

IV. COMENTARIO DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO AL AMPARO EN REVISIÓN 368/2013

*Dra. Cecilia Mora Donatto**

1. INTRODUCCIÓN

El amparo en revisión que aquí comentaremos tiene relación con un tema por demás controvertido en los últimos años en nuestro país, a saber, los juegos y sorteos. En 2004 se presentó ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación una controversia constitucional en contra del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos (RLFJS),¹ en donde la Corte tuvo ocasión de fijar diversos posicionamientos e interpretaciones, muchas de ellas no exentas de polémica. Dicha controversia tuvo sus sobresaltos, en virtud no sólo del tema que entrañaba, sino porque la ausencia de un Ministro llevó a que el Máximo Tribunal decidiera sobre la base de diez, lo que provocó que, aunque en diversas ocasiones

* Investigadora Titular Definitiva en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

¹ Sobre el particular puede verse mi comentario a la "Constitucionalidad del Reglamento de Juegos y Sorteos", en Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Constitucionalidad del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos*, México, SCJN/UNAM, 2011, serie *Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, núm. 54, pp. 181-213.

hubiera mayoría, no pudiera hacerse la declaratoria de inconstitucionalidad por no contar con los ocho votos necesarios para ésta.

Nuestra Ley Federal de Juegos y Sorteos publicada en 1947 no ha sido actualizada por el legislador desde entonces, lo que hace evidente su rezago jurídico, pero también social, económico e incluso psicológico. Para hacer frente a las necesidades regulatorias de estas actividades se expidió, en 2004, el RLFJS que no sólo ha sido controvertido ante la Corte, sino que también ha provocado el amparo en revisión 368/2013, que es objeto de este comentario.

El artículo que se impugna a través de un juicio de amparo es el artículo 22, fracción IX, del Reglamento que establece a todo solicitante de un permiso de instalación, apertura y operación de centros de apuestas remotas y sorteos, la obligación de presentar una opinión favorable de las entidades federativas, el Ayuntamiento o la autoridad delegacional de que se trate. Las quejas consideran que cuando menos dicho requisito pone en manos de esas autoridades una facultad que puede llegar a impedir la instalación de dichos establecimientos e incluso su derecho al trabajo. Éstos fueron los temas principales sobre los que la Segunda Sala de la Suprema Corte tuvo ocasión de pronunciarse.

Lo cierto es que, a nuestro juicio, después de más de diez años de existencia de dicho Reglamento, éste ha dado de sí; ya que no es posible que una industria como la del juego siga rigiéndose con base en un reglamento que desde su publicación ha sido controvertido. Un ordenamiento de esta índole, por definición, está limitado por una ley sin poder excederla; por tanto, era evidente

que lo que hizo el Ejecutivo en 2004 sería controvertido por el Congreso de la Unión. De esta manera las resoluciones del Alto Tribunal respecto de las impugnaciones al RLFJS han representado un punto de salida en diversos temas relacionados con los juegos y sorteos.

El caso que aquí nos ocupa, otra vez pone en evidencia la necesidad de expedir una nueva ley en la materia que regule en todos sus alcances y vertientes, una industria como la del juego,² que con base en la resolución de la Corte 97/2004 ha ido incrementando sus permisos en todo el territorio nacional.

2. ANTECEDENTES

El Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Nuevo León conoció de un amparo interpuesto el 12 de marzo de 2012 por dos empresas dedicadas al sector del juego en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, en contra del Presidente de la República y el secretario del Ayuntamiento del Municipio de Ciénega de Flores, Nuevo León, para controvertir la expedición y promulgación del artículo 22, fracción IX, del RLFJS, así como la resolución dictada por ese ayuntamiento, en la cual se les manifestó que dicha autoridad municipal no emitió opinión favorable para la instalación, apertura y operación de centros de apuestas remotas y sorteos de números. Así, el órgano jurisdiccional resolvió, el 5 de junio de ese mismo año, concederles el amparo de la justicia federal.

