



LXII LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS

# Gaceta Parlamentaria

Año XVI

Palacio Legislativo de San Lázaro, martes 4 de diciembre de 2012

Número 3659-II-Bis

## CONTENIDO

### Opinión técnica

De la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Cámara de Diputados, sobre los argumentos para la procedencia o improcedencia del proyecto de demanda de controversia constitucional contra el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de octubre de 2012

## Anexo II-Bis

**Martes 4 de diciembre**





PODER LEGISLATIVO FEDERAL  
CÁMARA DE DIPUTADOS

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de diciembre de 2012

PR  
S  
I  
D  
E  
N  
C  
I  
A  
D  
E  
L  
M  
E  
S  
A  
D  
I  
R  
E  
C  
T  
I  
V  
A

2012  
DIE  
4  
PM  
10:16



001677

Para: **Dip. Jesús Murillo Karam**  
Presidente de la Mesa Directiva

De: **Lic. Juan Alberto Galván Trejo**  
Director General de Asuntos Jurídicos

**Asunto:** Proyecto de demanda de Controversia Constitucional contra el "Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos".

En relación al Acuerdo de la Junta de Coordinación Política, mediante el cual solicita opinión técnica sobre los argumentos para la procedencia o improcedencia del proyecto de demanda de controversia constitucional contra el "Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de octubre de 2012; con fundamento en lo dispuesto por el numeral 1, la fracción II del artículo 233 del Reglamento de la Cámara de Diputados, y en atención a que el término constitucional para su presentación esta por vencerse; se realizan los siguientes comentarios:

**ANÁLISIS DEL PROYECTO**

**I. Término.**

El proyecto de controversia constitucional que se analiza, señala como acto cuya invalidez se demanda:

*"IV.- NORMA GENERAL O ACTO ADMINISTRATIVO CONCRETO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA.*

*Se reclama la invalidez, refrendo, efectos y consecuencias de la aplicación de los artículos 2º, 3º Fracción XII Bis, 9º, 39 Bis, del 'Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos', publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 19 de Octubre del año 2012, expedido por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y con el refrendo del Secretario de Gobernación."*

Al respeto, se advierte que el elemento cuya invalidez se pretende demandar, reviste la naturaleza de una norma de carácter general, por lo que el plazo para su impugnación se regiría por lo dispuesto por el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece:

**"ARTICULO 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

*II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia..."*

est 54103  
Mario



Del artículo transcrito se desprende que tratándose de normas de carácter general, el plazo para presentar demanda de Controversia Constitucional es de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

Por tanto, en atención a lo dispuesto por el artículo 21, fracción II de la Ley Reglamentaria de la materia, el término para la interposición de la demanda de Controversia Constitucional propuesta corre a partir del 22 de octubre (día hábil siguiente a la publicación) y fenece el próximo **6 de diciembre del 2012**, sin contar los días veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de octubre, tres, cuatro, diez, once, diecisiete, dieciocho, veinticuatro y veinticinco de noviembre, por ser sábados y domingos; así como los días diecinueve y veinte de noviembre por ser inhábiles en términos del artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como de conformidad con lo dispuesto en el punto primero, inciso c), del acuerdo 2/2006, del Pleno de la Suprema Corte de justicia de la Nación, en relación con el artículo 74 de la Ley Federal del Trabajo; así también descontando los días uno y dos de noviembre, inhábiles de conformidad con los artículos 2º y 3º de la misma ley reglamentaria, en relación a lo acordado por los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión privada de quince de octubre del año en curso.

## II. Requisitos de forma.

El escrito de demanda reúne los requisitos esenciales de forma previstos en el artículo 22 de la Ley Reglamentaria de la materia; no obstante se realizan las siguientes observaciones:

- a) **Representación Jurídica:** A fin de acreditar la representación jurídica del Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, debe ofrecerse como documental, copia certificada del Diario de los debates de la sesión del Pleno de la Cámara de Diputados, de fecha 29 de agosto del 2012 (foja 1), y no así la "Versión Estenográfica" de dicha fecha, por ser éste el medio oficial de difusión e información de la Cámara de Diputados, de conformidad con los artículos 133 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y 184 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) **Delegados:** En caso de presentarse el proyecto de analizado, se deben agregar como delegados a la plantilla de abogados de la Dirección General de Asuntos Jurídicos que conocen de las controversias constitucionales donde este órgano Legislativo es parte; en términos de los artículos 4º, último párrafo y 11 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que conjunta o separadamente, realicen todo tipo de promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas o formulen alegatos, promuevan los incidentes y recursos que conforme a derecho procedan (foja 1).
- c) **Domicilio del Órgano Actor:** De presentarse el proyecto analizado, debe señalarse como domicilio de este Órgano Legislativo, el ubicado en el Palacio Legislativo de San



Lázaro, Av. Congreso de la Unión #66, Col. El Parque, México D.F., C.P. 15960, Edificio E, Cuarto Piso, Ala Norte; por ser esta la correcta ubicación de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Cámara de Diputados.

