada en materia de juegos por la Secretaría de Gobernación; tenemos por ejemplo que, el Hipódromo de Agua Caliente en -- Tijuana, Baja California. a sus empleados sindicalizados -- les pagó en el año de 1983, la cantidad de 1,700 millones - de pesos (48).

También se crean fuentes de trabajo en forma indirecta por ejemplo para la operación del Hipódromo de las Americas ubicado en la Ciudad de México, se creó una granja caballar en el Estado de México, para satisfacer la demanda de caballos que corren en el hipódromo indicado, en la cual existen 1,500 caballerangos a los que se les paga el sueldo mínimo, más veterinarios y herreros. Existen actualmente en la República 75 granjas de caballos.

Además en el Hipódromo de las Americas existe una zona denominada de caballerizas, donde estan 1,800 caballos que son atendidos por 850 empleados no dependientes del hipódromo y que son caballerangos, paseadores, poniadores, galopadores, encargados de cuadra y veladores; además prestan sus servicios 40 herreros, 20 veterinarios y un número no determinado de Jokeys.

(47) Datos obtenidos del informe de actividades del Departamento de Juegos y Sorteos de la Secretaría de Gobernación, correspondiente al año de 1982.

(48) Dato proporcionado por el Lic. Rafael Moreno Valle, funcionario de la Empresa Hipódromo de Agua Caliente, S. A.

Asimismo, son importantes las compras que se hacen a laboratorios farmaceuticos y a empresas que venden pasturas (49).

Por otro lado estan también las actividades de restaurantes donde se venden comidas y bebidas alcohólicas; el Hipódromo de las Americas otorgó por contrato esta actividad de restaurante a otra empresa filial a la empresa del hipódromo.

Así también, los permisionarios en actividades de suerte o habilidad, propician la compra-venta de bienes o servicios; se compran bienes muebles o inmuebles con el objeto de ser rifados por empresas o instituciones públicas o privadas con finalidades educativas o asistenciales. Y en las ferias regionales, donde se instalan palenques como un atractivo más, se incrementa el turismo por lo que hay movimientos económicos en restaurantes, hoteles y en transportes terrestres y aéreos.

Los ingresos que obtienen los organizadores de los eventos autorizados por la Secretaria de Gobernación en materia de juegos son importantes; tenemos por ejemplo que las 18 empresas de autofinanciamiento que existian en noviembre de 1982, operaban en ese entonces únicamente la venta de vehículos automotores, tomando como base el número de grupos que existian en esa epoca y que eran de 800, teniendo 100 integrantes cada grupo; tenemos 8,000 participantes en este sistema de ventas, haciendo un calculo actual entre el vehículo más barato (VW sedán sin equipo, cuota mensual de \$20,192.00) y el más caro (Ford Guayin Gran Marquis, cuota mensual de \$106,282.00), se debe pagar mensualmente por

(49) Datos proporcionados por el Presidente de la Asociación Nacional de Caballistas

la adquisición de un automóvil una cuota de \$63,237.00 como promedio, esto multiplicado por 8,000 participantes tenemos que las 18 empresas señaladas manejan una cantidad mínima de 50,589 millones de pesos mensualmente, de la que descuentan únicamente en gastos de administración que va según la empresa de un 7 a un 10%, por lo que haciendo un cálculo -- promedio de 8.5% este equivale a \$537,514.00 mensuales por grupos, dando por los 800 grupos un total de 4,300 millones de pesos.

Además hay que tomar en cuenta que estas empresas adquieren los vehículos por flotilla a las distribuidoras por lo que obtienen un precio de descuento en cada unidad.

Este sistema de ventas da acceso a la adquisición de -- bienes muebles o servicios turísticos a personas cuyos recursos son precarios, no obstante es inflacionario al gasto familiar ya que las cuotas mensuales de pago aumentan cada vez que aumentan el precio de los vehículos o demás bienes susceptibles a compra a través de este sistema de ventas, -- mismas que se pagan en un plazo aproximado de 4 años.

Tenemos también que por la celebración de juegos de -- suerte o habilidad, existen ingresos a favor del Gobierno -- Federal, ya sea por participaciones o impuestos; los primeros son fijados por la Secretaría de Gobernación en la explotación de hipódromos, galgódromos, libros foráneos, frontones y palenques. Y tenemos en vía de ejemplo que el Hipódromo de Agua Caliente, estimaba pagar a la Secretaría de -- Gobernación en el año de 1983 la cantidad de 365 millones -- de pesos y por pago de impuestos federales y estatales en -- este mismo período la cantidad de 1,200 millones de pesos. Es importante hacer mención que el Hipódromo de Agua Caliente es el segundo en importancia en la República; y que por

exigencias de su sindicato tiene personal contratado en un 300% más al requerido para la operación, además esta empresa paga a sus empleados de un 57% a un 400% más que cualquier empresa que este ubicada en el Estado de Baja California, razón por la cual su nomina es elevadisima y como ya se dijo esta fué de 1,700 millones de pesos en 1983 (50).

