

Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

85



Establecimiento de
juegos y sorteos.
Para instalarlo se requiere
la opinión favorable
de la autoridad local



**Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
Catalogación**

PO

F800.113

M494e

México. Suprema Corte de Justicia de la Nación

Establecimiento de juegos y sorteos ; para instalarlo se requiere la opinión favorable de la autoridad local / [la investigación y redacción de esta obra estuvieron a cargo de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México ; investigadora Cecilia Mora Donatto ; presentación Ministro Luis María Aguilar Morales]. -- México : Suprema Corte de Justicia de la Nación : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

101 p. ; 22 cm. -- (Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ; 85)

ISBN 978-607-468-861-0

1. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación – Decisiones judiciales – Análisis 2. Desarrollo urbano – Competencia concurrente 3. Juegos de azar – Permiso – Reglamento 4. Federación – Entidades federativas – Municipio – Facultades concurrentes 5. Normas constitucionales 6. Ordenamiento territorial 7. Libertad de trabajo 8. Seguridad jurídica I. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis II. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas III. Mora Donatto, Cecilia, investigadora IV. Aguilar Morales, Luis María, 1949- V. t. VI. ser.

Primera edición: abril de 2016

D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación

Avenida José María Pino Suárez núm. 2

Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc

C.P. 06065, Ciudad de México, México.

D.R. © Universidad Nacional Autónoma de México

Instituto de Investigaciones Jurídicas

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n

Ciudad de la Investigación en Humanidades

Ciudad Universitaria, C.P. 04510, Ciudad de México, México.

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita de los titulares de los derechos.

El contenido de los documentos que conforman esta obra es responsabilidad exclusiva de los autores y no representa en forma alguna la opinión institucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Impreso en México

Printed in Mexico

La investigación, redacción, edición y diseño de esta obra estuvieron a cargo de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**ESTABLECIMIENTO DE JUEGOS Y SORTEOS.
PARA INSTALARLO SE REQUIERE LA OPINIÓN
FAVORABLE DE LA AUTORIDAD LOCAL**

SERIE
DECISIONES RELEVANTES
DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

MÉXICO 2016

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministro Luis María Aguilar Morales
Presidente

Primera Sala

Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena
Presidente

Ministro José Ramón Cossío Díaz
Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo
Ministra Norma Lucía Piña Hernández
Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea

Segunda Sala

Ministro Alberto Pérez Dayán
Presidente

Ministro José Fernando Franco González Salas
Ministro Javier Laynez Potisek
Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos
Ministro Eduardo Medina Mora Icaza

Comité Editorial

Lic. María Bertha Fernández García de Acevedo
Secretaria General de la Presidencia

Mtra. Cielito Bolívar Galindo
*Coordinadora de Compilación
y Sistematización de Tesis*

Mtra. Martha Beatriz Pinedo Corrales
*Titular del Centro de Documentación y Análisis,
Archivos y Compilación de Leyes*

Lic. Carlos Avilés Allende
Director General de Comunicación y Vinculación Social

Dr. Héctor Arturo Hermoso Larragoiti
Director General de Casas de la Cultura Jurídica

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

Pedro Salazar Ugarte
Director

Francisco Alberto Ibarra Palafox
Secretario Académico

Raúl Márquez Romero
Secretario Técnico

Wendy Vanesa Rocha Cacho
Jefa del Departamento de Publicaciones

Cecilia Mora Donatto
Investigadora

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN	11
I. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LOS JUEGOS Y SORTEOS EN MÉXICO.....	15
1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	15
2. LEY FEDERAL DE JUEGOS Y SORTEOS.....	18
3. REGLAMENTACIÓN EN MATERIA DE JUEGOS Y SORTEOS	23
a. Antecedentes	23
b. Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos	25
4. ALGUNOS CRITERIOS SOSTENIDOS POR EL ALTO TRIBUNAL EN MATERIA DE JUEGOS Y SORTEOS	28
5. FUENTES CONSULTADAS	32
II. AMPARO EN REVISIÓN 368/2013	35
1. ANTECEDENTES	35

a) Demanda de amparo.....	35
b) Recursos de revisión.....	41
2. TRÁMITE DEL RECURSO DE REVISIÓN EN EL ALTO TRIBUNAL.....	41
a) Legislación aplicable.....	41
b) Competencia y oportunidad	42
c) Delimitación de la litis por la Segunda Sala del Alto Tribunal	42
d) Análisis de los agravios planteados por el Secretario de Gobernación	43
e) Análisis de los conceptos de violación formulados por las quejasas	51
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	51
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	55
iii. Concepto de violación, en donde las quejasas reclaman que el artículo 22, fracción IX, del RLFJS, es contrario al 5o. constitucional al limitar o imponer la libertad de trabajo y dedicarse a un giro lícito. ..	58
3. SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN.....	62
4. TESIS DERIVADAS DEL AMPARO EN REVISIÓN 368/2013	63
III. CONCLUSIONES	69
IV. COMENTARIO DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO AL AMPARO EN REVISIÓN 368/2013	73
1. INTRODUCCIÓN	73

2. ANTECEDENTES	75
3. LITIS DEL ASUNTO	76
4. EL AMPARO CONCEDIDO. LA POSICIÓN DEL JUEZ DE DISTRITO	78
5. LA RESOLUCIÓN DEL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.....	79
6. COMPETENCIA DE LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.....	82
7. COMENTARIOS FINALES	96

PRESENTACIÓN

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máxima instancia jurisdiccional y último intérprete de la Constitución de la República, ha desempeñado un papel de suma importancia, al resolver los asuntos sometidos a su consideración, con las consecuentes repercusiones jurídicas, sociales, económicas y políticas. Si bien, las resoluciones –en principio– sólo tienen efectos sobre las partes que intervienen en los asuntos de su conocimiento, trascienden en el interés de la sociedad por su relevancia jurídica y por los criterios que en ellas se sustentan.

