

**AMPARO EN REVISIÓN 62/2020
RECURRENTE Y QUEJOSA: *******

**PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ
SECRETARIO: HORACIO VITE TORRES
COLABORÓ: ISAAC FELIPE MARTÍNEZ MONTOYA**

En atención a lo dispuesto por el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, así como la jurisprudencia 53/2014 de rubro: **“PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SÓLO DEBEN PUBLICARSE AQUELLOS EN LOS QUE SE ANALICE LA CONSTITUCIONALIDAD O LA CONVENCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL, O BIEN, SE REALICE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL O DE UN TRATADO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS”**.

A continuación, se hace público el fragmento del proyecto de sentencia, en el cual se realiza el estudio de constitucionalidad respectivo:

V. ESTUDIO DE FONDO

1. **Problema jurídico a resolver.** En el presente asunto, resulta necesario que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determine si los artículos impugnados por el recurrente son o no contrarios al parámetro de regularidad constitucional. Por cuestión metodológica, la siguiente pregunta guiará el estudio de esta resolución:
2. **¿El artículo 12, fracción II, de la Ley Federal de Juegos y Sorteos y el diverso numeral 12 del Reglamento de dicha Ley, resultan inconstitucionales por contravenir el principio de legalidad en materia penal?**

3. La respuesta a esa pregunta es **positiva**, por los motivos que se desarrollarán a continuación:

A) PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL: EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA PENAL

4. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el Amparo Directo en Revisión 3399/2013¹, determinó que el principio de legalidad en materia penal, reconocido en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige que en la formulación de las normas penales se cumpla con lo siguiente: a) la reserva de ley, por virtud de la cual los delitos sólo pueden establecerse en un ordenamiento formal y materialmente legislativo; b) la prohibición de aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de alguna persona; y, c) el principio de taxatividad, el cual implica que las conductas punibles deben estar previstas en la ley de forma clara, limitada, inequívoca y sin reenvío alguno a parámetros extralegales.
5. Esto es, proscribire la posibilidad de imponer penas por analogía o por mayoría de razón y la existencia de tipos penales ambiguos y, en consecuencia, el legislador está obligado a estructurar de manera clara los elementos del tipo penal, delimitar su alcance de acuerdo con los bienes tutelados, determinar el sujeto responsable y sus condiciones particulares y especiales, así como las penas que deben aplicarse en cada caso.

¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis: 1a. CCCLXXIII/2015 (10a.), consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 24, Tomo I, pág. 966, materias Constitucional y Penal, registro: 2010488, noviembre de 2015.

6. En este mismo sentido, en la jurisprudencia 1a./J. 5/2008², emitida por esta Primera Sala se establece que, a la luz de los principios de exacta aplicación y reserva de ley en materia penal, contenidos en los artículos 14, tercer párrafo, y 73, fracción XXI, del texto constitucional, es exigible que las leyes penales describan con claridad y precisión la conducta delictiva y las sanciones correspondientes, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos. Adicionalmente, se precisó que es indispensable que tanto las conductas delictivas como sus respectivas sanciones estén previstas en una ley en sentido formal y material, por lo que quedan absolutamente proscritas las normas penales en blanco que remiten a un ordenamiento reglamentario emitido por el Poder Ejecutivo.

7. En relación con los tipos penales en blanco, esta Primera Sala, en la jurisprudencia 1a./J. 10/2008³, determinó que son supuestos hipotéticos en los que la conducta delictiva se precisa en términos abstractos y requiere de un complemento para integrarse plenamente. Además, precisó que estos tipos penales no son inconstitucionales cuando la disposición complementaria está comprendida en normas del mismo ordenamiento legal o en algún ordenamiento legislativo conexo, siempre y cuando se respete el principio de reserva de ley.

8. En otras palabras, la inconstitucionalidad de los tipos penales en blanco sólo se actualiza cuando remiten a otras que no cumplen con la característica mencionada con antelación, por ejemplo, a reglamentos emitidos por el Poder Ejecutivo, puesto que implica delegar a un poder

² Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis: 1a./J. 5/2008, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, pág. 129, materias Constitucional y Penal, registro: 170393, febrero de 2008.

³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis 1a./J. 10/2008, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, pág. 411, materia Penal, registro: 170250, febrero de 2008.

distinto al legislativo, la facultad de intervenir decisivamente en la determinación del ámbito penal, cuando dicha facultad es exclusiva e indelegable del Poder Legislativo.

9. En el mismo orden de ideas, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, también ha desarrollado pormenorizadamente el contenido y alcance del principio de taxatividad en materia penal. En la jurisprudencia 1a./J. 54/2014 (10a.)⁴, la Primera Sala determinó que, aunque el mandato de taxatividad exige que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma, ello no implica que el legislador deba definir cada vocablo o locución al redactar un tipo penal, toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa.
10. En esa misma tesis, este Máximo Tribunal estableció que en la aplicación del principio de taxatividad, es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas y sus posibles destinatarios. Por ende, es posible que los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento.
11. En ese sentido, el principio aludido no exige que, en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos, sobre todo tratándose

⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis: 1a./J. 54/2014 (10a.), consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 8, Tomo I, pág. 131, materias Constitucional y Penal, registro: 2006867, julio de 2014.

de aquellos respecto de los cuales no pueden ser sujetos activos, ya que están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conducta son muy específicas, como ocurre con los tipos penales dirigidos a los miembros de las Fuerzas Armadas.

B) ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS IMPUGNADOS CON BASE EN EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA PENAL

12. Para facilitar la comprensión de las consideraciones vertidas en esta sentencia, se estima necesario transcribir los artículos que fueron impugnados por el recurrente, al estimar que vulneran el principio de legalidad en materia penal:

LEY FEDERAL DE JUEGOS Y SORTEOS

ARTICULO 12.- *Se impondrá prisión de tres meses a tres años y multa de quinientos a diez mil pesos, y destitución de empleo en su caso:*

(...)

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

REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE JUEGOS Y SORTEOS

ARTÍCULO 12.- *Quedan prohibidas las máquinas tragamonedas en cualquiera de sus modalidades.*

Se entiende por máquina tragamonedas todo dispositivo, a través del cual el usuario, sujeto a la destreza, realiza una apuesta, mediante la inserción de dinero, ficha, dispositivo electrónico o cualquier objeto de pago, con la finalidad de obtener un premio no determinado de antemano.

13. Ahora bien, del primer artículo transcrito, se advierte que la conducta prohibida consiste en que se efectúen juegos prohibidos o con apuestas,

sin autorización de la Secretaría de Gobernación, en una casa o local, ya sea abierto o cerrado. Como consecuencia, dicho precepto normativo establece que se impondrá al sujeto activo una pena privativa de la libertad de tres meses a tres años, calidad que recae en los dueños, organizadores, gerentes, administradores o cualquier participante de la empresa que incurra en esa conducta.

14. Para comenzar, es necesario precisar que, aunque en primera instancia podría creerse que el artículo mencionado establece un tipo penal en blanco, lo cierto es que no realiza ninguna remisión expresa a ninguna otra norma del mismo ordenamiento o de cualquier otro y, por ende, se concluye que no se trata de un tipo penal en blanco. Sin embargo, lo anterior no implica que no pueda ser analizado a la luz de las diversas vertientes del principio de legalidad en materia penal, tales como el principio de reserva de ley y el principio de taxatividad.
15. A pesar de que dicho artículo no realiza una remisión expresa, esta Primera Sala advierte que para integrar el elemento del tipo penal consistente en “juegos prohibidos o con apuestas” es necesario acudir al sistema normativo conformado por los artículos primero y segundo de la misma Ley. Estos artículos establecen exactamente lo siguiente:

*“**ARTICULO 1º.** Quedan prohibidos en todo el territorio nacional, en los términos de esta Ley, los juegos de azar y los juegos con apuestas.”*

*“**ARTICULO 2º.** 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.”

16. Respecto de estos preceptos normativos, el Pleno de esta Suprema Corte, en la tesis jurisprudencial P./J. 100/2009⁵, determinó que prevén una prohibición general de los juegos de azar y los juegos con apuestas, pero por excepción permiten los juegos de ajedrez, damas y otros semejantes, dominó, dados, boliche, bolos y billar, pelota en todas sus formas y denominaciones, carreras de personas, de vehículos y de animales y, en general, toda clase de deportes, así como los sorteos en todas sus modalidades.
17. Conforme a lo anterior, podría inferirse que la porción normativa “juegos prohibidos o con apuestas” del tipo penal en estudio hace referencia a todos los juegos de azar y juegos con apuestas, con excepción de los que se enlistan en el artículo 2 del mismo ordenamiento legislativo. Sin embargo, esta Primera Sala considera que el sistema normativo estudiado resulta contrario al parámetro de regularidad constitucional desarrollado con antelación.
18. En efecto, la porción normativa “juegos prohibidos o con apuestas” hace referencia a todos los juegos de azar o con apuestas previstos en el artículo 1° de la Ley de la materia, con excepción de los contemplados en el artículo 2° de la misma. Sin embargo, el ordenamiento legislativo no precisa de manera suficiente qué debe entenderse por “juegos de azar y juegos con apuestas”.
19. Al respecto, el Pleno de este Máximo Tribunal determinó, al resolver la

⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis: P./J. 100/2009, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, pág. 1542, materias Administrativa y Constitucional, registro: 166927, julio de 2009.

