



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS  
PROFESIONALES ACATLÁN

Alumna de la Carrera de Derecho:

PELLICER TORRES PAULA GABRIELA

Tesis:

"EL REGIMEN FISCAL DE LA LOTERIA NACIONAL  
PARA LA ASISTENCIA PUBLICA"

Asesora: LIC. MA. EUGENIA PEREDO GARCIAVILLALOBOS



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Acatlán, Edo. de México

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

1996



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

A MI ESPOSO, LUIS ALBERTO  
CASARRUBIAS AMARAL, PARA QUIEN  
NO EXISTEN LOS IMPOSIBLES NI LOS  
OBSTACULOS, SOLO LOS RETOS.

TE ADORO LUIS ALBERTO  
Y ADMIRO TU CORAJE Y TU TALENTO.

A MI HIJO SANTIAGO ALBERTO,  
DE QUIEN HE APRENDIDO A MIRAR  
EL MUNDO CON "OJOS NUEVOS".

A ALICE, DOROTHY,  
WENDY Y KLARA, POR QUE YO  
TAMBIEN ESTOY BUSCANDO  
"EL CAMINO A CASA".

A MI PADRE, EL LICENCIADO  
ANTONIO PELLICER BERMEO, QUIEN  
CON SU EJEMPLO DE HONESTIDAD,  
RECTITUD Y DEVOCION AL DERECHO,  
ME ENSENO A AMAR EL ESTUDIO Y  
A ESTA NOBLE PROFESION QUE ES  
LA ABOGACIA.

A MI MADRE, LA SENORA MARIA  
DE LA PAZ TORRES ARAIZA, QUIEN CON  
SU TERNURA Y ETERNA ENTREGA ME HA  
ENSENADO A CREER.

A MI HERMANO, ANTONIO  
PELLICER TORRES, PARA QUIEN LA CONQUISTA DE  
LA LIBERTAD Y DE LA INDIVIDUALIDAD HA  
DEJADO DE SER UNA LUCHA DULCIAMARGA  
PARA CONVERTIRSE EN UNA REALIDAD  
PLENA DE HERMOSAS PROMESAS.

"¡QUE HORRIBLE EL MUNDO EN EL QUE  
CAIN ES LEGISLADOR, JUEZ Y GENDARME  
A LA VEZ!"

ILYA EHRENBURG.

EL ESTADO Y EL DERECHO SON  
EL BIEN COMUN, Y JAMAS PARA CONTRIBUIR  
AL ENVILECIMIENTO DEL HOMBRE.

**EL REGIMEN FINANCIERO DE LA  
LOTERIA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA  
PUBLICA**

**OBJETIVO**

DEMOSTRAR la inadecuada e inexacta aplicación del actual régimen fiscal de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, así como la no menos defectuosa conformación de la estructura administrativa y de la financiera de la misma, a través de la presentación de datos y hechos que manifiestan la ineficacia administrativa, las finanzas deficitarias y la malversación de fondos con fines que no corresponden a los esenciales o característicos de la mencionada institución.

## CAPITULADO

Introducción.

|  |    |
|--|----|
| I.- El Estado Mexicano.  | 1  |
| 1.1 Concepto y Fines.  | 1  |
| 1.2 Teoría de la División de Poderes.  | 7  |
| 1.3 La Administración Pública como instrumento del Poder Ejecutivo para el logro de sus Fines. | 10 |
| 1.3.1 Administración Pública Centralizada  | 11 |
| 1.3.2 Administración Pública Paraestatal.  | 14 |
| II.- La Lotería Nacional para la Asistencia Pública.   | 21 |
| 2.1 Reseña Histórica.  | 21 |
| 2.2 Bases Jurídicas de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.                         | 27 |
| 2.3 Objetivo de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.                                | 33 |
| 2.4 Estructura Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.                     | 37 |
| 2.5 Funciones de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.                               | 38 |
| III.- El Régimen Financiero de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.                 | 39 |
| 3.1 Origen de la Lotería Nacional como Organismo Descentralizado.                              | 39 |
| 3.2 Actividad Financiera de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.                    | 43 |
| 3.3 Mecanismos de Control Financiero a la Lotería Nacional para Asistencia Pública.            | 51 |
| IV.- Problemática Financiera de la Lotería Nacional.   | 56 |
| 4.1 Traslornos del Régimen Fiscal de la Lotería Nacional.                                      | 56 |
| 4.2 Ineficiencia Administrativa.   | 62 |
| 4.3 Déficit Financiero.  | 68 |
| 4.4 Malversación de fondos con fines no correspondientes a la Asistencia Pública.              | 72 |
| 4.5 Condición Jurídica del Vendedor de billetes.   | 76 |
| 4.6 Propuestas de Solución.  | 79 |

Conclusiones.

Bibliografía

# **INTRODUCCION**

## INTRODUCCION

La historia de las "ganancias" obtenidas a través del azar es tan antigua como la humanidad misma.

El hombre siempre ha gustado de entregarse con plena confianza y esperanza a la consecución de sus metas, anhelando encontrarse con el auxilio de la suerte.

No es de extrañarse, pues, el que a lo largo de los tiempos, la suerte o el azar se hayan integrado de tal forma a la evolución del hombre en sociedad, que la necesidad de incluirlos en un contexto jurídico, haya sido imperativa.

En nuestro país, como en muchos otros, el Estado, advirtiendo la trascendencia de los juegos o eventos de azar como parte esencial de la naturaleza del hombre, procuró la más adecuada inclusión de los mismos en diversos aspectos de las funciones y de los cometidos de la administración pública, siendo el más importante el apoyo económico brindado a las actividades a cargo del Ejecutivo Federal en el campo de la asistencia pública; para ello, se destinan los recursos obtenidos mediante la celebración de sorteos con premios en efectivo.

Tal ha sido el nobilísimo fin de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, constituida como la conocemos actualmente por Decreto Presidencial del General Adolfo de la Huerta, del 7 de agosto de 1920, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 20 de agosto del mismo año y establecida con fondos del Gobierno Federal con el nombre de Lotería Nacional para la Beneficencia Pública.

Fue en el año de 1940, el 14 de junio, cuando en el mismo Diario Oficial de la Federación fue publicado el Reglamento de la fracción IV del Artículo 10 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, antecedentes de la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que aunque no derogó el Decreto Fundatorio de 1920, confirmó a la institución como correlativa o complementaria de la entonces Secretaría de Asistencia Pública. Así, a partir de ese momento, la institución en cuestión se denominó Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

En el presente siglo, la Lotería Nacional ha venido realizando sus atribuciones acuciosamente; los resultados de su actuación han sido dignos de admirarse, aunque, desgraciadamente, en últimas fechas, y obedeciendo a las crisis política, económica y social que ya se han convertido en símbolos de nuestra época, el cumplimiento de metas de la

Lotería Nacional para la Asistencia Pública, se ha reducido considerablemente

Es preciso mencionar que la Lotería Nacional para la Asistencia Pública presenta un déficit financiero de dimensiones gigantescas. Ello redundará en una obstaculización en el cumplimiento de los fines de beneficencia o auxilio público, característicos de dicha institución.

El PROBLEMA de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, de no fácil solución, radica tanto en la aplicación defectuosa de su régimen fiscal, cuanto en la creación de su estructura administrativa, que en sí, en cuanto a Derecho, son buenos.

Mencionaremos así, que la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, constituida actualmente como un organismo descentralizado (entidad paraestatal) con personalidad jurídica y patrimonio propios, tiene la obligación de enterar al fisco, las utilidades o productos obtenidos como resultado de su gestión o actividad primordial. Asimismo, y como parte de la Administración Pública Federal, la Lotería Nacional para la Asistencia Pública recibe una porción del presupuesto de egresos federal para su sostenimiento y la consecución de fines propios.

Desgraciadamente, los ingresos que entrega la institución en cuestión al fisco son notoriamente desproporcionados frente a los porcentajes estipulados en la Ley y también son inferiores al equivalente de la porción de presupuesto de egresos percibida.

Los productos y utilidades entregados al fisco, por tradición se aumentan en un 5% cada año. Dicho excedente se destina a labores y campañas políticas del partido en el poder, evidentemente sin fundamento alguno. Del destino de dichos productos se encarga, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. También tal Secretaría se encarga de la definición y vigilancia de las reservas y de las garantías constituidas cada día de sorteo, por expendedores y bilateros ambulantes y las conformadas por la propia Lotería Nacional para asegurar el éxito financiero y la realidad de la repartición de premios entre el público ganador participante en cada evento de azar.

EL PROBLEMA de las garantías y reservas es que son guardadas en lugares indefinidos, desconocidos y a ciencia cierta, nunca se lleva un recuento exacto de su monto.

Conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los organismos descentralizados estarán controlados por el Ejecutivo Federal a través del sistema de sectorización mediante el cual cada organismo se agrupa, junto con otras entidades paraestatales, bajo la

dirección de una cabeza de sector que casi siempre será una Secretaría de Estado. De acuerdo con el Derecho, la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, ya no está inserta en sector alguno, sin embargo, maliciosamente, se sigue considerando a dicha entidad paraestatal como integrante del Sector Salud, bajo la supervisión de la Secretaría de Salud y, a su vez, bajo la supervisión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el sector que ésta coordina. Así, a través de la Junta Directiva de la Lotería Nacional, tales Secretarías, sin fundamento alguno, comparten el fruto de la gestión del organismo descentralizado en cuestión, y lo comprometen a rendirles cuentas de su actuación.

Además, hemos visto como en unos cuantos años se ha ampliado y reformado la tradicional forma de elaborar sorteos en la Lotería Nacional con la aparición de los juegos de azar al estilo de los "Lotto" estadounidenses, canadienses y europeos. Nos referimos a los ya tan conocidos "Ráscale a tu Suerte", en los que la Secretaría de Gobernación no sólo participa concediendo su autorización, necesaria conforme a la Ley, sino que se ha tomado la libertad de obligar la emisión de los billetes "Ráscale" para obtener beneficios propios, creándose así, los "Ráscale" de "El Pri", "El Tec", "La Ibero", la "Cruz Roja", contribuyendo al detrimento financiero de la Lotería Nacional quien de tales sorteos sólo recibe "agradecimientos".

El objetivo de esta tesis es demostrar la inadecuada e inexacta aplicación del actual régimen fiscal de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, así como la no menos defectuosa conformación de la estructura administrativa y de la financiera de la misma, a través de la presentación de datos y hechos que manifiesten la ineficacia administrativa, las finanzas deficitarias y la malversación de fondos con fines que no corresponden a los esenciales o característicos de la mencionada institución.

Apoyaré este trabajo con base en un capitulo cuyo esbozo se presenta a continuación:

En el primer capítulo denominado El Estado Mexicano ubicaré a la Lotería Nacional para la Asistencia Pública dentro de la Administración Pública. En el segundo capítulo haré breves menciónes y explicaciones de los antecedentes históricos y de las metas de la Lotería Nacional. En el tercer capítulo señalaré la estructura financiero-fiscal de la Lotería Nacional, y en el capítulo cuarto expondré la problemática financiera de dicha institución así como sus consecuencias, analizando las deficiencias que presenta a nivel fiscal y lo que ello implica en el buen desenvolvimiento económico y financiero de tal entidad. Finalmente, haré algunas propuestas de solución a dichos problemas.

## CAPITULO I

# CAPITULO I

## EL ESTADO MEXICANO

### 1.1 CONCEPTO Y FINES

El Estado es una entidad jurídico-política, es decir, es la sociedad civil política y jurídicamente organizada. Es un grupo de individuos unidos por una ideología, objetivos y características similares que les proporcionan una identidad, asentado en un territorio determinado, representado por un poder soberano, rector de la vida de la comunidad, vigilante de una sana y armónica convivencia de sus miembros y protector de los mismos.

El Estado es, pues, una estructura social cuya nota característica es, sin embargo, el PODER; EL PODER manifestado a través de la capacidad de decisión, facultad de mando, y potestad de acción, por un lado, y, por el otro, el poder físico coactivo por medio del que el Estado está en posibilidad de ejecutar sus decisiones de manera unilateral y aún a costa del desacuerdo u oposición de quien sea.

Coincidimos con Heller <sup>1</sup> al afirmar que el género próximo del Estado es la organización, es decir, la planeación y la programación de la cual el Estado se vale para encauzar su poder hacia el cumplimiento de fines u objetivos. El Estado, como tal, no tendría sentido de existir de no ser por los fines para los cuales se ha constituido.

---

<sup>1</sup> Cf. HELLER, Hermann  
Teoría del Estado  
Fondo de Cultura Económica  
México 1989 - Páginas 89,255 y 268

El Estado no es una unidad social simple. La soberanía ejercida por él sobre un territorio específico y reflejada en un poder de mando y ejecución sobre una población, le confieren características determinadas cuya trascendencia alcanza a los diversos órganos estatales de naturaleza política, económica o social.

Es menester considerar también que para realizar sus cometidos, el Estado debe apoyarse en el Derecho, en una estructura normativa, toda vez que, a final de cuentas, las actividades estatales son un conjunto de acciones humanas que requieren ser normadas para poder llevarse a cabo. Por ello se habla de un Estado de Derecho. Mas, debemos entender que el papel que el Derecho juega en el orden estatal NO es "totalitario". El Derecho asimila la realidad y a ella se ajusta para "trazar" la vía más adecuada de la que los órganos estatales se valdrán para la cabal consecución de metas a corto, mediano y largo plazos.

El Estado debe buscar, para subsistir, un equilibrio entre los elementos materiales y los sustanciales que lo componen. Entre los elementos materiales podemos considerar a los órganos estatales que en el mundo moderno y en un sistema como el nuestro son los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, a los que me referiré más adelante. Los elementos sustanciales son los principios de carácter político, jurídico, financiero, social, cultural, religioso, que rigen la vida del hombre en sociedad y determinan los fines a los que la estructura social se avocará.

En cuanto a los fines, habré de hablar de FINES INMEDIATOS, primero, que son aquéllos cuya esencia es la de satisfacer las necesidades básicas ---alimento, vivienda, trabajo--- de la población integrante del Estado. Encontramos también los FINES SUPERIORES que implican la resolución o subsistencia del Estado. Por último, advertimos la existencia del fin más importante, el "bien

común" o "bien público", según Jellinek, manifestado a través de declaraciones políticas sobre la seguridad, la libertad, la protección de los derechos del hombre, y, la justicia, entre otros.<sup>2</sup>

Los fines de un Estado varían de un lugar a otro y de una época a otra, con base en las demandas o requerimientos de aquellos a quienes dichos fines favorecerán.

En cuanto a una acertada definición de Estado, advertiremos que existen tantas como Estados hay en el mundo. Sin embargo, no está de más citar o mencionar algunos autores y algunas de sus consideraciones.

Hauriou convence a sus seguidores al afirmar que una justa definición de Estado resulta de la conjunción de las siguientes proposiciones: 1) El Estado es una cierta forma de organización adoptada por una nación ---identidad de sociedades--- o por lo menos, por las poblaciones que han arribado al estadio de parentesco espiritual nacional

2) La forma del Estado se reduce a una centralización política y jurídica; un Gobierno central se superpone a la multiplicidad de los poderes nacionales y un solo Derecho llega a sustituir a la multiplicidad de las costumbres nacionales; hay, pues, unidad de Gobierno y unidad de Derecho; 3) La centralización se realiza por la doble acción del poder del Estado y de la idea de Estado.

A tal estimación llegó Hauriou tras valorar el origen del Estado, a falta de evidencia histórica o antropológica, con las siguientes teorías:

---

<sup>2</sup> Cf. JELLINEK, Georg  
Teoría General del Estado  
Editorial Albatros, De Palma  
Buenos Aires 1989  
Página 187

a) La idea más antigua señala que es producto de la voluntad divina, es el símbolo de la pérdida de la inocencia, de la caída del Edén.

De los hebreos hasta Paine se manifiesta esta creencia, pasando por el Derecho Divino de los Reyes, concepción, ésta última, compartida por todos los pueblos de la antigüedad.

b) El Estado como vía o medio para conseguir un fin cuya connotación es tan diversa, como diversas son las sociedades en que se agrupan los hombres. Estas son teorías acuñadas por Maquiavelo y reforzadas, posteriormente, por Bodino, al crear sus conceptos inmortales sobre soberanía (Los Seis Libros de la República), según los cuales, en toda República estable debe existir algún individuo o algún grupo investido de la autoridad suprema (o soberana), estructurando, así un Estado que serviría para la consecución "perpetua y absoluta" del fin para el que la sociedad existe, y que generalmente es la obtención del poder de un individuo o individuo privilegiados.<sup>3</sup>

c) Se considera, también, al Estado como una creación humana derivada de un Contrato Social, al cual cada individuo ha dado su consentimiento. Con variaciones significativas, esta teoría ha sido sostenida por Hobbes, Locke y Rousseau.

d) También existen ideas de que la organización estatal tiene su origen en la conquista, la dominación y la coerción; esto es en la fuerza; así, el Estado está basado en la injusticia y por ello es esencialmente malo. Desde los primeros cristianos hasta Marx, los anarquistas, los pensadores del nacionalismo alemán, y otros, se expresa la tesis de que el Estado es el instrumento de un grupo o clase para superponerse a los otros.

