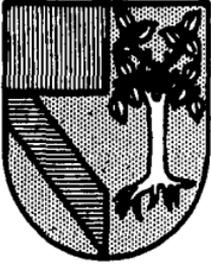


308909

28  
29.



**UNIVERSIDAD PANAMERICANA**

**ESCUELA DE DERECHO**  
Incorporada a la U. N. A. M.

**PROBLEMAS CONSTITUCIONALES EN TORNO  
A LA LEGISLACION DE ESTACIONAMIENTOS  
EN EL DISTRITO FEDERAL**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A

**SOFIA G. OBREGON ESCALANTE**

TEJIS CON  
FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.

1987.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# I N D I C E

## INTRODUCCION

### CAPITULO PRIMERO

#### ANTECEDENTES HISTORICOS

- |  |    |
|--|----|
| I. Legislación Directa e Indirecta                 | 1  |
| II. Fuentes de la Legislación de Estacionamientos. | 16 |

### CAPITULO SEGUNDO

<u>JERARQUIAS DE NORMAS EN EL DISTRITO FEDERAL</u>	57
I. Planteamiento del Problema	59
II. Jerarquía de Normas	70
III. Jerarquía de Normas en el Derecho Mexicano	80
IV. Legislación fundamental en materia de Estacionamientos en el Distrito Federal.	117
IV.1 Ley sobre Estacionamiento de Vehículos en el Distrito Federal.	117
IV.2 Decreto por el que la Ley sobre Estacionamiento de Vehículos quedara derogada.	133
IV.3 Reglamento de Estacionamiento para el Distrito Federal	143
V. Técnica Legislativa	162

## CAPITULO TERCERO

### EL SERVICIO PUBLICO DE ESTACIONAMIENTOS

I. Introducción	177
II. Diferencia entre las Licencias, Permisos y Autorizaciones, y la Concesión.	182
III. El Servicio Público	194
IV. Principios que rigen la Concesión	216
IV.1 Capacidad del Concesionario	216
IV.2 Capacidad Técnica del Concesionario	219
IV.3 Capacidad Financiera	221
IV.4 Plazo	226
IV.5 Derechos del Concesionario	231
IV.6 Obligaciones del Concesionario	250
IV.7 Derecho de Reversión	254
IV.8 Procedimiento para otorgar la Concesión	261
IV.9 Extinción de la Concesión	271

CONCLUSIONES	282
--------------	-----

BIBLIOGRAFIA	305
--------------	-----

## I N T R O D U C C I O N

Este trabajo tiene por objeto llevar a cabo un análisis de la legislación que regula la operación y funcionamiento de los estacionamientos públicos en el Distrito Federal; ya que la misma, adolece de un vicio de inconstitucionalidad en su doble aspecto, el formal y el material.

Para realizar este estudio, se ha considerado necesario revisar los antecedentes legislativos en la materia, toda vez que de los mismos se desprenden diversos problemas, entre los cuales cabe mencionar, la dispersión normativa, falta de continuidad cronológica de las normas, falta de sistematización y regulación de diversos aspectos de la materia, así como el vicio de inconstitucionalidad del que adolece dicha legislación y que se traducen en una inseguridad jurídica del gobernado en todos los actos de aplicación de la misma y en un obstáculo para la planeación urbana del Distrito Federal.

El tratamiento del tema estará enfocado a analizar el aspecto formal y material del Reglamento de Estacionamiento de Vehículos en el Distrito Federal, que es el ordenamiento que regula en la actualidad los estacionamientos públicos.

Para el desarrollo del tema se ha considerado necesario realizar un análisis del contenido y alcance jurídico de la legislación fundamental de estacionamientos en el Distrito Federal, consignada básicamente en la Ley sobre Estacionamiento de Vehículos en el Distrito Federal, el Reglamento para Estacionamiento de Vehículos en el Distrito Federal, así como el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1980.