Por último tenemos que en México existen dos instituciones cuyo producto es canalizado a la asistencia pública. De acuerdo a los calendarios de sorteos de 1983, la Lotería Nacional tuvo una emisión de boletos por 39,188 millones de pesos, repartiendo en premios \$25'485'625,000.00 equivalentes al 65% del total de la emisión; quedando a favor de la asistencia pública y para gastos de administración de la propia Lotería Nacional la cantidad de \$13'715'800,000.00, esto sin tomarse en cuenta los premios que no fueron recogidos y los premios de boletos no vendidos que también pasan a formar parte de la asistencia pública. Además los premios que se entregaron a los agraciados causaron impuestos de acuerdo a la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

(50) Datos proporcionados por el Lic. Rafael Moreno Valle, funcionario de la Empresa Hipódromo de Agua Caliente, S. A.

C O N C L U S I O N E S

En el presente trabajo, tal vez cause cierta extrañeza el que en las conclusiones no se siga la misma metodología que se siguió en el desarrollo de los capítulos de esta tesis; -- esto se debe al objetivo de querer destacar la importancia -- que tienen los juegos y las actividades relacionadas a ellos, en una sociedad como la mexicana habiéndose llegado a los siguientes razonamientos de acuerdo a la trascendencia social, económica y jurídica que tienen.

PRIMERA.- Los juegos de suerte y habilidad, en la República Mexicana, representan importantes fuentes de trabajo, tal es el caso de la Lotería Nacional, Pronósticos Deportivos, de los Hipódromos, galgódromos, libros foráneos, frontones y palenques; además podemos incluir las actividades que realizan empresas comerciales que llevan a cabo sorteos como sistemas de venta o como promociones comerciales y hasta -- los sorteos que realizan instituciones educativas y asistenciales.

Estas actividades representan también ingresos importantes a favor del Estado y cumplen una función social cuyo objetivo principal es el de proveer a la sociedad de entretenimiento, recreación y diversión; además estas actividades representan para la sociedad una opción, y evitan conductas -- evasivas o disruptivas, desempeñando funciones útiles para la sociedad misma.

SEGUNDA.- En México por su desarrollo social, económico y político es definitivamente peligroso llegar a autorizar -- la operación de casinos por lo siguiente:

a) De acuerdo a nuestros antecedentes historicos-legislativos, en México estan prohibidas estas actividades desde principios de 1800.

b) La intromisión en estos negocios de la mafia internacional que los controla.

c) Tenemos en su gran mayoría a servidores públicos deshonrados que sexenio a sexenio se hacen multimillonarios sin explicación alguna.

d) Tenemos que no obstante los nacionales somos un pueblo eminentemente jugador, y que algunos líderes obreros, -- comerciantes y políticos, año con año van a E.E.U.U. a gastarse fortunas (en dolares) en las Vegas, es francamente imposible que estos jugadores gasten en México el dinero que "ganaron" aquí.

e) Si se hiciera caso a la propuesta que hizo el Sr. José Luis Mejias en el periódico Excelsior, en la columna "Los intocables", de que era conveniente abrir casinos en México, prohibiendo el acceso a éstas casas de juego a los nacionales; de acuerdo a esta propuesta se requiere del turismo extranjero y el de superar los atractivos de centros recreativos como las Vegas o Montecarlo a fin de estar en posibilidades de competir con ellos y motivar al turista extranjero a visitar México por la irresistible fascinación de sus casinos.

f) Tenemos que la económica mexicana esta muy deteriorada desde hace más de diez años y no se vislumbra que a corto o mediano plazo se resuelva esta situación; por lo que serían capitales transnacionales los que invirtieran en este tipo de negocios donde los empleados a niveles gerenciales serían extranjeros; dejando los empleos menores tales como de mese-

ros, mozos, recamareras, etc, a los mexicanos; tal y como - sucede actualmente en centros vacacionales como Acapulco, - Cancún, Las Hadas, etc., donde la gente del pueblo no mejora su situación socio-económica.

g) Tenemos que a pesar de que este tipo de negocios -- sea altamente redituable, estas utilidades no beneficiarían al pueblo, ya que podría suceder al igual que el petróleo, que no ha beneficiado a los mexicanos, no obstante se ha -- afirmado que "es y será la fuente de riqueza más importante para México" (51); y en 1982 se dijo .

