

VOTO PARTICULAR

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 97/2004, PROMOVIDA POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, RESUELTA EN SESIÓN DEL PLENO EL VEINTIDÓS DE ENERO DE DOS MIL SIETE

SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO*

Contexto

La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión promovió controversia constitucional argumentando que el Ejecutivo Federal excedió los límites de su facultad reglamentaria en la materia de juegos y sorteos e invadió la esfera de atribuciones del Congreso. Lo anterior, al determinar en el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos juegos con apuestas y de azar no previstos en el artículo 2, fracción I de la ley de la materia.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia resolvió la constitucionalidad de los juegos previstos por el Reglamento referido (como los centros de apuestas remotas, toda clase de sorteos o rifas de símbolos y números, el cruce de apuestas en espectáculos públicos, etcétera), así como la creación del Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos. Finalmente, determina también que no son inconstitucionales los sorteos instantáneos, por violar normas de propiedad y la exclusividad del nombre "lotería instantánea" registrado bajo el dominio de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

El Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, a través de su voto particular, expone que disiente de la resolución plenaria pues considera inconstitucionales las fracciones II, III, IV y V del artículo 63 del Reglamento, en lo relativo a la permisividad a las peleas de gallos, los jue-

* Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

gos de naipes, la ruleta y los sorteos o rifas de símbolos y números, toda vez que la Secretaría de Gobernación se encuentra sujeta a los juegos con apuestas que el artículo 2, fracción I de la Ley permite, en tanto fuera de ellos todos los juegos con apuestas se encuentran prohibidos conforme al artículo 1 de la propia ley. Consecuentemente, disiente de la interpretación abierta del artículo 11 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos que se realiza en la resolución del Pleno de la Suprema Corte, en el sentido de que establece una cláusula habilitante para que la Secretaría de Gobernación pueda autorizar el juego con apuestas, sujeta a la única condición de que se trate de un espectáculo público en ferias regionales.

En el estudio de fondo del asunto, la resolución del Tribunal Pleno procede, en primer término, a realizar una interpretación sistemática e histórica de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, que no fue impugnada, por tratarse de una premisa necesaria para llevar a cabo el estudio de constitucionalidad del Reglamento de dicha Ley, que fue la norma controvertida en algunos de sus preceptos.

Así, en cuanto a la Ley Federal de Juegos y Sorteos se determinó que ésta establece, en principio, una prohibición general en el sentido de que en el territorio nacional están vedados todos los juegos de azar y los juegos con apuestas, pero no obstante dicha prohibición, la Ley refiere que solamente se permitirá el juego de ajedrez, el de damas y otros semejantes; el de dominó, de dados, de boliche, de bolos y de billar, el de pelota en todas sus formas y denominaciones; las carreras de personas, de vehículos y de animales, y en general toda clase de deportes, así como los sorteos. De lo anterior se concluye que conforme a la Ley, los “juegos de azar” y los juegos con apuestas no señalados por el propio legislador, concretamente en su artículo 2, fracción I, anteriormente referidos, se considerarán prohibidos en todo el territorio nacional.

La Ley establece, asimismo, que corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto del Secretario de Gobernación, la reglamentación, autorización, control y vigilancia de los juegos cuando en ellos medien apuestas de cualquier clase, así como de los sorteos, con excepción del de la Lotería Nacional, que se regirá por su propia Ley.

Partiendo de lo anterior, es decir de que todos los juegos de azar y juegos con apuestas están prohibidos, salvo los establecidos en el artículo 2, fracción I, de la Ley, en la resolución del Pleno a que se refiere el presente voto, se procede a analizar si el Ejecutivo Federal excedió los límites de su facultad reglamentaria en la materia e invadió la esfera de atribuciones del Congreso, al regular en el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos juegos con apuestas y de azar no previstos en el referido precepto legal, aclarando, desde luego, que lo anterior se realiza

en forma racional, teniendo presente las circunstancias actuales en materia de juegos y sorteos, así como la fecha de promulgación de la Ley, al ser factible jurídicamente una actualización a la realidad mediante interpretación progresiva, conservando las ideas del legislador en lo sustancial y reconociendo el entorno actual.