² Sobre algunos de los temas que deberá regular la nueva ley, puede verse Mora-Donatto, Cecilia (coord.), *Juegos de azar. Una visión multidisciplinaria*, México, Universidad Carlos III de Madrid/UNAM, México, 2010.

Inconformes con dicha decisión, tanto el Secretario de Gobernación como el agente del Ministerio Público interpusieron recurso de revisión, de los cuales conoció el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, quien desechó el recurso de la representación social y se declaró incompetente para conocer del planteado por el referido secretario, por lo que dejó a salvo la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; ésta, mediante proveído registró el asunto bajo el número 368/2013 y asumió la competencia originaria turnando el expediente a la Segunda Sala para su estudio en la ponencia del Ministro Sergio Valls Hernández.

3. LITIS DEL ASUNTO

El precepto que se controvierte es la fracción IX del artículo 22 del RLFJS, que a la letra señala:

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 a VIII ...

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;

...

Para las partes quejasas, dicho precepto es inconstitucional porque viola el principio de reserva de ley y subordinación

jerárquica previsto en el numeral 89, fracción I, de la Constitución, pues el Presidente de la República, al establecer como requisito que las entidades federativas, el Ayuntamiento o la autoridad delegacional correspondiente emitan una *opinión favorable* para la instalación, apertura y operación de centros de apuestas remotas y sorteos de números, excede de su facultad reglamentaria, ya que va más allá y contradice el sentido de la ley. A juicio de aquéllas, este artículo otorga una facultad implícita a la entidad federativa, al Ayuntamiento o a la autoridad delegacional que corresponda, para negar o autorizar el permiso para la realización de juegos de apuestas de cualquier clase, así como sorteos, siendo que el legislador establece en la ley federal que es una facultad exclusiva del Ejecutivo a través de la Secretaría de Gobernación.

Adicionalmente, consideran que el artículo invocado viola la garantía de legalidad y seguridad jurídica contemplada en el artículo 16 de la Constitución en virtud de que no establece la autoridad ante la cual debe presentarse dicho documento para obtener la *opinión favorable*. Asimismo, el artículo reclamado es contrario a lo establecido en el artículo 5o. constitucional, porque limita la libertad de trabajo y el dedicarse a un giro lícito, pues se regula por la ley y su reglamento, sin que exista justificación alguna al respecto. Lo anterior, dado que de no conseguir esa *opinión favorable* se prohíbe dedicarse a dicha actividad y, por tanto, se veda ese derecho sin que haya justificación alguna, porque ni en dicha norma ni en otra se señalan los requisitos que debe tomar en cuenta la entidad federativa, el Ayuntamiento o la autoridad delegacional para otorgar o negar la misma.

4. EL AMPARO CONCEDIDO. LA POSICIÓN DEL JUEZ DE DISTRITO

El Juez de Distrito, para dictar su sentencia, centró su análisis tanto en la fracción IX del artículo 22 del RLFJS, de la que se desprende la obligación de acompañar a la solicitud la opinión favorable de la entidad, el Ayuntamiento o autoridad delegacional, según corresponda, para la instalación de un establecimiento dedicado al juego, como en el artículo 75 de la Ley de Hacienda para los Municipios de Nuevo León, en el que se advierte que cuando un gobernando pretende realizar en algún Municipio del Estado cualquier acción de negocio descrita en ese numeral, deberá contar con la autorización previa que, para tal efecto, emita el Presidente Municipal del Ayuntamiento, la cual será solicitada de manera oportuna y mediante escrito dirigido al edil correspondiente.

No obstante dicha regulación —a juicio del Juez de Distrito—, en ninguno de sus apartados se describen los requisitos que deberá reunir el solicitante para así, una vez satisfechos, obtener la licencia o autorización y concretar la apertura de su negocio.

Por lo que considera que no se le otorga certidumbre en cuanto al albedrío del otorgamiento o negación que, en su caso, emita el Presidente Municipal y, consecuentemente, se desconoce si su proceder se encuentra ajustado a derecho; lo que se traduce en una vulneración a su garantía de seguridad y certeza jurídica.

