

## II. AMPARO EN REVISIÓN 368/2013

### 1. ANTECEDENTES

#### a) *Demanda de amparo*

En los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Nuevo León, dos sociedades anónimas de capital variable dedicadas a actividades de entretenimiento solicitaron el amparo y protección de la Justicia Federal, en contra del Presidente de la República y del Secretario del Ayuntamiento de un Municipio de esa entidad federativa, por la expedición y promulgación del artículo 22, fracción IX, del RLFJS; y por la omisión de emitir una opinión favorable para la instalación, apertura y operación de centros de apuestas remotas y sorteos de números, respectivamente; actos que según las quejas violaban los artículos 14, 16 y 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El texto de la disposición impugnada es el siguiente:

Artículo 22.- Para efecto de los permisos previstos en la fracción I del artículo 20, en adición a los requisitos que señala el artículo anterior, el solicitante deberá acompañar a su solicitud la información y documentación siguiente:

I. Testimonio de la escritura constitutiva de la sociedad que pretenda obtener el permiso, el cual deberá prever en su objeto social, como actividad preponderante, aquélla para la cual se solicita el permiso.

En el testimonio notarial, deberá constar la reproducción de las obligaciones que establece el artículo 29 de este Reglamento;

II. Respecto de cada persona física que participe como socio o accionista en la sociedad solicitante y, en su caso, en personas morales que a su vez sean socias o accionistas de la sociedad solicitante:

a) Nombre, nacionalidad y domicilio;

b) Estado de situación patrimonial, precisando el origen del capital aportado a la sociedad, así como los datos de inscripción en el Registro Público de la Propiedad de los bienes inmuebles de su propiedad y, en su caso, de las declaraciones de pago de las contribuciones federales a su cargo correspondientes a los últimos cinco años;

c) Currículum vitae;

d) Nexos patrimoniales o profesionales existentes con otras sociedades permissionarias o con los socios, accionistas, consejeros, beneficiarios o funcionarios de éstas;

e) Declaración, bajo protesta de decir verdad, en el sentido de que no ha sido procesado ni condenado por delito doloso de índole patrimonial, fiscal, ni relacionado con la delincuencia organizada o de operaciones con recursos de procedencia ilícita, ni declarado en concurso, y

f) Reporte de crédito emitido por una sociedad de información crediticia debidamente autorizada por la autoridad federal competente, del que se desprenda que no tiene registros de antecedentes negativos o créditos vencidos.

La información anterior también deberá presentarse respecto del beneficiario de la sociedad solicitante y, en su caso, de los beneficiarios de las personas morales que participen en ésta.

III. Respecto de cada persona moral que participe como socio o accionista en la sociedad solicitante y, en su caso, en personas morales que a su vez sean socias o accionistas de la sociedad solicitante:

a) Testimonio de la escritura constitutiva y de todas las modificaciones hechas a la misma, señalando los respectivos datos de inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio que corresponda;

b) Balances generales, estados de resultados, de origen y aplicación de recursos y de variaciones en el capital contable por los últimos cinco años y notas respectivas de estos documentos, debidamente auditados y dictaminados por contador público independiente registrado ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

c) Copia certificada ante fedatario público del acta en la que el órgano facultado de la persona moral haya autorizado la inversión en la sociedad solicitante del permiso;

d) Lista de nombres, nacionalidad y domicilio de las personas integrantes del consejo de administración y de los comisarios;

e) Lista de los socios o accionistas que a la fecha de la solicitud detentan 10% o más de las acciones o partes sociales representativas del capital social, indicando nombres, nacionalidad, domicilio, cantidad de acciones o partes sociales, valor nominal de la participación y derechos de voto correspondientes a cada uno, y

f) La identidad de los beneficiarios.

IV. Respecto de personas que tengan el carácter de consejeros, comisarios y funcionarios con nivel de director general e inmediato siguiente a éste en la sociedad solicitante:

a) Nombre, nacionalidad y domicilio;

b) Currículum vitae;

c) Nexos patrimoniales o profesionales existentes con otras sociedades permisionarias o con los socios, accionistas, consejeros, beneficiarios o funcionarios de éstas;

d) Declaración, bajo protesta de decir verdad, en el sentido de que no ha sido procesado ni condenado por delito doloso de índole patrimonial, fiscal, ni relacionado con la delincuencia organizada o de operaciones con recursos de procedencia ilícita, ni declarado en concurso, y

e) Reporte de crédito emitido por una sociedad de información crediticia debidamente autorizada por la autoridad federal competente, del que se desprenda que no tiene registros de antecedentes negativos o créditos vencidos.

V. Balances generales, estados de resultados, de origen y aplicación de recursos y de variaciones en el capital contable por los últimos cinco años o desde la fecha de constitución de la sociedad solicitante, y notas respectivas de estos documentos, debidamente auditados y dictaminados por contador público independiente registrado ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

VI. Estudio que justifique la ubicación geográfica y viabilidad financiera del establecimiento que se pretende instalar y explotar. El estudio de viabilidad financiera deberá efectuarse por los primeros diez años de operación del negocio y deberá respaldar todas las cifras y proyecciones con los supuestos de trabajo considerados en dicho período de análisis y especificar el número de empleos a generar;

VII. Manifestar por escrito la ubicación exacta del lugar en que se pretenda instalar el establecimiento;

VIII. Señalar la modalidad jurídica conforme a la cual la sociedad solicitante tenga o pretenda obtener la legítima posesión o propiedad del inmueble en que se instale el establecimiento;

IX. Documentación que acredite que el solicitante cuenta con la opinión favorable de la entidad federativa, ayuntamiento o autoridad delegacional que corresponda para la instalación del establecimiento cuyo permiso se solicita;

X. Programa general de operación y funcionamiento del establecimiento, que deberá incluir por lo menos el plan de operación, programa de controles y cronograma de actividades, desde el punto de vista técnico y de las apuestas;

XI. Programa de inversiones que se llevará a cabo precisando el origen de los recursos aplicados;

XII. Manual de organización de la sociedad solicitante, el cual deberá incluir estructura organizacional, así como un análisis y descripción de los principales niveles de puestos;

XIII. Mecánica de operación del sistema de apuestas, mecanismos de control de las mismas y reglas del juego con apuestas que se ofrezca al público, especificados en forma detallada. Deberá precisarse la infraestructura informática, el sistema de seguridad tecnológica e informática, así como las políticas de soporte técnico a utilizar;

XIV. Acreditar experiencia en la operación del cruce de apuestas u organización del sorteo de que se trate o, en su defecto, identificar y acreditar la experiencia del operador que, en su caso, tendría a su cargo el funcionamiento u organización del establecimiento. En este último supuesto, deberá solicitarse la autorización a que se refiere el artículo 30 de este Reglamento;

XV. Proyecto de programa de divulgación de las actividades a realizar en el establecimiento, así como de aquéllas tendentes al fomento de la actividad para la que se solicita el permiso, y

XVI. Proyecto del reglamento de operación del establecimiento.

Del asunto conoció el Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Nuevo León, el que, previo

a algunos requerimientos a las quejas, admitió a trámite la demanda de amparo y dictó sentencia en donde otorgó el amparo.