Sin embargo, estas resoluciones no siempre son conocidas, ni sus criterios comprendidos. Esto se debe en parte al discurso altamente técnico en que las ejecutorias son formuladas y a que su difusión se realiza a través de obras sumamente especializadas. Por ello, este Alto Tribunal ha decidido que los criterios más relevantes sean difundidos a través de publicaciones redactadas de forma simple y llana.

Es así como se da continuidad a la serie *Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, integrada por diversos folletos sobre temas varios, abordados en las ejecutorias pronunciadas por este Máximo Tribunal, de interés para el público en general.

En el marco del Convenio de Colaboración General que tiene celebrado la Suprema Corte con la Universidad Nacional Autónoma de México para la organización y desarrollo de actividades conjuntas de investigación, acciones científicas y culturales de interés para las partes y del Convenio Específico de Colaboración para el Intercambio de Publicaciones suscrito por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Instituto de Investigaciones Jurídicas, este último participa en la elaboración de estos folletos con los comentarios de sus investigadores.

Con esta serie de publicaciones, se espera que el público no especializado conozca el trabajo de este Máximo Tribunal.

Ministro Luis María Aguilar Morales
*Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
y del Consejo de la Judicatura Federal*

INTRODUCCIÓN

Desde tiempos antiguos, han existido diversas formas de entretenimiento y esparcimiento, lo que es innegable al revisar las muchas actividades creadas para tal fin, algunas de éstas presentes hasta nuestros días, como son los juegos de apuestas y sorteos, y otras completamente vedadas por el carácter de ilegal que les dan las diversas disposiciones legales, como sería el espectáculo de lucha a muerte entre seres humanos, en donde el fin último es la privación de la vida.

En el caso de México, por lo que respecta a los juegos y sorteos, principalmente a partir de la etapa posrevolucionaria, se establecieron disposiciones prohibicionistas, al considerar el legislador que tales actividades eran perjudiciales para la sociedad, ya que con el incentivo de una ganancia fácil, se explotaba a la gente, se corrompía a los jóvenes y se derrochaban los recursos o el patrimonio de las personas.

En ese contexto, por Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1947, se reformó la fracción X del artículo 73 constitucional que facultó al Congreso de la Unión, entre otras cosas, para legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos, lo cual motivó la promulgación de la Ley Federal en esta materia, y si bien en su artículo 3o. faculta al Ejecutivo Federal para que, entre otras cosas, reglamente los juegos con apuestas y sorteos, no es sino hasta el 17 de septiembre de 2004 cuando se publica el reglamento de dicha ley.

Entre sus disposiciones, en dichos ordenamientos se establece la obligación que tienen las autoridades locales y municipales para cooperar a fin de que se cumplan las determinaciones que en ellos se contemplan, como ocurre cuando la fracción IX del artículo 22 del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos señala como requisito para que se otorgue un permiso para abrir un establecimiento de apuestas, el contar con la opinión favorable de la entidad federativa, Ayuntamiento o autoridad delegacional que corresponda.

Esta disposición generó inconformidad a diversas empresas dedicadas a esa actividad, por lo que interpusieron amparo indirecto, al considerar que se violaban los artículos 5o., 16 y 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Seguidos los trámites de ley, y al resolverse el amparo a favor de los quejosos, el Secretario de Gobernación interpuso recurso de revisión, el cual fue remitido a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el número de expediente 368/2013.

Por su importancia, en este número de la serie *Decisiones Relevantantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación* se presenta la síntesis de la resolución recaída a dicho asunto, en donde se resaltan las consideraciones emitidas por la Señora y los Señores Ministros sobre el alcance de la fracción IX del artículo 22 del referido reglamento; las facultades concurrentes de la Federación, los Estados y los Municipios en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, así como sobre el derecho a la libertad de trabajo y a la seguridad jurídica, temas de los cuales derivaron diversas tesis que se incorporan a la publicación.

Además, con el fin de brindar al lector información adicional, se agrega un estudio introductorio respecto al marco constitucional, legal y jurisprudencial de los juegos y sorteos en México; asimismo, esta publicación se robustece con el valioso comentario a la ejecutoria, elaborado por la doctora Cecilia Mora Donatto, investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en atención al convenio de colaboración de este Alto Tribunal con esa Máxima Casa de Estudios.

I. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LOS JUEGOS Y SORTEOS EN MÉXICO

Esta publicación aborda el tema de la constitucionalidad de la fracción IX del artículo 22 del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos (RLFJS),¹ cuestionada por algunas empresas dedicadas a esta actividad. Por tanto, a fin de tener un panorama del marco jurídico que prevalece en esta materia, a continuación se hace una breve referencia a éste.

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

El 29 de diciembre de 1947 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el decreto que reformó la fracción X del

¹ 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:

...
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;"

artículo 73 de la Ley Fundamental, mediante el cual se otorgó al Congreso de la Unión la facultad para legislar, entre otras materias previamente establecidas, sobre juegos con apuestas y sorteos.

Dicha modificación se debió a una iniciativa² de la Cámara de Diputados, que consideró un deber del poder público cuidar que la energía y los recursos económicos de la sociedad se destinaran a fines útiles, de manera que se previniera su mal uso en actividades como los juegos de azar, las apuestas³ y los sorteos, ya que se tenía la concepción de que éstos eran nocivos para ella, además de que se pensaba que en muchas ocasiones, con el incentivo de una ganancia fácil, se explotaba a la gente y se corrompía a los jóvenes.

Bajo ese contexto, se planteó que su regulación correspondiera al ámbito federal, pues ello implicaba:

- 1) Elaborar disposiciones legales uniformes, y
- 2) Brindar mayor eficacia a la labor represiva y vigilante de las autoridades.

Así, el Órgano Reformador de la Constitución, textualmente, precisó:

² Cfr. Exposición de motivos de la iniciativa presentada el 9 de diciembre de 1947 por la Cámara de Diputados, consultada el 14 de enero de 2016, en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?IdOrd=130&IdRef=70&IdProc=1>.