"... Con base en los informes de Pemex, a crecido significativamente la participación de contratistas en la perforación terrestre y submarina lo cual estimaba una violación - al artículo 27, párrafo 6 de la Constitución que prohíbe el otorgamiento de concesiones y contratos en materia de explotación petrolera"

"... Señalar como causa de incremento indebido en los - gastos de Pemex, la renta de autotanques; ... tal renta favorece a un grupo de 17 personas a quienes Pemex da en exclusiva la distribución de sus productos..." (52)

h) Tenemos que como en México somos tan malos administradores, como lo demuestra Pemex, que no obstante se la ha llamado (53) "la columna vertebral de nuestra economía" ha fallado por su mala administración. En el dictamen de la sesión - de la Cámara de Diputados, sobre la Cuenta Pública del Gobierno Federal del año de 1981 (54) "se reconoció el déficit de - 327 mil millones de pesos arrojados por 27 organismos y empre

(51) Díaz Serrano, Jorge, Carta de fecha 23 de enero de 1984, que fue - enviada al Sr. José Pagés Llargo, Director de la Revista "Siempre" en respuesta al expresidente Luis Echeverría que criticó la política petrolera de López Portillo.

sas que se incluyen en el presupuesto, y que viene a representar el 44 por ciento del déficit total del sector público. A su vez, se destacó que, Pemex, Comisión Federal de Electricidad y Conasupo significaron por si mismos el 93 por ciento del déficit de los 27 organismos paraestatales aludidos (303 mil millones de pesos en conjunto) repartiéndose el déficit restante (24 mil millones) entre los otros 24 organismos "de poca importancia"; cada uno con pérdidas de unos mil millones".

Además de todo lo indicado tenemos que a pesar de ser un País rico en petróleo, al pueblo mexicano no se le ha beneficiado de la derrama económica de este producto, esto aunado a que los precios de los derivados del petróleo son cada día -- más caros para las clases económicamente débiles, ya que por ejemplo el gas se vende 13 veces más caro a quien lo requiere para prender una estufa que a un grupo de grandes empresas; - y el costo de la gasolina nova y el diesel, en el último aumento subieron un 25 y 58.3%, respectivamente; esto es inequitativo ya que en relación al aumento de la gasolina extra que - es consumida sólo por propietarios de vehículos de lujo, ésta solo subió en 17.14%. Por otro lado los consumidores extranjeros de nuestro petróleo lo obtienen a precio reducido; estos datos fueron obtenidos el 27 de octubre de 1983

-
- (52) Informes recabados en la minuta de la Sesión de la Cámara de Diputados del 23 de noviembre de 1982, - en la cual se debatió el dictamen sobre la Cuenta Pública del Gobierno Federal de 1981.
- (53) Afirmación hecha por el Diputado Astrolfo Vicencio Tovar, el 23 de noviembre de 1982, en la Sesión de la Cámara de Diputados.
- (54) Revista "La Nación". Organó del Partido Acción Nacional. Diciembre 15 de 1982. No. 1623. Pp. de la 8 a la 12.

Por todo lo señalado se considera que no es necesario correr el riesgo innecesario de probar que en México al - - igual que en otros países somos capaces para explotar casas de juegos; y es y será saludable para la sociedad mexicana el que sigan prohibiendo la operación de casinos en bien de la comunidad.

TERCERA.- La Ley Federal de Juegos y Sorteos y todas las Leyes vigentes anteriores a la Ley señalada, son cadú--cas, por lo que ya no resuelven la problemática actual que plantea el País en materia de juegos, cuyas actividades - - socio-económicas son considerablemente más amplias y complejas que las de principios de siglo; por lo que es necesario la promulgación de una nueva Ley de Juegos, que abroge a - todas las normas anteriores y que contemple muy especialmente lo siguiente:

a) Que señale en forma global los juegos de azar o suerte y los de habilidad o destreza, así como los concursos; - cuáles son prohibidos y cuáles son permitidos, de éstos cuáles requieren permiso para su realización y en cuáles se -- pueden cruzar apuestas, pudiendo ser la clasificación de -- los cuadros anexos.

Y en general la Secretaría de Gobernación, debe autorizar toda clase de concursos que pueden ser de habilidad en proesas físicas, en conocimientos científicos o en cualquier rama del saber, en belleza física, etc.; siempre que éstas actividades sean legal y socialmente permitidas y los pre--mios que se pretenden entregar tengan un valor mayor de 30 veces al salario mínimo diario en el Distrito Federal.

b) Señalar que el ejercicio de las atribuciones de la nueva Ley son competencia de la Secretaría de Gobernación, en protección del interés público y que corresponde a esta

Dependencia del Ejecutivo Federal, el autorizar; negar o revocar permisos o concesiones por razones de oportunidad técnicas o de interés público; reglamentar, vigilar y controlar los juegos de suerte y habilidad, con excepción de:

- La Lotería Nacional para la Asistencia Pública que se rige por su propio ordenamiento; debiendo la Secretaría de Gobernación supervisar sus actividades.

- Y no ejercer vigilancia en los sorteos que se realizan para designar que conscriptos deben incorporarse al activo del ejército y cuáles se quedan de reservas de acuerdo a la Ley del Servicio Militar; y los que realiza la Comisión Federal Electoral para integrar las Comisiones Locales Electorales y los Comités Distritales Electorales, de acuerdo a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales y su Reglamento. Ya que el objeto de éstos sorteos es el de fijar obligaciones a los particulares a diferencia de los demás sorteos, no otorgan ninguna clase de derechos o premios susceptibles de valorarse en efectivo.