No es el interés principal de este trabajo, hacer un análisis pormenorizado de todos y cada uno de los aspectos que regula esta legislación, pero sí haremos hincapié en la regulación del servicio público de estacionamientos, en virtud de que consideramos que la misma viola disposiciones de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y por lo mismo es inconstitucional.

Finalmente, hemos considerado oportuno incluir un breve estudio de la técnica legislativa en nuestro país, toda vez que de la falta de conocimiento de la misma se desprende en gran parte la inconstitucionalidad - del Reglamento para Estacionamiento de Vehículos en - el Distrito Federal y por último, concluimos con algunas propuestas que se traducen en una reforma legislativa, que en nuestra opinión, es indispensable para regularizar la situación jurídica que guarda en la actualidad la legislación fundamental de estacionamientos en el Distrito Federal.

## CAPITULO PRIMERO

### ANTECEDENTES HISTORICOS

A fin de estar en posibilidades de realizar un estudio sobre las disposiciones jurídicas que se han dictado en materia de estacionamientos, es necesario resaltar que existen diversos ordenamientos que regulan esta materia de manera directa e indirecta.

#### I. LEGISLACION DIRECTA E INDIRECTA

De esta manera las disposiciones jurídicas que regulan de manera directa la construcción, operación, control administrativo y uso de estacionamientos en el Distrito Federal son las siguientes:

1. Ley del Desarrollo Urbano para el Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1976.

Esta Ley tiene por objeto regular jurídicamente el desarrollo urbano del Distrito Federal, conservar y mejorar su territorio, establecer las normas conforme a las cuales el Departamento del Distrito Federal ejercerá sus atribuciones para determinar los usos, destinos y reservas de áreas; y las demás que el mismo ordenamiento le confiere.

Esta Ley tiene relación con los establecimientos por dos instituciones que regula:

- a) Sistema de Planeación Urbana a través del cual se establecen los objetivos, políticas y estrategias del desarrollo urbano en el Distrito Federal, y para ello existe el Plan Director, el Plan General y los Planes Parciales.
- b) Imposición de modalidades a la propiedad privada.

En base a esta institución se publican las Declaratorias de Usos y Destinos.

Estas dos instituciones constituyen el marco jurídico para la construcción de estacionamientos en el Distrito Federal.

- 2 Ley de Estacionamiento de Vehículos en el Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial el 9 de marzo de 1973.

Como su nombre lo indica, esta Ley regulaba la construcción y operación de estacionamientos en el Distrito Federal.

- 3 Decreto por el que la Ley sobre Estacionamientos de Vehículos quedara derogada a partir de la fecha de publicación del nuevo ordenamiento que sobre estacionamiento de vehículos en el Distrito Federal se dictó; publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1980.

Este Decreto, como su nombre lo indica, derogó la Ley sobre Estacionamiento de Vehículos en el Distrito Federal, excepción he

cha de las disposiciones relativas al Impuesto Sustitutivo de Estacionamientos.

- 4 Reglamento de Estacionamiento de Vehículos en el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de junio de 1980.

En cumplimiento al Decreto mencionado en el punto anterior, se publicó este ordenamiento vigente a la fecha, mismo que no contiene en su articulado disposiciones que regulen la determinación y cobro del Impuesto Sustitutivo de Estacionamientos, como se había previsto en el Decreto de 1980.

- 5 Reglamento de Construcciones en el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de diciembre de 1976. Este reglamento tiene por objeto regular todas las obras de construcción, instalación, modificación, ampliación, reparación y demolición; así como, el uso de inmuebles.

en el Distrito Federal.

Tiene relación con los estacionamientos -  
por dos razones:

- a) Señala las normas técnico - constructivos a que deberá sujetarse la construcción de estacionamientos.
- b) Señala como requisito para los constructores de obras nuevas o de ampliación; - la construcción de estacionamientos..

..6 Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 23 de noviembre de -- 1976.

Este ordenamiento es reglamentario de la - Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal y tiene por objeto establecer las - normas conforme a las cuales el Departamento del Distrito Federal ejercerá sus atribuciones en materia de zonificación.