---

<sup>3</sup> BODIN, Jean  
Cfr. HELLER, Hermann  
Op Cit  
Página 82

e) Por último, encontramos la hipótesis de que el Estado es una condición natural de la raza humana, que evoluciona casi como en organismo viviente según la concepción aristotélico-tomista. Aquí, igual que en las teorías Maquiavélicas, se concibe al Estado como un medio para conseguir un fin; sólo que el Estado Aristotélico tiende a la realización del hombre esencialmente bueno. El Estado satisfará todas sus necesidades materiales y, una vez satisfechas éstas, el hombre será capaz de satisfacer sus necesidades espirituales.

Repetimos que el Estado puede tener tantas definiciones como connotaciones se le atribuyen. Puede estudiarse desde un punto de vista sociológico, jurídico, económico y ético.

En la concepción sociológica incluimos a Georg Jellinek, a Hermann Heller y a Max Weber quienes coinciden en señalar al Estado como un conjunto de elementos de orden administrativo y social entre los que predomina el Poder.

Los juristas, entre quienes reconocemos a Immanuel Kant, Hans Kelsen y León Duguil, además de Jellinek, conciben como necesaria una simbiosis entre Estado y Derecho.

Los economistas, entre los que encontramos los puntos de vista de Marx, conciben al Estado como la perfección de un sistema social cuya infraestructura es la producción de bienes y servicios para la satisfacción de necesidades humanas básicas o materiales.

Por último, las concepciones éticas del Estado, entre las que están las de Aristóteles y Santo Tomás coinciden en afirmar que el fin último del Estado es el bienestar de la sociedad.

En fin, el Estado moderno aspira a ser una compleja conjunción de cada uno de estos puntos de vista; por ello se esfuerza en crear instrumentos que le auxilien en su cometido.

No está de más, sin embargo, mencionar que un Estado perfecto sería aquél conformado con base en una sólida estructura de Derecho, destinado a satisfacer las necesidades básicas de los individuos que lo integrarán.

## 1.2 TEORIA DE LA DIVISION DE PODERES

Ya anteriormente mencionamos que uno de los elementos integradores del Estado es el poder soberano, rector y vigilante de la vida en sociedad. Para conseguir sus objetivos, el poder soberano requiere de un instrumento valiosísimo: la Administración Pública.

El Poder soberano no se deposita, al menos en los Estados con formas de gobierno evolucionadas, en una sola institución o figura, buscando condiciones de equilibrio político que fortalezcan al Estado, sean eficientes en el cumplimiento de sus responsabilidades y se alejen de la amenaza del despotismo y el absolutismo limitando las facultades del Jefe de Gobierno.

La teoría moderna de la División de Poderes fue desarrollada por primera vez en Inglaterra, cuando Oliver Cromwell subrayó en el "Instrument of Government" (1653) la necesidad de contraponer a un Parlamento fuerte un Gobierno capaz de actuar. En este reparto del poder vela la mejor garantía para evitar los peligros tanto de la democracia pura, cuanto de la monarquía pura.

El más influyente teórico de la división de poderes fue Montesquieu. En vista de la amenaza de la degeneración del absolutismo de su tiempo (S. XVIII) en despotismo, planteó la pregunta de si no existía un medio organizativo apropiado para conjurar este peligro. Montesquieu vio tal medio en la división de poderes, que concebía sobre todo como freno de estos.

Según la Teoría de la División de Poderes de Montesquieu existen tres poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Estos poderes deben ser ejercidos por personas distintas, independientes, entre sí, de lo contrario, reina el despotismo.

El Poder Legislativo es el encargado de formular los preceptos normativos encargados de regular la convivencia armónica de los ciudadanos; el Poder Judicial ofrece el ejercicio de la facultad de vigilancia y coacción para el cumplimiento de tales disposiciones; y, el Poder Ejecutivo encabeza la política interior y la exterior del Estado, procura la exacta aplicación y observancia de las leyes a nivel administrativo, coordinando y orientando para tal efecto, todos los recursos y medios a su alcance.

Es precisamente el Ejecutivo quien para el cumplimiento de sus atribuciones se proyecta en la Administración Pública, "a través de la realización de actos jurídicos o materiales, ejecutados de acuerdo con el mandato legal, que produce transformaciones concretas en el mundo jurídico".<sup>4</sup>

Sería imposible el cumplimiento de los cometidos y atribuciones del Estado por un solo hombre, depositario del Supremo Poder Ejecutivo; es por ello que sus responsabilidades son delegadas en diversos entes o despachos encargados de su cabal cumplimiento. Tales entes o despachos conforman lo que conocemos como Administración Pública.

En cuanto a estas últimas ideas, conviene recordar a Thomas Hobbes, quien también se refirió al despotismo como vía de domar la guerra de intereses concurrentes (tal como consta en su monumental obra *El Leviatán*). Sin embargo, Locke concebía al despotismo como enemigo acérrimo de los derechos naturales del hombre. "El Leviatán soberano queda degradado hasta convertirse en mero servidor de los representantes de la propiedad, la soberanía queda abolida de hecho, y en su lugar se establece el principio de la división de poderes".<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> DELGADILLO GUERRERIZ, Luis Humberto  
Elementos de Derecho Administrativo Tomo I  
Editorial Limusa, Notiega Editores México 1989 Página 35

<sup>5</sup> HOBBS, Thomas Cf. MAYER, J.P.  
Trayectoria del Pensamiento político  
Fondo de Cultura Económica México 1990 Página 23

Era preciso que tanto el ejército cuanto la manifestación material de la política exterior estuviesen en manos de un Poder Ejecutivo, al que necesariamente siempre vigilaría el Parlamento, que más que tener a su cargo la realización de una justa legislación, impediría la ampliación innecesaria de facultades del Ejecutivo.

Ultimamente, se ha considerado que en la división de poderes se intenta dar preponderancia al Poder Ejecutivo para preservarlo o protegerlo de los sectores populares por los que el Poder Legislativo vela.

Pero, en un Estado Moderno, la división de poderes NO es sólo común, sino necesaria para la consecución exitosa de metas y para la realización de objetivos; y la preponderancia de un poder sobre otro es natural y obedece a la forma en que cada Estado ha decidido estructurar los elementos que le ayudarán a manejar el poder en pro de los intereses de la mayoría.

### 1.3 LA ADMINISTRACION PUBLICA COMO INSTRUMENTO DEL PODER EJECUTIVO PARA EL LOGRO DE SUS FINES

El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos señala que "la administración pública será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las Entidades Paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación". También están previstas las relaciones existentes entre dichos entes y entre los entes y el Ejecutivo Federal. Lo anterior coincide con lo señalado por el artículo 1o de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual nos indica, además, cómo se integran tanto la Administración Pública Centralizada cuanto la Administración Pública Paraestatal.

### 1.3.1 LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA

La Centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades y órganos de la Administración Pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución. Sus cuatro principales características son:

- a) Carecen de personalidad jurídica y patrimonio propios, pues son los mismos que los del Estado;
- b) Sus facultades son otorgadas por la Constitución y la Ley;
- c) Son creados mediante un proceso legislativo;
- d) Organización jerarquizada de la Administración.

Las dependencias que integran el sector central, conforme a lo prescrito por el artículo 1o de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y, hasta hace poco, la Procuraduría General de la República, que ya se ha separado, auxiliadas, por su parte, de consejeros técnicos y jurídicos y unidades varias de asesoría, apoyo y coordinación.

### LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

El titular del órgano conocido como Presidencia de la República es el Presidente de la República o Jefe del Ejecutivo quien realiza funciones administrativas al seguir la voluntad del legislador, y

funciones políticas al realizar su propia voluntad que realmente es aquélla del Estado a quien representa.

En sus funciones administrativas, el Presidente de la República tiene poderes de decisión, de mando, y aquellos poderes jerárquicos que la preservación de la unidad en la administración, demanda.

## **SECRETARIAS DE ESTADO**

El Poder Ejecutivo se auxilia tanto de Secretarías de Estado cuanto de Departamentos Administrativos, para el despacho de asuntos relacionados con la función administrativa.

Cada uno de dichos órganos administrativos tiene funciones y obligaciones claramente definidas y determinadas conforme a normas jurídicas para proporcionar a la resolución de cuestiones administrativas una especialización adecuada.

Al frente de las Secretarías de Estado, y en un sistema presidencial como el existente en nuestro país, encontramos a los Secretarios de Estado nombrados y removidos directa y libremente por el Presidente de la República (fracción II del Artículo 89 Constitucional).

## **EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL**

Tras la conversión de los departamentos administrativos de la Reforma Agraria y Turismo en Secretarías de Estado, el único que se mantuvo como tal fue el del Distrito Federal, a cuyo cargo se encuentra el gobierno de tal entidad, de acuerdo con el artículo 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Además, los Poderes de la Unión, con base en el artículo 122 Constitucional, tienen la función de gobernar el Distrito Federal; dicha función la ejercen a través del Jefe del Departamento, a quien el titular del Ejecutivo Federal tiene la libertad de nombrar y remover a voluntad, conforme a lo dispuesto por el artículo 1o de la Ley Orgánica del Distrito Federal.

En la Administración Pública Centralizada encontramos también órganos administrativos especiales, tales como el Gabinete y las Comisiones Intersecretariales, auxiliares en la actividad administrativa.

### 1.3.2 LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL

En cuanto a entidades paraestatales, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos nos remite a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que en su artículo 1o manifiesta que será ésta quien establezca las bases de organización de la Administración Pública Centralizada y de la Paraestatal. El mismo artículo 1o, en su último párrafo enuncia a las entidades paraestatales, siendo éstas: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, teniendo cada una entidades auxiliares que les facilitan el cumplimiento de sus cometidos.

Desafortunadamente, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), a pesar de enunciar o mencionar a las entidades paraestatales, no presenta definición alguna de las mismas.

La Administración Pública Paraestatal , surge como tal en las postrimerías del siglo XX con el fin de crear una serie de entidades, que aun cuando pertenecen al Estado, están dotadas de autonomía técnica, financiera, jurídica, y administrativa, con el fin de gozar de libertad de acción para realizar actividades estratégicas y/o prioritarias, procurando la más eficaz y pronta concreción de fines o cometidos de la Administración Pública.

La Administración Pública Paraestatal se desarrolla en forma paralela a la Administración Pública Centralizada. La diferencia entre ambas radica en que esta última es totalmente dependiente del Poder Ejecutivo Federal del que emana directamente, mientras que la primera está únicamente ligada en cuanto a cuestiones de control y supervisión, lo que implica que tiene un margen de actuación y decisión casi absoluto. Todo esto con el objetivo de cumplir con las metas que el interés público reclame.

En su libro Elementos de Derecho Administrativo, el Doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez sugiere que los elementos que son afines a todas las entidades integrantes de la Administración Pública Paraestatal son las siguientes:

"a) Están integradas por entidades independientes de la Administración Pública Centralizada.

"b) Las entidades tienen funciones específicas de interés público.

"c) Se crean por un instrumento legal ya sea del Ejecutivo o del Legislativo.

"d) Tienen un patrimonio propio.

"e) En términos generales, tienen personalidad jurídica diferente de la del Estado.

"f) Aunque no están sujetas a la jerarquía de la Administración Pública Centralizada, están sujetas al control del Ejecutivo".<sup>6</sup>

Sin embargo, el trayecto que recorrió la Administración Pública Paraestatal para llegar a estar constituida como en la actualidad no fue tan sencillo.

---

<sup>6</sup> DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto  
Op Cit  
Página 93

## ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

Estos entes nos interesan especialmente porque en ellos está incluida la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

Con base en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, "son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten".

El artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales nos remite a la descripción del objeto de los organismos descentralizados:

- I.- La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;<sup>7</sup>
- II.- La prestación de un servicio público social; o
- III.- La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Es menester, también que el instrumento de creación de un organismo descentralizado consigne: I.- La denominación del organismo;

- II.- El domicilio legal;
- III.- El objeto del organismo;
- IV.- Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio y para incrementarlo;

---

<sup>7</sup> Artículo 28 Constitucional: Las actividades estratégicas son las siguientes: correos, telégrafos, radiotelégrafos, y la comunicación vía satélite; petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radiactivos y generación de energía nuclear, electricidad y ferrocarriles.

Las actividades prioritarias son las tendientes a la satisfacción de intereses nacionales, acusando la Constitución la consabida falta de especificación de necesidades populares.

V.- La manera de integrar el órgano de gobierno y de designar al director general así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste;

VI.- Las facultades y obligaciones del órgano de gobierno señalando cuáles de dichas facultades son independientes e indelegables;

VII.- Las facultades y obligaciones del Director General, quien tendrá la representación legal del organismo;

VIII.- Sus órganos de vigilancia, así como sus facultades; y,

IX.- El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo;

X.- Forma y términos para su extinción o liquidación, disolución o fusión, para una mayor eficacia o cuando deje de cumplir sus fines o su objeto no funcione ---(opcional--- artículo 15 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales), que serán propuestas al Ejecutivo Federal por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión de la coordinadora de sector a la que el organismo pertenezca.

Tanto los órganos cuanto el patrimonio de los organismos descentralizados son temas de un apartado especial.

Algunos organismos descentralizados son: Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y, por supuesto, Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

## **EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL**

Con la redacción de los artículos 25 y 26 constitucionales que establecen la rectoría económica del Estado, la figura de las empresas de participación estatal cobró una nueva dimensión.

La idea era que dichas empresas fueran constituidas sin afanes de lucro y que en su capital y dirección participara mayor o

menormente el Estado. estas últimas empresas en la actualidad han desaparecido.

Las turbulencias económicas internacionales de trascendencia y consecuencias en el ámbito financiero nacional han hecho que las empresas de participación estatal se debiliten y tambaleen.

Ello es lamentable y peligroso, si consideramos que el objeto de su creación fue la atención de las áreas prioritarias tendentes a la satisfacción de intereses nacionales y las necesidades populares a que se refieren los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución.

El artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece como empresas de participación estatal mayoritaria: I.- Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

II.- Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones nacionales de seguros y fianzas.

La enajenación, disolución o liquidación de estas empresas será resuelta por el Jefe del Ejecutivo Federal, a propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa opinión de la coordinadora de sector. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la cabeza de sector correspondiente, determinará si una empresa de participación estatal sigue o no siendo necesaria para el país.

Algunas empresas de participación estatal mayoritaria son: Administradora Inmobiliaria S.A., Diesel Nacional, S.A. y Mexaro, S.A. de C.V.

"Los Fideicomisos Públicos son aquellos que el Gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos".

En los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada, de acuerdo con lo previsto por el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Algunos fideicomisos públicos actuales son: Fondo de Equipamiento Industrial (FONEI), Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART) y Fideicomiso de Bahía de Banderas, Nayarit.

## **SECTORIZACION**

El Jefe del Ejecutivo, para realizar los cometidos inherentes a su investidura recurre a la Administración Pública Centralizada y a la Paraestatal, pero ello aún no es suficiente, se requiere de cierta organización o coordinación. Para ello, bajo la dirección de una Secretaría de Estado o de un Departamento Administrativo, se agrupan las entidades paraestatales cuyo objetivo sea similar o afín al realizado por las cabezas del sector a integrar, de acuerdo con lo previsto por el artículo 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

## **DESCONCENTRACION**

Existen ciertas cuestiones o materias cuya naturaleza es específica y complicada, por ello requieren de una

atención especial y el ente administrativo al que incumben no consigue realizarlas hasta en el último detalle. Esa es la razón por la que son creados los órganos desconcentrados que gozan de cierta libertad técnica y administrativa pero están jerárquicamente supeditados al ente al que pertenecen. De esa forma pueden concretarse cabalmente las atribuciones administrativas que a cada uno corresponden.

La creación de los órganos desconcentrados generalmente está prevista en el reglamento interior del órgano centralizado o entidad paraestatal al que se relacionan. Solamente en casos delicados son creados por leyes y/o decretos.

Es necesario hacer notar que los órganos desconcentrados no son un conjunto de actividades de los órganos centralizados o de las entidades paraestatales delegadas en unidades o coordinaciones administrativas.

Los órganos desconcentrados y los entes a los que pertenecen son estructuras administrativas distintas entre sí, aunque estén ligados por una relación de dependencia, mediante la cual es coordinada la actividad común que realizan.

## **CAPITULO II**

### LA LOTERIA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PUBLICA

#### 2.1 RESEÑA HISTORICA

Fueron los conquistadores grandes apasionados de los juegos de azar, como buenos soldados que eran.

Es verdad que la conquista de México fue casi en su totalidad un fabuloso juego de azar, en el que la suerte, la causalidad y lo incierto parecían imponerse a cada instante a la férrea voluntad de mando de Cortés y a las ambiciones de poder y de riqueza.