Además se debe señalar que es facultad discrecional de la Secretaría de Gobernación el otorgar concesiones para el cruce de apuestas en los eventos señalados en el cuadro de juegos de habilidad o destreza, permitidos; siempre que ello no desvirtúe la finalidad esencial de entretenimiento y diversión propias del espectáculo y en general cuando estas actividades se encausen a aspectos positivos y no exista por su realización ningún influjo nocivo en el bienestar colectivo.

c) La Secretaría de Gobernación debe tener facultades para exigir a los solicitantes de permisos o concesiones de los eventos que regularía esta Ley, las garantías que esti-

me necesarias para la debida proteccion de los intereses -- del público participante.

Además no se deberá autorizar ningún permiso o conce-- sión a aquellas personas que registren antecedentes penales por delitos patrimoniales.

La Secretaria de Gobernación asimismo deberá tener un registro de empresarios, organizadores de palenques a fin - de imponer sanciones a los que violen la Ley o los permisos que se concedan.

d) El Poder Ejecutivo Federal debe expedir tantos re-- glamentos como se requieran para la estricta aplicacion de - la Ley. Se requieren en libros foráneos, en carreras pare-- jeras, en peleas de gallos, en sorteos, en sistemas de co-- mercialización y para especificar cual es la función de los interventores, donde se podría señalar como obligación del intenventor el presentan fianza ante la Secretaria de Gober-- nación, esto con el fin de evitar actos deshonestos; tam--- bién se podrían contemplar estímulos y recompensas a favor de los interventores por su buena actuación cuando así lo - ameriten.

Además se requieren actualizar los reglamentos que - - existen en frontones, carreras de caballos y de galgos.

e) Que la Secretaria de Gobernación esté facultada pa-- ra fijar derechos de acuerdo a tarifas, por la expedición - de permisos en materia de juegos asimismo que este' faculta-- da para fijar que participaciones corresponden al Gobierno Federal por la explotación de las operaciones que se conce-- sionan por esta Dependencia.

Además se debe señalar en esta nueva ley, que los premios no reclamados en los sorteos, así como los boletos no vendidos forman parte del patrimonio del Gobierno Federal.

Indicando que estos derechos, participaciones, premios no reclamados, boletos no vendidos en sorteos, unidades deportivas afectas al derecho de reversión y los bienes de decomisos administrativos, serían destinados a los consejos tutelares que dependen de la Secretaría de Gobernación y para los fines políticos que persigue esta Dependencia.

Es importante que la Secretaría de Gobernación ya no siga reteniendo ni disponiendo en forma directa de los bienes indicados en el párrafo precedente.

f) Las unidades deportivas a la expiración del plazo de la concesión para su operación estarían sujetas al llamado derecho de reversión.

g) Facultar a la Secretaría de Gobernación para que pueda suspender y practicar decomisos administrativos en aquellos eventos que se pretendan llevar a cabo sin autorización de esa Dependencia.

h) Las sanciones penales y administrativas que señala la Ley Federal de Juegos y Sorteos de 1947, son las mismas que señaló la Ley Federal de Emergencia Sobre Juegos y Apuestas del 9 de septiembre de 1942; indicándose sanciones económicas de \$500.00 a \$10,000.00, de \$100.00 a \$5,000.00, y de \$100.00 a \$10,000.00; y de las sanciones de la privación de la libertad hasta por 3 años; como ya se ha dicho estas sanciones son caducas por lo que es conveniente actualizarlas.

En 1942 (55), el salario mínimo diario promedio en el -

Distrito Federal era de \$1.58 y actualmente en 1984 es de -- \$680.00, o sea 430.37 veces más que en 1942.

Aumentando el valor de las sanciones económicas de acuerdo al salario mínimo de 1942, que:

De \$100.00, eran 63.29 veces el salario mínimo.

De \$500.00, eran 316.46 veces el salario mínimo.

De \$10,000.00, eran 6,329.11 veces el salario mínimo.

Por lo que en 1984 las sanciones deberían de ser:

De 63.29 veces el salario mínimo actual son \$43,037.20

De 316.46 veces el salario mínimo actual son \$215,192.80

De 6,329.11 veces el salario mínimo actual son \$4'303,794.80

El valor adquisitivo de la moneda día con día se va devaluando en forma alarmante por lo que sería imprescindible aplicar sanciones económicas de acuerdo al salario mínimo en el Distrito Federal, pudiendo ser de 63 a 6,330 veces el salario mínimo en el Distrito Federal.

Por otro lado también sería conveniente aplicar sanciones en lo que respecta a la privación de la libertad más rigurosa a las de 1942; y duplicar las sanciones administrativas y penales en caso de reincidencia.

CUARTA.- De promulgarse una nueva Ley en materia de juegos se requeriría modificar el artículo 27o. fracción XXI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para que dar como sigue:

Autorizar; negar o revocar por razones de oportunidad -- técnica o de interés público; reglamentar, vigilar y contro--

lar los juegos de azar y habilidad, en los términos de las -
leyes relativas.