Así, se determina:

- A) Son constitucionales los hipódromos, galgódromos y frontones a que se refieren los artículos 20, fracción I, y 48 a 58 del Reglamento, pues el artículo 2, fracción I, de la Ley Federal de Juegos y Sorteos admite las carreras de animales y de toda clase de deportes.
- B) En cuanto al cruce de apuestas en espectáculos públicos en ferias regionales, el artículo 11 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos contiene una cláusula habilitante en favor de la Secretaría de Gobernación para autorizar el cruce de apuestas en los espectáculos que determine el Reglamento, resaltándose que tal régimen de excepción opera sólo respecto de espectáculos en las ferias regionales, por lo que no abarca a los juegos de azar en los que, por tanto, debe estarse a lo dispuesto en el artículo 2, fracción I, de la Ley. Así, se procede al análisis de la constitucionalidad del artículo 63 del Reglamento que establece los espectáculos de las ferias regionales, bajo la base de determinar si las actividades a que se refiere y sobre las cuales se hace el cruce de apuestas son efectivamente espectáculos y se concluye:
 - b.1. Las carreras de caballos en escenarios temporales (fracción I) son constitucionales, pues además de tratarse de un espectáculo, también constituye un juego con cruce de apuestas permitido por el artículo 2, fracción II, de la Ley.
 - b.2. Las peleas de gallos (fracción II) constituyen un espectáculo temporal en ferias regionales y, por tanto, son constitucionales.
 - b.3. En relación a los juegos de naipes (fracción III), la controversia constitucional se desestima al no haberse alcanzado el mínimo de 8 votos para declarar su inconstitucionalidad.
 - b.4. En relación a los dados (fracción III), a pesar de no ser un espectáculo, sino meramente un juego de azar, su regulación no resulta inconstitucional, pues se encuentran permitidos por el artículo 2, fracción I, de la Ley.
 - b.5. En relación a la ruleta (fracción IV), la controversia también debe desestimarse por no haberse alcanzado la votación mínima para declarar su inconstitucionalidad.

- b.6. Los sorteos o rifas de símbolos y números (fracción V), son constitucionales, pues están permitidos en el artículo 2, fracción I, de la Ley y constituyen, además, espectáculos en el entorno en el que se dan (que son los palenques, o sea, los lugares en donde podrán realizarse las ferias regionales).
- C) Son constitucionales los centros de apuestas remotas (establecimientos autorizados para captar y celebrar cruce de apuestas sobre eventos, competencias deportivas y demás juegos permitidos por la ley), pues aunque el cruce de apuestas se realice por medios tecnológicos, versan sobre juegos expresamente permitidos por la Ley Federal de Juegos y Sorteos.
- D) Toda clase de sorteos o rifas de símbolos y números previstos en el Reglamento son constitucionales, en tanto todos los sorteos están permitidos en el artículo 2, fracción I, de la Ley.

Por otra parte, en la resolución del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia se determina que la creación del Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos es constitucional.

Posteriormente, se procede a realizar el estudio de constitucionalidad de los sorteos instantáneos, regulados en los artículos 3, fracción XXVI, 91, fracción III, y 112 del Reglamento controvertido, concluyéndose que no son inconstitucionales por violar normas de propiedad y la exclusividad del nombre "lotería instantánea", registrado bajo el dominio de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, pues si la Ley Federal de Juegos y Sorteos permite los sorteos, también lo están los sorteos instantáneos que son sólo una especie del género de ellos, sin que de la Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública se desprenda que sea facultad exclusiva de dicha Institución llevar a cabo los sorteos instantáneos.