## **b) Recursos de revisión**

Ante tal determinación, tanto el Secretario de Gobernación como la Agente del Ministerio Público Federal interpusieron recursos de revisión, de los que tuvo conocimiento el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, que se declaró incompetente para conocer del presentado por el referido Secretario, por impugnarse la constitucionalidad del artículo 22, fracción IX, del RLFJS, de forma que dejó a salvo la jurisdicción a la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y por lo que respecta al recurso interpuesto por el Ministerio Público, resolvió desecharlo por considerarlo improcedente.

## **2. TRÁMITE DEL RECURSO DE REVISIÓN EN EL ALTO TRIBUNAL**

Recibido el asunto en el Máximo Órgano Jurisdiccional, el Ministro Presidente determinó registrarlo con el número 368/2013, asumir la competencia originaria para conocer de éste y turnar el expediente a la Segunda Sala para su estudio en la ponencia del Señor Ministro Sergio A. Valls Hernández.

## **a) Legislación aplicable**

Primeramente, se precisó que la Ley de Amparo por aplicar en este asunto sería la vigente hasta el 2 de abril de 2013, en virtud de que el recurso de revisión se presentó antes de esa fecha,

conforme al artículo tercero transitorio de la Ley de la materia vigente.<sup>31</sup>

## **b) Competencia y oportunidad**

La Segunda Sala se reconoció competente para conocer del recurso de revisión,<sup>32</sup> toda vez que se reclamó la inconstitucionalidad del artículo 22, fracción IX, del RLFJS; además, analizó lo relativo a la oportunidad en la presentación del medio de defensa,<sup>33</sup> al no haberse estudiado por el Tribunal Colegiado de Circuito, y determinó que se había realizado en tiempo.

## **c) Delimitación de la litis por la Segunda Sala del Alto Tribunal**

El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito reservó la competencia para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conociera del asunto donde se planteó la inconstitucionalidad del artículo 22, fracción IX, del RLFJS, relacionada con el derecho a la libertad de trabajo.

<sup>31</sup> Numeral que textualmente señala:

"TERCERO Los juicios de amparo iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley, continuarán tramitándose hasta su resolución final conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio, salvo lo que se refiere a las disposiciones relativas al sobreseimiento por inactividad procesal y caducidad de la instancia, así como al cumplimiento y ejecución de las sentencias de amparo."

<sup>32</sup> Con fundamento en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Federal; 84, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo, vigente hasta el 2 de abril de 2013; 11, fracción V, y 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con los puntos Segundo, fracción III, y Tercero del Acuerdo General Plenario número 5/2013, del 13 de mayo de 2013.

<sup>33</sup> Al respecto, la Sala destacó la tesis 2a. XLVI/2012 (10a.), de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. SI EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO OMITIÓ PRONUNCIARSE SOBRE LA OPORTUNIDAD DE SU PRESENTACIÓN, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PUEDE HACERLO EN EJERCICIO DE SU COMPETENCIA ORIGINARIA.", publicada en el *Semanario... op. cit.*, Décima Época, Libro IX, junio de 2012, Tomo 1, página 599; Registro digital: 2001035.



Sobre esto, la Sala consideró necesario precisar dos puntos: en primer lugar, que en la demanda de amparo, las quejas señalaron diversos motivos de inconformidad relacionados con la constitucionalidad del precepto referido y no únicamente sobre la libertad de trabajo. En segundo lugar, que conforme al inciso B) de la fracción I del punto Cuarto del Acuerdo General 5/2013 del Tribunal Pleno,<sup>34</sup> el Alto Tribunal no podría haber asumido su competencia original, pues existe jurisprudencia sobre el referido derecho, pero estimó que resolvería este asunto, tanto para no retrasar la pronta impartición de justicia, conforme al artículo 17 constitucional, y así no perjudicar a las partes, como por considerar que la jurisdicción delegada a los Tribunales Colegiados de Circuito no representa materialmente una ampliación de su jurisdicción, sino una prolongación de la correspondiente a la Suprema Corte.

#### **d) Análisis de los agravios planteados por el Secretario de Gobernación**

- *Agravio en cuanto a la aparente ampliación de la demanda*

El recurrente señaló que el Juez de Distrito manifestó que las quejas habían ampliado su demanda, cuando esto no sucedió,

<sup>34</sup> Dispositivo que es del tenor siguiente:

"CUARTO De los asuntos de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con las salvedades especificadas en los Puntos Segundo y Tercero de este Acuerdo General, corresponderá resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito:

I. Los recursos de revisión en contra de sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito, cuando:

(...)

B) En la demanda se hubiere impugnado una ley local, un reglamento federal o local, o cualquier disposición de observancia general, salvo aquéllos en los que el análisis de constitucionalidad respectivo implique fijar el alcance de un derecho humano previsto en tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, respecto del cual no exista jurisprudencia del Pleno o de las Salas de este Alto Tribunal, sin menoscabo de que la Sala en la que se radique el recurso respectivo determine que su resolución corresponde a un Tribunal Colegiado de Circuito."

por lo que estimó violados los artículos 222 del Código Federal de Procedimientos Civiles, en relación con los numerales 2o., 76, 77 y 78 de la Ley de Amparo; por tanto consideró que debía revocarse la resolución, al contravenir el juzgador los principios de congruencia y exhaustividad que rigen las sentencias de amparo, al hacer valer cuestiones que no ocurrieron y calificarlas como fundadas.<sup>35</sup>

La Sala afirmó que debía analizar en primer lugar este agravio, ya que, de ser fundado, provocaría revocar el fallo recurrido, aun cuando éste versara sobre cuestiones de legalidad, pero como se relacionaba con la constitucionalidad, que es lo que estudia la Corte, debía atenderse para que la sentencia que dictara fuera congruente.<sup>36</sup>

Así, como ya se indicó, la autoridad recurrente se quejó de que el Juez varió la litis constitucional en una supuesta ampliación de demanda, que según ella no sucedió, puesto que las sociedades quejasas no plantearon que el artículo reclamado careciera de requisitos y de tramitología que generara inseguridad jurídica en su perjuicio.