Además sería conveniente modificar el reglamento inte--
rior de la Secretaría de Gobernación; para crear una Direc--
ción General de Juegos, ya que es ilógico que actualmente --
exista un Departamento a través del cual se pretenden contro
lar los juegos que se realizan en toda la República, eventos
que representan fuertes ingresos a favor del Gobierno Fede--
ral.

QUINTA.- Que en aquellas licencias que expida la Secre--
taría de Gobernación a las cuales se les de el tratamiento -
de concesión, no se cobren impuestos estatales o municipales
ya que de acuerdo al artículo 73o. fracción XXXIX de la Cons--
titución señala que es facultad del Congreso de la Unión el
legislar para establecer contribuciones sobre servicios pú--
blicos concesionados.

Por otro lado sería correcto que se actualizaran las --
bases impositivas que señala la Ley del Impuesto Sobre la --
Renta ya que por la obtención de premios en rifas o loterías
son las mismas a las del año de 1947; en premios mayores de
\$500.01 y menores de \$5,000.00 se gravan con el 8% y premios
mayores de \$5,000.01 en adelante se gravan con el 15%.

En el año de 1947, el sueldo mínimo en el Distrito Fede--
ral era (56) de \$3.37; por lo que \$500.00 equivalían a - - -
147.49 veces el salario mínimo en esa época y \$5,000.00 - -

(55) Datos proporcionados por el Centro de Documenta--
ción y Biblioteca de la Comisión Nacional de Sala--
rios Mínimos

(56) Dato proporcionado en el Centro de Documentación
y Biblioteca de la Comisión Nacional de Salarios
Mínimos

equivalían a 1,474.92 veces el salario mínimo de 1947. Y en el presente año \$500.00 no representan siquiera el actual salario mínimo para el Distrito Federal que es de \$680.00 -- diarios; ahora bien \$5,000.00 en 1984 representan 7.35 veces el salario mínimo vigente.

Como se aprecia no hay equidad en los impuestos que se cobraban en el año de 1947 y los que se cobran en 1984.

Sería conveniente que la Ley del Impuesto Sobre la Renta contemplara como una actividad específica el captar apuestas y no darles a los causantes personas físicas o morales -- un tratamiento genérico como actualmente, ya que éstas actividades son muy especiales tan es así que requieren de un -- permiso federal para su explotación.

Además sería conveniente que las leyes impositivas locales exceptuaran de impuestos a los organizadores de sorteos, ya sean instituciones educativas o asistenciales por los objetivos que persiguen y a las empresas comerciales ya que -- estas sólo obsequian boletos para participar en rifas de promociones comerciales.

SEXTA.- El Decreto que creó a Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública, como ya se dijo es un Decreto inconstitucional por lo que ésta institución es un organismo -- de hecho y no existe ningún fundamento jurídico para justificar su existencia; no obstante de acuerdo a nuestro sistema de control de la Constitución, este Decreto no puede ser declarado inconstitucional o nulo, a diferencia de Suiza o de los Estados Unidos (57), ya que éstos países si una Ley o --

(57) Noriega, Alfonso, Lecciones de Amparo. Editorial -- Porrúa, S. A., Primera Edición, México 1975. Pp. de la 33 y siguientes.

un acto de autoridad son impugnados por existir contradicción con el texto de la Constitución, éstos deben ser declarados - inconstitucionales sin que pueda hacerse valer ningún motivo ya que ante todo debe prevalecer el texto de la Ley fundamental. En México el juicio de amparo es el sistema de defensa de la Constitución, sin embargo no es un sistema de defensa - total ya que el artículo 103 Constitucional señala que el juicio de amparo podrá resolver controversias que se susciten:

" I Por leyes o actos de la autoridad que violen las -- garantías individuales;

" II Por leyes o actos de la autoridad federal que vulnere[n] o restrinjan la soberanía de los Estados, y

" III Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal".

Por lo que nuestro juicio de amparo está limitado a los casos consignados expresamente; o sean, a la violación de garantías individuales y a la invasión de soberanías; además - este control constitucional se ejercita por vía de acción, - ya que el juicio de amparo siempre se inicia a instancia de parte agraviada.

Por lo que el Decreto que creó a Pronósticos Deportivos no puede declararse inconstitucional ni tampoco puede anularse a menos que se modifiquen los artículos 103o. y 107o. de la Constitución, señalando que cuando el Ejecutivo Federal - expida Decreto inconstitucionales, éstos podrán ser declarados inconstitucionales, quedando totalmente anulado el Decreto, lisa y llanamente para todos los efectos. Esta Declaración de inconstitucionalidad la debería de hacer la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando un Decreto sea contrario a los principios de justicia y de libertad, o exista una intervención legislativa o jurisdiccional de parte del ejecutivo.

Lo anterior sería conveniente ya que el Poder Ejecutivo está obligado a actuar dentro de los límites de su competencia fijada por la propia Constitución, y no se siga incurriendo en el vicio de incompetencia o desviación del poder.

Otra forma de solución podría ser que el Congreso de la Unión creara una nueva ley donde legitimara la existencia de Pronósticos Deportivos, abrogando el Decreto de su creación.