No obstante lo anterior, se destaca que en el artículo 3, fracción XXVI, del Reglamento impugnado, aparece una porción normativa en la que se señala: "... , también denominados 'Raspadito' o 'Lotería Instantánea'", señalándose en la resolución plenaria que la controversia fue desestimada porque no alcanzó la votación mínima de 8 votos para declarar su inconstitucionalidad.

Finalmente, en suplencia de la deficiencia de los conceptos de invalidez, se cuestiona la constitucionalidad del artículo 8 del Reglamento controvertido al haber sido uno de los propósitos de la Ley Federal de Juegos y Sorteos que el juego, permitido de manera excepcional, produjera rendimientos sustanciales destinados a beneficiar establecimientos de prevención y asistencia social, pero se desestima la controversia en torno a tal precepto al no alcanzarse la votación idónea para declarar su inconstitucionalidad.

De las anteriores determinaciones sustentadas en la resolución plenaria en cuanto al fondo del asunto, se disiente, exclusivamente, en los siguientes aspectos:

En que son inconstitucionales las fracciones II y V del artículo 63 del Reglamento controvertido, aclarándose que también se consideran inconstitucionales las fracciones III, exclusivamente en cuanto al juego de naipes, y IV del propio artículo, en relación con las cuales se desestimó la controversia por no reunirse la votación mínima requerida para declarar su inconstitucionalidad.

En principio debe precisarse que la resolución del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación parte de que debe darse una interpretación abierta al artículo 11 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, en cuanto a que en él se contiene una cláusula habilitante para que la Secretaría de Gobernación determine los espectáculos en ferias regionales en que se permitirá el cruce de apuestas, es decir para que sea tal Secretaría la que establezca, sólo sujeta a la condición de que se trate de un espectáculo público, los juegos en que podrán existir cruce de apuestas.

El artículo 73, fracción X, constitucional consigna:

Art. 73. El Congreso tiene facultad:

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

Como se advierte de la anterior norma constitucional transcrita, el Congreso de la Unión tiene facultad para legislar en toda la República sobre juegos con apuestas y sorteos.

Sin embargo, la facultad para legislar sobre espectáculos públicos no corresponde al Congreso de la Unión, al no encontrarse establecida en su favor, por lo que en términos del artículo 124 de la Carta Fundamental constituye una facultad residual de las entidades federativas, concretamente de las Legislaturas locales, el legislar en materia de espectáculos públicos, encontrándose para el Distrito Federal consignada expresamente en el artículo 122, apartado C, Base Primera, inciso I), como facultad de su Asamblea Legislativa. Los preceptos referidos textualmente establecen:

Art. 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Art. 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Pode-

res Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

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

...

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

...

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

BASE PRIMERA. Respecto a la Asamblea Legislativa:

...

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

...

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

Los Congresos de los Estados, conforme a lo dispuesto en el artículo 115, fracción II, constitucional, expedirán leyes municipales a las que se ajustarán los Ayuntamientos en la aprobación de bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, citándose, a manera ejemplificativa en la materia de espectáculos el artículo 36, fracción XVIII, de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, que establece dentro de las facultades y atribuciones de los Ayuntamientos:

Promover la exhibición de espectáculos sanos, educativos, y vigilar el orden y la moralidad, reglamentando lo concerniente al buen orden que deba observarse en los teatros, cines, circos, plazas de toros, palenques, auditorios, estadios y demás lugares donde se exhiban espectáculos al público.

Así, es claro que el Congreso de la Unión carece de facultades para legislar en materia de espectáculos públicos, pues ni en el artículo 73 constitucional ni en ningún otro se le otorgan atribuciones para ello, sino sólo, en la fracción X del referido numeral, para legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos.

Por lo tanto, debe entenderse que el artículo 11 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos está regulando el juego con apuestas que se produce con motivo de un espectáculo. En efecto, dicho precepto dispone:

La Secretaría de Gobernación queda facultada para autorizar, en las ferias regionales, el cruce de apuestas en los espectáculos que determine el Reglamento de esta Ley.

