



COMISION FEDERAL
DE MEJORA
REGULATORIA

COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA
DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS

COFEME/04/0946

México, D.F., 2 de junio de 2004.

FRANCISCO SUÁREZ WARDEN
OFICIAL MAYOR
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
P R E S E N T E

Me refiero a la Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR), así como al anteproyecto de **Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos**, recibidos por esta Comisión vía el portal electrónico de Manifestaciones de Impacto Regulatorio el 21 de abril de 2004.

Al respecto, y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 69-E, 69-G y 69-J de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), esta Comisión emite el siguiente:

Dictamen Final

Derivado del análisis realizado a los documentos de referencia y atendiendo a lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 69-J de la LFPA, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria emite las siguientes observaciones al anteproyecto:

1. El anteproyecto establece algunas atribuciones para que los gobiernos estatales y municipales intervengan en la materia de juegos y sorteos. Lo anterior podría contravenir lo señalado en los artículos 73, fracción X y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que la materia de juegos y sorteos es exclusiva del orden federal.

Adicionalmente, cabe recordar que el artículo 3º de la Ley Federal de Juegos y Sorteos (LFJS) señala explícitamente que corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), 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, sin que en momento alguno se otorguen atribuciones en la materia a los estados o municipios.

En virtud de lo anterior, se hacen las siguientes recomendaciones:

- a) Se propone que el artículo 1º del reglamento quede establecido de la siguiente manera, a fin de evitar interpretaciones en el sentido de que pudiera haber reglamentación y atribuciones en la materia de juegos y sorteos por lo que se refiere a los ámbitos estatal o municipal:

ARTÍCULO 1º.- *El presente ordenamiento tiene por objeto reglamentar la aplicación de las disposiciones de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, para la autorización, control y vigilancia e inspección de los juegos cuando en ellos medien apuestas, así como del sorteo en todos sus tipos y modalidades, con excepción del sorteo que celebre el organismo descentralizado "Lotería Nacional para la Asistencia Pública". ~~Todas las actividades a que se refiere el presente ordenamiento, se entienden reglamentadas por lo que hace al ámbito federal.~~*



COMISION FEDERAL
DE MEJORA
REGULATORIA

COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS

- b) A juicio de esta Comisión, los artículos 31, fracción VIII, 33, 61, fracción III y 75 del anteproyecto deben ser eliminados, ya que la obligación impuesta a los solicitantes de presentar documentos emitidos por parte de una autoridad distinta a la federal, ya sea una opinión favorable de la entidad federativa, del ayuntamiento o autoridad delegacional, o bien copias certificadas de las licencias o autorizaciones emitidas por las autoridades locales, como requisito para el otorgamiento de permisos a los que se refiere la LFJS, podría rebasar las atribuciones en materia de juegos y sorteos concedidas al gobierno federal.
2. En el artículo 2º, segundo párrafo del anteproyecto de reglamento se establecen una serie de atribuciones de distintas unidades administrativas de la SEGOB que, en términos del artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, debiesen estar incluidas en el Reglamento Interior de la propia SEGOB y no en un reglamento de carácter sustantivo. Por ello, se recomienda el ajuste respectivo.
3. En el artículo 38 del anteproyecto se pretende reglamentar lo señalado en el artículo 9 de la LFJS, es decir, la prohibición de que se practiquen juegos con apuestas o se efectúen sorteos cerca de escuelas o centros de trabajo. No obstante, en la fracción II del artículo 38 del anteproyecto se señala que los establecimientos no podrán ser instalados a menos de doscientos metros de lugares de culto registrados ante la SEGOB. Esta restricción sobrepasa lo que la LFJS determina en su artículo 9, ya que en esta disposición únicamente se restringe la cercanía de ubicación por lo que se refiere a escuelas y centros de trabajo, más no así a lugares de culto. Por tal razón, esta Comisión considera que debe eliminarse la fracción II del artículo 38 del anteproyecto de reglamento.
4. En el anteproyecto se detectaron algunas acciones regulatorias que van más allá de lo dispuesto en la LFJS, mismas que podrían establecer restricciones o barreras de entrada a las actividades relacionadas con los juegos con apuestas y los sorteos, y que se enuncian a continuación:
- a) En los artículos 32, fracción VIII y 76 del anteproyecto se discrimina para la obtención del permiso correspondiente a las ferias que hayan registrado en el año inmediato anterior una afluencia inferior a los 400,000 asistentes. Lo anterior no tiene sustento en la LFJS y podría tener un impacto considerable en la generación de empleos al limitar sin justificación la oferta de permisos y, como consecuencia, impedir la inversión en algunas regiones del país.
- b) De acuerdo con el artículo 77 del anteproyecto, la SEGOB autorizará únicamente el cruce de apuestas en un máximo de tres ferias por entidad federativa. Lo anterior podría limitar la inversión en algunas entidades federativas que cuenten con más de tres ciudades en las que podrían organizarse ferias de esta magnitud. Adicionalmente, dicha disposición no atiende a las enormes diferencias que existen entre entidades federativas por lo que se refiere a población, afluencia turística, ubicación geográfica, entre otros criterios.