Este reglamento regula los estacionamientos automotores dentro de los usos y destinos especiales y así mismo, señala los requisitos tanto constructivos, como de operación a los que tendrán que sujetarse los mismos.

- 7 Reglamento de Ingeniería Sanitaria relativo a Edificios, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de -- 1964.

Este ordenamiento es de carácter federal, tiene por objeto establecer las normas sanitarias a las que deberán sujetarse los edificios públicos y privados según sea su giro o uso, así como el tipo de local.

Faculta a la Secretaría de Salud para autorizar, desde un punto de vista sanitario, la construcción, reconstrucción o ampliación de edificios.

Establece que todos los edificios destinados a fines comerciales, a excepción de los de vivienda mínima, deberán contar con

estacionamientos para guardar vehículos de combustión interna, señalando una serie de requisitos y condiciones para la ubicación, capacidad, materiales, pendientes, muros, cubiertas, iluminación y ventilación.

- 8 Reglamento Interior de la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano del Departamento del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal el 10. de enero de 1981. Abrogado por el Diario Oficial de la Federación del 22 de octubre de 1982.

Este ordenamiento tiene relación con los estacionamientos, en virtud de que en base a los estudios que realizara la Comisión sobre ubicación, características y precios, se podrían construir estacionamientos en las estaciones del Metro, por lo que la Vocalía Ejecutiva de Vialidad contaba con una Dirección de Construcción de Estacionamientos.

- 9 Reglamento de Tránsito del Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de la Fede-

ración el 28 de julio de 1976.

Este ordenamiento regula el estacionamiento en las vías públicas, previendo algunos casos especiales sobre sitios de vehículos de servicio público y para terminales urbanas.

- 10 Acuerdo No. 94 del Jefe del Departamento del Distrito Federal, por el que se establecen estímulos para la inversión, la construcción y el acondicionamiento de inmuebles destinados al servicio de estacionamiento de vehículos en el Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, el 15 de octubre de 1981.

Este acuerdo establece subsidios de impuesto predial y traslativo de dominio, de los derechos por licencia de construcción o por cambio de régimen de propiedad a condominio y señala funciones de asesoría, gestoría y capacitación a la empresa pública, denominada Servicios Metropolitanos, S.A.

de C.V. (SERVIMET), para quienes construyan y operen estacionamientos de servicio público en el Distrito Federal.

- 11 Acuerdo del Jefe del Departamento del Distrito Federal, por el que se actualiza el Plan General del Plan Director del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de marzo de 1980. Este acuerdo actualiza el Plan General del Plan Director que tiene por objeto establecer las normas técnicas o disposiciones relativas a los usos, destinos y reservas del territorio del Distrito Federal; así como, el funcionamiento y organización de sus espacios urbanizados.
- 12 Acuerdos por los que se aprueban los Planes Parciales correspondientes a cada una de las Delegaciones Políticas del Departamento del Distrito Federal, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 18 de diciembre de 1980.

Estos Planes tienen por objeto desarrollar y concretar las disposiciones contenidas - en el Plan General, en las distintas Delegaciones Políticas del Departamento del -- Distrito Federal, estableciendo los usos y destinos de predios y construcciones, así como su planeación urbana.

- 13 Acuerdo que declara que la recepción de -- vehículos del público, para su estacionamiento y guarda en edificios o locales públicos o privados, constituye un servicio público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de abril de 1960.

Este acuerdo declara servicio público la - guarda y custodia de vehículos y consecuen- - temente, reserva la prestación del mismo - al Departamento del Distrito Federal, permitiendo que los particulares continúen -- prestando el mismo, siempre y cuando cum- - plan con los requerimientos de funciona- - miento, horario y licencias que el mismo - señala; estableciendo a la vez, las condi-

ciones técnico-constructivas y de operación que deberán reunir los locales o edificios que se destinen para este fin.

Señala cuales son las autoridades competentes para vigilar el cumplimiento de este acuerdo, para lo cual, señala las diversas funciones que deberán realizar.