³ Respecto a los juegos de azar y las apuestas, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que "Por juegos de azar debe entenderse, aquéllos en que uno o varios participantes obtienen un provecho en menoscabo de otros o de los organizadores, dependiendo ello de un evento fortuito, del acaso, y no así de la habilidad o destreza de los jugadores. Juegos con apuestas son aquéllos en los cuales, los jugadores, pactan entre sí, en forma previa, la entrega de una cantidad de dinero o de otra cosa, dependiendo ello de la realización, también, de un evento fortuito, imprevisible, o no sujeto a la voluntad o control de los apostadores..." *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Volumen CXI, Segunda Parte, página 31; Registro digital: 259038.

La experiencia obtenida durante la vigencia de la Ley Federal de Emergencia sobre Juegos y Apuestas demuestra que se obtienen los mejores resultados en la represión del juego y en la reglamentación y vigilancia de los que deban considerarse permitidos, si la materia es de competencia federal y no simplemente local, tanto desde el punto de vista de la uniformidad de los conceptos generales que deban presidir las disposiciones legales que para el efecto se dicten, como en lo que se refiere a la mayor eficacia en la labor represiva y vigilante de las autoridades;

Con ese propósito, consideramos conveniente se dé competencia al Congreso de la Unión para legislar en toda la República en material de juegos con apuestas, sorteos y rifas de todas clases, para que sea la Federación la que dicte las leyes y reglamentos que deben regir y, con el auxilio de las autoridades locales organice y mantenga la vigilancia y control de los juegos y rifas que se considere pertinente permitir.

Cabe precisar que, si bien la referida fracción X sufrió cuatro reformas más después de la de 1947,⁴ en materia de juegos y sorteos no hubo cambios.

Asimismo, en el plano constitucional existe otra referencia en esta materia, al disponer el párrafo quinto de la fracción XII del apartado A del artículo 123, la prohibición de casas de juego y azar en los centros de trabajo.⁵

⁴ Publicadas en el DOF los días 6 de febrero de 1975, 17 de noviembre de 1982, 20 de agosto de 1993 y 20 de julio de 2007.

⁵ Adicionado por decreto publicado en el DOF el 9 de enero de 1978.

2. LEY FEDERAL DE JUEGOS Y SORTEOS

Al día siguiente de publicada la reforma a la referida fracción X, el entonces Presidente de la República, Miguel Alemán, promulgó la Ley Federal de Juegos y Sorteos, la cual se publicó en el DOF el 31 de diciembre de 1947, la que a la fecha no ha tenido modificación alguna. Entre sus disposiciones, establecidas en 17 preceptos, señala lo siguiente:

- 1) Prohíbe a nivel nacional los juegos con azar y los realizados con apuestas (artículo 1o.), impedimento que no es absoluto.⁶

Según la Primera Sala de la Suprema Corte, la intención del legislador de prohibir en todo el territorio nacional los juegos de azar y los juegos con apuestas era "destruir los juegos que conducían a un lucro exorbitante e indebido, o a pérdidas considerables que llevaban a los jugadores a la ruina, con quebrantamiento de la economía nacional."⁷

- 2) Enuncia los juegos que podrán permitirse (artículo 2o., fracción I), entre ellos:

⁶ Al respecto véase la jurisprudencia P./J. 100/2009, de rubro: "JUEGOS Y SORTEOS. SI BIEN LA LEY FEDERAL RELATIVA CONTIENE UNA PROHIBICIÓN GENERAL DE JUEGOS DE AZAR Y CON APUESTAS, POR EXCEPCIÓN PERMITE LOS JUEGOS, SORTEOS Y ACTIVIDADES MENCIONADAS EN SU ARTÍCULO 2o., CONFORME A LA REGLAMENTACIÓN, AUTORIZACIÓN, CONTROL Y VIGILANCIA QUE CORRESPONDA A LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1542; Registro digital: 166927, y sobre el punto también véase el *Semanario...*, op. cit., Sexta Época, Volumen LXXXVII, Primera Parte, página 18; Registro digital: 257839.

⁷ *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo CXIX, página 3521; Registro digital: 296591.

... 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...

A la par de ello, precisa que los no comprendidos en esa lista deberán entenderse como prohibidos (artículo 2o., segundo párrafo).

- 3) Faculta al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, para reglamentar, autorizar, controlar y vigilar los juegos cuando en ellos se realicen apuestas, de cualquier índole, o los sorteos, excepto tratándose de la Lotería Nacional (artículo 3o.).⁸

- 4) Prohíbe la instalación y el funcionamiento de casas o cualquier sitio para practicar juegos con apuestas y sorteos, sin que se cuente con el permiso de la Secretaría de Gobernación, que será la que indique los requisitos y condiciones que deberán cumplirse para ello (artículo 4o.).

⁸ En el tema destaca la tesis 2a. LXXIV/96, cuyo texto dispone: "... El artículo 73, fracción X de la Constitución General de la República, establece como competencia exclusiva del Congreso de la Unión legislar en materia de sorteos; en ejercicio de tal atribución, ese órgano legislativo expidió la Ley Federal de Juegos y Sorteos, cuyo artículo 3o. permite la celebración de sorteos y encomienda su reglamentación, autorización, control y vigilancia al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación. Esto revela que fue el propio legislador, en ejercicio de la referida facultad constitucional, el que confió la reglamentación y autorización de los sorteos al presidente de la República, de tal manera que la expedición reglamentaria es la que debe señalar qué tipo de sorteos pueden ser autorizados, sin que ello implique una invasión a la esfera de competencia del Poder Legislativo, ni la unión de dos Poderes en uno solo, ya que la actividad del Ejecutivo, en el caso, se limita a pormenorizar y desarrollar la disposición legislativa, en los términos que ella misma establece y en acatamiento a los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica que deben observar los reglamentos...", publicada en el *Semanario... op. cit.*, Novena Época, Tomo IV, septiembre de 1996, página 268; Registro digital: 200542.