Los antiguos mexicanos no ignoraban el azar como una manera de obtener fortuna, mas la sencillísima organización social y la división de castas y, por otro lado, la lucha por la vida que era tan ruda, por la falta de animales domésticos, el desconocimiento del uso de la rueda y la falta de hierro, propiciaron que no llegara a haber gran campo para dichos juegos.

El azar, entonces, tomó forma de mitos y leyendas, profecías y anuncios.

Sin embargo, al presentarse el, no tan feliz para todos, mestizaje, se incorporó a la mente colectiva esta tendencia y el nuevo mexicano resultó inclinado al fatalismo, afecto a lo imprevisto, despreocupado y aguardando siempre la mano benévola de la suerte.

En la Nueva España se jugaba mucho, pero sin reglamento alguno. Los juegos variaban según las clases sociales. Fue en la primera mitad del siglo XVIII cuando los gobernantes se encontraban realmente preocupados y deseosos de encontrar la

manera de que tal afición rindiese un jugoso producto para ayudar a los gastos públicos y al mismo tiempo disminuyese su actividad, que amenaza a otras productivas.

El Ilustrado monarca español Carlos III había abierto las puertas a la Lotería Italiana, ya establecida en Francia desde tiempos de Francisco I, considerando que era hora de que la península se pusiese a tono con los demás países europeos y que más valía un juego discreto, reglamentado y legal, que dejara en las arcas reales un tanto aprovechable, a que sin norma ni fin se apostase en las residencias de la nobleza, muchos de cuyos miembros habían adquirido sus títulos en los sorteos de mercedes y de privilegios que se hicieron en el tiempo de los Austrias.

Carlos III fundó la Lotería de España en el año 1767, y acordó establecer la Lotería de la Nueva España.

El 20 de diciembre de 1769 fue expedida la Real Orden al respecto, y fue hasta el año siguiente, el 19 de septiembre, cuando el Marqués de Croix expidió en la Metrópoli de la Nueva España un Bando por el cual quedó formal y definitivamente establecida la Lotería Real de la Nueva España o "Real Lotería General de la Nueva España" y la "Real Lotería Particular".

Se había decidido emitir cincuenta mil billetes con numeración progresiva, con valor de veinte pesos cada uno, dando así un fondo de un millón de pesos. Sin embargo, el éxito no fue el esperado.

El premio mayor era de cincuenta mil pesos y el Plan y Reglas para el establecimiento de la Lotería fue impreso en un panfleto por orden del Excelentísimo Virrey en la Imprenta del Superior Gobierno.

manera de que tal afición rindiese un jugoso producto para ayudar a los gastos públicos y al mismo tiempo disminuyese su actividad, que amenaza a otras productivas.

El ilustrado monarca español Carlos III había abierto las puertas a la Lotería Italiana, ya establecida en Francia desde tiempos de Francisco I, considerando que era hora de que la península se pusiese a tono con los demás países europeos y que más valía un juego discreto, reglamentado y legal, que dejara en las arcas reales un tanto aprovechable, a que sin norma ni fin se apostase en las residencias de la nobleza, muchos de cuyos miembros habían adquirido sus títulos en los sorteos de mercedes y de privilegios que se hicieron en el tiempo de los Austrias.

Carlos III fundó la Lotería de España en el año 1767, y acordó establecer la Lotería de la Nueva España.

El 20 de diciembre de 1769 fue expedida la Real Orden al respecto, y fue hasta el año siguiente, el 19 de septiembre, cuando el Marqués de Croix expidió en la Metrópoli de la Nueva España un Bando por el cual quedó formal y definitivamente establecida la Lotería Real de la Nueva España o "Real Lotería General de la Nueva España" y la "Real Lotería Particular".

Se había decidido emitir cincuenta mil billetes con numeración progresiva, con valor de veinte pesos cada uno, dando así un fondo de un millón de pesos. Sin embargo, el éxito no fue el esperado.

El premio mayor era de cincuenta mil pesos y el Plan y Reglas para el establecimiento de la Lotería fue impreso en un panfleto por orden del Excelentísimo Virrey en la Imprenta del Superior Gobierno.

En cuanto al sorteo, debía entenderse el de un millón de pesos, que se componía de cincuenta mil acciones numeradas progresivamente con valor de 20 pesos cada una, y, posteriormente, un fondo distinto ahora de cien mil pesos que habla de ser cubierto por mil acciones o introducciones de cien pesos cada una. Al primer sorteo denominóse Lotería General y al segundo Particular; aunque, las reglas de ambos fueron comunes en todo.

Desafortunadamente, la Lotería Particular no llegó a funcionar cotidianamente.

Por otro lado, el fin que su Majestad Carlos III se propuso al crear en la Nueva España, la Lotería, fue el de obtener una nueva fuente de ingresos aparte de reglamentar los juegos de suerte y envite. Con esta mira se determinó que del fondo formado con las acciones, un catorce por ciento quedaría a beneficio de la Real Hacienda deduciéndose de su monto los gastos de administración y sostenimiento de la Lotería.

En el fondo originalmente proyectado de un millón, arrojaba este porcentaje a favor de las cajas del monarca la alta suma de ciento cuarenta mil pesos.

El resto, ochocientos sesenta mil, se repartiría en los otros premios.

Carlos III consideraba con razón que este porcentaje era moderado si se comparaba con las rentas fabulosas que la Lotería daba a los erarios en Holanda, Inglaterra y Francia, en los cuales había un verdadero espíritu de saqueo.

Los resultados de cada sorteo eran eficazmente publicados en listas impresas por la prensa.

Un escribano o notario vigilaba el sorteo y la marcha de toda la lotería estaba bajo la responsabilidad de uno de los miembros de la Real Audiencia.

Cualquier persona tenía derecho a "tentar a la suerte", según lo mencionaba el Plan, ya que no había distinción de castas al momento de enfrentar al azar.

Otro punto que no podía descuidar el Plan, era el de la falsificación de billetes. Sello y contrasello en los billetes significaban una alta garantía de autenticidad. También, los billetes perdidos podían ser sustituidos por duplicados impresos "ad hoc", que también presentaban sello y contrasello y la señal de ser duplicados.

Es digno mencionar que fuera de la lotería, todo juego de azar era ignorado por las Leyes y Ordenanzas de Indias.

El primer sorteo fue fijado para llevarse a cabo el 2 de enero de 1771, sobre un fondo colectable de un millón de pesos; sin embargo, debido al alto costo del billete (veinte pesos) accesible únicamente para la clase que detentaba el poder que era minoritaria, sólo se reunió por venta de billetes la cantidad de \$84,000.00; posteriormente, hubo de postergarse el sorteo hasta el 13 de mayo del mismo año, fecha en que se realizó con el fondo mencionado.

Esta situación, empero, condujo a precisar la naturaleza y objetivos de la lotería con base en preceptos filosóficos vigentes en la época, puesto que para asegurar la comercialización del billete, se buscó interesar a las clases de bajo ingreso modificando el precio del billete y subdividiéndolo en fracciones equivalentes a un cuarto. Además se dispuso que del 14% destinado a gastos del giro, si existiera algún sobrante, éste fuera destinado a la asistencia pública.

Como toda institución que vio la luz en el periodo Colonial y que se identificaba con los intereses peninsulares, puesto que en realidad servía para multiplicar los ingresos del reino, la Real Lotería de la Nueva España desaparece al proclamarse México como nación Independiente; sólo que los apremios característicos de todo nuevo gobierno para cubrir sus gastos llevaron a las autoridades en turno a valerse de dicho recurso años más tarde, autorizando el establecimiento de la "Lotería de México" en 1831, a la que se dieron bases orgánicas y reglamentarias semejantes a las de la Real Lotería.

En 1843 se expidió una ley que puso, a partir del 6 de diciembre, la Lotería a cargo de la Academia de San Carlos para librar a ésta del enorme déficit que padecía.

En 1861 Don Benito Juárez dictó un decreto que estableció la "Lotería Nacional", determinando que fuera única en la República y que sus utilidades se aplicaran a las escuelas de Bellas Artes y Agricultura y en caso de que existiesen sobrantes, al Fondo de Beneficencia.

Un nuevo decreto de 1870 (6 de enero) sirvió como base para que proliferaran nuevas loterías, tales como la "Lotería de la Beneficencia" y la "Lotería del Ferrocarril" ya que dicho ordenamiento señalaba que éstas se autorizarían por el Ejecutivo Federal si sus productos se destinaban a causas de utilidad pública. Tal situación prevaleció hasta el periodo revolucionario en que se suprime la "Lotería Nacional" y desaparecieron las demás loterías que fueron autorizadas para fines específicos de beneficencia, por decreto expedido en Veracruz el 13 de enero de 1915 por Don Venustiano Carranza.

Nuevamente cobra vida la institución en el periodo de Don Adolfo de la Huerta, quien crea la "Lotería de la Beneficencia Pública" por Decreto de 7 de julio de 1920, dándose una nueva orientación orgánica por un nuevo Decreto de 7 de agosto del mismo año, que deroga al anterior. A partir de este momento se concede

carácter de Institución Oficial a la Lotería, haciéndola depender de la Secretaría de Hacienda y caucionando su manejo a un Consejo de Administración.

En marzo 16 de 1941, Don Manuel Avila Camacho dicta la "Ley sobre la Lotería Nacional" en la que se denomina a la institución como "Lotería Nacional para la Asistencia Pública", dependiente de la Secretaría de Asistencia Pública.

Actualmente, la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O.F. de 29 de diciembre de 1976, reformada los días 21 de febrero y 25 de mayo de 1992), es un Organismo Descentralizado que de acuerdo con los propósitos de coordinación institucional está adscrito al sector que corresponde de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

## 2.2 BASES JURIDICAS DE LA LOTERIA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PUBLICA

Como es sabido, la Lotería tiene una tradición de varios siglos en nuestro país, como recurso para el arbitrio de fondos con fines asistenciales. La actual institución se creó por Decreto Presidencial del General Adolfo de la Huerta, del 7 de agosto de 1920 y apareció en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto del mismo año, estableciéndose con fondos del Gobierno Federal con el nombre de Lotería Nacional para la Beneficencia Pública.

Se fijó como domicilio la Capital de la República y se le dio el carácter de institución oficial dependiente de la Secretaría de Hacienda, desde su inicio, en este siglo XX, se rigió por un Consejo de Administración compuesto por un presidente y cuatro vocales nombrados por la Secretaría de Hacienda en los primeros diez días de cada ejercicio fiscal.

En el artículo 5o del Decreto, se dispuso que la Lotería organizaría sorteos ordinarios y extraordinarios, los cuales serían precisados por su Consejo de Administración con el auxilio de la Secretaría de Hacienda; el pago de los premios debería ser cubierto por la Tesorería General de la Nación, a través de depósitos en la entonces Comisión Monetaria, a disposición del Consejo de Administración.

Desde los años veinte se estableció que el plazo para reclamar los premios, caducaría en un año, a contar a partir del día siguiente al de la fecha del sorteo.

Los gastos de la Lotería Nacional para la Beneficencia Pública, se hacían con cargo a las partidas que al efecto se señalaren en los presupuestos de egresos federales.

El artículo transitorio que abrogó al Decreto del 7 de julio del mismo año, que establecía una Lotería con la denominación de "Lotería de la Beneficencia Pública" que nunca funcionó.

El 14 de junio de 1940, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la fracción IV del Artículo 10 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que sin derogar el decreto fundatorio de 1920, conformó a la institución como correlativa y complementaria de la entonces Secretaría de Asistencia públicas, y es a partir de este momento que se denominó Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

Aquel Reglamento dispuso que la Lotería fuese administrada por un consejo integrado por cinco miembros, de los cuales, uno, tendría el carácter de Presidente nato, y recaería este nombramiento en el Secretario de Asistencia Pública ---actualmente Secretario de Salud---, otro miembro del Consejo sería un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito público, designado por su titular, tres miembros más a designarse directamente por el Presidente de la República, debiendo tener uno de estos, el carácter de Gerente General de la propia Lotería.

Este Reglamento llamado "De la Fracción IV", sentó en la práctica, las bases para la puesta en vigor, en 1940, del Reglamento Interno de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública y del funcionamiento interior de su Consejo de Administración, publicado en el Diario Oficial del día 13 de noviembre de dicho año. Este documento, que en buena medida, continúa vigente, señala diversas disposiciones generales del funcionamiento de Lotería Nacional, tales como los elementos que deben contener los billetes de lotería, forma de distribuirlos, obligación por parte de los tenedores de presentarlos y entregarlos materialmente para poder recibir su premio, las características del premio principal, el carácter de comisionistas mercantiles que tienen agentes y expendedores locales y foráneos de billetes, los propios billeteros y otros aspectos íntimamente relacionados con la institución.

Pero el punto primordial normativo de dicho reglamento es el que se refiere al funcionamiento y facultades de su consejo de administración, denominado, en últimas fechas, Junta Directiva.

Dentro de estas facultades sobresalla el poder crear los departamentos , oficinas y sucursales que resultaren necesarios para el cabal cumplimiento de los objetivos de la Lotería.

Más adelante, esto es el día 16 de marzo de 1943, en pleno período de suspensión de garantías, el Presidente de la República, General Manuel Avila Camacho, promulgó la Ley sobre la Lotería Nacional en la cual se concedió a ésta carácter de institución oficial federal (de ahí que se le considere, aunque, en ocasiones, no del todo acertadamente, "empresa de gobierno").

En esta importante Ley dictada, como se ha dicho, en plena vigencia del Decreto de Suspensión de Garantías Individuales, en sólo tres artículos, pues tal es su extensión, se estableció que los bienes y productos de la Lotería formen parte del patrimonio de la Asistencia Pública, y, el principio más contundente: no se podrá determinar contra ella Mandamiento de Ejecución o providencia de embargo, no se le podrá secuestrar sus bienes y productos y se dispuso que sus funcionarios y empleados sean considerados como personal de la Federación.

Esta Ley debe entenderse ratificada por el Congreso de la Unión en los términos del artículo 5o del Decreto que levanta la suspensión de Garantías y que fue publicado en el Diario Oficial de fecha 1o de octubre de 1945, al término de la conflagración mundial.

Cabe mencionar que en el año de 1985 se publicó la Ley Orgánica de la Lotería Nacional en el Diario Oficial de la Federación del 14 de enero (de dicho año); esta ley abroga a la anterior y obviamente a todas las demás disposiciones que opongan a

la misma y vino a resolver cateóricamente aspectos de la vida institucional con depurada técnica legislativa.

Esta Ley Orgánica dio origen a la puesta en vigor del nuevo Reglamento Interior de la Institución, publicado el 24 de julio de 1985, ambas disposiciones son las que actualmente rigen a la tan honorable Lotería Nacional.

Señalábamos líneas atrás, que la Lotería Nacional no ha tenido una misma definición, en cuanto al marco de la legislación se refiere, desde su fundación en la época moderna (1920).

Originalmente, esta institución dependió de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y posteriormente de la Secretaría de la Asistencia Pública, y después, la Ley de la Administración Pública Federal estableció que su vinculación jerárquica correspondiera al sector, cuya coordinación recala en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En fechas recientes, la Lotería Nacional para la Asistencia Pública ha dejado de "dependen" del sector al que se había integrado. La Ley Orgánica (de la Administración Pública Federal) la declara como Organismo Descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios y domicilio en la Ciudad de México, Distrito Federal.

Lejanos quedaron los tiempos de la Lotería Real de la Nueva España, mas no la esencia de esta benemérita institución que, en el devenir del tiempo, resulta ser lo mismo, con una u otra etiqueta legal.

Retomando los conceptos actuales, debemos referirnos a lo que la Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública implica. Dicha ley fue publicada el 14 de enero de 1985 en el Diario Oficial, para asegurar la definición legal que dicha institución tiene.

Esta ley recogió diversas disposiciones dispersas en los ordenamientos dictados por el Ejecutivo Federal, a los que nos hemos venido refiriendo. Otro de sus aspectos es aquél que establece las bases legales, para que su patrimonio ---en efectivo y en especie--- forme parte integrante de la institución, para coadyuvar a la prosecución de sus altos fines.

Establece también que el órgano máximo de gobierno será la Junta Directiva, señalando los cargos públicos de los funcionarios que la integren y en quien deberá recaer la Presidencia, así como la intervención de un comisario representante de la actual Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para efectos de vigilancia.

Una de las causas principales por las que la Lotería ha mantenido a lo largo de su vida institucional su buen nombre e impecable fama pública, de la que depende, en gran medida, el que el público en general deposite en ella su confianza, se fortalece cuando se incluye en la Ley Orgánica de ésta, la definición de la naturaleza jurídica de los billetes que emite, forma de pago de los premios y reintegros de cada sorteo, canales de venta y el del concepto de la propiedad de los billetes perteneciente a la Lotería Nacional, hasta en tanto estos no se enajenen a terceros, sin dejar ningún detalle fuera de previsión jurídica.