Las disposiciones contenidas en este acuerdo, han sido rebasadas por las disposiciones del Reglamento de Estacionamientos de 1971, por el de Construcciones de 1976, - por la Ley sobre Estacionamiento de Vehículos de 1973, y por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1978, - en lo relativo a los aspectos técnico-constructivos, de operación y atribuciones orgánicas administrativas; manteniéndose vigentes los preceptos relativos a las obligaciones de prestadores de este servicio y a la clasificación de tarifas.

- 14 Acuerdo que señala la tarifa a que se ajustarán los estacionamientos de vehículos pro-

piedad de particulares, publicado en el -  
 Diario Oficial de la Federación el 9 de -  
 abril de 1960.

La tarifa señalada en este Acuerdo ha sido  
 modificada por la Comisión Consultiva de -  
 Tarifas, creada por el Reglamento de Esta-  
 cionamiento de Vehículos en el Distrito Fe-  
 deral de fecha 23 de junio de 1980.

- 15 Acuerdo que fija las sanciones que deben -  
 imponerse a quienes infrinjan las disposi-  
 ciones contenidas en los Acuerdos Nos. 353  
 y 354 de fechas 10. y 2 de abril de 1960,  
 en materia de estacionamientos en el Dis-  
 trito Federal.

Estas sanciones también han sido modifica-  
 das por el Reglamento de Estacionamiento -  
 de Vehículos en el Distrito Federal, que -  
 contiene un capítulo especial relativo a -  
 las sanciones aplicables a aquéllos que in-  
 frinjan sus disposiciones.

- 16 Bases que determinan la demanda de espacio

para estacionamiento de vehiculos que genera el uso de predio o construcción, de acuerdo con el Artículo 34 de la Ley sobre Estacionamiento de Vehiculos en el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 25 de septiembre de 1978.

Existe incertidumbre jurídica en cuanto a su vigencia, por la derogación de la Ley que reglamenta, por los errores técnico legislativos que se cometieron y que se estudiarán más adelante.

- 17 Acta Constitutiva de Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V. (SERVIMET), del 25 de julio de 1977.

Este organismo mantiene una relación directa con la materia que nos ocupa, en virtud de ser el organismo encargado de la construcción de estacionamientos, así como del aprovechamiento de los recursos provenientes del llamado Impuesto Sustitutivo de Estacionamientos.

Ahora bien, además de esta legislación que regula la materia de estacionamientos de manera directa, existen otra serie de disposiciones jurídicas, que también regulan esta materia pero de modo indirecto, y que son las siguientes:

- a) Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 29 de diciembre de 1976; y el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1979.

Estos ordenamientos establecen la estructura orgánica y el funcionamiento del Departamento del Distrito Federal, la composición del su patrimonio y el régimen al que se adscriben sus bienes.

Tiene relación con el tema que nos ocupa debido a que establece las funciones de las autoridades del Departamento del Distrito Federal en materia de estacio-

namientos.

b) Ley General de Bienes Nacionales.

Esta ley regula el patrimonio público - federal y es supletoria de la anterior.

c) Código Civil y Código de Comercio.

Tienen relación con esta materia, en -- virtud de que rigen las distintas opera-- ciones inmobiliarias y mercantiles, así como el régimen de tenencia de propie-- dad privada, soporte de los estaciona-- mientos privados.

d) Ley Federal del Trabajo.

Señala el régimen laboral al que debe-- rán sujetarse los trabajadores de los - estacionamientos públicos y privados.

e) Ley de Hacienda del Departamento del - Distrito Federal.

Establece los distintos tributos a los que se sujetarán la construcción y ope-

ración de estacionamientos.

## II. FUENTES DE LA LEGISLACION DE ESTACIONAMIENTOS

Una vez analizada de manera global la legislación que de manera directa e indirecta regula la materia de estacionamientos en el Distrito Federal, cabe hacer mención a las fuentes que dieron origen a la misma.