- 5) Concede una participación⁹ al gobierno federal de los productos obtenidos por el permisionario del establecimiento donde se celebren los juegos y los sorteos (artículos 5o. y 6o.), la cual será destinada para mejorar los lugares de prevención social y asistencia dependientes de las secretarías de Gobernación y de Salubridad y Asistencia (esta última, actualmente Secretaría de Salud); lo anterior, aunado a los impuestos¹⁰ que deban pagarse.¹¹

Tratándose de los sorteos, quedarán exentos de lo anterior aquellos que realicen las autoridades, las instituciones educativas y de beneficencia, cuando lo que obtengan lo ocupen para productos de interés general; los que se lleven a cabo como sistema de ventas y en los que los participantes reciban íntegramente el valor de sus aportaciones en mercancías, efectos u otros bienes.

⁹ Tratándose de la participación que corresponde al Gobierno Federal consúltense las tesis 2a. CCVIII/2002, de rubro: "JUEGOS Y SORTEOS. EL ARTÍCULO 5o. DE LA LEY FEDERAL RELATIVA QUE FACULTA A LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN PARA SEÑALAR LA PARTICIPACIÓN QUE CORRESPONDE AL GOBIERNO FEDERAL, RESPECTO DE LOS PRODUCTOS OBTENIDOS POR EL PERMISIONARIO, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA.", publicada en el *Semanario... op. cit.*, Novena Época, Tomo XVII, enero de 2003, página 729; Registro digital: 185145, y 2a. CCIX/2002, de rubro: "JUEGOS Y SORTEOS. LA PARTICIPACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 5o. DE LA LEY FEDERAL RELATIVA QUE DEBEN ENTERAR LOS PERMISIONARIOS A LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, CONSTITUYE UNA CONTRIBUCIÓN DE DERECHOS POR SERVICIOS.", publicada en el *Semanario... op. cit.*, Novena Época, Tomo XVII, enero de 2003, página 729; Registro digital: 185144.

¹⁰ Cabe destacar que en virtud de esta facultad del Congreso y de la prevista en el artículo 73, fracción VII, del Texto Constitucional, dicho órgano cuenta con atribuciones para establecer una contribución para gravar los juegos con apuestas y sorteos. Tesis 1a./J. 126/2009, publicada en el *Semanario... op. cit.*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 208; Registro digital: 165777. Sobre un tema similar véase la tesis P. XV/2003, de rubro: "JUEGOS CON APUESTAS Y SORTEOS. LA FACULTAD PARA IMPONER CONTRIBUCIONES EN ESTA MATERIA CORRESPONDE TANTO A LA FEDERACIÓN COMO A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS POR SER DE NATURALEZA CONCURRENTE.", publicada en el *Semanario... op. cit.*, Novena Época, Tomo XVIII, septiembre de 2003, página 33; Registro digital: 183268.

¹¹ Como ejemplo de algunos criterios de la Suprema Corte respecto a este tema, véanse las tesis 1a. LXXXVII/2012 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VIII, mayo de 2012, Tomo 1, página 1104; Registro digital: 2000824; 1a. LXXXIX/2012 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VIII, mayo de 2012, Tomo 1, página 1106; Registro digital: 2000827; y 1a. CLXXXIV/2009, publicada en el *Semanario... op. cit.*, Novena Época, Tomo XXX, octubre de 2009, página 58; Registro digital: 166129.

- 6) Indica que para que la Secretaría de Gobernación vigile y controle los juegos con apuestas y sorteos designará a inspectores y podrá conformar organismos o comisiones, los que actuarán atendiendo a las disposiciones reglamentarias de la ley y a las emitidas por la propia Secretaría (artículo 7o.).
- 7) Prevé la clausura y sanción, por parte de la Secretaría de Gobernación, de los locales abiertos o cerrados en los que se realicen juegos con apuestas y sorteos prohibidos, que no cuenten con el permiso legal (artículo 8o.).
- 8) Impide la instalación de establecimientos de juegos con apuestas y sorteos cerca de escuelas o centros de trabajo (artículo 9o.).
- 9) Establece la cooperación entre las autoridades en todos sus niveles y la fuerza pública, con la Secretaría de Gobernación, para hacer cumplir sus determinaciones conforme a la Ley (artículo 10).
- 10) Autoriza a la Secretaría de Gobernación para permitir que en las ferias regionales¹² se lleve a cabo el cruce de apuestas en los espectáculos señalados por el reglamento de la misma ley (artículo 11).¹³

¹² Los juegos de ruleta instalados en estos sitios se exceptúan de lo previsto en el artículo 13, fracción II, de la Ley Federal de Juegos y Sorteos. *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 26, Segunda Parte, página 21; Registro digital: 236820.

¹³ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 140/2009, de rubro: "JUEGOS Y SORTEOS. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA SOBRE EL CRUCE DE APUESTAS EN ESPECTÁCULOS PÚBLICOS EN FERIAS REGIONALES.", publicada en el *Semanario... op. cit.*, Novena Época, Tomo XXXI, enero de 2010, página 1623; Registro digital: 165520.

- 11) Regula el pago de una multa, prisión y destitución de empleo, en su caso, en términos generales a quienes realicen juegos con apuestas y sorteos de forma ilegal, así como el decomiso¹⁴ de los todos artículos ocupados en éstos y el de los bienes o dinero que constituyan el interés del mismo (artículos 12 a 15).¹⁵

En el supuesto anterior, quedarán exentos los juegos que se verifiquen en los domicilios particulares y que sean con fines de entretenimiento.

- 12) Prevé la competencia de los tribunales federales para aplicar las penas referidas en la ley (artículo 16).
- 13) Contempla otras sanciones por infracciones a la Ley, a sus reglamentos, o a las disposiciones que dicte la Secretaría de Gobernación, que no constituyen delitos y que podrán sancionarse por ésta (artículo 17).