Sobre este agravio, la Sala lo consideró infundado, ya que, al analizar el expediente del juicio de amparo, observó que las quejasas plantearon la inconstitucionalidad del artículo 22, fracción IX, del RLFJS, por considerar que violaba en su perjuicio

---

<sup>35</sup> Sobre el tema citó la jurisprudencia 1a./J. 33/2005, de la Primera Sala, de rubro: "CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN SENTENCIAS DICTADAS EN AMPARO CONTRA LEYES. ALCANCE DE ESTOS PRINCIPIOS.", publicada en el *Semanario...* op. cit., Novena Época, Tomo XXI, abril de 2005, página 108; Registro digital: 178783.

<sup>36</sup> La Sala, a fin de robustecer esto, se remitió a lo aludido en el amparo directo en revisión 1257/2003 en cuanto el vínculo que pueden tener los aspectos de legalidad y constitucionalidad.

el principio de reserva de ley y de subordinación jerárquica, previsto en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como lo manifestó la autoridad recurrente; sin embargo, también detectó que en una ampliación de la demanda, las quejas adicionaron conceptos de violación para señalar que, de igual manera, el precepto es inconstitucional al vulnerar las garantías de legalidad y seguridad jurídicas, así como los principios de razonabilidad y proporcionalidad, previstos en el artículo 16 constitucional; y la libertad de trabajo establecida en el artículo 5o. del mismo ordenamiento fundamental; en donde el juzgador les concedió el amparo respecto a la garantía de legalidad y seguridad jurídica, de forma que éste no cambió la litis ni introdujo temas novedosos a los originalmente planteados, como alegaba la recurrente.

- *Agravio relacionado con el tema de constitucionalidad*

La Secretaría de Gobernación, en otro de sus agravios, manifestó que no tiene razón el órgano jurisdiccional, ya que, contrario a lo concluido por éste, el artículo 22, fracción IX, del RLFJS, no viola la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque dicho precepto sí establece algunos de los requisitos que debe cumplir quien solicita un permiso en materia de juegos y sorteos, como el relativo a la opinión favorable que debe emitir la autoridad local que corresponda.

Esto, precisó, pone de manifiesto la incongruencia de la sentencia de amparo, ya que si el *A quo* hubiera estudiado dicho artículo, habría observado que éste dispone que para instalar el establecimiento materia del permiso solicitado se requiere la opinión favorable de la entidad federativa, Ayuntamiento o autoridad

delegacional que corresponda, ya que ellos son quienes informan a la Secretaría de Gobernación si se cumple con las condiciones para que se instale dicho establecimiento, mas no decide si concede o no la autorización.

Asimismo, la recurrente señaló que si la inconstitucionalidad del numeral radica en que omite establecer los parámetros y tramitología para que se conceda el permiso federal, esto es inexacto, toda vez que el RLFJS, en su Capítulo I, relativo a las Disposiciones Comunes, artículos 20 a 39, regula lo referente a los permisos que otorgue la Secretaría de Gobernación, particularmente lo relacionado con los requisitos, trámites, obligaciones de los permisionarios, contenido, vigencia, extinción y demás. Así, aun cuando el artículo no los mencione, el reglamento sí, por lo que consideró erróneo lo decidido por el Juez en la sentencia impugnada al decretar esa omisión, y menos que por ésta se viole el derecho humano de seguridad jurídica previsto en el artículo 16 constitucional, pues sí existe un procedimiento para obtener el permiso en materia de juegos con apuesta y sorteos.

Además, la recurrente resaltó que no puede tacharse de inconstitucional un precepto por la indeterminación del legislador al emitir la norma,<sup>37</sup> como en el caso de no precisar los parámetros, requisitos y tramitología para conseguir un permiso federal, puesto que la contravención a la Constitución Federal se basa en aspectos objetivos que, generalmente, son los principios reconocidos en ella, ya sea al prohibir un determinado acto de la autoridad contra los particulares o al ordenar la forma en que

<sup>37</sup> Argumentación que apoyó en la jurisprudencia 1a./J. 1/2006, de la Primera Sala, de rubro: "LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE QUE ESTABLEZCAN CONCEPTOS INDETERMINADOS.", publicada en el *Semanario... op. cit.*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 357; Registro digital: 175902.

deben conducirse en su función los gobiernos;<sup>38</sup> de manera que el Poder Legislativo en su fundamentación y motivación, no está obligado a definir todos los conceptos inherentes a la disposición.<sup>39</sup>

Este agravio resultó fundado y suficiente para la Sala, a fin de revocar la sentencia recurrida, ya que el Juez de Distrito, de forma incorrecta, sostuvo que el artículo 22, fracción IX, del RLFJS, viola la garantía de seguridad jurídica, por no establecer el trámite para obtener la licencia o autorización y concretar la apertura del negocio, cuando el solicitante reunió los requisitos señalados, lo que lo deja en un estado de incertidumbre en cuanto a la decisión del Presidente Municipal, de otorgar o negar su opinión favorable.

Para sustentar lo anterior, la Sala estimó necesario tener en cuenta que el alcance de la garantía de seguridad jurídica<sup>40</sup> se traduce en que las normas jurídicas deben ser ciertas y claras, de manera que el gobernado tenga conocimiento de a qué debe atenerse en caso de su inobservancia, los elementos mínimos para hacer valer sus derechos, y las facultades y obligaciones de la autoridad, para evitar que cometan arbitrariedades o conductas injustificadas.

<sup>38</sup> Sobre el punto, destacó la jurisprudencia 1a./J. 117/2007, de la Primera Sala, de rubro: "LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE LOS VICIOS EN LA REDACCIÓN E IMPRECISIÓN DE TÉRMINOS EN QUE EL LEGISLADOR ORDINARIO PUEDA INCURRIR.", publicada en el *Semanario...* op. cit., Novena Época, Tomo XXVI, septiembre de 2007, página 267; Registro digital: 171433.