Esta Ley Orgánica, pasó por el trámite de toda ley de Congreso y abrogó a la Ley sobre la Lotería Nacional del 15 de enero de 1943 y a las demás disposiciones que se opusieran. Como resultado de su puesta en vigor, se derivaron de esta Ley Orgánica un nuevo Reglamento Interior que aprobó su Junta Directiva y que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de julio de 1985 y su fe de erratas publicada el 4 de septiembre del mismo año, las Bases Generales de Sorteos y Bases del Sorteo Zodiaco publicadas ambas el 21 de noviembre de 1985, y el 18 de septiembre de 1986, respectivamente.

En estos últimos documentos se estableció la reglamentación de los sorteos que lleva a cabo la Lotería para el cumplimiento de su objeto, buscando siempre la protección del público que la favorece al adquirir sus billetes y a la vez para acrecentar con más vigor la confianza del público.

Se reitera en este marco legal a que hemos hecho referencia, el precepto de que los expendedores no están subordinados a la Lotería como tampoco están los diversos canales de venta que establezcan los propios vendedores ambulantes, quienes continúan disfrutando de los beneficios establecidos en el Decreto por el que se incorpora al régimen obligatorio del Seguro Social a dichos billeteros, publicado el 10 de diciembre de 1974 en el Diario Oficial.

Al personal de la Lotería Nacional, el marco legal le define su carácter de empleado federal y establece que sus relaciones con la entidad se rigen por el Apartado B) del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por su Ley Reglamentaria.

## 2.3 OBJETIVO DE LA LOTERIA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PUBLICA

La Lotería Nacional para la Asistencia Pública tiene como objeto la obtención de recursos financieros para coadyuvar en la ejecución de los programas de asistencia pública señalados por el Ejecutivo Federal, mediante la programación, organización y realización de juegos de lotería, consistentes en la venta de billetes de lotería al público, que se sortean de acuerdo con el calendario propuesto por las autoridades correspondientes de dicho organismo, y dichos fondos los remitirá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual los aplicará o destinará a la beneficencia o asistencia pública.

Los fines benéficos y la búsqueda de transparencia que caracterizan a la Lotería Nacional para la Asistencia Pública han sido la clave para su longevidad. "Las esferas de la fortuna y las miles y miles de bolitas de la esperanza (cincuenta mil números en una esfera y seiscientos premios en una segunda esfera) conforman un escenario en caja de cristal donde cada movimiento, cada giro, todo, absolutamente todo, está expuesto a la mirada de quien quiera conocer el cómo de las vueltas de la fortuna".<sup>8</sup>

Ahora hay sin embargo, una pléyade de nuevos sorteos que últimamente han hecho su aparición en el "horizonte de la fortuna", de conformidad con bases aprobadas (Reglamentos) por la Junta Directiva y vigiladas por el siempre atento ojo de la Secretaría de Gobernación. Diremos que pertenecen a series de billetes emitidas periódicamente y con una producción programada de

---

<sup>8</sup> DE TANCOURT ORNELAS, Eduardo  
Mecánica de los Sorteos (artículo)  
Revista Interna de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública  
Patolli  
Año I, Número 1  
México, Distrito Federal  
Septiembre 1993  
Página 93

aproximadamente 25 millones de billetes, los cuales son emitidos en 100 lotes de 250,000 billetes, cubriendo cada sorteo una o dos etapas.

A grandes rasgos, la etapa primera de cada sorteo (y en ocasiones la única) comprende un juego en el que los billetes participantes tienen en la parte correspondiente al frente seis cantidades y/o figuras que aparecerán una vez raspada una capa de látex.

Si aparecen tres figuras, cantidades o leyendas iguales, se ganará el premio o el reintegro <sup>9</sup> indicado en el mismo billete. La segunda etapa del sorteo se entenderá iniciada cuando en el billete, una vez raspada la capa de látex, en lugar de las cantidades, leyendas y/o figuras que se señalan líneas atrás, aparece tres veces la palabra "Programa de T.V.", que remita al concurso perteneciente al sorteo de que se trate.

Tanto en la lotería tradicional cuanto en la instantánea, los premios menores a \$50.00 nuevos pesos podrán ser pagados por el vendedor del billete premiado, los demás serán pagados por la Lotería Nacional directamente o a través de distribuidores autorizados. Los impuestos que deriven del pago de premios serán pagados por la Lotería Nacional previamente hecho el descuento correspondiente a los premios a pagar.

El derecho al cobro de los premios obtenidos prescribirá al año, contando desde el día siguiente a aquél en que se declare celebrado el sorteo de la Lotería que el organismo descentralizado a que nos hemos referido, organice.

Es importante mencionar que la adquisición de un billete de lotería implica incondicionalmente la adhesión a las Bases

---

<sup>9</sup> Reintegro - pequeño premio tradicional de la Lotería consistente en el reembolso de la cantidad pagada por el billete afortunado. En los sorteos tradicionales corresponde a los billetes cuya última cifra (o últimas cifras) coincida con la del premio mayor.

Generales dictadas por la Junta Directiva de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública en materia de sorteos, y es a tal institución a la que corresponde resolver cualquier controversia que se suscite al respecto.

Volviendo al objetivo u objeto de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, referiremos que una duda constante entre el público ha sido el saber qué se hace con los ingresos obtenidos por dicha institución.

Los tiempos modernos en México se han caracterizado por la constante búsqueda de equilibrio político y social. Como acertadamente alguna vez dijo en su campaña presidencial el Licenciado José López Portillo, las instituciones estatales actuales tales como la Lotería Nacional para la Asistencia Pública existen para cumplir el noble cometido de lograr la "justicia social" más que la aseguración de una perenne dádiva social.

Los objetivos planteados por la Lotería Nacional para la Asistencia Pública apoyados por los planes que Secretarías como la de Educación o la de Salud han dado como resultado la generosa ampliación de recursos aplicados a el mejoramiento, o la creación de numerosos centros de salud, escuelas, guarderías, asilos, laboratorios y demás, ello sin contar que con la realización de tales obras, el campo de trabajo de los mexicanos y sus deseos de lograr una más digna calidad de vida, se hacen reales y palpables.

El artículo 2o de la Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública señala que una vez deducidos del monto de los premios, reintegros y gastos de administración así como el importe que se asigne para formar e incrementar las reservas y garantías a que se refiere dicha Ley, y los gravámenes respectivos, los recursos serán enterados a la Tesorería de la Federación para el cumplimiento de su destino específico, y, también a través de donativos especiales o aportaciones de recursos a título gratuito a diversas instituciones para la realización o refuerzo de obra social, de manera directa.

El programa de donativos de la Lotería Nacional es una realidad medible en cifras y porcentajes; proyecta no sólo la viabilidad de una intención sino asimismo la línea cualitativa y cuantitativamente ascendente de la misma, en el terreno de los hechos.

El presupuesto de donativos adicionales que se entregan paralelamente a los destinados a asistencia pública a través de la Tesorería de la Federación debe ser previamente autorizado por la Junta Directiva y el Comité de Vigilancia de la institución a que nos hemos referido.

Entre las instituciones beneficiadas destacan: Los Institutos Mexicano de Psiquiatría, de la Senectud, Nacional de Cancerología, Nacional de Nutrición, Nacional de Pediatría, Nacional de Neurocirugía y Neurología, Las Fundaciones Protectora de Niños con Cáncer, John Langdon Down, Mexicana de Reintegración Social, Comunidad Especial de Desarrollo e Integración, El Colegio de México, Facultad de Arquitectura de la UNAM, y otras.

## 2.4 ESTRUCTURA ORGANICA DE LA LOTERIA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PUBLICA

### 1.- Consejo de Administración y Junta Directiva

|  |  |
|--|--|
| Presidente   | Secretario de Hacienda y<br>Crédito Público                            |
| Vocal Consejero  | Gerente General (de la Lotería<br>Nacional)                            |
| Gerente  |  |
| Vocales  | Secretario de Hacienda y Crédito<br>Público                            |
| Tres vocales<br>nominados por<br>el C. Jefe del<br>Ejecutivo Federal |  |
| Secretario   | Secretario de Gobernación<br>Oficial Mayor (de la Lotería<br>Nacional) |

Cada elemento del Consejo de Administración tiene a su cargo sendas oficinas, direcciones y departamentos para el mejor desempeño de su actividad.

## 2.5 FUNCIONES DE LA LOTERIA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PUBLICA

El Consejo de Administración tiene como función primordial establecer y aprobar los objetivos, normas y políticas que regulen el funcionamiento de la institución; y la Gerencia General, por su parte, tiene a su cargo ejecutar los acuerdos y disposiciones provenientes del Consejo de Administración o Junta Directiva, dirigiendo todas las operaciones que se efectúan en la institución y, administrando los recursos humanos, materiales y financieros de acuerdo con las políticas fijadas por el Consejo de Administración y las normas y lineamientos que le señale el Ejecutivo Federal.

La Oficialía Mayor coordina y dirige la instrumentación y ejecución de los programas de apoyo; así como el desempeño de aquellas funciones que por su cargo le sean delegadas por el titular de la institución.

Los vocales nombrados por el C. Jefe del Ejecutivo Federal conformarán el Comité de Vigilancia de la Lotería Nacional y tendrán a su cargo la supervisión de todo lo referente a la obtención de recursos, administración y erogación de los mismos, así como el cumplimiento efectivo del objeto de la institución que nos ocupa.

## CAPITULO III

### CAPITULO III

## EL REGIMEN FINANCIERO DE LA LOTERIA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PUBLICA

### 3.1 ORIGEN DE LA LOTERIA NACIONAL COMO ORGANISMO DESCENTRALIZADO

Es a partir del 29 de diciembre de 1976 con la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el Diario Oficial de la Federación, cuando la Lotería Nacional para la Asistencia Pública queda constituida formal y materialmente como un órgano desconcentrado de la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia. Es decir, se trataba de un órgano dentro de otro, y aunque gozaba de cierta libertad técnica y administrativa, no se había escindido de la relación jerárquica que caracteriza a la Administración Pública Centralizada y que comienza a partir de la Presidencia de la República.

Sin embargo, en 1980, y con base en la gran demanda que en materia de beneficencia y asistencia públicas registraba la Lotería y ante la imposibilidad de darse abasto pronta y eficazmente, al tener que estar sujeta totalmente a la aprobación o la evaluación de la Secretaría a la que pertenecía, se decidió considerar a la Lotería Nacional dentro del novedosísimo rubro de las Entidades Paraestatales, particularmente en el renglón de los organismos descentralizados, separándose de la Administración Pública Centralizada y ahorrándose así el, en ocasiones engorroso, procedimiento de conseguir que la Secretaría de Salubridad y Asistencia admitiera las gestiones realizadas por la institución de referencia de acuerdo con su cometido. Como ya lo hemos mencionado antes, el transformarse en organismo descentralizado implicó que la Lotería Nacional tuviera una personalidad jurídica propia

y un patrimonio independiente del patrimonio que caracterizaba a los entes pertenecientes a la Administración Pública Centralizada.

Pero, al reestructurarse como organismo descentralizado, en 1980 se consideró adecuado incluir a la Lotería Nacional, de acuerdo con los lineamientos prescritos por el artículo 48 de la ya mencionada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), dentro de un sector administrativo, en este caso, el coordinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, puesto que sus actividades eran en cierta forma compatibles con las de dicha Secretaría, es decir, hacerse de los recursos materiales necesarios para satisfacer las demandas básicas del Estado y su población. La Lotería Nacional podía, por decirlo de alguna forma, "cooperar" junto con otros entes paraestatales y órganos desconcentrados y bajo la dirección de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el logro y desarrollo de una meta común: la reunión de elementos materiales que hicieran posible cubrir las demandas de la sociedad.

La Lotería Nacional para la Asistencia Pública, en fechas recientes, aproximadamente desde 1986, se ha separado casi por completo, del sector al que pertenecía. Tal separación, más de Derecho que de hecho, obedeció a las consideraciones de su Junta Directiva, puesto que la Lotería necesitaba de una mayor libertad, de una independencia tanto financiera cuanto de acción de la que no gozaba al estar bajo la tutela de una Secretaría de Estado, como cuando era un órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud, o dentro de un sector administrativo, que tal fue el caso que se presentó al ser organismo descentralizado, incluido, sin embargo, bajo la coordinación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el sector que ésta encabezaba y cuyos lineamientos en lo que respecta a cuestiones financieras tenía que seguir al pie de la letra, sin ninguna posibilidad de desarrollar planes o proyectos propios para realizar sus objetivos. Actualmente, en teoría, la relación que guarda la Lotería Nacional para la Asistencia Pública con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la de ser vigilada en cuanto a su actividad administrativo-financiera por esta última.

La Lotería Nacional para la Asistencia Pública, al dedicarse a realizar actividades que redunden en la promoción y concreción de fines benéficos, requiere de bienes y recursos propios que le permitan completar sus objetivos. Al disponer libremente de sus ingresos, dicho organismo descentralizado tiene la facultad de planear, coordinar y prever el resultado de su gestión.

Al tener que rendir cuentas a una cabeza de sector de manera que la relación fuera directa, o al depender de un órgano central que se considerara definitivamente como primer responsable del desempeño del cometido de la nobilísima institución a que nos referimos, la realización de actividades de asistencia y beneficencia públicas por parte de la Lotería Nacional tendría que ser supeditada hasta en el más nimio detalle a los lineamientos dictados por aquéllos, lo que entorpecería la brillante culminación de metas.

Vale la pena dejar en claro que la independencia de la Lotería Nacional en relación con los órganos centrales del Estado y las otras entidades paraestatales, no es total. Al considerarla independiente, queremos hacer notar que la entidad paraestatal que nos ocupa, está facultada para disponer libremente, aunque, por supuesto, de acuerdo con la Ley, de su patrimonio, y es capaz de acreditarse como una institución con naturaleza jurídica y posibilidad de ejercer derechos y responder de las obligaciones por sí contraladas.

Por otro lado, la responsabilidad de un ente administrativo como la Lotería Nacional para la Asistencia Pública que tiene a su cargo el apoyo de actividades estatales de carácter estratégico, prioritario y de asistencia social, debe basarse en la facultad de decidir y actuar por sí mismo, con la plena conciencia de la trascendencia de tales actos y con total seguridad de poder hacer frente al cometido y a las atribuciones correspondientes.

Al depender de forma directa de una Secretaría de Estado o de un Departamento Administrativo, las potestades a que se hace mención quedarían reducidas a las consideraciones y

deliberación del ente que fuera auténtico responsable de los actos de la institución bajo su "tutela". Es decir, la Lotería Nacional, como órgano desconcentrado, en materia de atribuciones, no sería sino una extensión del órgano central que la coordinara.

Sin embargo, bajo la figura de la descentralización, una institución tan especial como la que ahora nos ocupa podía gozar de la tan necesaria "autarquía" que le permitía alcanzar con mayor éxito sus fines.

### 3.2 ACTIVIDAD FINANCIERA DE LA LOTERIA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PUBLICA

La serie de actividades que conforman el cometido de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, aunque forman parte de la obligación fundamental del Estado de prestar auxilio y protección a los desvalidos y necesitados, presenta una peculiar característica en cuanto al patrimonio y demás recursos materiales de que se vale para llevar adelante su misión. La actividad financiera de la Lotería Nacional, al ser "sui generis" reviste especial trascendencia en cuanto a la manera de establecer las relaciones entre dicha institución y el resto del Estado y entre el ente administrativo en cuestión y el grueso de la población mexicana.

El órgano de gobierno de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, denominado Junta Directiva, entrega a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sus anteproyectos de ingresos y egresos principales, para que dicha dependencia pueda incluirlos en su cálculo de ingresos y egresos que formará parte del Presupuesto anual que la Federación elabora con base en la Constitución y demás leyes además del Plan Nacional de Desarrollo.

Con base en la elaboración de estos anteproyectos, es posible considerar, además de los ingresos y egresos principales para sostener y apoyar a la Lotería Nacional, tanto los subsidios cuanto las transferencias, con base en los lineamientos y especificaciones que la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público establezca, que se destinarán a fomentar el buen desarrollo de los fines del organismo descentralizado que nos atañe.

Dichos subsidios son aquellos medios de ayuda directos o indirectos y constantes, que consisten en la prestación de servicios, la entrega de bienes para ingresar al activo fijo integrado por muebles e inmuebles, así como dinero en efectivo y la prestación de facilidades para enterar las contribuciones y los productos, que el

Estado procura a los entes paraestatales que pertenecen a la Administración Pública Federal. Es importante para el Estado procurar especial atención a este aspecto en vista de que al entregar u ofrecer subsidios a los entes de la Administración Pública, libera a estos de una parte de la carga que implica el sostenimiento de la infraestructura requerida para cumplir con sus propósitos. Si consideramos a los subsidios como esa pequeña ayuda o aportación económica que el Estado en sí, por conducto de Hacienda, entrega a la Lotería Nacional para conformar un "fondo" que auxilie a dicha institución para sostenerse, si es posible hablar de subsidios como tales, entregados a la Administración Pública Paraestatal aunque dichos mecanismos no sean del todo aplicables en la Administración Pública Centralizada.