A grandes rasgos, éstas son las previsiones de la Ley, las cuales actualmente continúan vigentes y de las que emanan las disposiciones reglamentarias.

¹⁴ En relación con el decomiso, la Primera Sala ha sostenido que el legislador únicamente lo determinó para objetos y utensilios necesarios para realizar el juego, tal es el caso de barajas, gallos, dados, mesas, ruletas, así como el dinero que constituya el interés de que se realice; por lo que el decomiso que se haga de los bienes inmuebles en donde se lleve a cabo el juego será violatorio de garantías. *Semanario... op. cit.*, Séptima Época, Volumen 18, Segunda Parte, página 23; Registro digital: 236892.

¹⁵ De la interpretación sistemática de los numerales 12 y 13 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, la Primera Sala concluyó que la voluntad de la ley es declarar punible la conducta de jugadores y espectadores en un local donde se juegue de forma ilícita, y no la de los jugadores o espectadores de dichos juegos cuando tienen lugar en un sitio dedicado a otras actividades y que sólo en forma accidental lo usen para que dentro del mismo se juegue. *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 86, Segunda Parte, página 55; Registro digital: 235278; también véase *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 52, Séptima Parte, página 35; Registro digital: 246014. En este contexto, en atención a la fracción II del artículo 13 de la mencionada ley, los elementos objetivos del delito son: 1) que exista un local en donde se juegue ilícitamente, y 2) que en ese lugar asistan personas con el carácter de jugadores o espectadores. *Semanario... op. cit.*, Quinta Época, Tomo CIII, página 1243; Registro digital: 300292.

3. REGLAMENTACIÓN EN MATERIA DE JUEGOS Y SORTEOS

a. Antecedentes

A partir de la publicación de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, conforme al artículo 2o. transitorio, se faculta al Poder Ejecutivo para emitir las disposiciones que la reglamenten, lo que ocurre hasta el 17 de septiembre de 2004, con el ordenamiento vigente; cabe precisar que antes de éste, e incluso de la propia ley, existieron otros reglamentos en la materia.

Uno de ellos fue el Reglamento de Juegos para el Distrito y Territorios Federales, publicado en el DOF el 17 de junio de 1936, emitido por el Presidente Lázaro Cárdenas con fundamento en la fracción XVIII del artículo 2o. de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, conforme al cual, los juegos permitidos eran:

I.-Ajedrez, damas y otros semejantes; dominó, boliche, bolos, billar y pelota en todas sus formas y denominaciones, dados, pokar y sus variedades, cunquián, tute; brisca, ecarté, malilla, panguandi, paco, tresillo y bridge; tiro al blanco, carreras de personas a pie, carreras de caballos, de perros, carreras de vehículos, peleas de gallos, luchas, boxeo y,

II.-Rifas y loterías de objetos diversos o de dinero.

Cabe destacar que este reglamento se integró por 4 artículos, en los cuales se autorizó practicar más juegos en comparación con los permitidos en la ley vigente, pero de forma similar precisó que sería la Secretaría de Gobernación la encargada de otorgar los permisos para la instalación de los establecimientos en los que se llevaran a cabo los juegos, además de todo lo relativo a

la vigilancia y supervisión; de igual manera, contempló prohibiciones en cuanto a los sitios donde podrán ubicarse aquéllos; dispuso que no podrían admitirse en esos lugares a menores de edad y señaló las penas que se impondrían por las infracciones que se cometieran.

En otro orden, resulta importante referir que el 24 de junio de 1936, este reglamento sufrió una modificación, pues el Gobierno Federal tenía como política "combatir con toda energía el vicio del juego, por estimar que, además de ser un motivo de consunción de energías humanas sin provecho, constituye un serio daño para la sociedad".

Así, esta reforma se originó debido a que para el programa de moralización del gobierno resultaba ineficaz la supresión de algunos juegos en el ordenamiento del 17 de junio, como la ruleta, el bacara, y los albures, por lo que consideró necesario abolir en su totalidad los juegos de cartas y dados, como fueron los dados, pokar y sus variedades, cunquián, tute, brisca, ecarté, malilla, panguiandi, paco, tresillo y bridge; y se realizaron ciertas especificaciones respecto a las rifas, los sorteos y la Lotería Nacional; sobre esta última se indicó que sus productos se destinarían a un servicio social donde el Estado sería el encargado de controlar y garantizar su funcionamiento.

Posteriormente, el 13 de agosto de 1947 se publicó en el DOF un nuevo Reglamento, con la misma denominación que el anterior, expedido por el Presidente de la República Miguel Alemán,¹⁶ el que, conforme a su artículo 2o. transitorio de-

¹⁶ El Presidente, para expedir el reglamento, fundamentó su actuación en los artículos 89, fracción I, constitucional, y 1o., 3o. y 18 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y 1o., fracción XX, de su Reglamento.

rogó el anterior, así como todas las disposiciones que se le opusieran.

Vale precisar que, en esencia, este reglamento, derogado por la Ley de diciembre de 1947, es muy parecido a ésta y podría considerarse como su antecedente inmediato, en donde, por primera vez destacan las previsiones relativas a las participaciones que tendrá el gobierno de los productos percibidos por los permisionarios de los establecimientos donde se realicen los juegos; y señala que la Lotería Nacional¹⁷ se regirá por un ordenamiento especial.

b. Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos (RLFJS)

Este Reglamento,¹⁸ vigente desde 2004, sólo ha tenido dos reformas, publicadas el 19 de octubre de 2012 y el 23 de octubre de 2013, respectivamente. Su estructura es la siguiente:

TÍTULO, CAPÍTULO Y/O SECCIÓN	ARTÍCULOS
TÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES CAPÍTULO I OBJETO, AUTORIDADES Y DEFINICIONES	1 a 13
CAPÍTULO II DEL CONSEJO CONSULTIVO DE JUEGOS Y SORTEOS	14 a 16

¹⁷ Esta denominación la obtuvo en el periodo presidencial de Benito Juárez, quien también prohibió otro tipo de loterías o rifas; sin embargo, este nombre tuvo modificaciones, por ejemplo el 16 de marzo de 1943 se le designó como Lotería Nacional para la Asistencia Pública. Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Constitucionalidad del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos*, México, SCJN, 2011, serie *Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, núm. 54, pp. 16-20.