Así, el anterior dispositivo debe ser interpretado en forma congruente y sistemática con lo establecido en los numerales 1 y 2 de la propia Ley, que disponen:

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

Artículo 2. Sólo podrán permitirse:

I. El juego de ajedrez, el de damas y otros semejantes; el de dominó, de dados, de boliche, de bolos y de billar, el de pelota en todas sus formas y denominaciones; las carreras de personas, de vehículos y de animales, y en general toda clase de deportes.

II. Los sorteos.

Los juegos no señalados se considerarán como prohibidos para los efectos de esta Ley.

La interpretación relacionada de estos preceptos permite así concluir que el artículo 11 de la Ley otorga facultades a la Secretaría de Gobernación para intervenir en lo que va a ser el juego con apuestas en espectáculos de ferias regionales, por lo que en tal autorización se encuentra dicha Secretaría sujeta a los juegos con apuestas que el artículo 2, fracción I, de la Ley permite, en tanto fuera de ellos todos los juegos con apuestas se encuentran prohibidos conforme al artículo 1 de la propia Ley.

Consecuentemente, se disiente de la interpretación abierta del artículo 11 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos que se realiza en la resolución a que se refiere el presente voto, en el sentido de que establece una cláusula habilitante para que la Secretaría de Gobernación pueda autorizar el juego con apuestas, sujeta a la única condición de que se trate de un espectáculo público en ferias regionales.

El análisis de constitucionalidad del artículo 63 del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos en las hipótesis de espectáculos en que establece la posibilidad de que la Secretaría aludida permita el cruce de apuestas en ferias, no puede realizarse así a partir de esclarecer si efectivamente son o no espectáculos los eventos que ahí se prevén, como lo hace la resolución plenaria, sino que para la definición de su constitucionalidad debe atenderse a si las situaciones previstas en sus diversas fracciones corresponden a los juegos permitidos por el artículo 2, fracción I, de la Ley para el cruce de apuestas.

Además, si se precisa el concepto de espectáculo, se arriba a la misma conclusión, pues si bien todo juego puede ser espectáculo, no todo

espectáculo puede ser un juego, lo que confirma que debe acotarse la autorización que la Secretaría de Gobernación podrá otorgar para cruzar apuestas en ferias regionales, a que si el espectáculo constituye un juego, éste deberá ser de los permitidos por la fracción I del artículo 2 de la Ley.

En efecto, el vocablo espectáculo deriva directamente del latín *spectaculum* y significa, desde sus orígenes *TODO LO QUE SE OFRECE A LA VISTA*.

Spectaculum (espectáculo) deriva del verbo latino *specto-spectare*, que indica el acto de ver, mirar en sentido amplio; asimismo, puede traducirse también por observar, contemplar y, en ocasiones considerar o examinar atentamente, así la expresión *rem, non verba spectare* puede traducirse como considerar las ideas, no las palabras.¹

Finalmente, en lo que corresponde a la etimología del verbo *specto-spectare* debe notarse que éste deriva, a su vez, de *specio-spectum* que significa ver, mirar en el sentido más amplio, todo aquello que es capaz de percibirse con el sentido de la vista, o bien en sentido metafórico, con el intelecto u otro sentido corporal. El antecedente de este verbo latino se encuentra en el griego *sképtomai* y éste del sánscrito *spásati ver*.²

De la misma manera, Joan Corominas y J. A. Pascual derivan espectáculo del ya mencionado vocablo *spectaculum* con el mismo campo semántico.³

Debe mencionarse que en la evolución semántica de la palabra *spectaculum* se ha tratado de acotar su amplio campo semántico, a partir de su significado primigenio todo lo que se ofrece a la vista. Así, tenemos la definición que de espectáculo nos ofrece María Moliner en su prestigiado *Diccionario de Uso del Español*, en el que dice:

Espectáculo (del lat. *spectaculum*) 1 (Dar, ofrecer, presentar, asistir a, estar en, presenciar) m. Cualquier acción que se ejecuta en público para divertir o recrear; como una sesión de cine, una función de teatro, una exhibición de danza o un partido de fútbol. 2 Suceso impresionante que se desarrolla a la vista de alguien.⁴

Como puede observarse en la definición anterior, la primera acepción es el resultado de especificar lo contenido en la segunda, donde se refie-

¹ Segura Munguía, Santiago, *Diccionario Etimológico Latino Español*, p. 686 y ss., Madrid, Anaya, 1985.