Con base en lo anterior, estima que: "el numeral reclamado es inconstitucional, al omitir los parámetros, requisitos y trámites

correspondientes para la obtención de la autorización de mérito, vulnerando la garantía de legalidad contenida en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

Así, el amparo se concede con la finalidad de que "las autoridades responsables que tengan injerencia en los actos reclamados, desincorporen de la esfera jurídica de las quejas la norma analizada, y dejen sin efectos el acto de aplicación".³

5. LA RESOLUCIÓN DEL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA

En su oportunidad, el Tribunal Colegiado estimó que carecía de competencia para resolver el problema de constitucionalidad en virtud de que los actos impugnados trasgreden el artículo 5o. de la Constitución, 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y XIV de la Declaración Americana de Derechos Humanos que involucran el derecho al trabajo, máxime cuando no existe precedente alguno en torno al tema que se debate el derecho humano referido.

Consecuente con lo anterior, señaló que es legalmente incompetente para emitir algún pronunciamiento al respecto y lo procedente era dejar a salvo la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Con base en esta argumentación, se reservó competencia para que el Alto Tribunal conociera de la supuesta inconstitucionalidad

³ Con base en dicha resolución, el Juez de Distrito determinó que era innecesario efectuar el análisis de los diversos conceptos de violación externados respecto del precepto reclamado, pues aunque resultarían fundados, no acarrearía una variante en el sentido de lo resuelto.

atribuida al artículo 22, fracción IX, del RLFJS, y por considerar que el asunto de referencia importa de manera exclusiva al derecho a la libertad de trabajo.

En este contexto, conviene señalar que la resolución plenaria del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa sustentó sus consideraciones en lo establecido en el Acuerdo General 5/2001, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, vigente hasta el 21 de mayo de 2013.

Sin embargo, dicho instrumento fue abrogado mediante el Acuerdo General 5/2013 del Tribunal Pleno, vigente a partir del 22 de mayo de 2013, por lo que para determinar si el Alto Tribunal debe o no asumir su competencia originaria debe invocarse éste, para conocer de la inconstitucionalidad atribuida a reglamentos federales, en donde establece lo siguiente:

ACUERDO GENERAL NÚMERO 5/2013, DE TRECE DE MAYO DE DOS MIL TRECE, DEL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, RELATIVO A LA DETERMINACIÓN DE LOS ASUNTOS QUE EL PLENO CONSERVARÁ PARA SU RESOLUCIÓN, Y EL ENVÍO DE LOS DE SU COMPETENCIA ORIGINARIA A LAS SALAS Y A LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO.

...

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.

...

Con base en el Acuerdo transcrito, a juicio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se desprende que "en el caso no se actualizan los supuestos para que este Alto Tribunal conociera del presente asunto", ya que si bien, como lo señaló el Tribunal Colegiado, hay que fijar el alcance de un derecho humano —libertad de trabajo—, lo cierto es que en relación con este derecho existe jurisprudencia abundante del Máximo Órgano Jurisdiccional.

No obstante lo anterior, la Segunda Sala estimó que a efecto de no retrasar la pronta impartición de justicia, conforme lo prevé

el artículo 17 de nuestra Constitución, debía avocarse al conocimiento del asunto.

6. COMPETENCIA DE LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

La Segunda Sala del Alto Tribunal se declaró competente para conocer del recurso de revisión, en atención a que se interpuso contra una resolución dictada en la audiencia constitucional de un juicio de amparo indirecto, en el que se reclamó la inconstitucionalidad del artículo 22, fracción IX, del RLFJS, y estimó innecesaria la intervención del Tribunal Pleno. Invocando, como fundamento de su actuación, 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 lo previsto en los puntos Segundo, fracción III, y Tercero del Acuerdo General Plenario número 5/2013, del 13 de mayo de 2013.