¹⁸ Ordenamiento materia de la controversia constitucional 97/2004, la cual puede consultarse junto con toda la información relativa al tema en Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Constitucionalidad... op. cit.*, nota 17.

CAPÍTULO III DE LA BASE DE DATOS DE JUEGOS Y SORTEOS	17 a 19
TÍTULO SEGUNDO DE LOS PERMISOS CAPÍTULO I DISPOSICIONES COMUNES	20 a 39 Bis
CAPÍTULO II DEL FINIQUITO DE LOS PERMISOS EN SORTEOS	40 a 42
TÍTULO TERCERO DE LOS JUEGOS CON APUESTAS CAPÍTULO I DISPOSICIONES COMUNES	43 a 47
CAPÍTULO II DE LOS HIPÓDROMOS, GALGÓDROMOS Y FRONTONES SECCIÓN I DISPOSICIONES COMUNES	48 a 49
SECCIÓN II DE LOS HIPÓDROMOS	50 a 52
SECCIÓN III DE LOS GALGÓDROMOS	53 y 54
SECCIÓN IV DE LOS FRONTONES	55 a 58
CAPÍTULO III DE LAS FERIAS, CARRERAS DE CABALLOS EN ESCENARIOS TEMPORALES Y PELEAS DE GALLOS SECCIÓN I DE LAS FERIAS	59 a 65
SECCIÓN II DE LAS CARRERAS DE CABALLOS EN ESCENA- RIOS TEMPORALES	66 a 69
SECCIÓN III DE LAS PELEAS DE GALLOS	70 a 75
CAPÍTULO IV DE LOS CENTROS DE APUESTAS REMOTAS	76 a 90

TÍTULO CUARTO DE LOS SORTEOS CAPÍTULO I DE LAS MODALIDADES DE LOS SORTEOS	91 a 111
CAPÍTULO II DE LOS SORTEOS INSTANTÁNEOS	112
CAPÍTULO III DE LOS SORTEOS EN LOS SISTEMAS DE COMERCIALIZACIÓN	113 a 116
CAPÍTULO IV DE LOS SORTEOS TRANSMITIDOS POR MEDIOS DE COMUNICACIÓN MASIVA	117
CAPÍTULO V DE LOS BOLETOS NO VENDIDOS, NO DISTRI- BUIDOS, EXTRAVIADOS O ROBADOS	118 a 120
CAPÍTULO VI DE LA ENTREGA DE LOS PREMIOS	121 a 123
CAPÍTULO VII DE LOS SORTEOS DE SÍMBOLOS O NÚMEROS SECCIÓN I DISPOSICIONES COMUNES	124 a 135
SECCIÓN II SORTEO DE SÍMBOLOS TIPO LA LOTERÍA MEXI- CANA TRADICIONAL	136
SECCIÓN III SORTEO DE NÚMEROS CONOCIDO COMO RIFAS DE NÚMEROS	137
CAPÍTULO VIII DE LOS SORTEOS DE NÚMEROS O SÍMBOLOS A TRAVÉS DE MÁQUINAS	137 Bis a 137 Quáter
TÍTULO QUINTO DEL CONTROL Y VIGILANCIA CAPÍTULO I DE LOS INSPECTORES	138 a 146
CAPÍTULO II DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS	147 a 153
TRANSITORIOS	

Como se desprende del cuadro anterior, las disposiciones del reglamento, en términos generales, regulan todo lo relativo a las autoridades en la materia; el Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos;¹⁹ la expedición, modificación y finiquito de los permisos; los tipos de sorteos que existen; las previsiones tratándose de los juegos con apuestas; la forma en que se llevan a cabo el control y la vigilancia en el tema; las clases de sanciones que pueden aplicarse cuando se comete alguna violación a la ley, el reglamento o los permisos en la materia; así como los dispositivos inherentes a la vigencia del ordenamiento, entre otros aspectos.

En suma, contiene toda la regulación a nivel federal encaminada a cumplir con su objeto, que según su artículo 1o., consiste en:

... reglamentar las disposiciones de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, para la autorización, control, vigilancia e inspección de los juegos cuando en ellos medien apuestas, así como del sorteo en todas sus modalidades, con excepción de los sorteos que celebre la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

...

4. ALGUNOS CRITERIOS SOSTENIDOS POR EL ALTO TRIBUNAL EN MATERIA DE JUEGOS Y SORTEOS

La vigencia y aplicación de la normativa que regula los juegos con apuestas y sorteos han generado que el Máximo Tribunal

¹⁹ Sobre dicho Consejo, el Pleno del Alto Tribunal ha sostenido que su origen atiende a la facultad que el Poder Legislativo otorgó al Ejecutivo y que su carácter no es el de control y vigilancia, sino que se trata de un órgano auxiliar en el desempeño de las funciones de la Secretaría de Gobernación, cuyas atribuciones son de carácter consultivo, de opinión y para emitir recomendaciones. Tesis P./J. 101/2009, *Semanario... op. cit.*, Novena Época, Tomo XXX, agosto de 2009, página 1068; Registro digital: 166636.