Para ello, cabe señalar que en los antecedentes legislativos en materia de estacionamientos, existen dos fuentes:

- 1 Aspecto técnico constructivo de los estacionamientos, en virtud del cual, la construcción o ampliación de estacionamientos, como cualquier otra edificación, se ha venido sujetando a los diversos requerimientos técnico constructivos, señalados en los diversos reglamentos de construcciones para el Distrito Federal, que se han publicado en orden a las necesidades de cada momento.

De esta manera, las especificaciones para la construcción de estacionamientos en el Distrito Federal, han ido evolucionando conforme a las nuevas técnicas constructivas que se han presentado, así como al proceso de urbanización, reutilización del suelo, etc.; sin que a la fecha estos ordenamientos hayan contemplado en sus textos, la necesidad de contar con una mayor fluidez en el tránsito de los vehículos; requiriendo para ello, la construcción de estacionamientos en todas las edificaciones existentes en la ciudad.

A consecuencia de lo anterior, la mayoría de la edificaciones existentes en el Distrito Federal carecen de espacio para estacionamientos, lo cual ha ocasionado el estacionamiento de vehículos en las calles y por lo tanto, el congestionamiento de vehículos en la vía pública.

A fin de redondear la idea anterior, cabe señalar que el primer lote destinado para estacionamiento público en el Distrito Fe-

deral, empezó a funcionar en el año de 1940 el cual estaba ubicado en la calle de San Juan de Letrán No. 9.

En 1942, se acondicionó el lote ubicado en la calle de Balderas No. 47, y en 1946 los lotes ubicados en las calles de República de Cuba No. 68 y Donceles No. 42, Col. Centro.

El primer edificio para estacionamiento de vehículos en el Distrito Federal, se construyó en el año de 1948, ubicado en la calle de Gante No. 12.

En todos estos establecimientos, se aplicaron tarifas, sin mayor control que el de los intereses de los propietarios.

A partir de entonces, la construcción de estacionamientos públicos se fué intensificando, sin que se lograra que el número de vehículo automotores que circulaban en el Distrito Federal, fuera proporcional al número de habitantes en el Distrito Federal. En virtud de lo anterior, la Comisión de -

Vialidad y Transporte Urbano del Departamento del Distrito Federal, elaboró un inventario de los estacionamientos públicos construidos del año de 1960 a 1977, encontrando lo siguiente:

En el año de 1973 se publicaron diversos documentos en los que se exponían el grave problema que existía en relación al estacionamiento de vehículos en el Distrito Federal.

En dichas publicaciones se señalaba que el espacio de estacionamiento no era suficiente para el número de vehículos que circulaban en el Distrito Federal, estableciendo, para tal efecto, las cifras obtenidas durante ese año en cuanto al incremento del número de vehículos en el Distrito Federal, señalando que el número de vehículos creció de 74,327 en 1950 a 717,672 vehículos de motor en 1970, es decir un incremento de 125% anual.

Al mismo tiempo se realizó un estudio sobre estacionamientos, encontrándose que a junio de 1971, había 341 estacionamientos de servicio público entre edificios, sótanos y lotes, con un total de 19,319 espacios disponibles.

Además se registraron 352 estacionamientos con 27,306 espacios de estacionamiento fuera de la vía pública, aparte de cocheras - en casas particulares.

Asimismo, en la vía pública se contaron - 48,560 automóviles estacionados, lo cual - demostraba la gran demanda insatisfecha y el grave problema existente en la ciudad.

Ante esta situación, el entonces Jefe del Departamento del Distrito Federal, el señor Lic. Octavio Sentfies, elaboró un Plan de Estacionamiento, en el que se señalaba que para poder solucionar el problema de - estacionamiento, era necesario crear ali-

cientes, emprender acciones financieras y constructivas, elaborar planes que tendie-  
ran a la localización de ubicaciones que  
complementaran los sistemas de transporte  
colectivo, a fin de que evitaran que mi-  
les de vehículos tuvieran que penetrar al  
centro de la ciudad.

Como punto fundamental de la estrategia -  
del Plan, se encontraba la construcción -  
de estacionamientos de la iniciativa priva-  
da, la construcción de estacionamientos -  
en predios propiedad del Estado y la dis-  
tribución racional de nuevos estaciona- -  
mientos.