- d) **Tercero Interesado:** Se advierte que la legitimación activa para presentar la controversia se funda en la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos, establecida en la fracción X del artículo 73 de la Constitución Federal, por lo cual se desprende como tercer interesado en esta vía, al Senado de la República, mismo que deberá señalarse en el apartado correspondiente del escrito de demanda.

### III. Legitimación de este Órgano Legislativo.

#### 1. Legitimación procesal del Presidente de la Mesa Directiva.

Por lo que respecta a la legitimación del Presidente de la Mesa Directiva para representar a la Cámara de Diputados, el artículo 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que *"El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos"*.

En este sentido, el artículo 23, numeral 1, inciso I), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, señala que es el Presidente de la Mesa Directiva de este órgano legislativo en quien recae la representación legal de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, por lo cual cuenta con la legitimación procesal a efecto de presentar controversia constitucional, conforme a lo dispuesto en el artículo 105, fracción I, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, cabe mencionar que en términos del artículo 233, numeral 1, fracción IV del Reglamento de la Cámara de Diputados, el Pleno de la Cámara de Diputados, debe aprobar la presentación de la demanda de controversia constitucional.

#### 2. Legitimación en la Causa.

La legitimación de un órgano originario del Estado, a efecto de promover una controversia constitucional, nace de la afectación que resiente en su esfera de atribuciones, siendo más que un elemento de la litis, un requisito para la procedencia de la acción intentada.

En el caso particular, a efecto de que este órgano cuente con interés legítimo para promover la acción de controversia constitucional en contra del *"Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos"*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de octubre de 2012, resulta menester la actualización de al menos un principio de agravio entorno a las atribuciones constitucionales de este órgano legislativo, ya sea como ente individual, o como integrante del Congreso de la Unión.



Al respecto, no existiendo un capítulo específico que justifique el interés legítimo de este Órgano Legislativo, el mismo debe desprenderse de la lectura integral del escrito de demanda; así las cosas, se advierte que los preceptos constitucionales que se estiman violados son los artículos 49, 73 en su fracción X, y 133 de la Constitución Federal, alegando un exceso en el ejercicio en la facultad reglamentaria del Presidente de la República prevista en el artículo 89, fracción primera, constitucional.

En este sentido, se advierte que el interés legítimo de este Órgano Legislativo, derivaría de la posible afectación a la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en toda la República sobre juegos con apuestas y sorteos, establecida en el artículo 73, fracción X de la Constitución Federal.

Al respecto resulta dable mencionar que al resolver la Controversia Constitucional 26/1999, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció en el sentido de que, tanto la Cámara de Diputados, como el Senado de la República, como órganos legislativos del Congreso de la Unión, se encuentran legitimados de manera aislada para plantear una controversia constitucional en defensa de las atribuciones que el artículo 73 de la Constitución Federal establece a favor de éste, criterio que se encuentra plasmado en la tesis de jurisprudencia bajo rubro: *"CÁMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES. ESTÁN LEGITIMADAS AISLADAMENTE PARA PLANTEAR LA DEFENSA DE LAS ATRIBUCIONES QUE EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE A FAVOR DEL CONGRESO DE LA UNIÓN."*, por lo que se estima se satisface en principio con el requisito de interés legítimo.

#### IV. Conceptos de Invalidez

**Primero:** Se argumenta en esencia que el artículo 3º, fracción XII BIS, en correlación con el artículo 9º del *"Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley Federal de Juegos y Sorteos"*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de octubre de 2012, vulneran los artículos 49, 73, fracción X, y 133 de la Constitución Federal, al establecer la autorización para que máquinas tragamonedas en cualquier modalidad operen con permiso de la Secretaría de Gobernación, en contraposición a lo previsto por la Ley Federal de Juegos y Sorteos, que en el artículo 2º, contempla diversos juegos con apuestas y sorteos permitidos, dentro de los cuales no se encuentran de manera expresa o tácita la inclusión y/o autorización de las referidas máquinas.

En este sentido, se menciona que existe una invasión de la esfera competencial de la Cámara de Diputados, en virtud de que el Ejecutivo Federal mediante la expedición de las normas impugnadas, estaría legislando una cuestión exclusiva del H. Congreso de la Unión, conforme a lo dispuesto por el artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal.

Aunado a lo anterior, se arguye que existe en el referido reglamento una omisión absoluta en la regulación para la inclusión de la figura de "máquinas tragamonedas", que señale los supuestos



jurídicos, mecanismos, lineamientos, parámetros para su debida supervisión y vigilancia, en comparación con otros juegos de apuesta y sorteos que están debidamente regulados.