Asimismo, señaló que dicho asunto sería juzgado a la luz de la Ley de Amparo anterior, de acuerdo con el artículo tercero transitorio de la nueva Ley, debido a que el juicio de amparo en revisión se presentó el 12 de marzo de 2012.⁴

A juicio del Alto Tribunal, el Juez de Distrito se equivocó al declarar la inconstitucionalidad del numeral reclamado, pues

⁴ Conviene precisar que el artículo tercero transitorio de la nueva Ley de Amparo señaló: "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".

éste sí establece en forma clara los requisitos adicionales que el solicitante deberá cubrir para la concesión del permiso federal en materia de juegos y sorteos, hecho que desvirtúa la supuesta violación a la garantía de seguridad y certeza jurídica de las quejas.

Con base en lo anterior, revocó la sentencia recurrida, ya que el artículo 17-A, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y los artículos 2o., 21, 22, 27, 28 y 30 del RLFJS, establecen las fases para que la Secretaría de Gobernación determine si otorga o no el permiso solicitado en materia de juegos con apuestas y sorteos, "por lo que el artículo 22, fracción IX, del Reglamento de referencia, es constitucional", ya que si bien en el mismo no se prevén las fases del procedimiento, lo cierto es que éstas se encuentran inmersas en el propio ordenamiento.

Concluyendo que de ninguna manera el citado artículo 22, fracción IX, resulta violatorio del derecho humano de seguridad jurídica consagrado en el artículo 16 de nuestra Constitución.

No obstante lo anterior, al profundizar en sus argumentos, la Segunda Sala señaló que el Juez de Distrito dejó de observar en su fallo el principio de congruencia, en virtud de que las quejas alegaron sólo como concepto de violación que la mencionada fracción IX violaba "el principio de reserva de ley y subordinación jerárquica" contenido en el numeral 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Y de manera incorrecta el Juez de Distrito fijó la litis, ya que en ningún momento las quejas señalaron como concepto de violación el tema referente a que el artículo reclamado carecía de requisitos y que con ello se generaba una falta de seguridad

jurídica en su perjuicio, introduciendo aspectos distintos de los que verdaderamente conforman aquélla.

Más allá de las consideraciones precedentes, la Segunda Sala centra su argumentación en torno a los conceptos de *opinión favorable* recogidos en la multicitada fracción IX del artículo 22 y, al respecto, advierte que dicha solicitud no debe traducirse, en el caso concreto, en que el Municipio sea el que conceda el permiso, ni que de su voluntad derive su otorgamiento.

Dicho requisito atiende únicamente a otorgar a las entidades federativas, municipales y delegacionales, la potestad de pronunciarse respecto a la instalación de establecimientos dentro de su territorio, con lo cual el solicitante tendrá satisfecho uno de los requisitos que ha de tener en cuenta la Secretaría de Gobernación antes de emitir el permiso correspondiente, en caso de ser así. Pero siempre será ésta la que decida en relación con la concesión o no del permiso. Pues ni la entidad federativa, ni el Ayuntamiento, como tampoco la autoridad delegacional, tienen la facultad constitucional de otorgar dicho permiso, aunque en esa reglamentación se les faculta implícitamente para ello, al exigirle al gobernado que presente una opinión favorable de tales autoridades; de lo que se trata más bien es de un requisito que, junto con los demás previstos en el Reglamento, serán valorados por la Secretaría de Gobernación, que es la única facultada para expedirlo, pues a juicio de la Segunda Sala, la exigencia del requisito consistente en la obtención de la opinión favorable atiende a los principios de razonabilidad y proporcionalidad jurídicas.

Con la finalidad de fortalecer su decisión, dicha Sala invocó el artículo 115 de la Constitución en el que se faculta a los

municipios —en términos de las leyes estatales y federales— para encargarse de la zonificación, uso de suelo y otorgamiento de permisos o licencias de construcción, y en tal sentido corresponde a la esfera municipal el regular las cuestiones relativas a los espacios públicos, así como las construcciones que pueden realizarse sobre éstos. De tal manera que los municipios están facultados para autorizar y controlar la utilización del suelo dentro de su jurisdicción territorial a través de sus planes de desarrollo urbano municipal.