SEPTIMA.- El reglamento interno de la Lotería Nacional, en su artículo 12o. indica que debe existir un fondo de reserva para garantizar el pago de los premios, señalando que éste fondo no podrá ser inferior a \$500,000.00; y toda vez que esta cantidad fue fijada en el año de 1940, ya no garantiza su objetivo por lo que debe ser actualizada cada seis meses, de acuerdo a los premios que otorga esta Institución.

Por otro lado los artículos 9 y 11, de este Reglamento hablan de que el importe de los premios no cobrados y que --hubieran prescrito y los billetes no vendidos que obtengan --premios o reintegros se aplicarán a las utilidades de la misma Lotería Nacional. Sin embargo estos artículos no se apoyan en la Ley Sobre la Lotería Nacional, y como la ley no --puede ser alterada ni modificada en su contenido, ya que los reglamentos tienen como límite el texto de la ley podemos --concluir que estos artículos son inconstitucionales, no obstante es sano y lógico el destino que se les da a los premios no cobrados por los agraciados y a los premios que recaen en boletos no vendidos; por lo que se recomendaría que se modificara la Ley Sobre la Lotería Nacional donde se contemplaran --los presupuestos anteriores.

OCTAVA.- El Reglamento del artículo 29o. bis de la Ley Federal de Protección al Consumidor, en su artículo 54, señala que al liquidarse un grupo que opere el sistema de comercialización de bienes muebles o turfsticos como se repartiría el saldo de las cuotas de aquellos participantes que se retiraron de este sistema de ventas antes de la obtención del bien que habían contratado; el Reglamento prevee lo siguiente:

"... el 25% podrá corresponder a la empresa administradora y el 75% como mínimo, se repartirá entre el número de cuotas mensuales totales pagadas puntualmente, con base en este cálculo se hará la distribución a quienes la hayan cubierto puntualmente".

En este artículo como ya se señaló existe una laguna, por que no regula el caso de que las devoluciones no sean recogidas por los beneficiarios.

Por lo anterior es conveniente adicionar el artículo - 29 Bis de la Ley Federal de Protección al Consumidor donde se indique que esas devoluciones que no se recogan por los beneficiarios cuando se liquide el grupo pasaran a formar parte del patrimonio de la Asistencia Social; de lo contrario se corre el riesgo que las empresas administradores de este sistema de ventas se queden con estos beneficios.

JUEGOS DE AZAR O SUERTE

JUEGOS

SE CONSIDERAN

OBSERVACIONES

De casino: ruleta, bacará, black jack, chemin de fer y demás semejantes; máquinas tragamonedas, redina, cadenas de dinero y las -- que a juicio de la Secretaría de Gobernación se deban prohibir por razones de interés social, económica o política.

PROHIBIDOS
(de azar)

Los organizadores obtienen ganancias indebidas, éstos eventos ejercen una influencia nociva en la moral, buenas costumbres, orden público, patrimonio y hábitos de trabajo de la población.

PERMITIDOS
(de suerte)

Lotería Nacional

A favor de la asistencia social y se organizan por organismos públicos.

No requiere permiso de la Secretaría de Gobernación, se regula por su propia Ley.

Pronósticos Deportivos.

Siempre que se regularice su existencia a través de una Ley.

Sorteos

Se organizan por particulares o dependencia oficial.

Se requiere permiso de la Secretaría de Gobernación, se realizan: como sistema de ventas, en promociones comerciales y a favor de instituciones educativas o asistenciales; aquellos en donde los premios sean mayores a 30 veces el salario mínimo diario en el Distrito Federal, queda a criterio de la Secretaría, de acuerdo a los fines que se persigan autorizar o negar éstos últimos.

JUEGOS DE AZAR O SUERTE

JUEGOS	SE CONSIDERAN	OBSERVACIONES
El dominó, los dados cuando sean utilizados como complemento para otro juego, ejemplo: Backgammon, parkase, serpientes y escaleras, el coyote, etc.; y los naipes.	De sala.	Estos eventos se pueden realizar siempre y cuando se lleven a cabo en casas habitación (no requieren permiso de ninguna autoridad), o en domicilios particulares de asociaciones civiles que sean clubes sociales (requieren permiso de la Secretaría de Gobernación), con la prohibición de que se crucen apuestas con el propósito de diversión o pasatiempo ocasional y que en ninguna forma se practiquen habitualmente y siempre que no se admitan en los mismos a personas que no tengan relación de familia o trato social cercano a los dueños o moradores o no sean miembros del club social.
Loterías de figuras	Tradicional	No requieren permiso de la Secretaría de Gobernación cuando los premios que se ofrezcan en cada evento sean en especie y menores a tres veces el salario mínimo diario en el Distrito Federal. Estos eventos deben ser autorizados en forma local.