Constitucional del país resuelva múltiples asuntos que han sido sometidos a su conocimiento, entre ellos, amparos en revisión, controversias constitucionales, contradicciones de tesis, además de otros, de donde han emanado diversos criterios, como los citados en anteriores notas a pie de página, además de los siguientes:

- **Artículos del RLFJS.** Los relativos a los diferentes tipos de sorteos como venta de boletos o sin ella; sorteos instantáneos; en sistemas de comercialización, de símbolos o de números y de comunicación masiva son constitucionales al preverse en éste, pues el Presidente de la República no excede su facultad reglamentaria ni los principios de reserva de ley y de división de poderes, ya que tales disposiciones únicamente se limitan a desarrollar aspectos prácticos de los propios sorteos.²⁰
- **Disposiciones que reglamentan el cruce de apuestas en hipódromos, galgódromos, frontones, peleas de gallos, lotería y sorteos o rifas de símbolos o números realizadas estas últimas en ferias regionales.** Los numerales 20, fracción I, 48 a 58 y 63, fracciones II y V, del RLFJS al regular lo anterior no exceden el ejercicio de la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo, ni violan el principio de división de poderes, puesto que regulan apuestas sobre juegos permitidos establecidos en los artículos 2o. y 11 de la propia ley.²¹

²⁰ Tesis P./J. 144/2009, publicada en el *Semanario... op. cit.*, Novena Época, Tomo XXXI, enero de 2010, página 1619; Registro digital: 165525.

²¹ Tesis P./J. 139/2009, publicada en el *Semanario... op. cit.*, Novena Época, Tomo XXXI, enero de 2010, página 1620; Registro digital: 165523; y tesis P./J. 142/2009, publicada en el *Semanario... op. cit.*, Novena Época, Tomo XXXI, enero de 2010, página 1621; Registro digital: 165522. También

- **Ley Federal de Juegos y Sorteos.** Quienes sufran alguna afectación por actos o resoluciones de las autoridades administrativas derivados de su aplicación, podrán presentar el recurso administrativo de revisión conforme al artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; de ahí que ésta no viole la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²²
- **Juego de billar.** La Primera Sala del Alto Tribunal sostuvo que no se acredita el delito previsto en el artículo 13, fracción II, de la Ley Federal de Juegos y Sorteos cuando solamente entre los jugadores de éste se propague el cruce de apuestas y no entre los demás espectadores o quienes asisten al lugar donde se lleva a cabo, puesto que además de que dicho juego está permitido por la ley, en él no cuenta el azar "sino la destreza, los conocimientos y experiencia de cada jugador, por lo que, en tal caso, la conducta del propio practicante del juego de billar no puede estimarse debidamente encuadrada en el precepto legal invocado, cuyo espíritu tiende a evitar que se propaguen los cruces de apuestas en forma ilegal."²³

véanse otras tesis relacionadas con el tema P./J. 143/2009, publicada en el *Semanario... op. cit.*, Novena Época, Tomo XXXI, enero de 2010, página 1622; Registro digital: 165521 y tesis P./J. 140/2009, publicada en el *Semanario... op. cit.*, Novena Época, Tomo XXXI, enero de 2010, página 1623; Registro digital: 165520.

²² Tesis 2a. LXIX/2002, *Semanario... op. cit.*, Novena Época, Tomo XVI, julio de 2002, página 458; Registro digital: 186531.

²³ *Semanario... op. cit.*, Séptima Época, Volumen 175-180, Segunda Parte, página 87; Registro digital: 234309.

- **Sanciones previstas en el artículo 12, fracción I, de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.** Se entenderá que son acreedores a ellas "los empresarios,²⁴ gerentes, administradores, encargados y agentes de loterías y sorteos, que no cuenten con autorización legal para realizar apuestas.";²⁵ sin embargo, no se considerará como conducta ilícita cuando ocasionalmente la rifa se lleve a cabo entre amigos²⁶ y familiares.²⁷
- **Delito previsto en el artículo 12, fracción II, de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.** No se configurará tal cuando los asistentes a un juego permitido por la propia Ley, esto es, el considerado lícito, llevan a cabo entre ellos una apuesta, lo cual únicamente generará que se imponga una sanción administrativa conforme al artículo 17 del mismo ordenamiento.²⁸
- **Facultades de la Secretaría de Gobernación en materia de juegos y sorteos.** Conforme a la Segunda Sala

²⁴ Tratándose del concepto de empresa para efectos del artículo 12, fracción II, de la Ley Federal de Juegos y Sorteos la Primera Sala sostuvo que éste no se refiere a la que se aplica para cualquier actividad humana que se emprenda, sino al término técnico previsto en las leyes mercantiles y civiles, que tiene como características la estabilidad y permanencia. *Semanario... op. cit.*, Sexta Época, Volumen CXXI, Segunda Parte, página 31; Registro digital: 258856.

²⁵ *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 83, Segunda Parte, página 33; Registro digital: 235368.

²⁶ De acuerdo con la Sala Auxiliar, por "amigos" debe considerarse a quienes estén unidos por un lazo afectivo más o menos permanente con los que se realiza u organiza una rifa; ello a diferencia de los "conocidos", que son las personas con las que se tiene un trato esporádico y circunstancial, a los cuales no les aplica la excepción de la penalidad prevista en la Ley Federal de Juegos y Sorteos. *Semanario... op. cit.*, Séptima Época, Volumen 34, Séptima Parte, página 23; Registro digital: 246127.

²⁷ *Semanario... op. cit.*, Séptima Época, Volumen 62, Segunda Parte, página 17; Registro digital: 235958.

²⁸ *Semanario... op. cit.*, Sexta Época, Volumen CX, Segunda Parte, página 18, Registro digital: 259052. En relación con la interpretación de esta disposición, se sugiere consultar la tesis de rubro: "JUEGOS PROHIBIDOS, ELEMENTOS MATERIALES QUE INTEGRAN EL CUERPO DEL DELITO DE.", publicada en el *Semanario... op. cit.*, Sexta Época, Volumen LXXVI, Segunda Parte, página 25; Registro digital: 259802.

del Alto Tribunal, si bien esta Secretaría puede discrecionalmente conceder o negar las solicitudes que le formulen para instalar un establecimiento donde se realicen juegos y sorteos; al emitir su resolución tendrá que motivarla y fundamentarla, en cumplimiento al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues de no hacerlo, privaría de defensa al peticionario.²⁹

- **Permiso para el funcionamiento de un juego, afirmándose que no está prohibido y que, por ende, es lícito.** En este supuesto, cuando la autoridad niega el permiso para el funcionamiento de un juego por no preverse dentro del artículo 2o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, corresponderá a quien solicita la autorización aportar las pruebas que demuestren su afirmación.³⁰

5. FUENTES CONSULTADAS

Normativa

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal de Juegos y Sorteos.
- Reglamento de Juegos para el Distrito y Territorios Federales (abrogado).