En este sentido, las acciones de: 1) formulación, 2) aprobación y 3) administración de planes de desarrollo urbano municipal, previstas en el inciso a), de la fracción V, del artículo 115 constitucional, deben entenderse sujetas a los lineamientos y formalidades establecidos en las leyes federales y estatales en la materia, y nunca como un ámbito exclusivo y aislado del Municipio sin posibilidad de hacerlo congruente con la planeación realizada en los otros dos niveles de gobierno. En consonancia con este precepto de nuestra Norma Fundamental, la Sala invoca el artículo 9o., fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos, que dispone: "formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven, así como evaluar y vigilar su cumplimiento, de conformidad con la legislación local...".

Por tanto, al preverse como requisito en el RLFJS el de obtener la *opinión favorable* de la entidad federativa, Ayuntamiento o autoridad delegacional que corresponda para la instalación del establecimiento cuyo permiso se solicita, el legislador buscó la congruencia en considerar a tales entidades respecto a una

materia que les compete de manera concurrente, tal como deriva del Texto Constitucional.

La propia Segunda Sala correlaciona estos preceptos con el párrafo tercero del artículo 27 de la Carta Magna, del que se desprende que el interés público es superior al interés privado, por lo que a la propiedad privada, en cualquier momento, se le puede imponer las modalidades que determine dicho interés; además, prevé que se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, así como para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

De forma tal, que se considera de interés público la determinación de los usos y destinos de áreas y predios de los centros de población contenida en los planes o programas de desarrollo urbano —cuestión que se constata del artículo 4o. de la Ley General de Asentamientos Humanos—.

En tal sentido, si las facultades de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano se plasman a través de los planes o programas municipales, que a su vez estarán de acuerdo con las leyes federales y estatales en la materia, en los que se establecerán los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico de su territorio, se advierte la razonabilidad y proporcionalidad de tener en cuenta la opinión de dichas entidades.

Lo anterior, ya que cada uno de sus Municipios tiene características exclusivas conforme a las cuales delimitan los programas y planes que regulan el uso del suelo y el desarrollo urbano en general.

En el caso concreto, se trata de un Municipio —Ciénega de Flores—, el cual acoge el Programa Estatal de Desarrollo Urbano Nuevo León 2030, cuya intención es encontrar un reordenamiento de las actividades en su territorio, dirigido a lograr un equilibrio poblacional, productivo y cultural.

De su texto se desprenden, entre otras cosas, diez grandes criterios de sustentabilidad en el desarrollo urbano y territorial del Estado:

1. Crecer en calidad, evitando los impactos negativos de un crecimiento únicamente cuantitativo.
2. Reciclar más y consumir menos, adoptando formas más responsables y eficientes en el manejo de los recursos.
3. Construir con la naturaleza, integrando áreas verdes y de conservación no sólo en el medio rural, sino en el mismo corazón de la ciudad.
4. Hacer ciudad y no sólo casas, garantizando que la satisfacción de la demanda de vivienda sea integrada con la oferta de servicios, equipamientos, espacios recreativos y de convivencia pública, y fuentes de trabajo cercanas al lugar de residencia.

5. Vivir cerca, donde se pueda habitar en un sitio que esté a distancia predominantemente peatonal de todos los servicios y equipamientos necesarios.
6. Promover los usos mixtos del suelo, precisamente para facilitar la accesibilidad a los comercios, la educación, la vida cultural y los servicios en general.
7. Promover el diseño urbano para la seguridad, impulsando medidas de control social, mejoras en la prevención y dispositivos de resguardo.
8. Incentivar los desarrollos inmobiliarios que propicien los criterios enumerados, para cambiar las prácticas de producción de la ciudad hacia la sustentabilidad.
9. Mover personas antes que autos, teniendo en cuenta que en un vehículo de transporte público se mueven treinta o más personas, liberando así las vías existentes de la presión de un crecimiento automotor individual ilimitado.
10. Construir círculos virtuosos garantizando la continuidad de los planes, programas y proyectos, superando la división entre sectores y evitando que factores políticos destruyan el concepto de ciudad.