<sup>39</sup> La recurrente consideró aplicable la tesis P. XI/96, del Pleno del Alto Tribunal, de rubro: "LEGALIDAD TRIBUTARIA. DICHA GARANTÍA NO EXIGE QUE EL LEGISLADOR ESTÉ OBLIGADO A DEFINIR TODOS LOS TÉRMINOS Y PALABRAS USADAS EN LA LEY.", publicada en el *Semanario...* op. cit., Novena Época, Tomo III, febrero de 1996, página 169; Registro digital: 200214.

<sup>40</sup> Tema en el que la Sala resaltó la jurisprudencia 2a./J. 144/2006, de rubro: "GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES.", publicada en el *Semanario...* op. cit., Novena Época, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 351; Registro digital: 174094.

También se refirió a lo que sostuvo el Pleno del Alto Tribunal, al resolver el amparo en revisión 221/2008, en relación con los principios de legalidad y seguridad jurídica, previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, en cuanto a que el Poder Legislativo los respeta cuando crea disposiciones de observancia general que generan certidumbre en los gobernados sobre las consecuencias jurídicas que producirán; y las normas que facultan a una autoridad, acotan en la medida necesaria y razonable tal atribución, impidiéndole a ésta actuar arbitrariamente o de forma caprichosa.

Además, resaltó que el multicitado artículo 22 del RLFJS enuncia los documentos que debe presentar quien solicita un permiso para instalar un centro de apuestas remotas y de salas de sorteos de números, junto con los requisitos establecidos en el artículo 21 del mismo reglamento, lo que constituye una norma general que contiene las obligaciones que debe cumplir quien desee obtener el referido permiso y da certeza a los gobernados de conocer los requisitos que requieren cumplir y sus consecuencias, que serán en atención a la satisfacción o no de éstos, lo que representará el trámite del permiso, sin que constituya su aprobación o la imposibilidad de llevarlo a cabo.

En específico, la Sala señaló que la fracción IX del mencionado artículo 22 se refiere al documento con el que se acredite contar con la opinión favorable de la entidad federativa, Ayuntamiento o autoridad delegacional que corresponda, para instalar el establecimiento del permiso que se solicita, el cual cumple con la garantía de seguridad jurídica al prever a dichas autoridades para emitir ésta, sin que el hecho de que no se precise a quién se deben dirigir los particulares, los requisitos que

se les pidan y el procedimiento para su obtención, sea un elemento exigible al legislador en esta materia.

Lo anterior, porque dichas previsiones escapan a la regulación del RLFJS, cuyo objeto es reglamentar la Ley Federal de Juegos y Sorteos para la autorización, control, vigilancia e inspección de los juegos cuando en ellos haya apuestas, así como del sorteo en todas sus modalidades, salvo los de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, conforme a su artículo 1o.; de ahí que no puedan describirse detalladamente en dicha fracción esas previsiones, pues eso, en todo caso, será materia de las leyes que el Municipio, el Ayuntamiento o la entidad federativa emitan al respecto.

De la misma manera, la Sala destacó que no puede pretenderse la inconstitucionalidad de dicho artículo, por no prever cada una de las legislaciones relacionadas con los supuestos que establece, porque ello haría imposible su función, al implicar una labor interminable e impráctica que provocaría incumplir oportunamente con la finalidad de regular y armonizar las relaciones humanas; es decir, dicha exigencia es excesiva, ya que esto le competiría a procedimientos de diversa materia que estarían contenidos en las normas que reglamentan la expedición de dichos documentos, en virtud de que este requisito se ubica en el RLFJS, el cual se aplica a todos los Estados y Municipios, lo que implicaría su previsión en una cantidad exagerada de regulaciones dentro de éste.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Para sostener lo anterior, la Sala se apoyó en la jurisprudencia 2a./J. 92/2005, de rubro: "LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE LOS VICIOS EN LA REDACCIÓN E IMPRECISIÓN DE TÉRMINOS EN QUE EL LEGISLADOR ORDINARIO PUEDA INCURRIR.", publicada en el *Semanario...* op. cit., Novena Época, Tomo XXII, agosto de 2005, página 310; Registro digital: 177584.

Además, que en caso de cualquier duda respecto a los requisitos para obtener el multicitado permiso, el propio ordenamiento en su numeral 23<sup>42</sup> precisa que los interesados, antes de presentar su solicitud, podrán consultarle a la Secretaría lo que consideren necesario, quien los orientará para satisfacer los requisitos, lo cual reafirma que este reglamento pretende generar seguridad al gobernado en la presentación de éstos y en la documentación que debe acompañar a la solicitud.

Bajo ese contexto, la Sala reiteró que el propio reglamento, en sus artículos 27 y 28, establece la manera en que la Secretaría de Gobernación procederá posteriormente a la entrega de la solicitud debidamente requisitada y acompañada de los documentos relativos, donde verificará la veracidad de la información y documentación, y otorgará los permisos cuando haya valorado los requisitos y teniendo en cuenta, sin ser vinculante, la opinión del Consejo Consultivo.

A partir de lo anterior, la Sala concluyó que la garantía de seguridad jurídica se cumple cuando el gobernado conoce con certeza qué es lo que debe presentar: información, documentación y las consecuencias de su cumplimiento; sin que se exija que la normativa que corresponda disponga el procedimiento o la autoridad facultada para expedir cierto documento; de ahí que el referido artículo 22 no viole la garantía de seguridad jurídica; por tanto, determinó revocar la sentencia recurrida con la cual se otorgó el amparo.

---

<sup>42</sup> Precepto que, textualmente señala:

"Artículo 23.- Las personas interesadas en obtener el permiso a que se refiere la fracción I del artículo 20 de este Reglamento, antes de presentar su solicitud, podrán realizar las consultas que estimen necesarias a la Secretaría, la cual deberá orientarlos respecto del cumplimiento de los requisitos correspondientes".



## **e) Análisis de los conceptos de violación formulados por las quejas**

El Juez de Distrito no estudió los demás conceptos de violación de la demanda de amparo indirecto, al haber concedido el amparo a las quejas, pero en virtud de que la Sala revocó éste, como quedó antes precisado, consideró necesario analizar dichos conceptos, en términos del artículo 91, fracción I, de la Ley de Amparo vigente hasta el 2 de abril de 2013.<sup>43</sup>

- i. Concepto de violación relativo a la inconstitucionalidad del artículo 22, fracción IX, del RLFJS, por violar el principio de reserva de ley y de subordinación jerárquica previsto en el numeral 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Este concepto se basa en que dicho precepto hace extensiva una facultad, al señalar que se requiere la opinión favorable de la entidad federativa, el Ayuntamiento o la autoridad delegacional que corresponda, para negar o autorizar el permiso para la instalación de un establecimiento de juegos de apuestas y sorteos, cuando esto es una atribución exclusiva del Ejecutivo Federal por medio de la Secretaría de Gobernación.