² Roberts, Edward y B. Pastor, *Diccionario Etimológico Indoeuropeo de la Lengua Española*, p. 165, Madrid, Alianza, 1997.

³ Corominas, Joan y J. A. Pascual, *Diccionario Crítico Etimológico Castellano e Hispánico*, vol. II, p. 739, Madrid, Gredos, 1992.

⁴ Moliner, María, *Diccionario de Uso del Español*, vol. I, p.1199, Madrid, Gredos, 2004.

re a un suceso (cualquiera que éste sea) que se desarrolla a la vista de alguien, aclarándose que el que sea impresionante o no nada tiene que ver con el significado primigenio de *spectaculum*.

Manuel Seco en el *Diccionario del Español Actual* dice:

Espectáculo 1 Acción o conjunto de acciones que se presentan ante el público para divertirlo o entretenerlo. 2 Cosa o conjunto de cosas que se ofrecen a la vista, capaces de provocar reacciones. 3 Acción escandalosa o inconveniente.⁵

Como puede deducirse de las definiciones examinadas, todas parten del mismo principio o cosa o conjunto de cosas que se ofrecen a la vista o bien suceso impresionante que se desarrolla a la vista de alguien, por lo que en esto coinciden con el origen primigenio de *spectaculum* que significa, desde sus orígenes *todo lo que se ofrece a la vista*. Las precisiones posteriores son producto de la evolución semántica de la que es susceptible todo vocablo en uso de cualquier lengua.

Si bien, como se analizó, desde el punto de vista gramatical espectáculo es todo lo que se ofrece a la vista, conforme a su acepción jurídica, para efectos de la interpretación del artículo 11 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos que el artículo 63 de su Reglamento desarrolla, debe entenderse que aquello que se ofrece a la vista debe ser capaz de convocar a la observación por razón misma de lo que se ve y no vinculado a la apuesta, pues de lo contrario perdería su connotación natural.

El precepto reglamentario en análisis establece:

Artículo 63. La Secretaría podrá permitir el cruce de apuestas en ferias, únicamente en los siguientes espectáculos:

I. Carreras de caballos en escenarios temporales.

II. Peleas de gallos.

III. Juegos de naipes y dados.

IV. Ruleta, y

V. Sorteos de símbolos y números en las modalidades que autoriza el presente Reglamento. Estos últimos podrán realizarse exclusivamente en las instalaciones en que se celebren las peleas de gallos, antes, durante y después de éstas, mientras que dicha instalación se encuentre abierta al público.

En las ferias está prohibida la realización de cualquier otro espectáculo con cruce de apuestas.

⁵ Seco, Manuel, Olimpia Andrés y Gabino Ramos, *Diccionario del Español Actual*, vol. I, p. 1967, Madrid, Aguilar.

La pelea de gallos referida en la fracción II, no constituye un espectáculo, como indebidamente se considera en la resolución plenaria a que se refiere el presente voto particular, pues no es capaz de convocar a la observación por razón misma de lo que se ve, sino en razón de su vinculación con la apuesta.

Los juegos de naipes y la ruleta, contemplados en las fracciones III y IV, más que un espectáculo constituyen juegos que, al no encontrarse comprendidos en el artículo 2, fracción I, de la Ley, deben entenderse prohibidos conforme al numeral 1 de la propia Ley, por lo que es claro que al regularlos el numeral 63 de su Reglamento en las fracciones aludidas, excede a la Ley.