Con base en lo anterior, la Segunda Sala concluyó que las acciones más importantes están orientadas en el sentido siguiente: a) fortalecer las centralidades urbanas para consolidar la descentralización; b) realizar acciones de urbanismo social para atenuar las desigualdades sociales y ambientales y proveer mejores condiciones de seguridad; c) promover las edificaciones

sustentables; d) dar incentivos a Municipios líderes en los diferentes programas, como mejora de espacios y servicios públicos, microcuencas modelo, cobertura integral de servicios de infraestructura y saneamiento, diseño urbano para la seguridad pública, red de ciclovías, promoción de áreas peatonales, etcétera; e) promover centros de desarrollo local; f) instalar el tren metropolitano y el uso de vías férreas existentes; g) realizar la red de transporte multimodal integrada.

Por otra parte, la Segunda Sala, para resolver, tomó en cuenta el Plan de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Municipio y del Centro de dicha población, 2000-2020, en el que se realiza un análisis, evaluación y pronóstico del Centro Urbano de Población, a partir de los condicionantes físico-espaciales; aspectos socio-económicos y administrativos del desarrollo urbano; la estructura urbana; la vialidad y el transporte; el equipamiento urbano; el medio ambiente; la imagen urbana; el suelo; los riesgos y la vulnerabilidad, con objeto de implementar un adecuado plan de ordenamiento.

Asimismo, prevé normas y criterios de desarrollo urbano, de dosificación de suelo, de uso de suelo, de ordenamiento urbano (ocupación del suelo, regulación general de usos de suelo, vivienda, usos industriales, infraestructura hidrosanitaria, eléctrica, regulación del equipamiento, vialidad y transporte, preservación del patrimonio histórico, protección contra incendios), entre otros, buscando su clasificación y delimitación, de acuerdo con las áreas geográficas del Municipio de Ciénega de Flores.

De tal modo que las políticas, los objetivos y las metas propuestas en el nivel estratégico del plan de desarrollo urbano del centro de población de Ciénega de Flores, se traducen en distintos

programas de acción, obras, servicios y administración pública, que atienden a las características físico-espaciales, socio-económicas, administrativas y urbanas (vivienda, infraestructura, vialidad y transporte, equipamiento urbano, medio ambiente, imagen urbana, riesgos y vulnerabilidad, y suelo), exclusivamente de ese Municipio.

Adicionalmente, dichos Planes precisan que de continuar las tendencias de ampliación del área urbanizada en los Municipios, dentro de los que está Ciénega de Flores, la densidad de población seguirá creciendo, lo que podría generar problemas por la insuficiencia o inexistencia del equipamiento urbano que demanda la población y que la obliga a desplazarse a los Municipios de la Zona Conurbada de Monterrey para utilizar los servicios que éste proporciona.

Con base en las anteriores consideraciones, el Alto Tribunal concluyó que el requisito consistente en la *opinión favorable* de la entidad federativa, Ayuntamiento o autoridad delegacional que corresponda, está justificado, pues su establecimiento parte de un mandato constitucional relacionado con la facultad concurrente con la que cuentan la Federación, las entidades federativas y los Municipios, siendo que ha sido criterio del Tribunal Pleno que estos últimos deben contar con una intervención real y efectiva en la zonificación y planes de desarrollo de los que sean parte, materia cuya disposición se considera de interés público.

Por otra parte, otro de los exámenes que realizó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, también relacionado con la fracción IX del artículo 22 del RLFJS, fue el relativo a considerar dicho precepto contrario al artículo 5o. de la Constitución Federal, ya que las quejas consideraron

que de no contar con la opinión favorable se limita la realización de una actividad lícita que podría entenderse como violación a la libertad de trabajo, es decir, a su juicio, se veda ese derecho sin que exista justificación alguna. Al respecto, el Alto Tribunal también sostuvo que dicho argumento era infundado.