COMISION FEDERAL
DE MEJORA
REGULATORIA

COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA
DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS

- c) Esta Comisión considera como una barrera de entrada lo establecido en el artículo 161 del reglamento, en virtud de que en el mismo se establece que dentro del primer mes calendario de cada año la SEGOB señalará el número de permisos a otorgar durante el mismo año a propósito de salas de sorteo de números, y las fechas en que dará inicio el procedimiento correspondiente para el otorgamiento de cada uno de los permisos. De acuerdo a la propuesta presentada por SEGOB, el número de permisos estará motivado en criterios tales como la capacidad técnica de la SEGOB para llevar a cabo su labor de supervisión, las condiciones de mercado y la transparencia e igualdad de oportunidades. Al respecto, se estima que a través de este esquema existe un muy importante margen de discrecionalidad por parte de la SEGOB en la asignación de permisos, lo cual podría desvirtuar el propósito del ordenamiento que se pretende emitir. Lo anterior toda vez que resultan ambiguos los conceptos de "capacidad técnica de la SEGOB para llevar a cabo la supervisión efectiva" y "condiciones de mercado." Sobre este último aspecto, debe evaluarse si una disposición de esta naturaleza resulta congruente con lo establecido en el Capítulo I de la Ley Federal de Competencia Económica, ordenamiento jurídico que tendría un nivel jerárquico superior al anteproyecto en revisión.
- d) Adicionalmente, esta Comisión estima que el inciso i) del artículo 36 del anteproyecto pudiera violar acuerdos internacionales en materia de protección a las inversiones que México haya signado, ya que claramente establece una restricción de acceso a ciertos extranjeros para participar como accionistas o socios de la sociedad permisionaria respectiva. Además, dicha determinación estaría sujeta a los criterios que fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo cual pudiera generar incertidumbre jurídica y discrecionalidad, además de un posible conflicto jurídico con normas de nivel superior como son los tratados internacionales de los que México sea parte.
- e) Por último, esta Comisión recomienda revisar la redacción del artículo 104 del anteproyecto, relativo a la restricción relacionada con el medio de pago para el cruce de apuestas en centros de apuestas remotas. De conformidad con lo presentado por la SEGOB, dichas apuestas podrán realizarse únicamente a través de efectivo, lo cual podría exponer la seguridad de los particulares en las afueras de dichos establecimientos, al tener que llevar consigo, en su caso, importantes sumas de efectivo. Asimismo, el artículo 150 establece esta misma restricción para los particulares que participen en sorteos de símbolos o números; por lo que esta Comisión sugiere evaluar la posibilidad de incorporar otros medios de pagos, tales como las tarjetas de crédito o débito.
5. Esta Comisión considera necesario modificar la redacción del artículo 36, inciso n) del anteproyecto, ya que en éste se obliga a los permisionarios a mantener una fianza vigente durante un período de 90 días para garantizar "el pago de los premios pagados." Esta disposición no tendría sentido en la forma en que se encuentra redactada, pues afianzar aquellos premios que ya han sido pagados a un ganador, lo único que ocasionaría sería que el permisionario incurriese en un costo elevado e innecesario. En virtud de lo anterior, se propone la siguiente redacción:



COMISION FEDERAL
DE MEJORA
REGULATORIA

COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA
DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS

ARTÍCULO 36.- *Los permisionarios para la organización de juegos con cruce de apuestas en hipódromos, galgódromos, frontones, así como para la operación de centros de apuestas remotas y salas de sorteos de números, y los operadores asociados con o contratados por cualesquiera permisionarios, deberán cumplir las siguientes obligaciones:*

[...]

n) Mantener vigente durante el periodo de vigencia del permiso una fianza emitida por institución autorizada ~~por un monto~~ que garantice el pago de los premios, y que será equivalente al monto de los premios pagados durante un periodo de 90 días de operación promedio anual. Dicha fianza deberá exhibirse ante la Secretaría dentro de los primeros tres días de su vigencia, acompañada del estudio que haya servido de base para realizar el cálculo de las apuestas, y que en su caso, deberá considerar el monto de los premios pagados reportados en los estados financieros auditados del ejercicio inmediato anterior, y [...]

6. El anteproyecto de reglamento establece una serie de atribuciones al Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos que podrían ser excesivas y contrarias a la mejora regulatoria. Sobre este particular, esta Comisión emite los siguientes comentarios:

a) En el artículo 16 del anteproyecto se determinan las facultades del Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos y, concretamente, en la fracción II se le atribuye la facultad de emitir las recomendaciones correspondientes para mejorar, en materia de regulación, los procesos de operación e innovación de servicios, en particular, aquellos relacionados con los trámites regulados por el anteproyecto. Lo anterior, en virtud de que el anteproyecto no establece toda la información relacionada con los trámites en la materia de juegos y sorteos, tales como plazos de respuesta oficial, plazos de prevención, negativas o, en su caso, afirmativas fictas, entre otros.

Sobre este punto, esta Comisión recomienda que la información relativa a los trámites de juegos y sorteos, de conformidad con los artículos 69-M y 69-O de la LFPA, quede establecida en el anteproyecto de reglamento, ya que proporciona certeza jurídica a los particulares y optimiza el contenido de los ordenamientos jurídicos que regulan la materia en cuestión.

b) En el artículo 28 del anteproyecto se establece como requisito previo para el otorgamiento de permisos contar con una opinión favorable por parte del Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos. Lo anterior podría ocasionar discrecionalidad en el otorgamiento de los permisos, precisamente lo contrario a lo que señala el artículo 69-E de la LFPA por cuanto a que las regulaciones deben generar beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad. Por esta razón, se recomienda que en el anteproyecto únicamente se otorguen permisos de juegos y sorteos siempre y cuando se cumplan los requisitos legales y reglamentarios para cada caso, evitándose de esa manera toda especie de condicionamiento del permiso a la obtención de una opinión favorable del Consejo Consultivo.



COMISION FEDERAL
DE MEJORA
REGULATORIA

COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS

A mayor abundamiento, debe recordarse que el artículo 3 de la LFJS señala que corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, la autorización de los juegos con apuestas y de los sorteos, por lo que de otorgarse una facultad como la señalada en el párrafo anterior al Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos, podría irse más allá de lo señalado en el citado artículo 3 de la LFJS.

En virtud de lo anterior, se recomienda modificar los artículos 16, fracción III, 28, 36, inciso h), 39, fracción VIII, 55, inciso c), 61, 132 y 161 del anteproyecto.

- c) En otro orden de ideas, se establecen una serie de atribuciones al Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos que podrían ser barreras de entrada a las actividades económicas reguladas por el anteproyecto. Por ejemplo, en el artículo 47, fracción II, del anteproyecto el otorgamiento de permisos se encuentra sujeto a la opinión favorable que tenga el Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos sobre las condiciones de mercado local. Sobre este particular, esta Comisión estima que lo anterior podría representar una política de intervención injustificada y discrecional, ya que no se definen los criterios para determinar cuáles serían las condiciones de mercado local aceptables para el otorgamiento de un permiso. Asimismo, debe evaluarse si una disposición de esta naturaleza resulta congruente con lo establecido en el Capítulo I de la Ley Federal de Competencia Económica, ordenamiento jurídico que tendría un nivel jerárquico superior al anteproyecto en revisión.