En virtud de lo anterior, se comenzó a --  
llevar a cabo una promoción, a fin de que  
los particulares destinaran lotes a esta-  
cionamientos, o bien para que construye--  
ran edificios destinados al estacionamien-  
to de vehículos, lo cual comenzó a dar re-  
sultados favorables.

De igual manera, se suprimieron los denominados "Estacionamientos Exclusivos", para evitar conflictos con los particulares - quienes continuamente expresaban su inconformidad por la existencia de dichos estacionamientos.

Por otro lado, el Departamento del Distrito Federal, comenzó a construir estacionamientos en predios de su propiedad; lo cual aminoró en gran parte el problema de estacionamiento.

Sin embargo, y aún con las medidas que se tomaron y que se apuntaron anteriormente, el problema de estacionamiento no se ha resuelto por completo, por lo que es necesario intensificar, tanto por el Sector Público, como por el Sector Privado, la adaptación de más lotes de estacionamiento, - construcción de nuevos edificios para este fin y requerimientos más racionales de estacionamiento en las nuevas construcciones.

En vista de lo anterior, en el Distrito Federal se han publicado los Reglamentos de Construcción de junio de 1921, enero de 1936, julio de 1942, enero de 1966 y el actualmente vigente de diciembre de 1976; así como, un Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal con carácter de emergencia con motivo de los sismos ocurridos en el Distrito Federal los días 19 y 20 de septiembre de 1985.

Ahora bien, la legislación que en materia constructiva se ha aplicado en el Distrito Federal, no ha sido únicamente local, sino que ha incorporado legislación concurrente del ámbito federal, en materia sanitaria, ambiental, de monumentos y otras.

De la misma manera, algunas de estas disposiciones locales, no contenían toda la normatividad aplicable en materia constructiva, y por ello, aspectos como la seguridad y estabilidad de las construcciones, de hi

giene, estética y otras; se controlaban -- también por medio de un sistema de licencias y autorizaciones, reguladas por disposiciones diversas y a las cuales se sujetaba la acción constructiva de estacionamientos.

El Reglamento de Construcciones de 1931, - se caracterizó por contener normas relativas a la seguridad, imagen y estructura urbana del Distrito Federal, señalando restricciones de alineamiento, determinaciones de nomenclatura, formación de calles, colonias, así como la regulación de baldíos, dotación de agua potable, pavimentos, postes, tapias, fachadas, etc.; clasificando los diferentes tipos de construcciones y sus normas respectivas, sin que de modo particular se detallaran las relativas a estacionamiento de vehículos.

Este Reglamento fué derogado por el de - -  
Construcciones y de Servicios Urbanos de -

julio de 1942, mismo que depura y amplifica las disposiciones del anterior, estableciendo una clasificación más detallada de los diferentes tipos de construcción, así como de las normas aplicables a cada uno de ellos.

Introduce reglas para la prestación de servicios públicos, tales como, cementerios, pavimentos, alumbrado público, parques y jardines.

En lo relativo a los estacionamientos, este ordenamiento señala que:

"La Dirección General de Obras Públicas del Departamento del Distrito Federal, es el órgano administrativo que hará cumplir las disposiciones de este Reglamento.

Para este fin, con carácter meramente enumerativo y no limitativo, dicha Dirección tendrá las facultades siguientes:

Estudiar y dictar, con las formalidades de ley, las reglas sobre construcciones y - obras que han de completar o modificar las que se dan en este ordenamiento.

Dar permiso para el uso de los servicios - públicos.

Conceder o negar permisos para las obras - relacionadas con la construcción de acuerdo con este reglamento.

El derecho de inspeccionar el uso que se - está dando a un predio, estructura, edificio o construcción".

Por su parte, el artículo 14 hablaba de la competencia de las autoridades:

"Siendo el estacionamiento de vehículos en las vías públicas materia de la competencia de las autoridades municipales, en el Distrito Federal, es a la Dirección General de Obras Públicas a quien corresponda resolver sobre los lugares que se destinen a ese servicio público y tomar medidas para satisfa-

cer sus necesidades.