La Sala consideró infundado este concepto, conforme a lo siguiente:

---

<sup>43</sup> Numeral que a la letra establece:

"ARTÍCULO 91.- El tribunal en Pleno, las Salas de la Suprema Corte de Justicia o los tribunales colegiados de Circuito, al conocer de los asuntos en revisión, observarán las siguientes reglas: I.- Examinarán los agravios alegados contra la resolución recurrida y, cuando estimen que son fundados, deberán considerar los conceptos de violación cuyo estudio omitió el juzgador;..."

- A) La facultad reglamentaria del Presidente de la República, que prevé el artículo 89, fracción I, constitucional, establece que aquél está facultado para promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia y que, según los criterios del Alto Tribunal,<sup>44</sup> no puede desempeñarse en relación con leyes que no sean de contenido materialmente administrativo, es decir, que no se refieran a los diferentes ramos de la administración pública, pues el Ejecutivo carece de capacidad constitucional para ello, por lo que no puede proveer, por ejemplo, en las esferas de los Poderes Legislativo y Judicial.
- B) En el orden federal, el Congreso de la Unión tiene facultades legislativas, abstractas, amplias, impersonales e irrestrictas para expedir leyes en las diversas materias, aun cuando también, conforme a la Constitución, el Presidente de la República puede hacerlo, pero únicamente en la esfera administrativa, sobre todo porque su facultad reglamentaria tiene límites constitucionales, a saber:
- 1) Existe la prohibición conocida como el *principio de reserva de la ley*,<sup>45</sup> consistente en que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas de

<sup>44</sup> Como son las jurisprudencias 2a./J. 47/95 y 2a./J. 29/99 y la tesis aislada, de rubros: "FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES.", "FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. PRINCIPIOS QUE LA RIGEN.", y "FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO.", publicadas en el *Semanario... op. cit.*, Novena Época, Tomo II, septiembre de 1995, página 293; Registro digital: 200724; *Semanario... op. cit.*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 70; Registro digital: 194159; y *Semanario... op. cit.*, Quinta Época, Tomo CXXII, página 283; Registro digital: 367203, respectivamente.

<sup>45</sup> Principio que, según la Sala, forma parte del de legalidad y que impide que el reglamento invada materias que la Constitución Federal reserva a la ley formal.

forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión.

- 2) El reglamento que se emita debe estar precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida, lo que se conoce como *principio de subordinación jerárquica*.
- C) Es claro que el reglamento depende de la ley, por lo que no puede ir más allá de ésta, ni contradecirla o violentar el principio de reserva de ley, porque esta figura tiene el objeto de proteger el ámbito de regulación que corresponde a los ciudadanos, el cual se ejerce por medio de sus representantes democráticos (Congreso de la Unión), situación que no acontece con el reglamento, pues éste tiene la naturaleza de ejecutar las leyes; de forma que tampoco las disposiciones reglamentarias emitidas por el Ejecutivo podrán invadir la esfera de otros órganos como son las leyes del Legislativo que, por disposición del artículo 133, constitucional, se ubican en un plano superior en relación con éste.
- D) Del análisis de los artículos 3o. y 4o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos; así como el 2o., 20, 21, 22, fracción IX, 27 y 28 de su Reglamento,<sup>46</sup> el Ejecutivo Federal a través del Secretario de Gobernación, es la única autoridad facultada para otorgar permisos en materia de

---

<sup>46</sup> Disposiciones visibles en la versión pública de la ejecutoria, visible, en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/TematicaPub.aspx>.

juegos y sorteos, por lo que hace a la ley, y respecto a las disposiciones del reglamento, en éste se contienen las reglas y los requisitos que deben tener en cuenta los particulares, sean personas físicas o morales, de acuerdo con el tipo de juegos con apuestas y sorteos que quieran llevar a cabo; y la valoración de dicha Secretaría para otorgar el permiso solicitado.

Conforme a lo anterior, la Sala concluyó que, a diferencia de lo sostenido por las quejas, el reglamento solamente detalla lo establecido en la Ley de la materia, para lo cual confirma lo relativo de que el permiso se solicita ante el Presidente y que la encargada de expedirlo es la Dirección General de Juegos y Sorteos; y si bien, tratándose de algunos juegos y apuestas como las llevadas a cabo, entre otras, en hipódromos, galgódromos, frontones, sólo las sociedades mercantiles constituidas legalmente, atendiendo al artículo 20, fracción I, del RLFJS, deberán acreditar que cuentan con la multicitada opinión favorable, que corresponda, lo cierto es que esto no se traduce en que quien la emita, por ejemplo el Municipio, sea el que otorgue el permiso, puesto que dicha opinión únicamente atiende a la potestad de que gozan para pronunciarse respecto a la instalación de establecimientos dentro de su territorio, y que constituye uno de los requisitos para el solicitante del permiso, por lo que siempre será la Secretaría de Gobernación la que lo conceda o no, tal como lo dispone la Ley Federal de Juegos y Sorteos, y lo sostiene su reglamento atendiendo al principio de subordinación jerárquica;<sup>47</sup> de ahí que

---

<sup>47</sup> Sobre el punto se citó la jurisprudencia P./J. 144/2009, de rubro: "JUEGOS Y SORTEOS. EL REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL RELATIVA NO EXCEDE AL EJERCICIO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA NI VIOLA LOS PRINCIPIOS DE RESERVA DE LEY Y DE DIVISIÓN DE PODERES POR REGULAR LOS SORTEOS EN UNA VARIEDAD DE MODA-

el artículo 22, fracción IX, del RLFJS no viole el artículo 89 constitucional.

ii. Concepto de violación relativo a que el artículo 22, fracción IX, del RLFJS, es contrario a los principios de razonabilidad y proporcionalidad jurídica, previstos en el numeral 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Tal concepto lo fundamentaron las quejas en el argumento de que dicho artículo, aunque busca un fin constitucionalmente legítimo, como es establecer los requisitos para expedir el permiso para la celebración de juegos con apuestas y sorteos, no es adecuado, idóneo, apto y susceptible de alcanzar el fin perseguido; esto es así, ya que al delegar la facultad de otorgar el permiso referido en la entidad federativa, el Ayuntamiento o la autoridad delegacional, cuando no cuentan constitucionalmente con dicha atribución, se les autoriza implícitamente al exigirle al gobernado que presente la opinión favorable de éstas.