Por su parte, las transferencias implican trasladar de un capítulo de la economía a otro, bienes, servicios, y, en ocasiones dinero en efectivo, por decisión estatal, sin la provisión correspondiente de bienes y servicios por parte del receptor. Es decir, "son pagos por los que no se presta a cambio ningún servicio económico directo".<sup>10</sup> En lo que a ello respecta, es pertinente aclarar que "capítulo de la economía" es cada una de las etapas de la actividad económica, es decir: planeación, producción, industrialización, comercialización y distribución de bienes y prestación de servicios, en las que se involucran tanto la actividad estatal cuanto la particular, siendo uno o el otro, o ambos, los beneficiados, y estando a cargo de uno, de otro o de ambos, la realización de la actividad económica. En este orden de ideas, y dependiendo del punto de vista del prestador de servicios o de quien integra bienes a la actividad económica, las transferencias se considerarán como un ingreso o como un egreso.

Entre las transferencias más importantes que pueden mencionarse está la prestación garantizada de servicios médicos que

---

<sup>10</sup> Cfr. FISCHER, Stanley, DORNBUSCH, Rudiger et al  
Economía  
Mc Graw Hill Interamericana  
2a Edición  
México, D.F.  
Marzo de 1993  
Página 75

la Administración Pública Federal, por conducto de la Secretaría de Salud, se obliga a prestar a los vendedores de billetes de lotería, no obstante que la relación existente entre ellos y la Lotería Nacional reviste las características de una comisión mercantil, entendiéndose ésta como el pago porcentual que al vendedor de billetes entrega la Lotería Nacional en razón de la cantidad que de aquellos se venda.

Como habremos de explicar más adelante, la Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública fija una garantía a los vendedores de billetes de Lotería mediante la cual se comprometen a vender el número de billetes que se les entrega para ser comercializados y con base en la venta se les paga una retribución a título de comisión mercantil. El pago de la comisión mercantil a los vendedores de billetes a cargo de la Lotería Nacional supondría el eximirlos del deber de cubrir las prestaciones de ley de carácter social, pues la relación que entre vendedor de billetes y Lotería Nacional se crea, es de tipo mercantil, pero en la práctica no es así, ya que el organismo descentralizado que nos ocupa ha asumido la tutela y protección de los intereses sociales de los vendedores de billetes, amparándolos como si de empleados de planta se tratase y a quienes un contrato, colectivo o individual de trabajo, protege y cuyos derechos laborales constitucional y legalmente consagrados, tutela. Cabe mencionar que, siendo la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, un ente cuya función primordial es auxiliar al Estado en la obtención de recursos para la realización de obras que redunden en el bienestar social de los más necesitados, es lógico que entre esta entidad y la Secretaría de Salud por un lado y la Secretaría de Educación Pública por el otro, por ejemplo, se firmen sendos pactos y convenios mediante los cuales éstas se comprometen a proporcionar seguros médicos y becas, respectivamente, en instituciones gubernamentales y privadas a los empleados y vendedores de billetes de la Lotería Nacional, así como a las personas que dependen de ellos, proporcionar a estas personas la posibilidad de acudir a las entidades de salud y educación o cualquier tipo de asistencia social es una muestra del cumplimiento del Estado de su obligación y compromiso de brindar a la población en general opciones de bienestar social. Por otra parte, la Lotería

Nacional se toma como propio el deber de prestar a quienes en esta entidad colaboran, servicios de educación y salubridad en instituciones de carácter privado con las que el organismo descentralizado que nos interesa suscribe contratos para tal efecto, invirtiendo grandes cantidades de dinero del que en ocasiones no debiera disponer para tal fin puesto que al hacerlo descuida el cumplimiento del objetivo para el que existe. Procurando bienestar a las personas que en ella laboran a través de empresas particulares, distrae recursos que debieran utilizarse para proporcionar atención a la construcción y sostenimiento de escuelas, hospitales y demás instituciones que beneficiarían a mayor cantidad de gente.

En otro orden de ideas, no queremos sugerir que las transferencias a que nos referimos sean opuestas a la Teoría del Servicio Público que el Derecho Administrativo consagra. Las transferencias tal y como se explican y describen líneas atrás, son una vertiente más de la función del Estado como máximo prestador de servicios públicos, aunque alentando la participación de empresas particulares que le auxilien en su función.

Relomemos la cuestión de elaboración de anteproyectos de ingresos y de egresos para mencionar que pueden constituirse en la Lotería Nacional, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 17 y 6 fracción III del Reglamento Interior de la Lotería Nacional y de la Ley Orgánica de la Lotería Nacional, respectivamente, comités y subcomités para considerar los ingresos, egresos, objetivos y recursos con que ella cuenta, para la elaboración de programas que faciliten la consecución de metas a través del mejor aprovechamiento y el desarrollo de elementos materiales.

El Estado, para 1995, ha destinado para la Lotería Nacional N\$515,800,000.00, según se establece en la Ley de Ingresos vigente y la otra parte de sus ingresos provendrá de la venta de billetes, es decir, de su actividad principal o esencial.

La Lotería Nacional para la Asistencia Pública maneja y eroga sus propios recursos por medio de sus órganos. La Tesorería de la Federación, en los términos fijados en el Presupuesto de Egresos Anual de la Federación, entregará a dicha entidad los subsidios y transferencias que se sujetarán a los controles e informes respectivos. Por su parte, en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, en su artículo 24, también se contempla la entrega de subsidios y transferencias. El que la Lotería Nacional para la Asistencia Pública esté regida por ambos ordenamientos se debe a que a pesar de que su gestión es de utilidad federal, la mayor parte de la misma se concentra en apoyar la asistencia pública en y desde el Distrito Federal, puesto que aquí se encuentran las principales oficinas administrativas de esta institución y es desde aquí desde donde se erogan los recursos que se destinarán a la asistencia pública en todo el país; además de que también en el Distrito Federal se realiza el más alto número de sorteos.

Es conveniente recordar, también, que el organismo descentralizado del que ahora nos ocupamos, entrega al Fisco los llamados PRODUCTOS por concepto de utilidades y dividendos.

De acuerdo con el Código Financiero del Distrito Federal, son productos "las contraprestaciones por los servicios que presta el Distrito Federal en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento y enajenación de sus bienes de dominio privado" (artículo 27), en obvia repetición de lo que el Código Fiscal de la Federación en su artículo 3, último párrafo, establece.

También deben enterarse al fisco las contribuciones respectivas por concepto de impuesto sobre la renta, impuesto al valor agregado y demás fijadas por la Ley y las referentes a la relación laboral existente entre la Lotería Nacional y las personas que en ella trabajan, atendiendo a lo previsto por las leyes federales.

En cuanto a la cuestión de billetes de lotería, es preciso mencionar que hace veinte años, la Lotería Nacional para la

Asistencia Pública emita billetes que en su calidad de títulos de crédito eran negociables en el mercado bursátil, bajo las consideraciones establecidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Los cambios en el mercado bursátil nacional han hecho que esta situación deje de ser frecuente, lo que ha provocado que sea innecesario que subsista, puesto que las ventas bajas de billetes de lotería han hecho que la comercialización de estos en la Bolsa sea poco exitosa, así, se ha retirado del mercado de valores al billete de lotería.

Desgraciadamente de esta forma se ha privado al ente paraestatal a que nos hemos venido refiriendo de una posibilidad de hacerse de la fuente de ingresos que la Bolsa le brindaba, volteando su mirada hacia nuevas formas de ampliar el comercio de billetes de lotería, creando otros caminos para "llegar a la suerte y tentarla".

Por otro lado, el gasto de la Lotería Nacional forma parte, por supuesto, del gasto público en los términos del artículo 2 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

La mayor parte de la legislación que incumbe a la función de la Lotería Nacional es federal aunque la legislación del Distrito Federal al respecto, por las razones ya expuestas, también se toma en cuenta aunque en un puesto secundario y en lo que no contravenga a las disposiciones federales.

Por su parte, el patrimonio de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública se integra con lo siguiente:

- I.- Los bienes y derechos que por cualquier título legal se hayan obtenido;
- II.- Las aportaciones en efectivo o en especie que ha recibido o recibiere del Gobierno Federal;
- III.- Los recursos que obtenga por la realización de sus actividades que constituyen su objeto, destinados a sufragar sus gastos de administración;

IV.- Las reservas y garantías establecidas conforme a su Ley Orgánica;

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

En cuanto a los bienes de la entidad paraestatal a que no referimos; estos forman parte del patrimonio de la Federación, ya que, con base en los artículos 2, fracción V, y 34, fracción VI de la Ley General de Bienes Nacionales, son bienes del dominio público, debido a su destino. Por ello sólo pueden ser gravados por disposición expresa del Ejecutivo Federal y siempre que no sean inalienables por disposición constitucional.

Es la Federación, a través de su Secretaría de Desarrollo Social, y Comisiones Especiales (Comisión de Bienes Nacionales y Comisión de Avalúos), a quien corresponde ocuparse de la enajenación, adquisición, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Centralizada y de la Paraestatal; así como determinar normas y procedimientos para la formulación de inventarios y la realización de avalúos de dichos bienes.

El artículo 85, fracción I de la Ley General de Bienes Nacionales menciona que se inscribirán en el Registro Público de la Propiedad Federal los títulos por los cuales se adquiera, transmita, modifique, grave o extinga el dominio, la posesión y los demás derechos reales pertenecientes al Gobierno Federal o respecto de los bienes inmuebles de dominio público de los organismos descentralizados.

La Lotería Nacional para la Asistencia Pública se considera, como condición para su permanencia, como de acreditada solvencia, por lo que no estará obligada a constituir depósitos o fianzas legales, ni aún tratándose del juicio de amparo; en relación con los bienes y derechos a que hemos hecho mención será aplicable lo prescrito por la legislación civil.

Respecto a las reservas y garantías, la institución cuenta con las establecidas, conforme a las autorizaciones que al efecto expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por la Junta Directiva, la que señalará, también con autorización de la referida Secretaría, sus incrementos y bases para su operación.

### 3.3 MECANISMOS DE CONTROL FINANCIERO A LA LOTERIA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PUBLICA

Principiaremos por considerar el control como la facultad de inspeccionar, vigilar y revisar, la gestión de un ente público aunada a la potestad de modificar dicha gestión cuando en ella se detecten errores.

Existen varias formas de control financiero. La diferencia entre ellas estriba en la manera de incidir en la gestión del ente controlado para provocar un cambio o simplemente hacer notar los errores dentro de la Administración Pública.

Así, podemos mencionar a la inspección, cuya característica principal es examinar la gestión administrativa; la vigilancia, que es la revisión y el cuidado del buen desempeño de la actividad o actividades que caracterizan a un ente público; la contabilidad, consistente en llevar una exacta constancia del aspecto de ingresos, el de egresos, y el de recursos de la entidad controlada; la auditoría, que es la revisión de las cuentas que acabamos de mencionar; la evaluación o valoración de la cuestión administrativa; la sectorización o agrupamiento de actividades integrantes de las funciones de un ente público para la consecución de mayores y mejores resultados; el registro, consistente en la consignación de información especializada referente a ciertas características o rasgos principales de las actividades que se desempeñan en el ente controlado; la planificación, que significa la reducción de alternativas posibles a aquéllas que son compatibles con los medios materiales, formales y/o humanos de que se dispone; la programación, que consiste en la selección cuidadosa de fines y medios para la realización de planes relativos a la actividad que caracterice a la entidad controlada; y, por último, el régimen de responsabilidades que la Constitución y la legislación respectiva preven.

Hay cinco tipos básicos de control financiero:<sup>11</sup>

A) Según las personas afectadas

- Los que proyectan la actividad financiera, es decir, los legisladores
- Los que la ejecutan, a saber, las personas que reciben el dinero y manejan los ingresos

B) En cuanto a la actividad realizada

- La recaudación (control de ingresos)
- La administración (control patrimonial)
- La erogación (control de gas)

C) Considerando la oportunidad en que se ejerce

- Preventivo, a priori o pre--audit (antes del gasto)
- Definitivo, aposteriori o post--audit (después del gasto)

D) Según la naturaleza de los órganos que la ejercen

- Administrativo interno, practicado por la Administración Pública Centralizada y externo, practicado por un órgano autónomo
- Judicial, practicado por el Poder Judicial
- Legislativo, practicado por el Poder Legislativo

E) Según la forma

- Directo (sin intermediario)
- Indirecto ( a través de algún medio de defensa)

La facultad o potestad de control, corresponde, en el caso de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, tanto a ésta, por su carácter de ente público, cuanto a los entes que la Ley Orgánica de la misma señala, tales como la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la

---

<sup>11</sup> PÉREZ GARCÍA VILLALOBOS, María Eugenia  
Clase de Derecho Constitucional Financiero impartida en la Escuela  
Nacional de Estudios Profesionales de Acatlán, UNAM

opinión de la Secretaría de Gobernación y de la Secretaría de Salud, a través de sus titulares que forman parte de la Junta Directiva de la Lotería Nacional.

Asimismo observamos que en la Lotería Nacional existen tanto órganos especiales de control, cuanto de fiscalización.

Dicha institución cuenta con dos comisarios, nombrados, uno, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el otro por la actual Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

En la nueva administración de la Lotería Nacional, tiene especial importancia la Junta Directiva o Consejo de Administración integrada por seis miembros y presidida por el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siendo los demás integrantes de la misma los titulares de las Secretarías de Gobernación y Salud y dos personas designadas por el Presidente de la República, una de las cuales fungirá como Director General. Es éste, un claro ejemplo de controles directo, administrativo interno y preventivo a que hacíamos mención, líneas atrás.

Por otro lado, y para asegurar que la Lotería Nacional para la Asistencia Pública goce de total sanidad en cuanto al cumplimiento de sus funciones, existe el sostén de los artículos 108 y 110 constitucionales. Tanto el Director General cuanto sus demás colaboradores son servidores públicos, por lo tanto, están sujetos al régimen de control y responsabilidad que el mismo texto constitucional y la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos preven.

El control indirecto se ejerce a través de un medio de defensa. En nuestro sistema puede ser por medio del Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación y por medio del Juicio de Amparo ante el Poder Judicial. Ahora bien, el régimen de control de los servidores públicos se inicia con un procedimiento administrativo oficioso ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo cuando presentan aquellos sus declaraciones patrimoniales; hasta

aquí es control directo, administrativo interno y preventivo, y sólo que el servidor público haga valer alguno de esos medios de defensa en contra de alguna responsabilidad que se le finque, habrá un control indirecto.

La Lotería Nacional observa las leyes que a nivel federal y en el Distrito Federal se crean para regular su actividad y el órgano de vigilancia se encarga de vigilar su exacta aplicación. La actividad preponderante que la Lotería Nacional en el apoyo a la recaudación, la administración y la erogación de recursos que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realiza, mediante la venta de billetes de lotería y la celebración de sorteos y juegos de azar legalmente permitidos, es estrictamente observada por el Estado a través de su representación en la Junta Directiva del organismo descentralizado que nos ocupa, realizándose asimismo, constantes despliegues de control pre y post audit. El control post audit lo lleva a cabo la Contaduría Mayor de Hacienda, específicamente, al revisar la Cuenta Pública en la que se incluye la gestión financiera de la Lotería Nacional.

En cuanto a los controles según las personas afectadas y según la actividad realizada, en la Lotería Nacional para la Asistencia Pública observamos que ésta se rige por las disposiciones normativas en materia de finanzas públicas que emite el Poder Legislativo, además de contar con la Ley Orgánica y el Reglamento Interior creados por la Junta Directiva de la Institución en cuestión. Dicha Junta Directiva es la encargada de aplicar cada uno de los preceptos de Derecho que los ordenamientos a que nos hemos referido establecen, ejecutándolos a través de la administración, y manejo de recursos financieros previamente obtenidos con apego a la norma. Esto es lo que al control según las personas afectadas respecta.

En lo que se refiere a la actividad realizada, la Lotería Nacional recauda ingresos por concepto de la venta de billetes de lotería que forma parte de su actividad principal, también

consideramos los recursos que a la Lotería Nacional entrega el Estado según lo previsto en el Presupuesto Anual de Egresos.

La administración en la Lotería Nacional es realizada por la Junta Directiva bajo la estricta y en ocasiones excesivamente severa vigilancia del Comité creado para tal efecto, al que ya nos hemos referido, mismo que también se ocupa de verificar que la erogación de recursos a través de impuestos, productos y las donaciones que componen el objeto de la Lotería Nacional, sean efectuadas conforme a lo previsto por la Ley y las disposiciones de la institución en cuestión.