Controversia Constitucional 114/2013 por unanimidad de once votos, que “**las actividades prohibidas por el artículo 1° de la multicitada Ley Federal de Juegos y Sorteos tampoco se encuentran mínimamente detalladas o precisadas por el legislador**”.⁶

20. Incluso, se advierte que los vocablos “azar” y “apuesta” se encuentran definidos en el artículo 3° del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos de la siguiente manera:

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

I. Apuesta: Monto susceptible de apreciarse en moneda nacional que se arriesga en un juego contemplado por la Ley y regulado por el presente Reglamento con la posibilidad de obtener o ganar un premio, cuyo monto, sumado a la cantidad arriesgada deberá de ser superior a ésta;

I. BIS. Azar: Casualidad a que se fía el resultado de un juego, el cual es completamente ajeno a la voluntad del jugador;

21. Así, esta Primera Sala concluye que el artículo 12, fracción II, de la Ley Federal de Juegos y Sorteos vulnera el principio de legalidad en sus vertientes de taxatividad y reserva de ley, en la medida de que, para delimitar el elemento del tipo consistente en efectuar “juegos prohibidos o con apuestas” es necesario recurrir al sistema normativo compuesto por los primeros dos artículos de dicha Ley.

22. No obstante, dichos artículos no establecen con la precisión suficiente exigida por el principio de taxatividad, las actividades prohibidas que ameritan una sanción penal. Lo anterior, pues si bien es posible concluir que se refiere a todos “los juegos de azar o con apuestas”, con excepción de los contemplados en el artículo 2 de la Ley, los destinatarios de la norma no tienen manera de determinar cuándo un

⁶ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Controversia Constitucional 114/2013, resuelta por unanimidad de once votos el día dieciocho de enero de dos mil dieciséis.

juego implica el azar o apuestas y para determinar lo anterior es necesario recurrir al Reglamento de la ley aludida, lo cual es contrario el principio de reserva de Ley.

23. De este modo, la ley en sentido formal y material no describe de manera clara, precisa y exacta, cuál es la acción sancionable, incluyendo todos sus elementos característicos, condiciones, términos y plazos, como lo exige la jurisprudencia de este Alto Tribunal al interpretar el artículo 14 constitucional. Por el contrario, un elemento del tipo está integrado por una disposición contenida en un reglamento y no en una ley.
24. Consecuentemente, la delegación de esta facultad legislativa al Ejecutivo supone dejar en manos de este último las tareas de criminalización de las conductas, cuyo monopolio, en esencia, corresponde al legislador, en términos de los artículos 14 y 73, fracción XXI, de la Constitución Federal.
25. El hecho de que la actualización de uno de los elementos del tipo penal dependa de la definición de un término que establezca una autoridad administrativa implica que el Ejecutivo sea capaz, a través de un acto formalmente administrativo, de modificar en cierto grado los elementos del tipo penal. Por ende, dicha autoridad estaría ejerciendo una facultad reservada exclusivamente al Poder Legislativo y vulnerando el orden constitucional.
26. Ahora bien, una vez resulto el alegato de inconstitucionalidad del artículo 12, fracción II, de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, lo conducente es analizar la constitucionalidad del artículo 12 del Reglamento de dicha Ley, el cual especifica que las máquinas tragamonedas, en cualquiera de sus modalidades, están prohibidas. Asimismo, dicho precepto define

qué debe entenderse por una máquina tragamonedas; a saber: “todo dispositivo, a través del cual el usuario, sujeto a la destreza, realiza una apuesta, mediante la inserción de dinero, ficha, dispositivo electrónico o cualquier objeto de pago, con la finalidad de obtener un premio no determinado de antemano.”

27. Esta Primera Sala estima que el precepto aludido también resulta inconstitucional a la luz del parámetro de regularidad constitucional desarrollado. Aunque la disposición reglamentaria únicamente precisa que las máquinas tragamonedas son un supuesto de juego con apuestas y, por ende, prohibido por el artículo 1 de la Ley Federal, lo cierto es que indirectamente está modificando y precisando la composición de uno de los elementos del tipo penal contemplado en el artículo 12, fracción II, de la multicitada Ley Federal.
28. Para apoyar esta afirmación, resulta conveniente recordar que el Pleno de este Máximo Tribunal, al resolver la Controversia Constitucional 114/2013, estableció exactamente lo siguiente: “Es importante señalar que las actividades prohibidas por el artículo 1° de la multicitada Ley Federal de Juegos y Sorteos tampoco se encuentran mínimamente detalladas o precisadas por el legislador y, **por lo tanto, carece de toda fuerza argumentativa sostener que las máquinas tragamonedas forzosamente están previstas como prohibidas por el artículo 1° ya citado**”. De este modo, si no resulta completamente claro que las máquinas tragamonedas estén prohibidas por el artículo mencionado, entonces el artículo 12 del Reglamento está modificando el contenido del artículo 1° de la Ley y, por ende, los supuestos de actualización del tipo penal previsto en el artículo 12 del mismo ordenamiento.
29. En suma, si en el artículo 1° se integra y delimita uno de los elementos

del delito contemplado en el artículo 12, fracción segunda, entonces, indirectamente, la autoridad administrativa, al precisar en una disposición reglamentaria que las máquinas tragamonedas encuadran en el supuesto de juegos con apuestas prohibidos por el artículo 1º, incide en la determinación de los supuestos de hecho que actualizan el delito. Como consecuencia, la precisión realizada en el artículo impugnado implica que el Poder Ejecutivo ejerza una facultad que tiene proscrita en términos de los artículos 14 y 73, fracción XXI, constitucionales y, de este modo, se vulnere el principio de reserva de ley.