Asimismo, se menciona que las normas impugnadas condicionan la autorización de la operación de las maquinas tragamonedas al estatus del solicitante, esto es, a que sea permisionario u operador autorizado de la Secretaría de Gobernación, lo que podría dar lugar a que particulares que no cuenten actualmente con ese estatus, que pretendan obtener el permiso respectivo para operar dichas maquinas, aleguen discriminación o violación a la libertad de comercio o de trabajo.

En igual tesitura, se argumenta que el Ejecutivo Federal se excede en el uso de su facultad reglamentaria, al trasgredir los principios de reserva de ley, que prohíbe que en el reglamento se aborden materias reservadas en exclusiva a leyes del Congreso de la Unión, y de subordinación jerárquica, que exige que el reglamento este precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida.

**Segundo:** Se menciona que el artículo 2° en correlación con el 39 BIS, del *"Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley Federal de Juegos y Sorteos"*, vulnera los artículos 49, 73, fracción X, y 133 de la Constitución Federal, pues los artículos impugnados establecen la facultad discrecional y única del Director General de Juegos y Sorteos de la Secretaría de Gobernación, para el otorgamiento, modificación, renovación o ampliación de permisos, estableciendo inclusive la facultad para que determine sin lineamiento alguno y de manera arbitraria, los asuntos que se someten a consideración y opinión del Consejo Consultivo previsto en el reglamento, siendo que de conformidad con el artículo 3° de la ley de la materia, se considera que las autorizaciones y/o permisos solamente podrán otorgarse por la Secretaría de Gobernación, a través de su titular o de quien lo sustituya en caso de ausencia; en consecuencia, se alude que se invade la facultad que tiene la Cámara de Diputados para legislar en la materia que nos ocupa.

En esta sentido, en atención a la litis constitucional planteada en el proyecto de demanda, y con base en las consideraciones desarrolladas anteriormente, será la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien en el ámbito de su competencia determinará si existe afectación a las facultades del Congreso de la Unión.

## V. Solicitud de Suspensión

El proyecto de demanda que se analiza, solicita la suspensión de todos los actos que emita *"la Secretaría de Gobernación y/o el Director General de Juegos y Sorteos, que sean efecto o consecuencia del reglamento que se impugna, en lo particular, los actos a los que se refieren sus artículos 3°, Fracción XII Bis, 9°, 39 Bis, del reglamento, y relativos al permiso que se otorguen para el uso y/o explotación de las maquinas tragamonedas en cualquier modalidad, que otorgue el Titular o Encargado de la Dirección General de Juegos y Sorteos de la Secretaría de Gobernación."*



La medida cautelar solicitada se funda en los artículos 14 y 15 de la ley reglamentaria de la materia, así como en la tesis bajo rubro: *“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIACONSTITUCIONAL. NATURALEZA Y FINES”*, *“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIACONSTITUCIONAL. PROCEDE OTORGARLA CONTRA EL DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECEN LAS ACCIONES QUE DEBERÁN LLEVARSE A CABO POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL PARA CONCRETAR LA TRANSICIÓN A LA TELEVISIÓN DIGITAL TERRESTRE, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 2 DE SEPTIEMBRE DE 2010”*, y *“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIACONSTITUCIONAL. EL ACUERDO POR EL QUE SE DELEGA EN LOS TITULARES DE LAS DIRECCIONES GENERALES DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA LAS FACULTADES QUE SE INDICAN Y SE ESTABLECEN LAS BASES DE COORDINACIÓN Y COLABORACIÓN PARA LA EJECUCIÓN DE ACCIONES, CONSTRUCCIONES, OBRAS E INSTALACIONES EN LOS CORREDORES DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO Y EN EL CENTRO HISTÓRICO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, NO ES UNA NORMA GENERAL Y, POR ENDE, SU APLICACIÓN ES SUSCEPTIBLE DE SUSPENDERSE.”*

#### **Consideraciones respecto de la suspensión solicitada**

En relación a la solicitud de suspensión contenida en la demanda analizada, y en caso de interponerse la presente controversia constitucional, esta debe fundarse en los artículos 14 y 18 de la ley reglamentaria de la materia, y no así en el artículo 15 de dicho ordenamiento, pues este precepto se refiere a los casos en los que no puede concederse la medida cautelar solicitada.

De igual forma es procedente señalar, respecto de las tesis jurisprudenciales que se invocan en el proyecto de demanda, que las mismas no obstante resultar ilustrativas en relación a la solicitud del acto impugnado, no resultan aplicables ni aún por analogía, pues estas abordan el caso en el cual se considera superada la prohibición establecida en el artículo 14 de la ley reglamentaria de la materia, respecto de la conceder la medida cautelar en relación a normas generales, al advertir que el elemento impugnado no reviste tal naturaleza.