## **CAPITULO IV**

## CAPITULO IV

### PROBLEMATICA FINANCIERA DE LA LOTERIA NACIONAL

#### 4.1 TRASTORNOS DEL REGIMEN FISCAL DE LA LOTERIA NACIONAL

Uno de los mayores problemas que enfrenta el mundo moderno es la pobreza. Nuestro país se encuentra ante una de las más crudas crisis a nivel financiero y económico que se puedan conocer.

El presente siglo en México ha visto la consagración de un gobierno federal que, en esencia, se erigió como el mayor responsable para con los que se consideraban desfavorecidos, y, para ello, fueron elaborados toda suerte de programas para luchar contra el feroz enemigo que era la pobreza.

La función de "gladiador" que asumió el Estado se vio respaldada por la total inserción en la Administración Pública de un organismo descentralizado denominado Lotería Nacional para la Asistencia Pública, paladín incansable de los fines de beneficencia y auxilio a los desvalidos, económicamente hablando.

Pero, desafortunadamente, se llegó a considerar a la Lotería Nacional como la panacea única de casi todos los problemas que, en materia de asistencia social, aquejaban al Estado.

Por la misma naturaleza de su actividad y, tomando en cuenta que, gran parte de sus ingresos provenía del público quien, con una fe y una confianza incondicionales en el organismo a que nos referimos, como intermediario entre ellos (el público) y la "altiva fortuna" no dejarían de contribuir a la causa para la que fue creada la

Lotería, el Estado procuró extraer beneficio tras beneficio y dinero a raudales, dejando a tal organismo descentralizado inerte para hacer frente incluso, a los problemas inherentes a su misma condición de ente público.

Todo ello ha hecho que cada vez sean más las personas que se preguntan si no ha sido contraproducente el sostenimiento de la Lotería Nacional dentro de la Administración Pública Federal.

Desviando un poco su atención de esta situación, el Estado ha tratado de atenuar la pobreza reintentando nuevas formas de distribución de la riqueza y de la renta, es decir, los ingresos.

En general, los principales programas de transferencias en México, pueden clasificarse en Seguro Social (al que, como sabemos, sólo pueden acceder las personas que para el mismo colizan), asistencia en efectivo, y prestaciones en especie. Estas dos últimas le fueron encomendadas, entre otros entes públicos, a la Lotería Nacional.

Los principales beneficiarios son los ancianos, los incapacitados, los enfermos, todos ellos de escasos recursos. Y, el público que a ello contribuye es de cualquier estrato social.

Dentro de la teoría económica universal, existe una tesis que se adecua perfectamente al aspecto de la problemática fiscal y financiera, que en este rubro de nuestro estudio referente a la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, planeamos comentar. Se trata de la Teoría del Cubo que gotea de Okun<sup>12</sup>, la cual explica que la distribución de la renta crea una disyuntiva entre la equidad y la

---

<sup>12</sup> FISCHER, Stanley, DORNBUSCH, Rudiger et al  
Economía  
Mc Graw Hill Interamericana  
México, D.F.  
1993  
2a Edición  
Página 748

eficiencia. Los principales agujeros son los costos administrativos y la influencia negativa que tienen los mayores impuestos y los propios programas sociales desproporcionados.

Un problema ilustrativo al respecto es el de un exagerado aumento a la cantidad de Productos que la Lotería Nacional debe enterar al Fisco Federal. Dicho aumento es de 14%, según reportes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a pesar de que en total los productos que espera percibir el fisco para 1995 es de N\$3,177.2 millones, mucho menos comparado con los N\$3,485.7 millones percibidos en 1993.

El Estado parece asumir la creencia de que los nobles fines de la Lotería Nacional hacen imposible, por gracia divina, que sus recursos sean agotables y , por lo tanto, sin atender a las auténticas condiciones financieras se le grava inconscientemente.

Los excesivos gravámenes han terminado por minar de tal forma los recursos de la Lotería Nacional que sus labores benéficas se han alterado en cuanto al volumen y cantidad, puesto que han disminuido ostensiblemente. Así, el Estado resiente las prestaciones de beneficencia social, cuya responsabilidad, una abatida Lotería Nacional, ya no puede asumir eficientemente. Para subsanar esa pérdida, el Estado decide aumentar la renta que directa e indirectamente recibe de la Lotería Nacional a través de impuestos.

Intentaremos explicarlo más claramente.

De acuerdo con el artículo 130 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, "el impuesto por los ingresos derivados de Loterías, rifas, sorteos y concursos se calculará sobre el valor del premio correspondiente a cada boleto o billete entero, sin deducción alguna, aplicando el 8% para los premios con valor de N\$1.01 a N\$8.00 y el 15% para los premios con valor de N\$8.01 en adelante"...

Como se aprecia, este impuesto directo es muy alto, aunque no es el más pesado.

Es conveniente recordar, sin embargo, que acorde con lo previsto por la Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, en su artículo segundo, ésta entera a la Tesorería de la Federación lo que obtiene de su gestión descontando premios, reintegros, gastos administrativos, reservas y garantías, es decir, renta y gravámenes tienen prácticamente el mismo destino.

De acuerdo con el artículo 169 del Código Financiero del Distrito Federal, "están obligadas al pago del impuesto sobre Loterías, rifas, sorteos y concursos que se celebren en el Distrito Federal, las personas físicas o las morales:

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

"II.- Que obtengan los premios derivados o relacionados con las actividades a que se refiere la fracción anterior, incluyendo como premios las participaciones de bolsas formadas con el importe de las inscripciones o cuotas que se distribuyan en función del resultado de las propias actividades. El pago de este impuesto no libera de la obligación de obtener los permisos o autorizaciones correspondientes; y

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

Por otro lado, en el mismo ordenamiento legal, el artículo 170 consigna la exclusión de la obligación de pagar dicho impuesto a la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, por su carácter de ente estatal.

Y los artículos 172 y 174 exponen que quienes obtengan premios derivados de loterías, rifas, sorteos, juegos con apuestas y concursos, calcularán el impuesto aplicando al valor del premio obtenido la tasa de 6% con base en la cantidad correspondiente al monto total del premio obtenido o el valor del bien cuando el mismo no sea efectivo.

En fechas recientes, en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, fue presentada la iniciativa de reforma al referido artículo 172 con el ánimo de aumentar la tasa del 6% al 9%. No es difícil suponer el peligroso impacto que esta medida tendría en toda la República, y cómo las legislaturas estatales tratarían de emularla en lo posible.

En tiempos tan difíciles como los que nos toca sortear, un impuesto tan alto lo único que conseguirá será descorazonar al público comprador de billetes de lotería, y ello sólo acrecentaría el problema de solvencia que la Lotería Nacional vive y que debe su desorbitada magnitud a los elevados impuestos y productos que debe pagar la misma o el público que la apoya en su gestión, tratándose de impuestos.

En otro orden de ideas, más que corresponder a la Asamblea de Representantes debe corresponder en primera instancia al Congreso de la Unión considerar las variaciones a los impuestos que dicha institución debe cubrir o el público al que la gestión de la misma se dirige.

Verdaderamente desesperadas parecen las medidas fiscales que el Estado adopta para fortalecer los ingresos públicos; aunque la carga tributaria no siempre recae sólo en las personas de medios y mayores ingresos. Y los Productos no siempre son proporcionales a las prestaciones por los servicios que realiza el Distrito Federal en sus funciones de Derecho Privado, o bien, las que realiza el mismo Estado.

También, las donaciones que realiza la Lotería Nacional, en cada uno de los sorteos que celebra en provincia, consistentes en enseres menores, aparatos electrodomésticos, ambulancias, camiones de basura y demás, han disminuido, pues, en ocasiones, es más lo que la Lotería Nacional aporta al Fisco que de lo que dispone para sostenerse y realizar sus cometidos. Y el recurrir injustificada e indiscriminadamente a subsidios y transferencias estatales implica un mayor compromiso con el Estado que la Lotería Nacional no siempre puede cumplir.

## 4.2 INEFICIENCIA ADMINISTRATIVA

"Administrar" es uno de los aspectos más importante de la actividad financiera. Es el procedimiento intermedio entre obtener recursos y erogarlos o implica cuidar, mantener en óptimas condiciones los elementos con que se cuenta antes de disponer materialmente de ellos.

En la administración se advierte, también, la inclusión de la potestad de regir o dirigir tanto el destino de los recursos materiales o humanos cuanto el fin a que servirán mediante mecanismos de planeación y programación.

Por ello, cabe afirmar que de una sana administración, depende el éxito de cualquier empresa que se pretenda llevar a feliz término.

La actividad administrativa dentro del gobierno significa, o debe significar, una mejor organización de los entes que conforman o comprenden el mismo, a fin de lograr un armonioso desarrollo de funciones, materialización de atribuciones y consecución de cometidos estatales.

Cada ente público tomará en cuenta los lineamientos que la Ley y el Plan Nacional de Desarrollo prescriban para estructurar los órganos y demás entes necesarios y proveer el adecuado suministro de medios materiales y humanos para que su administración sea eficiente.

Cuando el fin de la creación de una entidad es esencialmente el brindar servicios de asistencia pública y social, como es el caso de la Lotería Nacional, una administración en total equilibrio y sana es de vital importancia.

Recordemos que la administración de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, de acuerdo con el artículo 4o de su Ley Orgánica, está a cargo de: I) Su Junta Directiva, y II) El Director General; además de que el organismo cuenta con dos comisarios, nombrados, uno por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el otro por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Como ya lo mencionamos, la Junta Directiva está integrada por seis miembros y está presidida por el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siendo los demás integrantes de la misma los titulares de las Dependencias o Secretarías de Gobernación y Salud, además de dos personas designadas por el Presidente de la República, una de las cuales funge como Director General. La Junta Directiva sesiona no menos de cuatro veces al año.

El hecho de que esas tres Secretarías de Estado estén representadas en el órgano administrativo de la Lotería Nacional, resulta importante, puesto que, teóricamente, a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Salud, interesa el cumplimiento cabal de las obligaciones de la entidad paraestatal cuyo estudio ahora nos atañe. A la Secretaría de Salud, porque uno de sus cometidos principales es la asistencia social y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, porque la mayor parte de los recursos de que dispone la Lotería son proporcionados por el Estado a través de dicha Secretaría, y, también, los Productos e Impuestos a cargo de ese organismo descentralizado son proyectados y calculados por Hacienda.

A la Secretaría de Gobernación incumbe el desempeño de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, porque, a esta Secretaría corresponde reglamentar, autorizar y vigilar el juego, las apuestas, las loterías y rifas, en los términos de las leyes relativas.

Para conseguir decisiones válidas, las sesiones de la Junta Directiva a que nos hemos venido refiriendo, no se celebran con

menos de cuatro miembros. Y la mayoría de votos tendrá la última palabra. En caso de empate, el Presidente de la Junta tiene voto de calidad.

El voto de calidad, no debería corresponder, de Derecho al representante de alguna Secretaría en particular, pues, tratándose la Lotería Nacional de un organismo descentralizado no incorporado a sector administrativo alguno, la supremacía de una Secretaría sobre otra sería injusta.

Decíamos que esta situación sólo se plantea en la forma, pero en la realidad, quien lleva la "voz cantante" no es ni siquiera el Presidente de la Junta Directiva, es decir, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, sino el titular de la Secretaría de Gobernación, razón por la cual, entre otras cosas, se ha permitido sin necesidad, la creación de la tristemente fallida Lotería Instantánea y de las Loterías de Instituciones Públicas y Privadas (Ibero, Pri, Tec, Cruz Roja Mexicana) que hacen ruinoso competencia a la entidad paraestatal ahora en cuestión, resolviendo sólo los problemas que aquejan a las instituciones que lanzan al mercado sus "Loterías Instantáneas", y reportando ganancias millonarias a empresas no precisamente de asistencia social como es el caso de Televisa quien recibe el 6% de las ventas totales de los billetes de lotería instantánea que publicita a través de los programas de televisión que produce y presenta.

Al formar parte de la Junta Directiva, la representación de la Secretaría de Gobernación, se da perfecta cuenta de los mecanismos de obtención de recursos de la Lotería Nacional, conocimiento que aprovecha para ponerlo al servicio de las instituciones a quienes concede los permisos y autorizaciones para comerciar con el azar, y obtener jugosos rendimientos a través suyo.

Desafortunadamente, la diversidad ya incontrolable de Loterías Instantáneas, cuya creación la "bondadosa" Secretaría de Gobernación permite, ha hecho que la competencia que ahora tiene

que afrontar en ese aspecto la Lotería Nacional para la Asistencia Pública distraiga a ésta de su objetivo principal, el auxilio a los económicamente desvalidos, y la orille a una desbocada carrera por acaparar mercado en el que pueda colocar sus billetes desarrollando miles de medidas, muchas de ellas descabelladas, por conseguirlo, tales como gastar cantidades estratosféricas de dinero que no le sobra para comprar espacio con televisión, radio, y cine, para convertir los sorteos de lotería en espectáculos casi circenses; también el contratar carísimas variedades artísticas que acompañen al personal de sorteos por toda la República Mexicana llevando los beneficios de esta institución hasta los más remotos rincones.

Por otro lado, la administración de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública no se ha mantenido ajena al fenómeno tan frecuente en nuestro país del "amiguismo", es decir, el incorporar a personas muy allegadas tanto al Presidente de la República, cuanto a los servidores públicos pertenecientes a las Secretarías de Estado representadas en el organismo que nos ocupa, en puestos clave en el manejo y cuidado de esta institución, sin considerar si están capacitados o no para sacar adelante el desarrollo de la gestión administrativa que se les ha encomendado.

El resultado es desastroso. Cuando personas que desconocen las estructuras legal, formal y material de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, se hacen cargo de ella, la arrastran al abismo de los "números rojos" y la ponen en peligro de desaparecer por carecer de recursos económicos para su propio sostenimiento.

Al "exprimir" inclementemente a tan noble entidad paraestatal, lo único que se consigue es agotarla.

Se ha permitido que las Secretarías de Estado incluidas en la Junta Directiva a que ya hemos hecho mención interfieran con el buen desenvolvimiento de las funciones encomendadas a la Lotería Nacional.

El Derecho consigna , a través del artículo 11 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales la autonomía de gestión que a éstas corresponde y de que éstas gozan para el buen cumplimiento de su objeto, así como de los fines y metas señalados en sus programas. Al efecto se cuenta con una administración ágil y eficiente, y, en tanto, el control y los sistemas del mismo se efectúan con el apoyo de comisarios de la misma entidad paraestatal, y de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Contraloría y Desarrollo Administrativo (antes Secretaría de la Contraloría de la Federación).

En la práctica, la injerencia de estas Secretarías y de la de Gobernación, en el caso de la Lotería Nacional, va más allá del simple control. Se convierte en una total manipulación de la actividad de esta entidad paraestatal anulando por completo la autonomía de gestión que conforme a Derecho le corresponde.

Entre otros infortunados resultados de esta innecesaria intromisión, la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, se ve obligada, o mejor dicho, forzada, a compartir parte de sus recursos con tales Secretarías, como ya explicamos en lo que a la Secretaría de Gobernación respecta.

Particularmente penosa fue la situación que se presentó la última quincena de julio de 1994 cuando la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, entonces Secretaria de la Contraloría de la Federación, manifestó haber descubierto diversas irregularidades en contra del patrimonio de la Federación, y consideró que la existencia de deficiencias en el manejo de recursos materiales era imputable exclusivamente al personal administrativo de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, no perteneciente a la Junta Directiva y resolvió denunciar los hechos ante la Procuraduría General de la República (PGR).

Los hechos, constitutivos de delito, fueron aparentemente descubiertos al realizar una serie de auditorías y se

encontró que siete funcionarios tenían cierta responsabilidad argumentando el uso indebido de facultades.

El Ministerio Público Federal dio inicio a la averiguación previa 3500/FESP/94, y , una vez integrado el expediente, éste fue consignado al Juzgado 12 "en materia penal" de Distrito, en la capital de la República, por los delitos antes mencionados, cuyo titular, giró las respectivas órdenes de aprehensión.

Lo curioso del asunto es que dicha responsabilidad de manejar recursos materiales delictuosamente, se haya imputado a personas entre cuyas potestades o facultades no estaba la de manejar tales recursos, puesto que no pertenecían a la Junta Directiva.

Se desató una serie de rumores referentes a que el desfalco no era precisamente atribuible a los funcionarios inculcados, sino a los mismos titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría de la Federación, miembros de la Junta Directiva y sin cuya autorización ningún manejo de fondos es posible.

Quizá sea probable que la verdad nunca sea descubierta.

Nadie, sólo el mismo Estado, puede saber dónde está el límite a la intervención de las Secretarías de Estado en los asuntos que competen exclusivamente a la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, puesto que para ello, para ser titular única de sus responsabilidades, esta entidad paraestatal se ha constituido como organismo descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía de gestión, a fin de encontrarse en la mejor condición para la consecución de sus objetivos.

### 4.3 DEFICIT FINANCIERO

La Lotería Nacional para la Asistencia Pública ha establecido con los empresarios privados, nacionales y extranjeros, una estrecha relación, pues, a través de ellos se hace de una enorme cantidad de artículos, bienes muebles e inmuebles que utiliza para auxiliarse en el cumplimiento de su cometido.