Al establecer el referido artículo 5o. que:

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, 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.

Debe entenderse que: a) la libertad contenida en el precepto constitucional es permisiva; esto es, que la actividad esté permitida por la ley; b) el ejercicio de esta libertad permisiva sólo podrá vedarse por determinación judicial cuando se afecten los derechos de tercero; c) la libertad también podrá vedarse por resolución gubernativa dictada en los términos que marque la ley cuando se ofendan los derechos de la sociedad; d) 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.

Siguiendo la contradicción de tesis 18/2007 resuelta por el Pleno de la Suprema Corte, la Segunda Sala interpreta que el ejercicio de la libertad de trabajo no puede ser irrestricto y sujeto al libre albedrío de quienes lo practiquen, ya que el propio texto establece una clara reserva de ley, al disponer que esta libertad puede ser vedada por las razones ahí especificadas.

Asimismo, la garantía de libre trabajo no es absoluta, irrestricta e ilimitada, sino que requiere que la actividad que emprenda el gobernado sea lícita, es decir, que esté permitida por la ley; y su ejercicio sólo puede limitarse en dos supuestos, a saber: a) por determinación judicial, cuando se lesionen los derechos de tercero; o b) por resolución gubernativa en los casos específicos que señale la ley, siempre y cuando se ofendan los derechos de la sociedad.

Lo anterior adquiere congruencia y relevancia si se relaciona con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 5o. constitucional en cuanto establece que 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.

La interpretación constitucional del Alto Tribunal revela que las limitaciones a la libertad de trabajo, consagradas en el propio precepto de la Ley Fundamental responden a la necesidad de proteger el interés público, lo que implica que la garantía en cuestión será exigible siempre y cuando la actividad, aunque

lícita, no afecte el derecho de la sociedad, esto es, existe un imperativo que subyace frente al derecho de los gobernados en lo individual, en tanto que hay un valor que se pondera y asegura, que se traduce en la convivencia y bienestar social, lo que significa que se protege el interés de la sociedad por encima del particular y, en aras de ese interés mayor, se limita o condiciona el individual cuando con éste puede afectarse aquél en una proporción mayor del beneficio que obtendría el gobernado.

Para el caso concreto, la Segunda Sala, después de realizar una interpretación sistemática de los artículos 1o., 2o., 3o., 4o. y 7o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, mismos que en su momento y mediante la controversia constitucional 97/2004 fueron interpretados por el Pleno, estimó que esta ley establece, en principio, una prohibición general en el sentido de que en el territorio nacional están vedados todos los juegos de azar y los juegos con apuestas.

No obstante dicha prohibición, la propia ley refiere que solamente se permitirá el juego de ajedrez, el de damas y otros semejantes; el de dominó, de dados, de boliche, de bolos y de billar, el de pelota en todas sus formas y denominaciones; las carreras de personas, de vehículos y de animales y, en general, toda clase de deportes, así como los sorteos.

A juicio del Tribunal, la ley establece un criterio en el sentido de que los juegos no señalados por el propio legislador, se considerarán prohibidos en todo el territorio nacional. Esto es, la Ley Federal de Juegos y Sorteos prevé, en forma específica, restrictiva e imperativa, qué juegos con apuestas serán permitidos y, residualmente, cuáles estarán prohibidos, por exclusión.

De esta forma, se advierte que en aras de tutelar el interés general, el Congreso de la Unión, en ejercicio de sus facultades exclusivas contenidas en la Constitución, determinó a través de esta ley, cuáles juegos con apuestas serán los permitidos en la República, aclarando que los juegos que no se especifiquen en la citada ley estarían prohibidos.