En el caso concreto, resulta dable mencionar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido como criterio, que si bien la citada prohibición tiene como finalidad, que no se paralice el despliegue de los efectos de la norma, que se traducen en su fuerza obligatoria; resulta posible suspender los efectos y consecuencias de los actos concretos de aplicación de aquélla, sin restar validez a la disposición tildada, por lo que se estima solicitar la suspensión con base en dicho criterio plasmado en la tesis bajo rubro: *“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA PROHIBICIÓN DE OTORGARLA RESPECTO DE NORMAS GENERALES, NO RIGE CUANDO SE CONCEDE EN CONTRA DE SU ACTO DE APLICACIÓN”*, así como en la diversa, aplicada por analogía: *“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIACONSTITUCIONAL EN CONTRA DEL PROCEDIMIENTO DE JUICIO POLÍTICO. NO PROCEDE EL OTORGAMIENTO DE ÉSTA, TRATÁNDOSE DE LA SUSTANCIACIÓN DE DICHO PROCEDIMIENTO, PERO SÍ RESPECTO DE SUS EFECTOS Y CONSECUENCIAS.”*

En todo caso, será el Ministro Instructor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien tomando en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia





PODER LEGISLATIVO FEDERAL  
CÁMARA DE DIPUTADOS

constitucional, resuelva conceder o negar la medida suspensiva, así como proveer en relación a los efectos de la misma.

## CONCLUSIONES

**Primera.-** El proyecto de demanda de Controversia Constitucional motivo de análisis, reúne los requisitos esenciales de forma previstos en el artículo 22 de la Ley Reglamentaria de la materia; no obstante, se sugiere atender las observaciones realizadas en los respectivos apartados.

**Segunda.-** De conformidad con lo dispuesto por los artículos 2, 3, 21, fracción II de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el término para la interposición de la demanda de Controversia Constitucional propuesta corre a partir del **22 de octubre de 2012** y fenece el próximo **6 de diciembre de 2012**.

**Tercera.-** El interés legítimo de esta Cámara de Diputados para presentar controversia constitucional deriva de la posible afectación a la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en toda la República sobre juegos con apuestas y sorteos, establecida en el artículo 73, fracción X de la Constitución Federal.

**Cuarta.-** De presentarse la demanda de la controversia constitucional de mérito, se estima que la litis que se pretende someter a consideración del Máximo Tribunal, versaría sobre si el contenido de los artículos 2°, 3° Fracción XII Bis, 9°, 39 Bis, reformados mediante el tildado decreto, se ciñe o no a los principios de reserva de ley y estricta sujeción a la norma, a los que se encuentra sujeto el ejercicio de la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal.

Atentamente,

C.c.p. Dr. Fernando Serrano Migallón. Secretario General.  
C.c.p. Lic. Humberto Aguilar Coronado. Secretario Ejecutivo de la Junta de Coordinación Política.

**Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXII Legislatura**

**Junta de Coordinación Política**

**Diputados:** Luis Alberto Villarreal García, PAN, presidente; Manlio Fabio Beltrones Rivera, PRI; Silvano Aureoles Conejo, PRD; Arturo Escobar y Vega, PVEM; Alberto Anaya Gutiérrez, PT; Ricardo Monreal Avila, MOVIMIENTO CIUDADANO; Lucila Garfias Gutiérrez, NUEVA ALIANZA.

**Mesa Directiva**

**Diputados:** Presidente, Jesús Murillo Karam; vicepresidentes, Francisco Agustín Arroyo Vieyra, PRI; José González Morfin, PAN; Aleida Alavez Ruiz, PRD; secretarios, Tanya Reilstab Carreto, PRI; Xavier Azuara Zúñiga, PAN; Ángel Cedillo Hernández, PRD; Javier Orozco Gómez, PVEM; Magdalena del Socorro Núñez Monreal, PT; Marilyn Gómez Pozos, MOVIMIENTO CIUDADANO; Fernando Bribiesca Sahagún, Nueva Alianza.

**Secretaría General**

**Secretaría de Servicios Parlamentarios**

**Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados**

**Director:** Juan Luis Concheiro Bórquez, **Edición:** Casimiro Femat Saldívar, Ricardo Águila Sánchez, Antonio Mariscal Pioquinto.

**Apoyo Documental:** Dirección General de Proceso Legislativo. **Domicilio:** Avenida Congreso de la Unión, número 66, edificio E, cuarto nivel, Palacio Legislativo de San Lázaro, colonia El Parque, CP 15969. Teléfono: 5036 0000, extensión 54046. **Dirección electrónica:** <http://gaceta.diputados.gob.mx/>