JUEGOS DE HABILIDAD O DESTREZA

JUEGOS	SE CONSIDERAN	OBSERVACIONES
PROHIBIDOS		
Peleas de perros.	Se consideran sanguinarias y distorsionadoras de la conducta animal y humana	En la naturaleza del perro no esta el atacar y matar a otro perro, esta conducta es adquirida por adiestramiento.
Máquinas electromecánicas		Propicián la vagancia.
PERMITIDOS		
Ajedrez, damas, y otros semejantes, tales como: - el cubo de rubí, matatenas, etc.; boliche, bolos, billar, gimnasia y esgrima.	De sala. Su triunfo depende de un mayor grado de inteligencia, habilidad, destreza o experiencia.	No requieren permiso de la Secretaría de Gobernación, a menos que se realicen concursos y se entreguen premios superiores a 30 veces el salario mínimo diario en el Distrito Federal.
El de pelota en todas sus formas o denominaciones y toda clase de deportes; - artes marciales y tiro al blanco.	Deportivos Ejercicio físico por lo común al aire libre, practicado individualmente o por equipos.	No requieren permiso de la Secretaría de Gobernación, a excepción de cuando se realicen concursos y los premios sean superiores a 30 veces el salario mínimo en el Distrito Federal. El Jai-Alai con cruce de apuestas requiere de una concesión expedida por esa Dependencia. En general esta prohibido el cruce de apuestas en estos eventos y quedaría a criterio de la Secretaría de Gobernación el autorizarlas siempre y cuando con ello no se desvirtue la finalidad esencial de entretenimiento y desenvolvimiento de las facultades físicas.
Carreras de personas, vehículos y animales	Recreacionales	Las carreras de personas y vehículos no requieren de permiso a menos que se realicen en concursos. Las carreras de animales con cruce de apuestas requieren de la expedición de una concesión para su explotación.

JUEGOS DE HABILIDAD O DESTREZA

JUEGOS	SE CONSIDERAN	OBSERVACIONES
	Tradicionales	
Peleas de gallos		En la naturaleza del gallo está el atacar y matar a otro gallo; estos eventos con o sin cruce de apuestas requieren permiso de la Secretaría de Gobernación.
Carreras parejeras de caballos.		En las carreras perejeras requieren permiso únicamente cuando se crucen apuestas.
Aros, canicas, tiro al blanco con postas, dados, etc.		No requieren permiso de la Secretaría de Gobernación cuando los premios que se ofrezcan en cada evento sean en especie e menores a 3 veces el salario mínimo diario en el Distrito Federal. Estos eventos deben ser autorizados en forma local

B I B L I O G R A F I A

Cámara de Diputados XLVI Legislatura del Congreso de la Unión. Derecho del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones.

Cámara de Diputados. Minuta de la Sesión del 23 de septiembre de 1982.

Diccionario Enciclopédico Quillet. Editorial Argentina Aristedes Quillet, S. A. Buenos Aires. 1973.

Douglas, Lloyd C. "The Rode" (El Manto Sagrado, Historia de la Tunica de Cristo). Editora Latino Americana, S. A. México, D.F. Edición 1956.

Escrache, Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. Editorial Manuel Porrúa, S. A. Primera Edición 1979.

Escrache, Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. Tomo I y III. Editorial -- Temis. Bogotá 1977.

Floris Margadant S., Guillermo. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. Quinta Edición. -- 1982. Editorial Esfinge, S. A.

Gitlitz, Peter. El Enigma de las Sociedades Secretas Editorial Libroexpres. Barcelona, España 1980.

Gómezjara, Francisco A. Sociología, Libro de Texto. Editorial Porrúa, S. A. México 1983. Undecima Edición.

Bloch, Herbert A. The Sociology of Gambling. The American Journal of Sociology. Volumen XVII. November 1951.

Loteria Nacional para la Asistencia Pública. Calendario de Sorteos del año de 1983.

Noriega, Alfonso. Lecciones de Amparo. Editorial Porrúa, S. A. Primera Edición. México 1975.

Pallares, Eduardo. Derecho Procesal Civil. Tomo I Editorial Porrúa, S. A. México 1981.

Real Academia Española. Diccionario de la Lengua -- Española. Décima Novena Edición. 1970. Editorial Espasa Calpe, S. A.

Riaza Morales, José María. S.I. Azar, Ley Milagro. - La Editorial Católica, S. A. Madrid 1964.

Romano, Salvatore Francesco. Historia de la Mafia. Editorial Alianza, Editorial, S. A. Madrid 1970.

Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomos I y II. Editorial Porrúa, S. A. México 1982.

LEGISLACION

DIARIOS OFICIALES

Constitución Política de los Estados Unidos -
Mexicanos

Código Penal vigente para el Distrito Federal

Código Fiscal de la Federación

Decreto del 10. de mayo de 1861

Decreto del 6 de diciembre de 1870

Decreto del 14 de septiembre de 1871

Decreto del 13 de enero de 1915

Decreto del 7 de julio de 1920

Decreto que modifica el Reglamento de Juegos
para el Distrito y Territorios Federales, D. -
O. F. el 24 de junio de 1936.

Decreto que modifica y adiciona la Ley Federal
de Emergencia sobre Juegos y Apuestas, D.O.F.
7 de julio de 1945.