Como ocurrió con el anterior, la Sala determinó como infundado este concepto conforme a lo siguiente:

**A)** Reiteró que dicho requisito no se traduce en delegar una facultad a las autoridades locales, sino que consiste en un requerimiento de obtener la opinión favorable de la autoridad a la que corresponda, que al igual que los demás que prevé el reglamento, se valorará por la Secretaría de Gobernación, como la única facultada para expedir el permiso; la cual cumple con los principios de razonabilidad y proporcionalidad jurídicas.

---

LIDADES.", publicada en el *Semanario... op. cit.*, Novena Época, Tomo XXXI, enero de 2010, página 1619; Registro digital: 165525.

- B) Lo anterior se demuestra con lo dispuesto en el artículo 115, fracción V,<sup>48</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que faculta a los Municipios para encargarse de la zonificación, uso de suelo y otorgamiento de permisos o licencias de construcción; así, que les corresponde, en su esfera, regular los espacios públicos,<sup>49</sup> lo cual realiza en el contexto de las facultades concurrentes a las que se refieren los incisos de dicha fracción V, de manera que, aun cuando el Constituyente pretendió otorgarle una mayor participación al Municipio en la materia, como lo ha sostenido el Pleno del Alto Tribunal, al analizar la reforma al artículo 115 referido, lo cierto es que no se trata de una competencia exclusiva y excluyente de los demás niveles de planeación, puesto que, por ejemplo,<sup>50</sup> las acciones que realice de formulación, aprobación y administración de planes de desarrollo urbano municipal, están sujetas a los lineamientos y formalidades previstos en las leyes federales y estatales.
- C) Con ese requisito, el legislador buscó la congruencia en considerar a tales entidades respecto a una materia que les compete de manera concurrente, como deriva del Texto Constitucional.

---

<sup>48</sup> Precepto que puede consultarse en la versión pública de la ejecutoria, *op. cit.*, nota 46.

<sup>49</sup> Criterio que también ha sostenido el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional 94/2009, de la que emana la jurisprudencia P./J. 15/2011, de rubro: "ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL.", publicada en el *Semanario...* *op. cit.*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 886; Registro digital: 161384.

<sup>50</sup> Para ejemplificar lo anterior, la Sala también se remitió al artículo 9o., fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos, cuyo texto puede consultarse en la versión pública de la ejecutoria, *op. cit.*, nota 46..

- D) Conforme a lo previsto en el artículo 27, párrafo tercero, constitucional,<sup>51</sup> el interés público es superior al privado, razón por la cual a la propiedad privada, en cualquier momento, se le pueden imponer las modalidades que determine dicho interés, conforme al que se dictarán las medidas idóneas para ordenar los asentamientos humanos y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad, lo cual guarda congruencia con el numeral 4o. de la Ley General de Asentamientos Humanos.
- E) La razonabilidad y proporcionalidad de tener en cuenta la opinión de las referidas autoridades, se advierten del hecho de que las facultades de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano se plasmen mediante los planes o programas municipales, que a su vez son acordes con la legislación federal y estatal en la materia, en donde se establecen los diversos usos a que puede destinarse el suelo o el espacio físico de su territorio; siendo un hecho notorio que cada Estado y sus Municipios tienen características exclusivas, según las cuales, se delimitan los programas y planes que regulan el uso del suelo y el desarrollo urbano en general.
- F) Las autoridades de las entidades mencionadas en el artículo impugnado deben atender a su situación especial, considerada y regulada en su plan de desarrollo,<sup>52</sup> por lo cual están facultadas, e incluso obligadas, como

---

<sup>51</sup> Precepto visible en la versión pública de la ejecutoria, *op. cit.*, nota 46.

<sup>52</sup> Véase mayor información respecto al Plan de Desarrollo del Municipio en la versión pública de la ejecutoria. *Ibidem.*

se prevé en el numeral 10 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, para establecer las disposiciones inherentes al ordenamiento territorial y de desarrollo urbano mediante planes o programas; de ahí que sea razonable que el legislador tenga en cuenta su opinión para la instalación del establecimiento cuyo permiso se solicita; por tanto, el requisito de mérito está justificado, pues su previsión parte de un mandato constitucional relacionado con la facultad concurrente con la que cuentan la Federación, el Estado y los Municipios, tema en el cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno sostuvo que estos últimos deben tener una intervención real y efectiva en la zonificación y planes de desarrollo de los que sean parte, lo que se considera de interés público.

Por todo lo anterior, la Sala determinó que las quejas no tienen razón al afirmar que la fracción IX del multicitado artículo no respeta los principios de razonabilidad y proporcionalidad jurídicas.

iii. Concepto de violación, en donde las quejas reclaman que el artículo 22, fracción IX, del RLFJS, es contrario al 5o. constitucional<sup>53</sup> al limitar o imponer la libertad de trabajo y dedicarse a un giro lícito.

La quejas argumentan que, al no conseguir la opinión favorable prevista en la fracción impugnada, se les prohíbe realizar

---

<sup>53</sup> Numeral que es del tenor literal siguiente:

"Artículo 5o.- A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa,



la actividad para la cual se pide el permiso y, por tanto, sin justificación alguna se les impide ejercer su derecho, ya que, según éstas, ni en la norma ni en otra disposición se establece qué requisitos deben considerar la entidad federativa, el Ayuntamiento o la autoridad delegacional para otorgar o negar ésta, por lo que, con esa incertidumbre, se obstaculiza el derecho de dedicarse a una actividad lícita por el simple capricho de alguna autoridad, sin que exista una razón objetiva para ello.

Este concepto de violación fue calificado por la Sala como infundado conforme a lo siguiente:

- A) En el artículo 5o. constitucional, donde se regula dicho derecho, se advierte que: 1) La libertad contenida en éste es permisiva, esto es, que la actividad se permita en la ley; 2) El ejercicio de esta libertad permisiva sólo podrá vedarse por determinación judicial cuando se

---

dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

La Ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.

Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona."

afecten los derechos de tercero, o por resolución gubernativa dictada cuando se ofendan los derechos de la sociedad; y 3) La ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que lo expedirán.