De la misma manera, en el artículo 95, inciso b), del anteproyecto se establece que, previa consulta al Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos, se determinará el número de permisos de centros de apuestas remotas de acuerdo con las condiciones de mercado.

Por otra parte, en el artículo 161 del anteproyecto se establece que una consulta al Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos también tendrá lugar como paso previo para definir el número de permisos a otorgar para salas de sorteos de números y las fechas de inicio del procedimiento correspondiente para el otorgamiento de cada permiso.

7. Lo señalado en las fracciones I y II del artículo 11 del anteproyecto podría ser contradictorio entre sí, ya que la primera prohíbe que la promoción de las apuestas autorizadas sea explícita, mientras que en la segunda se establece que dicha promoción deberá ser clara y precisa con el propósito de proporcionarle la mayor información al público para evitar su inducción al error.
8. En el artículo 36, inciso I), del anteproyecto se obliga a los permisionarios ahí señalados y a los operadores asociados con o contratados por permisionarios, a contar con un consejo de administración en el que al menos *"el 40% de sus miembros deberán ser consejeros independientes, de acuerdo con las prácticas aceptadas en materia financiera."*



COMISION FEDERAL
DE MEJORA
REGULATORIA

COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA
DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS

Esta regulación resulta ser excesiva respecto a otras actividades realizadas en nuestro país y, particularmente, en materia financiera, a diferencia de lo que señala el citado artículo 36, inciso I) del anteproyecto. Por ejemplo, en el artículo 22 de la Ley de Instituciones de Crédito se establece que el consejo de administración de las instituciones de banca múltiple estará integrado, al menos, por un 25% de consejeros independientes: *"El consejo de administración de las instituciones de banca múltiple estará integrado por un mínimo de cinco y un máximo de quince consejeros propietarios, de los cuales cuando menos el veinticinco por ciento deberán ser independientes [...]."*

9. En el artículo 60 del anteproyecto se le pide al permisionario solicitar en cinco tantos el escrito correspondiente para obtener el permiso. Esta Comisión considera que el número de tantos es excesivo por lo que se recomienda reducirlo con el fin de minimizar el costo en el que incurriría el particular para realizar cualquier trámite.
10. En el artículo 97, segundo párrafo, se establece que la diseminación de señales de audio y video de espectáculos en vivo realizados fuera del territorio nacional deben ser de manera codificada, lo que representa un costo adicional e innecesario al permisionario, toda vez que existe una serie de eventos que pueden ser transmitidos en vivo en televisión abierta. Por esta razón, se recomienda que la regulación de codificar la señal de espectáculos en vivo sea únicamente exigida en aquellos casos en los que resulte imposible obtener una señal en vivo a través de una compañía de televisión abierta.
11. Se propone establecer la siguiente redacción al artículo 99 del anteproyecto para disminuir, por un lado, los costos que tienen que cubrir los permisionarios y, por el otro, para maximizar la certeza de los particulares que hagan alguna apuesta:

ARTÍCULO 99.- *Los centros de apuestas remotas que operen los permisionarios podrán transmitir y tomar apuestas de todos los eventos que se verifiquen y cuenten con la señal correspondiente, en hipódromos, galgódromos y frontones ubicados en el territorio nacional, en cuyo caso deberán estar intercomunicados con los sistemas centrales de estos establecimientos.*

Lo anterior, en virtud de que con la actual redacción, los permisionarios podrían incurrir en costos excesivos al estar obligados a transmitir y tomar apuestas de todos los eventos que se verifiquen y cuenten con la señal correspondiente, en hipódromos, galgódromos y frontones ubicados en el territorio nacional.

Por otra parte, se consideraría adecuado que para los eventos señalados en el párrafo anterior, los centros de apuestas remotas se encuentren intercomunicados con los sistemas centrales de los establecimientos en donde se lleven a cabo los eventos, todo esto con la finalidad de proporcionarle al particular que apueste la información veraz de las estadísticas que proporciona el sistema central del establecimiento en donde se lleva a cabo el evento.