Finalmente, la fracción V del artículo 63 del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, que establece a los sorteos de símbolos y números, no puede considerarse permitido por la fracción II del artículo 2 de la Ley, en virtud de que si bien formalmente cubren la apariencia de sorteos, lo cierto es que no pueden ser catalogados como tales, dadas las pocas probabilidades de ganar que tienen los participantes y la desproporción existente entre lo que se arriesga y lo que se gana. En estos sorteos de símbolos y números que se practican en ferias regionales sólo se exacerba el ánimo de lucro de las personas que arriesgan mucho y ganan poco, con una utilidad enorme para el organizador.

Por otra parte, se procede a aclarar también la postura del Ministro que formula el presente voto en cuanto a los artículos 3, fracción XXVI, y 8 del Reglamento impugnado, en torno a los cuales también fue desestimada la controversia por no obtenerse la mayoría legal requerida para declarar su constitucionalidad.

El artículo 3, fracción XXVI, del Reglamento impugnado establece:

Artículo 3. Para los efectos de este Reglamento, en lo sucesivo se entenderá por:

...

XXVI. Sorteo instantáneo: Modalidad de sorteo en la que se ofertan boletos con el número o símbolo oculto y que al ser adquiridos permiten al poseedor conocer de inmediato el resultado del sorteo con sólo retirar, raspar o descubrir el boleto o parte de éste. El ganador de esta clase de sorteos, también denominados 'Raspadito' o 'Lotería Instantánea', reclama los premios obtenidos mediante un procedimiento previamente estipulado e impreso en el boleto o comprobante.

Del anterior precepto transcrito se advierte que el término "sorteo instantáneo" es genérico, es decir alude a un tipo de sorteo que define y si bien alude expresamente a la denominación de 'Raspadito' o 'Lotería Instantánea', ello es sólo para describirlo, a fin de que se entienda el alcan-

ce de la norma, sin que, por tanto, se refiera a la marca registrada por la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

En efecto, la Lotería Nacional tiene registrada bajo su dominio la marca de Lotería Instantánea. Este registro le garantiza el uso exclusivo de dicha marca o signo distintivo, pero ello no significa que no puedan realizarse sorteos similares por otras personas; la marca no le da el derecho exclusivo a la realización de ese tipo de sorteos.

Así, es claro que el artículo 3, fracción XXVI, sólo define a la actividad, al tipo de sorteo que estará sujeto a la reglamentación que se contiene en el ordenamiento, sin comprender a la marca que la Lotería Nacional para la Asistencia Pública tiene registrada en su favor, a la cual se alude sólo para efectos descriptivos a fin de dar claridad a la disposición.

Consecuentemente, la porción normativa “...*también denominados ‘Raspadito’ o ‘Lotería Instantánea’*”, resulta constitucional, en virtud de que no invade la marca que la Lotería Nacional para la Asistencia Pública tiene registrada en su favor, sino que se ubica dentro de un contexto que define un nombre genérico en el que la alusión a tales denominaciones se realiza sólo para efectos descriptivos.

En cuanto al artículo 8 del Reglamento controvertido, el Ministro que formula el presente voto considera, por una parte, que resulta improcedente el análisis de su constitucionalidad porque ello implicaría suplir la deficiencia de los conceptos de invalidez formulados por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y, por la otra, que tal precepto es inconstitucional.

Dicho numeral establece:

Artículo 8. Las participaciones a que se refiere el artículo 5 de la Ley serán determinadas por la Secretaría al momento de la expedición de los permisos, de conformidad con las disposiciones aplicables.

El artículo 5 de la Ley, al que se hace referencia, dispone:

Artículo 5. En los permisos que conceda, independientemente de los impuestos que al efecto determinen las leyes fiscales correspondientes, la Secretaría de Gobernación señalará la participación que, de los productos obtenidos por el permisionario, deba corresponder al Gobierno Federal. Esta participación será destinada al mejoramiento de los establecimientos de Prevención Social y de Asistencia, dependientes de las Secretarías de Gobernación y de Salubridad y Asistencia, que se expresen en los permisos que se otorguen.