- B) La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis número 18/2007-PL, determinó que el ejercicio de la libertad de trabajo no puede ser irrestricto y sujeto al libre albedrío de quienes lo practiquen, ya que debe ser lícito, es decir, estar permitido por la legislación; de forma que existe una clara reserva de ley en el mismo precepto, al disponer que esta libertad puede prohibirse en los casos referidos.
- C) Estas limitaciones a la libertad de trabajo obedecen a la necesidad de proteger el interés público, lo que se traduce en que este derecho será exigible siempre y cuando la actividad que se ejerza, aunque sea lícita, no afecte el derecho de la sociedad; lo que significa que se protege el interés de ésta por encima del particular, por lo que, para que se limite el ejercicio de la libertad de trabajo mediante una resolución gubernativa, se requiere que el ordenamiento que la restringe contenga un principio de razón legítima que sustente el interés de la sociedad y que tienda a proteger sus derechos.
- D) El sentido de los numerales 1o., 2o., 3o., 4o. y 7o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos,<sup>54</sup> al igual que de toda

---

<sup>54</sup> Preceptos que pueden consultarse en la versión pública de la ejecutoria, op. cit., nota 46.

esa Ley; se desentrañó por el mismo Pleno, al resolver la controversia constitucional 97/2004, donde estimó que el ordenamiento, en principio, consagra una prohibición general relativa a que en el territorio nacional están vedados todos los juegos de azar y los juegos con apuestas, pero a pesar de eso permite juegos como ajedrez, damas, dominó, dados, boliche, bolos, billar de pelota, en todas sus formas y denominaciones, las carreras de personas, vehículos, animales y, en general, toda clase de deportes, así como los sorteos.

Por tanto, la ley contiene un criterio relativo a que los juegos no comprendidos ahí se considerarán prohibidos en todo el territorio nacional; esto es, el ordenamiento prevé de forma específica, restrictiva e imperativamente qué juegos con apuestas serán permitidos y, residualmente, señala los que estarán prohibidos.

- E)** La Ley Federal de Juegos y Sorteos establece lo relativo a que le corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación,<sup>55</sup> la autorización del permiso para la instalación de establecimientos de esa índole.

Así, la Sala concluyó que el mencionado requisito previsto en el artículo 22, fracción IX, está justificado razonablemente, pues con éste se busca mantener la coordinación entre la Fede-

---

<sup>55</sup> De acuerdo con la Sala, esta dependencia tiene a su cargo, entre otras cosas, la vigilancia y el control de los juegos con apuestas y sorteos, por medio de los inspectores que designe, y que estará facultada para autorizar en las ferias regionales el cruce de apuestas en los espectáculos determinados en el reglamento de la ley.

ración, el Estado y el Municipio, donde este último tiene una intervención real en la determinación de los usos y destinos de áreas y predios de los centros de población, que es una materia considerada de interés público; por lo que el establecimiento de determinados requisitos para que el Presidente de la República, por medio del Secretario de Gobernación, otorgue el permiso a los interesados en instalar un centro de apuestas y sorteos, no viola el derecho humano al trabajo consagrado en el artículo 5o. constitucional, ya que no les impide a los particulares llevar a cabo esa actividad, sino que bastará que reúnan los requisitos previstos en el RLFJS para que, previa valoración de la Secretaría, se les otorgue el permiso.<sup>56</sup>

### 3. SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN

A partir de las conclusiones a las que llegó la Segunda Sala, en cuanto a que resultaba fundado el agravio de la autoridad recurrente, e infundados los conceptos de violación de las quejas, cuyo análisis omitió el Juez de Distrito, determinó<sup>57</sup> revocar la sentencia recurrida y negar el amparo solicitado en la demanda de amparo indirecto.

---

<sup>56</sup> A fin de sostener lo anterior, la Sala se apoyó en la jurisprudencia P./J. 7/93, de rubro: "MÁQUINAS REGISTRADORAS DE COMPROBACIÓN FISCAL. SU IMPLANTACIÓN OBLIGATORIA PARA LOS CONTRIBUYENTES CON LOCAL FIJO NO VIOLA LA LIBERTAD DE COMERCIO.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Núm. 70, octubre de 1993, página 12; Registro: 205537, y para ejemplificar lo sostenido se refirió a la jurisprudencia 2a./J. 184/2004, de rubro: "CONTROLES VOLUMÉTRICOS. LA OBLIGACIÓN CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 28, FRACCIÓN V, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO CONTRAVIENE LA GARANTÍA DE LIBERTAD DE COMERCIO.", publicada en el *Semanario... op. cit.*, Novena Época, Tomo XXI, enero de 2005, página 538; Registro digital: 179626.

<sup>57</sup> La resolución se alcanzó por unanimidad de cuatro votos, donde la Señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos se apartó de algunas de las consideraciones y se reservó su derecho de formular voto concurrente; el Señor Ministro José Fernando Franco González Solas estuvo ausente.

#### **4. TESIS DERIVADAS DEL AMPARO EN REVISIÓN 368/2013**

**JUEGOS Y SORTEOS. EL ARTÍCULO 22, FRACCIÓN IX, DEL REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, CUMPLE CON LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JURÍDICA.**—Acorde con el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Municipios —a fin de contar con una intervención real y efectiva y atender a las características físico espaciales, socio-económicas, administrativas y urbanas exclusivas de la localidad— tienen la facultad de regular las cuestiones relativas a los espacios públicos a través de la formulación, aprobación y administración de planes de desarrollo urbano municipal, así como reglamentar las construcciones que pueden realizarse mediante distintas acciones como son la zonificación, el establecimiento de usos de suelo y el otorgamiento de permisos o licencias de construcción, los cuales quedan plasmados en los planes o programas municipales. Consecuentemente, el artículo 22, fracción IX, del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, al prever como requisito para obtener un permiso para instalar centros de apuestas remotas y salas de sorteos de números, que exista una opinión favorable de la entidad federativa, Ayuntamiento o autoridad delegacional, cumple con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, pues se relaciona con la facultad concurrente que tienen la Federación, los Estados y los Municipios en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, así como con la determinación de los usos y destinos de áreas y predios de los centros de población, lo cual constituye una cuestión de interés público.<sup>58</sup>

<sup>58</sup> Tesis 2a. XI/2014 (10a.), *Gaceta... op. cit.*, Décima Época, Libro 3, febrero de 2014, Tomo II, página 1514; Registro digital: 2005553.