Decreto que adiciona la fracción X del artículo
73 de la Constitución General de la República,
D.O.F. 29 de diciembre de 1947

Decreto por el que se crea la Comisión Nacional
de Carrera de Caballos y de Galgos, D.O.F. 20 -
de 1974.

Decreto por el que se creó el organismo Pronós-
ticos Deportivos para la Asistencia Pública, --
D.O.F. 24 de febrero de 1978.

Decreto que reforma y adiciona el Decreto cons-
titutivo de Pronósticos Deportivos para la Asis
tencia Pública, D.O.F. 15 de junio de 1979.

Decreto que adiciona la Ley Federal de Protec--
ción al Consumidor artículo 29 Bis, D.O.F. 7 de
enero de 1982

Ley del Servicio Militar, D.O.F. 11 de septiembre de 1940.

Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, D.O.F. 31 de mayo de 1941.

Ley Federal de Emergencia Sobre Juegos y Apuestas D.O.F. 11 de septiembre de 1942.

Ley Federal de Emergencia Sobre Juegos y Apuestas D.O.F. 6 de marzo de 1943

Ley Sobre la Lotería Nacional, D. O.F. 6 de marzo de 1943.

Ley Federal de Juegos y Sorteos, D.O.F. 31 de diciembre de 1947.

Ley Federal del Impuesto Sobre Loterías, Rifas, - Sorteos y Juegos permitidos, D.O.F. 31 de diciembre de 1947.

Ley del Ahorro Nacional, D.O.F. 30 de diciembre - de 1950.

Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, D.O.F. 24 de abril de - 1972.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, D.O.F. 29 de diciembre de 1976.

Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, D.O.F. 30 de diciembre de 1977.

Ley Federal del Impuesto Sobre Loterías, Rifas, - Sorteos y Juegos Permitidos, D.O.F. 29 de diciembre de 1978.

Ley del Impuesto Sobre la Renta, D.O.F. 30 de diciembre de 1980.

Ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales, D.O.F. 31 de diciembre de 1981.

Ley General de Bienes Nacionales

Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, D.O.F. 30 de diciembre de 1982.

Ley de Ingresos de la Federación de 1984.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, D.O.F. 31 de diciembre de 1976.

Ley de Vías Generales de Comunicación.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1984, D.O.F. 29 de diciembre de 1983

Reglamento del Decreto del 14 de septiembre de 1871.

Reglamento de Juegos para el Distrito y Territorios Federales, D.O.F. 17 de junio de 1936.

Reglamento Interno de la Lotería Nacional, D.O.F. 13 de noviembre de 1940.

Reglamento de Policía para el Juego de Pelota en Frontón, D.O.F. 2 de agosto de 1944.

Reglamento de Juego de Pelota (Frontón), sin apuesta, D.O.F. 27 de diciembre de 1944.

Reglamento del Decreto de 28 de junio de 1945, - que modifica y adiciona la Ley Federal de Emergencia Sobre Juegos y Apuestas, D.O.F. 14 de septiembre de 1945.

Reglamento de Juegos para el Distrito y Territorio Federales, D.O.F. 13 de agosto de 1947.

Reglamento Nacional de Carreras de Caballos Pura Sangre, D.O.F. 19 de junio de 1964.

Reglamento Nacional de Carreras de Galgos, D.O.F. 25 de junio de 1976.

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, D.O.F. 6 de julio de 1977.

Reglamento del Consejo Directivo y del Director General de Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública, D.O.F. 25 de mayo de 1978.

Reglamento de Agentes de Pronósticos Deportivos - para la Asistencia Pública, D.O.F. 25 de mayo de 1978.

Reglamento de Funcionamiento de los Concursos Pro-
Gol de Pronósticos Deportivos para la Asistencia -
Pública, D.O.F. 25 de mayo de 1978.

Reglamento de los Organismos Electorales y Previ-
siones para la Ley de Organizaciones Políticas y -
Procesos Electorales, D.O.F. 25 de octubre de 1978.

Reglamento del Artículo 29 Bis de la Ley Federal -
de Protección al Consumidor, D.O.F. 7 de junio de
1982.

Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio
y Fomento Industrial.

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y
Crédito Público.

H E M E R O G R A F I A

Periódico Excelsior, 4 de enero de 1982. Columna
"Red Privada". Manuel Buendía.

Periódico Excelsior, 5 de enero de 1982. Columna
"Red Privada". Manuel Buendía.

Periódico Excelsior, 26 de mayo de 1982. Columa
"Red Privada". Manuel Buendía.

Periódico Excelsior, 26 de septiembre de 1983. Co-
lumna "Los Intocables". José Luis Mejías.

Periódico El Hidrocalido del Universal. 28 de --
marzo de 1983. Antonio Oliva.

Revista Francesa Jene de Casino. Andre Neurrisse.
PUF.

Revista La Nación. Organo del Partido Acción Na-
cional. Diciembre 15 de 1982. Número 1623.

Revista Siempre. 10. de febrero de 1984. Número
1597.