De tal manera que, con base en la anterior interpretación, todas las autoridades federales, locales y municipales deberán cooperar para que se cumplan las determinaciones que dicte la Secretaría de Gobernación, de acuerdo con la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

En suma, los anteriores argumentos sirvieron a la Segunda Sala para afirmar que no les asistía la razón a las quejas, ya que la libertad de trabajo no es irrestricta sino que puede estar sujeta a condiciones y éstas deben estar justificadas. En este sentido, la circunstancia de que se impongan determinados requisitos para que el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Gobernación, otorgue el permiso a los interesados en establecer un centro de apuestas y sorteos, no es violatoria de la garantía de trabajo consagrada en el artículo 5o. de la Constitución, porque de ninguna manera impide a los particulares llevar a cabo esa actividad, pues bastará que reúnan los requisitos establecidos en el reglamento de referencia para que, previa consideración de la Secretaría, les puedan otorgar dicho permiso.

Los anteriores razonamientos fueron los que llevaron a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a revocar la sentencia que otorgaba amparo a las quejas y conceder la razón a la autoridad recurrente.

7. COMENTARIOS FINALES

Nuevamente la intervención del Alto Tribunal en un tema relativo al RLFJS pone el dedo en la llaga y apremia a que el legislador mexicano tome cartas en el asunto. La sociedad mexicana, la industria del juego e incluso el juego ilegal, exigen de nuestras asambleas representativas una ley que sea producto de un amplio consenso que haga frente a los retos que impone la época actual en la materia.

No puede negarse una realidad como es el hecho de que en los mexicanos existe un arraigo cultural para practicar ciertos juegos con apuestas y sorteos (peleas de gallos, carreras de caballos, sorteos de lotería, bingo, dados, entre otros), y ello debe ser un impulso para que el legislador decida la forma y la manera en que esta práctica debe desarrollarse en nuestro país.

Expertos en la materia opinan que la industria del juego a nivel mundial, desde hace algunos años, ha centrado sus objetivos comerciales y de inversión en América Latina; México no es la excepción, e incluso han destacado que las estrategias mercadológicas están encaminadas a la población de entre 21 y 35 años y han demostrado la capacidad de adaptación y sofisticación, conforme los avances tecnológicos se lo han permitido a la industria.

Por otro lado, los más recientes estudios de alcance mundial han evidenciado que las conductas obsesivo-compulsivas que algunas personas desarrollan frente al juego, tienen orígenes muy similares a otros problemas de salud, como el alcoholismo, el tabaquismo o la drogadicción, e incluso, los desórdenes alimenticios.

Reglas claras para los jugadores que impidan la ludopatía, normas que comprendan el juego sano, preceptos que regulen los aspectos fiscales y laborales, así como el cumplimiento de las normas que vinculan a la industria, entre otros, deben ser los aspectos que establezca el legislador en una nueva ley que fomente y regule con firmeza a una industria en expansión.

Por lo anterior, y estando en el umbral de una nueva legislatura, es apremiante que la ley y el reglamento de este nuevo ordenamiento establezcan las bases jurídicas para que los juegos con apuesta y sorteos se realicen con un sentido de responsabilidad social compartida entre el gobierno, los permissionarios y la sociedad toda. Sin perder de vista que los fines primordiales de este tipo de actividades deben ser el entretenimiento, la diversión y el esparcimiento,⁵ pues ello contribuye de alguna manera al bienestar de una sociedad responsable.

Conviene acotar que, incluso, existe otra omisión del legislador en el ámbito de la legislación en materia de salud que no contempla un programa específico para prevenir, combatir y/o contrarrestar los efectos negativos que pudiera generar el juego, y esto se debe, probablemente, a que el juego compulsivo no se considera un problema de salud pública.

Resulta evidente que a nadie conviene que el legislador continúe, como hasta ahora, sin reglas claras, ignorando los riesgos que pudieran llegar a generarse con el juego.

⁵ Sobre este tema puede verse Mora-Donatto, Cecilia, "Derecho al esparcimiento", en Fix-Zamudio, Héctor y Valadés, Diego (coords.), *Instituciones sociales en el constitucionalismo contemporáneo*, México, UNAM/Colegio Nacional, 2011, pp. 283-298.