COMISION FEDERAL
DE MEJORA
REGULATORIA

COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA
DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS

12. De conformidad con el artículo 58 del anteproyecto, los órganos técnicos de consulta en materia de hipódromos, galgódromos y frontones, serán las máximas autoridades técnicas en dichas materias. No obstante, en el anteproyecto se observa que estos órganos tienen atribuciones más allá de materias técnicas, lo que ocasiona una regulación excesiva sobre los solicitantes o permisionarios. Por esta razón, se recomienda a la SEGOB modificar los artículos 60, inciso a), 61, 64, 65 y 69 del anteproyecto con el propósito de que los permisionarios no queden sujetos a autorizaciones, sino únicamente a avisos, ante los órganos técnicos de consulta.
13. Esta Comisión considera que en el artículo 162 del anteproyecto debería establecerse la obligación de la SEGOB de publicar en el Diario Oficial de la Federación los montos bajo el esquema de aprovechamientos en materia de permisos de juegos y sorteos, con la finalidad de otorgarle al particular certeza jurídica y transparencia en dicho sentido. Por lo anterior, se propone la siguiente modificación al artículo en cuestión:

ARTÍCULO 162.- *Los aprovechamientos que deben pagar los permisionarios de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5o. de la Ley y 3o. del Código Fiscal de la Federación, deberán enterarse a través del formato autorizado a la Tesorería de la Federación.*

Las cuotas de pago de aprovechamientos por concepto de la expedición de permisos de juegos y sorteos, se determinará de acuerdo con el tabulador anual autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y será publicado en el Diario Oficial de la Federación por la Secretaría.

14. Adicionalmente, y derivado de que en el anteproyecto se modifican y crean trámites, la SEGOB deberá actualizar o incluir la información correspondiente en el Registro Federal de Trámites y Servicios dentro de los diez días hábiles siguientes a su entrada en vigor, de conformidad con lo señalado en el primer y segundo párrafos del artículo 69-N de la LFPA.
15. Por último y con el fin de coadyuvar en el proceso de confección del anteproyecto revisado, me permito poner a su consideración las siguientes sugerencias desde la perspectiva de un análisis técnico-jurídico:
 - En el artículo 29, fracción II, inciso b) podría precisarse que el solicitante puede presentar "poder otorgado ante fedatario público" a fin de no acotar solamente a que dicho poder se otorgue ante notario público, modificación que permitiría la presentación de un poder otorgado ante corredor público (i.e. otra especie de fedatario público).
 - En el artículo 31, fracciones I y III se hace referencia a socios de sociedades permisionarias u otras personas morales, siendo más preciso hacer mención, en términos del contenido de la Ley General de Sociedades Mercantiles, tanto a "socios" como a "accionistas".
 - En el artículo 39, fracción I y por las mismas razones expuestas en el párrafo anterior, debe hacerse referencia a los "socios" en adición a los accionistas.



COMISION FEDERAL
DE MEJORA
REGULATORIA

**COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA
DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS**

Finalmente, no omito señalar que el presente dictamen se emite en términos del artículo 69-J de la LFPA y que será la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal la que, en su caso, decidirá en definitiva.

Lo que se comunica con fundamento en los preceptos jurídicos mencionados, así como en los artículos 9, fracción XI y último párrafo del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, y Único, inciso b) del Acuerdo por el que se delegan facultades del Titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria a los servidores públicos que se indican, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de marzo de 2004.

ATENTAMENTE

**LIC. DAVID QUEZADA BONILLA
COORDINADOR GENERAL**

C.c.p. Lic. Carlos García Fernández.- Titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.- Presente.- Para su conocimiento.
Lic. Francisco Cuevas Godínez.- Consejero Adjunto de Legislación y Estudios Normativos de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.- Presente.- Igual fin.
Lic. Gerardo Camacho Reyes.- Enlace Técnico de Mejora Regulatoria de la Secretaría de Gobernación.- Presente.- Igual fin.
Ing. Ali Haddou Ruiz.- Coordinador General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio de la Cofomer.- Presente.- Igual fin.