Uno de los propósitos de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, manifestado expresamente en la exposición de motivos de la misma, fue la de que el juego con apuestas, permitido de manera excepcional, produjera

ingresos sustanciales que pudieran destinarse al beneficio de establecimientos de prevención y asistencia social.

Ahora bien, como se advierte de la transcripción del artículo 8 del Reglamento controvertido, éste no particulariza en la esfera administrativa al cumplimiento puntual de la Ley, pues sólo establece que la Secretaría de Gobernación señalará, al momento de la expedición de los permisos, la participación que de los productos obtenidos por el permisionario corresponderán al Gobierno Federal y que serán destinados al mejoramiento de los establecimientos de prevención social y de asistencia.

Es decir, el precepto reglamentario se limita a reiterar lo dispuesto en la Ley, sin pormenorizar y acotar la facultad concedida a la Secretaría de Gobernación en la determinación del porcentaje o monto de participación que deberá corresponder al Gobierno Federal, lo que desde luego contradice la intención fundamental que imperó en la permisón de algunos juegos con apuestas, a saber la del beneficio a los establecimientos de prevención y asistencia social, pues la facultad que se otorga a la referida Secretaría es de tal discrecionalidad que puede dar lugar a arbitrariedad y a hacer nugatoria la referida finalidad de destinar rendimientos sustanciales a los fines sociales señalados.

Siendo la finalidad propia del Reglamento la de desarrollar y pormenorizar la Ley a fin de facilitar su aplicación y ejecución, es claro que se incumple ésta, al no haber desarrollado el artículo 5 de la Ley a fin de evitar subjetivismos en su aplicación.

Finalmente, se precisa que el Ministro que formula el presente voto particular considera que se debe invalidar, por inconstitucional, en el artículo 2, párrafo segundo, del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, la expresión “y el presente Reglamento”; lo que también procederá realizar en todos los demás preceptos en los que se haga alusión a la Ley y al Reglamento como definitorios de los juegos con apuestas permitidos (3, fracción XI, 4 y 20), ya que ello sólo corresponde regularlo a la Ley y no al Reglamento.

Los referidos preceptos disponen:

Artículo 2. ...

Las actividades relativas a juegos con apuestas y sorteos que no estén expresamente contempladas en la Ley y el presente Reglamento, serán resueltas, en cada caso, por la Secretaría de Gobernación conforme a lo dispuesto por dichos ordenamientos y demás disposiciones aplicables.

...

Artículo 3. Para los efectos de este Reglamento, en lo sucesivo se entenderá por:

...

XI. Juego con apuesta: Juegos de todo orden en que se apuesta, previstos en la Ley y este Reglamento, autorizados por la Secretaría.

...

Artículo 4. Los locales, abiertos o cerrados, en que se realicen juegos prohibidos por la Ley y el presente Reglamento, o bien, sorteos o juegos con apuestas que carezcan del permiso correspondiente, serán inmediatamente clausurados por la Secretaría, en términos del artículo 8 de la Ley, sin perjuicio de la imposición de las sanciones previstas en las disposiciones aplicables.

Artículo 20. La Secretaría podrá otorgar permisos para celebrar los juegos con apuestas y sorteos a que se refiere la Ley y el presente Reglamento a los solicitantes conforme a lo siguiente:

...

Las porciones normativas señaladas deben ser declaradas inválidas, en virtud de que es facultad del Congreso de la Unión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción X, constitucional, legislar en materia de juegos y sorteos y, por tanto, constituye el único órgano con atribuciones para determinar cuáles son los juegos con apuestas permitidos en la República Mexicana. Por lo tanto, no corresponde al Presidente de la República, en uso de su facultad reglamentaria, el definir los juegos con apuestas permitidos, sino exclusivamente el pormenorizar en el ámbito administrativo las disposiciones legales para hacer posible su aplicación.