Amparo en revisión 368/2013. \*\*\*\*\*. 16 de octubre de 2013. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán, Margarita Beatriz Luna Ramos y Sergio A. Valls Hernández; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Miroslava de Fátima Alcaide Escalante.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de febrero de 2014 a las 11:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**JUEGOS Y SORTEOS. EL ARTÍCULO 22, FRACCIÓN IX, DEL REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, RESPETA EL DERECHO A LA LIBERTAD DE TRABAJO.—**

Este Alto Tribunal ha sustentado que la libertad de trabajo o comercio prevista en el artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es irrestricta, sino que puede estar sujeta a condiciones, las cuales deben estar justificadas. De acuerdo con lo anterior, el artículo 22, fracción IX, del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, al imponer como requisito que exista una opinión favorable de la entidad federativa, Ayuntamiento o autoridad delegacional correspondiente para la instalación del establecimiento cuyo permiso se solicita, para que posteriormente el Ejecutivo Federal, a través del Secretario de Gobernación, otorgue el permiso a los interesados en establecer un centro de apuestas y sorteos, respeta el derecho a la libertad de trabajo, ya que no impide a los particulares llevar a cabo esa actividad, pues bastará con que reúnan los requisitos establecidos en el reglamento y en la ley de referencia para que, previa consideración de la Secretaría, les sea otorgado dicho permiso. Aunado a que esta medida se encuentra justificada razonablemente, dado que pretende mantener la coordinación entre la Federación, el Estado y el Municipio, dando una intervención real a este último

en una materia considerada de interés público, como es la determinación de los usos y destinos de áreas y predios de los centros de población.<sup>59</sup>

Amparo en revisión 368/2013. \*\*\*\*\*. 16 de octubre de 2013. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán, Margarita Beatriz Luna Ramos y Sergio A. Valls Hernández; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Miroslava de Fátima Alcayde Escalante.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de febrero de 2014 a las 11:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**JUEGOS Y SORTEOS. EL ARTÍCULO 22, FRACCIÓN IX, DEL REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, RESPETA EL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA.**—El citado precepto prevé como uno de los requisitos que debe cumplir el solicitante que desee obtener un permiso para instalar centros de apuestas remotas y salas de sorteos de números, la presentación de la documentación que acredite que cuenta con la opinión favorable de la entidad federativa, Ayuntamiento o autoridad delegacional correspondiente para la instalación del establecimiento. Ahora bien, aun cuando dicho numeral no precise a quién, específicamente, deben dirigirse las personas interesadas y los requerimientos que les serán solicitados, así como el procedimiento para obtener una opinión favorable, respeta el derecho a la seguridad jurídica reconocido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que tales previsiones escapan

---

<sup>59</sup> Tesis 2a. XII/2014 (10a.), *Gaceta...* op. cit., página 1515; Registro digital: 2005554.

a la regulación del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, cuyo objeto es reglamentar las disposiciones de la ley relativa para la autorización, control, vigilancia e inspección de los juegos cuando en ellos medien apuestas, así como de sorteos en todas sus modalidades —excepto los celebrados por la Lotería Nacional para la Asistencia Pública que se rige por su propia ley—, siendo que esas cuestiones, en todo caso, estarán reguladas en las leyes que el Municipio, el Ayuntamiento o la entidad federativa emitan al respecto; sin que pueda exigirse al legislador que exponga cada una de las diversas legislaciones relacionadas con los supuestos que prevé, porque ello tornaría imposible su función. Además, el propio reglamento en su artículo 23 establece que, en caso de cualquier duda, los interesados pueden acudir ante la Secretaría de Gobernación, la cual deberá orientarlos respecto del cumplimiento de los requisitos correspondientes.<sup>60</sup>

Amparo en revisión 368/2013. \*\*\*\*\*. 16 de octubre de 2013. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán, Margarita Beatriz Luna Ramos y Sergio A. Valls Hernández; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Miroslava de Fátima Alcayde Escalante.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de febrero de 2014 a las 11:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## **JUEGOS Y SORTEOS. EL ARTÍCULO 22, FRACCIÓN IX, DEL REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, RESPETA LOS PRINCIPIOS DE RESERVA DE LEY Y DE SUB-**

---

<sup>60</sup> Tesis 2a. IX/2014 (10a.), *Gaceta...* op. cit., página 1516; Registro digital: 2005555.



**ORDINACIÓN JERÁRQUICA.**—La Ley Federal de Juegos y Sorteos, en sus artículos 3o. y 4o., determina que el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Gobernación, es el encargado de reglamentar, autorizar, controlar y vigilar los juegos cuando en ellos medien apuestas de cualquier clase, así como los sorteos —a excepción de la Lotería Nacional, que se regirá por su propia ley—, y que será la única autoridad facultada para otorgar permisos en dicha materia. Por su parte, el reglamento de la citada ley, en sus artículos 2, 20 a 22, 27 y 28, corroboran tal atribución, al detallar el conjunto de las reglas y los requisitos que deberán tener en cuenta los particulares que deseen dedicarse a esa actividad. En este entendido, el hecho de que el artículo 22, fracción IX, del mencionado reglamento prevea que se necesita obtener la opinión favorable de la entidad federativa, Ayuntamiento o autoridad delegacional que corresponda, para la instalación del establecimiento dentro de su territorio, no implica que la facultad de otorgar el permiso se traslade a esas autoridades, ya que tal requisito constituye únicamente uno de aquellos que serán valorados por la Secretaría de Gobernación al determinar si expide o no el permiso para la instalación, apertura y operación de centros de apuestas remotas o sorteos. En esa tesitura, el referido artículo 22, fracción IX, respeta los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica contenidos en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no va más allá de lo dispuesto en la ley, ya que la Secretaría de Gobernación, a través de la Dirección General de Juegos y Sorteos, sigue siendo la única autoridad facultada para otorgar los permisos solicitados, y la indicada opinión favorable sólo constituye uno de los elementos a tenerse en cuenta para ello.<sup>61</sup>

<sup>61</sup> Tesis 2a. X/2014 (10a.), *Gaceta... op. cit.*, página 1517; Registro digital: 2005556.

Amparo en revisión 368/2013. \*\*\*\*\*. 16 de octubre de 2013. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán, Margarita Beatriz Luna Ramos y Sergio A. Valls Hernández; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Miroslava de Fátima Alcayde Escalante.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de febrero de 2014 a las 11:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.