²⁹ *Semanario... op. cit.*, Sexta Época, Volumen LX, Tercera Parte, página 190; Registro digital: 266923.

³⁰ *Semanario... op. cit.*, Quinta Época, Tomo CII, página 1839; Registro digital: 322933.

- Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

Doctrina

- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Constitucionalidad del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos*, México, SCJN, 2011, serie *Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, núm. 54.

Otras

- Exposición de motivos de la iniciativa presentada el 9 de diciembre de 1947 por la Cámara de Diputados, consultada en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?IdOrd=130&IdRef=70&IdProc=1>.
- *Semanario Judicial de la Federación*.
- *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

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 permisionarias 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.³¹

b) Competencia y oportunidad

La Segunda Sala se reconoció competente para conocer del recurso de revisión,³² 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,³³ 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.

³¹ 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."

³² 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.

³³ 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,³⁴ 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,

³⁴ 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.³⁵

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.³⁶

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

³⁵ 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.

³⁶ 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,³⁷ 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

³⁷ 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;³⁸ de manera que el Poder Legislativo en su fundamentación y motivación, no está obligado a definir todos los conceptos inherentes a la disposición.³⁹

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 jurídica⁴⁰ 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.

³⁸ 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.

³⁹ 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.

⁴⁰ 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.⁴¹

⁴¹ 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 23⁴² 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.

⁴² 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 2013.⁴³

- 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:

⁴³ 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,⁴⁴ 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*,⁴⁵ consistente en que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas de

⁴⁴ 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.

⁴⁵ 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,⁴⁶ el Ejecutivo Federal a través del Secretario de Gobernación, es la única autoridad facultada para otorgar permisos en materia de

⁴⁶ 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;⁴⁷ de ahí que

⁴⁷ 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,⁴⁸ 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,⁴⁹ 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,⁵⁰ 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.

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

⁴⁹ 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.

⁵⁰ 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,⁵¹ 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,⁵² por lo cual están facultadas, e incluso obligadas, como

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

⁵² 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. constitucional⁵³ 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

⁵³ 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,⁵⁴ al igual que de toda

⁵⁴ 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,⁵⁵ 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-

⁵⁵ 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.⁵⁶

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, determinó⁵⁷ revocar la sentencia recurrida y negar el amparo solicitado en la demanda de amparo indirecto.

⁵⁶ 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.

⁵⁷ 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.⁵⁸

⁵⁸ 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 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 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.⁵⁹

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

⁵⁹ 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.⁶⁰

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-

⁶⁰ 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.⁶¹

⁶¹ 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*.

III. CONCLUSIONES

1. El artículo 22, fracción IX, del RLFJS establece como requisito para obtener un permiso con el objeto de instalar un establecimiento de juegos con apuestas y sorteos, el presentar la opinión favorable, para tal fin, de la entidad federativa, Ayuntamiento o autoridad delegacional correspondiente.
2. La referida fracción IX cumple con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, ya que, conforme al artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, los Municipios están facultados para regular lo relativo a los espacios públicos y las construcciones mediante los planes de desarrollo o programas municipales, lo que se relaciona con la facultad concurrente que tienen éstos con la Federación y los Estados en materia de desarrollo

urbano y ordenamiento territorial, que además constituyen cuestiones de interés público.

3. Dicha previsión respeta el derecho a la libertad de trabajo establecido en el artículo 5o. constitucional, ya que para la instalación de los establecimientos donde se lleven a cabo juegos con apuestas y sorteos, quien solicite el permiso, sólo tendrá que cumplir con lo dispuesto en la Ley Federal de Juegos y Sorteos y su Reglamento, para que la Secretaría de Gobernación se lo otorgue.
4. Por lo que respecta al derecho a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 16 del Texto Constitucional, la mencionada fracción lo respeta, ya que si bien ésta no precisa a quién, específicamente, deben dirigirse las personas interesadas y los requerimientos que les serán solicitados, así como el procedimiento para obtener una opinión favorable para la instalación del referido establecimiento, estas cuestiones estarán reguladas en las leyes que el Municipio, el Ayuntamiento o la entidad federativa emitan al respecto, además de que los interesados pueden acudir ante la Secretaría de Gobernación para ser orientados respecto del cumplimiento de los requisitos correspondientes, como lo señala el artículo 23 del RLFJS.
5. La multicitada fracción IX, al precisar lo relativo a la obtención de la opinión favorable de la entidad federativa, Ayuntamiento o autoridad delegacional para la instalación del establecimiento donde se lleven a cabo juegos y sorteos, respeta los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica establecidos en el artículo

89, fracción I, constitucional, pues según los numerales 3o. y 4o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, y 2o., 20 a 22, 27 y 28 del RLFJS, el Ejecutivo Federal, por medio del Secretario de Gobernación, es la única autoridad facultada para autorizar los permisos y dicha opinión únicamente constituye uno de los elementos que se tomará en cuenta al otorgarlo.

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.

Esta obra se terminó de imprimir y encuadernar en mayo de 2016 en los talleres de Gráfica Romeo, calle 3 oriente, manzana 7, lote 4, Colonia Isidro Fabela, Delegación Tlalpan, C.P. 14030, Ciudad de México, México. Se utilizaron tipos Futura Lt Bt y Futura Md Bt en 7, 10, 11 y 13 puntos. La edición consta de 4,000 ejemplares impresos en papel bond de 75 grs.