Por ejemplo, la Lotería Nacional importa de los Estados Unidos de Norteamérica y de Canadá, el papel y la pintura con que se imprimen los billetes tradicionales de lotería, así como la protección de plástico metalizado especial con que están cubiertos los billetes de lotería instantánea. Es curioso saber que sin necesidad real la Lotería Nacional recurre a estos países, puesto que en México se puede encontrar el material que ha importado y, de hecho, la Lotería también tiene firmados contratos con proveedores nacionales para que le surtan los materiales en cuestión.

Además, de los proveedores extranjeros y de nuestro país, con que se cuenta para conseguir el papel y el plástico, la Lotería Nacional cuenta con proveedores de bienes electrodomésticos que rifa en los distintos sorteos que se celebran en el interior de la República Mexicana. También debemos considerar los contratos que se firman con distintas personas físicas y morales para la construcción, compra, venta o renta de bienes muebles e inmuebles destinados a la realización de obras pías.

Todo ello sin contar con las erogaciones con que se debe cumplir para cubrir las cantidades equivalentes al SAR (Sistema de Ahorro para el Retiro), IVA (Impuesto al Valor Agregado), ISR (Impuesto sobre la RENTA), cuotas del INFONAVIT (Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores) y demás prestaciones de ley para los trabajadores de dicha institución.

Cuando mencionamos que el organismo descentralizado que nos ocupa ahora enfrenta graves problemas que hacen cada vez más difícil su sostenimiento, también nos referimos a la insuficiencia que le aqueja para lograr cumplir también con las prestaciones para los trabajadores previstas en la Ley.

Es tan agobiante la situación económico-financiera, y tan incierto el futuro de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública que ésta incluso se encuentra endeudada con los proveedores nacionales y extranjeros al no haber podido pagarles a tiempo. Como última opción, la Lotería Nacional ha tenido que solicitar créditos a bancos nacionales y extranjeros, con la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Congreso de la Unión, para intentar ser solvente. A ello agreguemos el dramático hecho de que la Lotería Nacional ha visto reducidas sus obras benéficas a la sociedad, haciendo en ocasiones injustificada su subsistencia.

Los incrementos que ha sufrido en cuanto al pago de productos e impuestos hacen que al constituir las reservas y garantías necesarias para asegurar el pago de los premios que obtengan los billetes emitidos por el organismo, así como los recursos con que cuenta para ser solvente, de acuerdo con los lineamientos establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Lotería Nacional se enfrenta a una tarea titánica. Los subsidios y transferencias por parte del Estado se hacen cada vez mayores y más frecuentes. A ello hay que agregar que las ventas de billetes han disminuido debido a los turbulentos tiempos de crisis económica que el país enfrenta.

Estos aspectos representan que el mayor problema que sufre la Lotería Nacional para la Asistencia Pública es el abominable déficit financiero. Es decir, una dramática diferencia entre los gastos de este organismo descentralizado y sus ingresos. Gasta más de lo que recibe.

Este déficit parece ya estar fuera de todo control. Ya no parece haber indicios de que pueda recuperarse el equilibrio. Como

esta entidad paraestatal continúa endeudándose para financiar su gasto, el total debido sigue aumentando. Y lo que se teme es que la deuda crezca por los intereses que la misma genera y que siguen acumulándose.

En una época de franca recesión económica como la que nos está tocando encarar, cualquier medida atrabancada destinada a eliminar un déficit es extraordinariamente grande y persistente. Puede crearse un círculo vicioso que provoque un aumento de la deuda que lo agrava, así como el pago de intereses, generándose un mayor déficit.

Por otra parte, al elevarse los intereses y las deudas, la inversión y la futura renta decrecen.

A pesar de las medidas que se han tomado para procurar la reactivación económica, hasta el momento se desconoce se el Gobierno Federal podría anunciar algún programa alternativo para estimular la actividad productiva de la Lotería Nacional.

No hay todavía ninguna iniciativa de Ley por parte del titular del Poder Ejecutivo, para hacer más flexible el sistema tributario y así se permita reactivar la alta renta que antaño representara y caracterizara a la Lotería Nacional.

El asunto del déficit financiero de la Lotería Nacional alcanza dimensiones caóticas cuando se considera lo que en el artículo 16 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales se establece referente a , que cuando un organismo descentralizado deja de cumplir sus fines u objeto o su funcionamiento no resulta ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo la opinión de la dependencia coordinadora de sector si la hubiere, propondrá al Ejecutivo Federal la disolución, liquidación o extinción de aquél. Refuerza este precepto legal, el contenido en el artículo 31, fracción I del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

En los últimos tres meses ha sido decididamente trágica la forma en que han aumentado la devolución de billetes y el rezago en la entrega de donativos que parecía haberse resuelto en 1993.

Cabe mencionar que al referirnos al déficit financiero de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública hablamos de desequilibrio en los ámbitos fiscales, administrativos y presupuestarios a que se hace frente. No hay armonía entre los impuestos y productos que la Lotería Nacional entera al Fisco Federal y las "ganancias", si es que es posible hablar de ganancias en lo que a entidades paraestatales respecta, de que dispone para solventar hasta sus más pequeñas necesidades.

Tampoco hay equilibrio en cuanto a los recursos que ingresan al patrimonio de la Lotería Nacional y el monto de las garantías o reservas que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público impone como condición para que la entidad en cuestión continúe con su objetivo.

La enajenación ilegal e ilegítima de bienes muebles e inmuebles pertenecientes al patrimonio de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública es otra muestra de la falta de conciencia en cuanto al manejo adecuado de recursos materiales.

Así como tampoco encontramos armonía ni sincronía en cuanto a los planes y programas que la Lotería Nacional elabora y los medios de que realmente dispone para concretarlos y llevarlos a cabo.

Esperamos sinceramente que el "bache" en que las finanzas de la Lotería Nacional han caído, sea sólo pasajero y temporal.

#### 4.4 MALVERSACION DE FONDOS CON FINES NO CORRESPONDIENTES A LA ASISTENCIA PUBLICA

Ya manifestamos que la Lotería Nacional para la Asistencia Pública se encuentra hundida en un abismo y crisis financieros provocados en gran medida, y es doloroso reconocerlo y mencionarlo, por los servidores públicos encargados de su administración.

Es patente la corrupción que algunos personajes de la política mexicana que han tenido la responsabilidad de desempeñar el cargo de Director General en esta institución, utilizan sus atribuciones como medio para obtener ingresos que no les corresponden, para continuar con su carrera política o financiar sendos negocios o inversiones. Tal es el triste caso del Licenciado Ramón Aguirre, quien, merced a la Lotería Nacional, se hizo de la fortuna necesaria para solventar los gastos de su campaña para obtener la gubernatura del estado de Guanajuato. También encontramos el caso de García Paniagua quien al terminar su gestión en la Lotería Nacional se hizo de un gigantesco rancho en Jalisco y adquirió varios comercios, dejando en la Lotería Nacional la obligación de cumplir con una tremenda deuda que no le pertenecía.

La situación tan precaria que enfrenta la Lotería Nacional en el aspecto económico hizo necesario el desarrollar diversas medidas que atenuaran la crisis. Sin embargo, tales medidas no fueron tan adecuadas como se esperaba.

Cuando el Licenciado Ramón Aguirre entró a la Lotería Nacional y "automáticamente" las reservas de dicha institución empezaron a desvanecerse y a peligrar la bonanza financiera que Aguirre requería para sostener su carrera política, se resolvió crear la Lotería Instantánea para cuyo lanzamiento fue preciso mantener una carísima infraestructura a través de la importación de material para

elaborar los novedosos billetes, tratar de inventar nuevos mecanismos publicitarios, conseguir "hasta por debajo de las piedras" el dinero para pagar todos los premios, realizar nuevos trámites para obtener el permiso de la Secretaría de Gobernación para comenzar a trabajar en el nuevo proyecto.

La Lotería Nacional para la Asistencia Pública no tenía a la mano los recursos monetarios y económicos para tal aventura, por ello la deuda fue tan representativa que su situación caótica parecía ya verse perdida.

Para enfrentar los últimos gastos se aplazaron y hasta cancelaron varias obras benéficas, escuelas, hospitales, y demás. También fueron retenidos por un mes y hasta dos, los cheques conteniendo el pago del sueldo del personal de base y del de confianza de dicha institución.

Además, la Lotería Nacional al no preocuparse por conseguir el permiso en exclusividad de la Secretaría de Gobernación para operar en todo lo referente a la Lotería Instantánea muy pronto se vio compitiendo por el mercado con todo tipo de instituciones y empresas (El Pri, La Ibero, el Tec, la Cruz Roja Mexicana), perdiendo su posición, otrora privilegiada, en el gusto popular.

No todas las "ganancias" obtenidas con la venta de la Lotería Instantánea se destinaron a los fines de asistencia social que correspondían y ni siquiera para el sostenimiento administrativo del organismo descentralizado, sino que se utilizaron para que su Consejo de Administración o Junta Directiva, cumpliera con los compromisos personales que había contraído.

Aun advirtiendo la incierta y delicada situación financiera imperante en la entidad paraestatal que nos ocupa, los servidores públicos a cargo de su administración crearon una gran cantidad de cargos y responsabilidades para invitar a todos sus amigos y demás protegidos a gozar de beneficios que la Lotería Nacional para

la Asistencia Pública brinda. Así, se crearon nuevas direcciones y subdirecciones, jefaturas de departamento, sin justificación alguna y sin el suficiente soporte económico para pagar las retribuciones correspondientes.

En tal caso se encuentran los departamentos nuevos adjuntos a los de producción, mercadotecnia y publicidad.

Ya hemos mencionado la inversión que ha tenido gran culpa en la graves circunstancias financieras que atraviesa la Lotería Nacional, mediante la cual se han adquirido bienes electrodomésticos para incorporarlos a las rifas que se celebran antes de cada sorteo realizado en provincia para llevar, aunque sea, un poco de bienestar al público asistente al evento.

Pues bien, muchas veces dichos bienes no llegan a su destino porque antes de entrar a las reservas a rifarse son repartidos y entregados a los mismos servidores públicos de los que ya hemos escrito líneas atrás.

La Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública señala en su artículo 6o fracción VI que entre las obligaciones que corresponden a la Junta Directiva está la de determinar las garantías que deben constituir los expendedores de carácter fijo y los vendedores ambulantes de billetes, a efecto de obtener la dotación de billetes correspondiente. Pues bien, la Junta Directiva cumple con esa responsabilidad estableciendo la garantía.

Sin embargo, el monto a ella correspondiente que percibe de los vendedores de billete es mayor, sin justificar de ninguna forma tal aumento, ni especificar su destino.

También, cuando de entre las devoluciones de billetes, resulta una serie premiada, son los servidores públicos de la Lotería Nacional quienes se quedan con el premio.

La amplitud de facultades legalmente conferidas a los miembros de la Junta Directiva de la Lotería Nacional hacen posible que se cometan toda clase de injusticias y atentados a los recursos, reservas y patrimonio de dicha institución.

#### 4.5 CONDICION JURIDICA DEL VENDEDOR DE BILLETES

En cuanto a los llamados "billeteros", la realidad de su actividad no es muy clara. Es difícil precisar si son empleados de la Lotería Nacional o bien, comisionistas mercantiles.

La comisión mercantil, de acuerdo con el Código de Comercio, es el mandato aplicable a actos concretos de comercio. Es comisionista el que desempeña la comisión mercantil y comitente el que la confiere.

Por su parte, el empleado tiene como característica fundamental, una dependencia o subordinación (de quien depende); una retribución o sueldo por el trabajo encomendado y un horario determinado en que desempeña ese trabajo.

Dichas características, indispensables en toda relación laboral entre patrones y empleados de trabajo, no se da en la comisión mercantil, pues en esta última, la dependencia del comisionista hacia el comitente, es meramente contractual; es decir, para un acto específico y concreto de comercio; no se sujeta a las escalas de salarios mínimos y retribuciones que ordena la Ley Federal del Trabajo; por último, el comisionista no tiene propiamente un horario determinado para cumplir con la comisión, pudiendo además dedicarse a cuantas otras actividades él quiera, y pudiendo dar por terminada su relación de comercio con la Lotería Nacional.

El máximo Tribunal de la Nación, la Suprema Corte de Justicia, ha emitido diversas ejecutorias, que forman parte de la Jurisprudencia "COMISION MERCANTIL Y CONTRATO DE TRABAJO, DIFERENCIAS"<sup>13</sup>, confirmando, así los preceptos mencionados en Juicios de Amparo.

---

<sup>13</sup> TESIS: COMISION MERCANTIL Y CONTRATO DE TRABAJO, DIFERENCIAS  
Vol. Actualización Laboral. Tesis 212, Página 102; Contrato de Trabajo y no de Comisión Mercantil, características de uno y

En cuanto al aspecto fiscal, el billeteo es considerado como comisionista, pero, en la práctica, tiene el carácter de trabajador, puesto que desempeña una labor dependiente y subordinada a la empresa, siguiendo instrucciones precisas para el desempeño de sus funciones, se le exige una determinada intensidad en su trabajo y actúa dentro de un grupo de vendedores, bajo las órdenes de un jefe y encuadrado en la organización de la empresa. No se le puede considerar, pues, como un simple empleado mercantil.

Volviendo a la cuestión fiscal, las leyes fiscales, al gravar la comisión mercantil dan al billeteo la connotación de comisionista,<sup>1</sup> pero, a la vez, de empresario.

Aquí cabe recordar que la Miscelánea Fiscal de 1989--1990 procuró terminar con los regímenes especiales de tributación, concluyendo a la par con aquel sistema tan cómodo de pagar cuotas simbólicas fijas anuales.

Ahora, la complicación estriba en el cuaderno de hojas insustituibles foliadas, en las que se deberán registrar los ingresos y egresos de los comisionistas--empresarios que por las cuentas de sus ingresos puedan cobijarse bajo el llamado "régimen fiscal simplificado".

Lo confuso que resultó en un principio la reforma fiscal aludida, vino aclarándose paulatinamente gracias a las circulares emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para explicar los impuestos que deben pagar los señores billeteos y como sucede para el caso de todos los demás mexicanos con sus respectivos incrementos o decrementos anuales.

Asimismo, la citada Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha hecho del conocimiento de los señores billeteos y de los agentes y expendedores fijos de billetes de lotería, a través de

diversas publicaciones en el Diario Oficial de la Federación, las resoluciones que otorgan diversas facilidades administrativas a los sectores de contribuyentes entre los que se encuentran los comisionistas mercantiles de la Lotería Nacional.

La última publicación al respecto se dio el 30 de marzo de 1993, cuyo capítulo décimonovero, página 70, se refiere a expendios y agencias de billetes de Lotería.

Esta resolución contiene conceptos muy claros para auxiliar a los agentes y expendedores de Lotería, en su función como retenedores del impuesto que sus comisionistas billeteros deben pagar al Fisco, entre las que destacan la enmarcada en la Fracción VI de la 7a Resolución, que señala que deben "retener por concepto del Impuesto Sobre la Renta el 2% de los ingresos de sus billeteros, el que será pago definitivo"; y agrega que a partir del mes de agosto de 1993, deberán retener el 3%.

Por otra parte, se deben presentar pagos provisionales trimestrales de este impuesto, el día cuyo número sea igual al del día de su nacimiento, en el mes que corresponda de acuerdo a la primera letra del Registro Federal de Contribuyentes.

Resulta fácil suponer que estas medidas fiscales que propician una confusión en cuanto a la consideración del vendedor de billetes como comisionista mercantil o trabajador del Estado obedecen a una extraña y no menos deficiente planeación y administración de los ingresos y egresos de la que debería ser una entidad paraestatal por entero PÚBLICA.

A ello hay que agregar que a pesar de ser comisionistas mercantiles, los vendedores de billetes gozan dentro de la Lotería de las mismas prestaciones que la Ley confiere a los trabajadores y de las que dicha institución creó para quienes en ella laboren.

#### 4.6 PROPUESTAS DE SOLUCION

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

La Lotería Nacional para la Asistencia Pública está casi perfectamente estructurada conforme a Derecho. Decimos casi perfectamente, porque, al haberse reconstituido como un organismo descentralizado con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía de gestión, es lógico considerar que la intervención que el Estado en el mismo realizara sería de estricto control y como parte del comité de vigilancia.

Sin embargo, la Ley Orgánica de la Lotería Nacional, al considerar la constitución de una Junta Directiva en este organismo descentralizado establece que ésta estará presidida por el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y serán los demás integrantes de la misma los titulares de las Secretarías de Gobernación, de Salud y dos personas designadas por el Presidente de la República, una de las cuales fungirá como Director General.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales admite la participación de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos en los órganos de gobierno de entidades paraestatales en la medida en que su competencia y la relación con el objeto del ente lo ameriten.

Se habla de simple participación, no dirección completa.

Pero, los titulares de dichas Secretarías ejerce, prácticamente, todo el poder dentro de la entidad paraestatal, haciendo a un lado la autonomía de gestión a la que hace referencia la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal al hacer mención de los organismos descentralizados.

En la Junta Directiva no deberían de participar en forma ya determinante, excediéndose en sus atribuciones y facultades.

los servidores públicos a los que se ha hecho alusión, y mucho menos, presidirla, puesto que, como ya se explicó, la Lotería Nacional no está incluida en sector administrativo alguno.

El que se haya permitido un exagerado aumento en los impuestos y productos que tiene la obligación de enterar al Fisco la Lotería Nacional, debería de ser sujeto de una más profunda consideración, tomando en cuenta la realidad de la situación financiera de la misma así como el efecto de tales gravámenes en el posterior cumplimiento de funciones.

Además, en cuanto a los impuestos por rifas y sorteos para el Distrito Federal, no debe legislarse tan a la ligera, puesto que tal impuesto afecta negativamente a los compradores de billetes de lotería, al gran público al que se supone que cada sorteo debe beneficiar. Si ese impuesto u otros similares han de aplicarse a lo largo y ancho de la República Mexicana, corresponde al Congreso de la Unión legislar al respecto.

Se podría, por ejemplo, reestructurar el porcentaje del Impuesto sobre la Renta cobrado a los ganadores de premios de los sorteos de lotería, retenido por la misma institución. Para los premios con valor de N\$1.01 a N\$8.00, en lugar del 8% sobre su valor, el 5%. Para los premios de N\$8.01 a N\$50.00, el 10% en lugar del 15% para premios de N\$8.01 en adelante. A partir de N\$50.01 a N\$300.00, el 15%. Por último, a partir de N\$300.01 en adelante, el 20% sobre el valor del premio.

En cuanto al impuesto por rifas y sorteos aplicado en el Distrito Federal, habría que reducirlo de 6% a 4%.

Con estas nuevas medidas impositivas, el público se vería alentado a seguir participando con la Lotería Nacional.

Por otro lado, la Lotería Instantánea, como la experiencia ya lo ha comprobado, lejos de resultar de provecho para la

Lotería Nacional, ha significado un gasto mayor. Por lo tanto, debería dejar de existir, o , en su defecto, se debería convenir con la Secretaría de Gobernación la desaparición de todas las loterías instantáneas ajenas a la de la Lotería Nacional que le quitan parte de su público.

Respecto de los subsidios y transferencias, estos deberían ser reducidos a lo estrictamente necesario , esto es, la seguridad social.

Por lo que a las deudas respecta, la fabricación de billetes de lotería tradicionales y los de la lotería instantánea, podría ser efectuada con materiales y tecnología mexicanos ahorrándose las deudas exorbitantes con proveedores extranjeros y algunos de los manejos turbios y de los desfalcos de recursos económicos destinados a tal fin.

Para evitar la excesiva devolución de billetes, debe continuarse con la reducción en la emisión de series que se llevó a cabo los últimos meses de 1993. También debe procurarse que la Lotería Nacional no extralimitarse en la oferta de un premio mayor absurdamente gigante para cuyo pago no cuenta con suficientes recursos, por lo que se ve obligada a aumentar hasta la exageración el costo del billete en lo individual y en serie, consiguiendo tan sólo ventas "raqulticas" y nada de éxito, como ocurrió hace unos meses con el tan publicitado "sorteo millonario" cuya devolución fue de un 65% aproximado de la producción total de billetes.

La vigilancia sobre las series y los billetes de lotería devueltos y que deben pasar a formar parte del patrimonio de la Lotería Nacional debe ser más estricta a fin de evitar que los que resultaren premiados fueran cobrados por los mismos miembros de la Junta Directiva quienes de hacerlo debieran ser considerados como sujetos de responsabilidad penal.

Por otra parte, las reservas y garantías que se constituyen por la Lotería Nacional para la Asistencia Pública,

siguiendo los lineamientos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deben ser conformes y acordes con el monto preestablecido, lo mismo que las garantías que los vendedores de billetes otorgan para obtener los billetes que destinarán a venta.

El excederse en el monto percibido de tales reservas y garantías y no devolverlo a la caja de la institución o a las manos de los vendedores de billetes, respectivamente, por parte de los servidores públicos encargados de esto, equivale a una responsabilidad administrativa e incluso a una penal.

La pésima administración del patrimonio de la Lotería Nacional podría ser abatida incluyendo en una comisión de vigilancia "especial del patrimonio", estructurada al efecto en la entidad paraestatal, auxiliar de la comisión de vigilancia ya existente, representantes de las Secretarías de Desarrollo Social y de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, además de personal capacitado y especializado que ejerciera las atribuciones señaladas en los artículos 32, fracción XVIII, XX y 32 bis, fracciones V y VIII, respectivamente de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para vigilar y supervisar el adecuado aprovechamiento de los inmuebles que sirven al objeto de la Lotería Nacional, y, por otro lado, para comprobar el cumplimiento por parte de dicha institución de las obligaciones correspondientes al cuidado de sus recursos materiales.

La situación laboral de los vendedores de billetes es también digna de considerar. Si van a ser tratados como empleados de la Administración Pública Federal debe aplicárseles por entero la parte o el apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero si serán tomados en cuenta como comisionistas mercantiles, no les corresponde la aplicación de tal norma, ni la prestación de servicios de asistencia social por parte de la Lotería Nacional, sobre todo, si recordamos que con base en la Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, artículo 10, están facultados para realizar simultáneamente otras actividades económicas. Definiendo la situación laboral de estas personas, se

puede reducir en gran medida la problemática financiera que aqueja a la realización de cometidos de la Lotería Nacional. Lo más adecuado sería efectivamente optar por la segunda solución, es decir, considerar en todo momento a los vendedores de billetes como comisionistas mercantiles.

Por último, y la medida más difícil de llevarse a cabo, consiste en abatir el "amiguismo" y el "nepotismo" en lo que a la administración de la Lotería Nacional concierne.

Para desempeñar los puestos directivos, gerenciales y de administración, debe exigirse no sólo la preparación sino la experiencia indispensable, la total entrega a la labor por desempeñar, que será de trascendencia para el bienestar nacional y el compromiso de impedir la injerencia de la Administración Pública Centralizada en los asuntos fundamentales de la dirección de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

No debe seguirse permitiendo que por culpa de manejos mediocres e intereses creados, una institución como la Lotería Nacional para la Asistencia Pública esté en peligro de desaparecer cuando más falta hace que siga cumpliendo con su noble labor de llevar bienestar a quienes más lo necesitan, a través de la venta de "cachitos de esperanza".

Para que estas propuestas de solución fueran efectivas realmente, tanto la Ley Orgánica de la Lotería Nacional cuanto el Reglamento Interior de la misma institución, y demás legislación relativa y aplicable deberían ser interpretados y ejecutados adecuadamente, puesto que el problema del organismo descentralizado que nos ocupa es de forma no de esencia. El Derecho es el correcto, mas no la forma de elevarlo al mundo material.

## **CONCLUSIONES**

## CONCLUSIONES

1.- El Estado Mexicano como entidad jurídico-política justifica su existencia a través del Derecho y consagra su estructura de poder a la satisfacción de las necesidades de la sociedad que lo integra.

2.- No sólo para lograr tal cometido, sino también para subsistir, el Estado requiere de un total equilibrio entre los elementos materiales y sustanciales que lo integran. Entre los elementos materiales distinguimos a tres tipos de poderes en el sistema mexicano, que son los siguientes: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Y los elementos sustanciales son los principios de carácter jurídico, político, financiero, social, cultural y religioso que rigen la vida del hombre en sociedad y determinan los fines a los que el Estado debe abocarse, que se traducen, después de todo, en el bienestar social al que hacíamos mención líneas arriba.

3.- En cuanto a los poderes a los que nos referíamos, cada uno de ellos tiene un objetivo que le da razón de ser. El Poder Ejecutivo concreta en el Estado la aplicación de las leyes creadas por el Poder Legislativo; y al Poder Judicial, por último, incumben la vigilancia y la facultad de coacción para el cumplimiento de tales disposiciones.

4.- El Poder Ejecutivo cumple sus funciones a través de la proyección de sus facultades en la Administración Pública quien realiza actos jurídicos y materiales de trascendencia en todos los aspectos del mundo jurídico conformado en un Estado. Las obligaciones y potestades entregadas al Poder Ejecutivo tienen realización a través de distintos entes que, conforme a Derecho, forman parte de la Administración Pública.

5.- Dicha Administración Pública, a través de los años y, en busca de una mayor especialización, que le facilite la conclusión de sus metas, se ha dividido en Administración Pública Centralizada y Administración Pública Paraestatal, estribando la diferencia entre ambas en la relación directa o indirecta que cada uno de los entes de estas administraciones guarda con los demás y con el Jefe del Poder Ejecutivo Federal y en la autonomía de gestión y titularidad de patrimonio.

6.- Así, en la Administración Pública Centralizada, las unidades y órganos que la conforman se agrupan jerárquicamente a partir del Presidente de la República, unificándose decisiones, mando, acción y ejecución. La Constitución y la Ley correspondiente disponen los lineamientos de su creación que es manifestada a través de un proceso legislativo. Carecen de personalidad jurídica propia y su patrimonio es el mismo que el del Estado. La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, y el Departamento del Distrito Federal conforman esta administración, además de las unidades auxiliares técnicas, jurídicas, de apoyo, asesoría y coordinación.

7.- Por lo que a la Administración Pública Paraestatal respecta, la caracterizan una personalidad jurídica independiente de la del Estado, un patrimonio propio, persigue como objetivo la realización de obras que redunden en el bien común y la explotación de áreas estratégicas y prioritarias.

8.- Su relación con el Estado está basada en cuestiones de mero control y vigilancia, por lo que se le concede una autonomía casi total. Sus integrantes son entidades creadas por un instrumento legal proveniente del Poder Legislativo (ley) o del Poder Ejecutivo (decreto).

9.- Entre las entidades paraestatales encontramos a los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, además de unidades técnicas y jurídicas de apoyo.

10.- A los organismos descentralizados pertenece la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, constituida de esta forma hace no mucho tiempo. En la institución de más de 200 años en nuestro país se resolvió que para el mejor cumplimiento de su objetivo de llevar a cabo obras de asistencia social y beneficencia, era necesario contar con la mayor libertad posible. Para ello también se decidió no incorporar a la Lotería Nacional en ningún sector administrativo que pudiera entorpecer su gestión.

11.- Para que la Lotería Nacional cuente con recursos materiales y dinero que luego canalizará a la realización de obras de bienestar social, es necesario que cuente con la aprobación de la Ley para celebrar sorteos y juegos de azar, y que los recursos obtenidos se entreguen a la Tesorería de la Federación.

12.- La entusiasta participación del público que compra billetes de lotería y hace posible que las obras pías lleguen a

feliz término es factor fundamental en la existencia de la Lotería Nacional.

13.- El permitir que las decisiones que afectan definitivamente a la Lotería Nacional sean tomadas por representantes de la Administración Pública Centralizada en un obvio exceso de las facultades de control y asesoría, dentro de la Administración Pública Paraestatal que las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal y Federal de Entidades Paraestatales preven, ha desencadenado una serie de situaciones irregulares que van desde una desorganización nociva que trasciende los ámbitos patrimonial, fiscal, presupuestario y de recursos humanos referentes a este organismo descentralizado culminando con una crisis económica que hace ya muy difícil continuar con la labor de auxilio que hasta hace poco se había llevado a cabo con éxito.

14.-Consecuentemente, así convendría, primeramente, limitar la actuación de los representantes de la Administración Pública Centralizada en la Lotería Nacional a una simple colaboración de asesoría y al control que la Ley establece que corre a cargo suyo, para que la tan anhelada independencia de este organismo descentralizado fuera una realidad.

15.- La corrupción de los servidores públicos que en la institución en cuestión aprovechan cualquier oportunidad para enriquecerse de manera ilegítima debería eliminarse tratando de hacer a un lado el nefasto "amiguismo" del que adolece la Política en México.

16.- La situación laboral indefinida que afecta por una parte, a los vendedores de billetes de lotería y, por la otra, a la misma Lotería Nacional que no sabe como conseguir una total armonía entre la legislación laboral y la mercantil respecto de tales personajes con tal de no dejarlos desprotegidos, merece conceder supremacía a la legislación mercantil y optar por considerar a los vendedores de billetes como comisionistas mercantiles.

17.- Los monstruosos gravámenes fiscales y los incrementos en las reservas y garantías que la ley exige a la Lotería Nacional para cumplir con su actividad, constituyen en estos días, un motivo más de preocupación y una nota adicional a la incógnita que el Estado aún no acierta a descifrar acerca de la conveniencia de la subsistencia de la Lotería Nacional es tan sólo un problema de equilibrio entre lo que obtiene la Lotería y lo que la Ley señala se debe enterar al Fisco, y de lo que se dispone para realizar obras pías.

18.- El Derecho, representado a través de normas es el adecuado, al igual que las transformaciones que ha sufrido la Lotería Nacional, el error está en la interpretación del mismo.

19.- Revisar el abuso que se ha cometido con tan noble institución es el primer paso para tratar de salvarla, siguiendo con la correcta interpretación de la norma y su adecuada aplicación, así como una estricta vigilancia por parte del ente encargado de ello tanto dentro de la misma institución cuanto por lo que a la Administración Centralizada se refiere.

## **BIBLIOGRAFIA**

## BIBLIOGRAFIA

- 1.- DE LA CUEVA, Mario  
Derecho Mexicano del Trabajo  
Editorial Porrúa  
México, 1992
- 2.- DE LA GARZA, Sergio Francisco  
Derecho Financiero Mexicano  
Editorial Porrúa  
México, 1992  
Décimo Séptima Edición
- 3.- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto  
Elementos de Derecho Administrativo  
Tomo I  
Noriega Editores, Limusa  
Segunda Edición  
México, 1989
- 4.- FISCHER, Stanley, DORNBUSCH, Rudiger, et al  
Economía  
Mc Graw Hill Interamericana  
Marzo 1993  
México, D.F.  
2a Edición
- 5.- HELLER, Hermann  
Teoría del Estado  
Fondo de Cultura Económica  
Décimo segunda reimpresión  
México, 1989
- 6.- Historia de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública  
1994, México
- 7.- JELLINEK, Georg  
Teoría General del Estado  
Editorial Albatros,  
Tercera Edición  
De Palma  
Buenos Aires, 1981

- 8.- MANTILLA MOLINA, Roberto  
Derecho Mercantil Mexicano  
Editorial Porrúa  
México, 1995
  
- 9.- MAYER, J.P.  
Trayectoria del Pensamiento Político  
Fondo de Cultura Económica  
México, 1990  
Quinta reimpresión
  
- 10.- RIOS ELIZONDO, Roberto  
El Presupuesto de Egresos, en Estudios de Derecho Público  
Contemporáneo  
UNAM/FCE  
México, 1986  
Novena Edición
  
- 11.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público  
Memorias de la Primera, Segunda y Tercera Convenciones  
Nacionales Fiscales  
SHCP

1.- BETANCOURT ORNELAS, Eduardo  
Patolli, Revista Interna de la Lotería Nacional para la Asistencia  
Pública  
Año 1, Número 1  
Septiembre de 1993

## LEGISLACION CONSULTADA

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- 2.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- 3.- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público
- 4.- Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal
- 5.- Ley de Ingresos de la Federación
- 6.- Presupuesto de Egresos de la Federación
- 7.- Ley General de Deuda Pública
- 8.- Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública
- 9.- Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público
- 10.- Decreto por el que se creó la Lotería Nacional para la Beneficencia Pública D.O. 7/VIII/1920
- 11.- Decreto por el que se reforma el artículo 12 del Decreto del 7-VIII-1920, creando la Lotería Nacional para la Asistencia Pública
- 12.- Acuerdo por el que las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, a que se refiere este acuerdo, se agruparán por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, como se indica D.O. 3-IX-1982
- 13.- Reglamento Interior para la Lotería Nacional para la Asistencia Pública
- 14.- Ley Federal de Entidades Paraestatales.

## LEGISLACION CONSULTADA

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- 2.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- 3.- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público
- 4.- Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal
- 5.- Ley de Ingresos de la Federación
- 6.- Presupuesto de Egresos de la Federación
- 7.- Ley General de Deuda Pública
- 8.- Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública
- 9.- Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público
- 10.- Decreto por el que se creó la Lotería Nacional para la Beneficencia Pública D.O. 7/VIII/1920
- 11.- Decreto por el que se reforma el artículo 12 del Decreto del 7-VIII-1920, creando la Lotería Nacional para la Asistencia Pública
- 12.- Acuerdo por el que las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, a que se refiere este acuerdo, se agruparán por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, como se indica D.O. 3-IX-1982
- 13.- Reglamento Interior para la Lotería Nacional para la Asistencia Pública
- 14.- Ley Federal de Entidades Paraestatales.