Las vías públicas, plazas pavimentadas, -- avenidas y parques públicos, etc., podrán ser utilizadas para el estacionamiento de vehículos hasta el límite en que los efectos de estos estacionamientos empiecen a -- traducirse en obstáculos al libre, fácil y se guro tránsito de peatones y vehículos.

Cuando los estacionamientos sistemáticos -- de vehículos lleguen a entorpecer el tránsito y a ocasionar congestiones por la reducción de las áreas de circulación, la Dirección General de Obras Públicas dictará las disposiciones que estime convenientes y entre ellas la de promover que la Administración Pública construya u otorgue concesiones a particulares para que se establezcan estacionamientos en las zonas libres en subterráneos o en edificios dentro de las zonas de la ciudad en que las estadísticas demuestren las necesidades de establecerlos.

Los estacionamientos subterráneos podrán --

acondicionarse debajo de las vías públicas o plazas que el Departamento del Distrito Federal autorice para destinarlas a ese "servicio público".

En materia técnico-constructiva, este ordenamiento señalaba diversos requisitos a los que se tenían que sujetar los estacionamientos de vehículos en los distintos puntos de la ciudad, dependiendo del tipo de construcción y del uso al que se le destinara.

Por último, este reglamento contenía normas sobre salidas, capacidades, prohibiciones de estacionamiento y ventilación, como requisito para la construcción de estacionamientos.

El 29 de enero de 1966, se publicó un nuevo Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, más amplio que el anterior y en el que se contenían disposiciones que regulaban las vías públicas, los -

proyectos arquitectónicos, su diseño estructural y las reglas para la ejecución de las obras.

Este ordenamiento dedicaba un capítulo específico a los estacionamientos de vehículos, a los cuales definía como el lugar de propiedad pública o privada, destinado a guardar vehículos, fijando como requisito para la obtención de la licencia de construcción, ampliación o modificación de la construcción de estacionamientos, su ubicación.

Asimismo, este reglamento contenía preceptos relativos a entradas y salidas, ascenso y descenso de personas, alturas, ventilación, rampas, cajones, protecciones, pendientes de pisos, servicios sanitarios, casetas de control relativas a la utilización de lotes y las excepciones a las mismas.

El siguiente reglamento que sobre construc

ciones se dictó en el Distrito Federal, --  
fué el publicado en diciembre de 1976, más  
depurado que el anterior y que mantiene -  
una relación directa con el sistema de pla  
neación urbana del Distrito Federal.

En su capítulo XXIX se contienen las dispo  
siciones que regulan los estacionamientos,  
definiéndolos como el lugar de propiedad -  
pública o privada destinado para guardar -  
vehículos.

En este ordenamiento pueden distinguirse -  
aquéllas disposiciones que señalan los re  
quisitos técnico-constructivos a los que -  
deberán sujetarse las construcciones de es  
tacionamientos y las disposiciones que se  
ñalan los requisitos u obligaciones para -  
quienes construyan obras nuevas en el Dis  
trito Federal.

En relación a los requisitos técnico-cons  
tructivos, este ordenamiento señala las -  
condiciones mínimas de pavimentación, dre  
nado y bardado de los estacionamientos, -  
así como las normas mínimas sobre entradas

y salidas, áreas de espera, recepción y entrega de vehículos, de casetas de control, alturas libres, número de cajones, protecciones o rampas, colindancias, fachadas y elementos estructurales, circulaciones para vehículos, usuarios y empleados, ventilación, servicios sanitarios y condiciones exentas para estacionamientos de servicio público.

La obligación de construir estacionamientos en obras nuevas o de ampliación, no se señala específicamente en este ordenamiento, más sin embargo, la misma se desprende de las disposiciones que señalan que, las licencias y autorizaciones no se otorgarán si no se cumplen las normas complementarias o específicas particularmente con aquéllas contenidas en la Ley y el Reglamento de Estacionamientos.

## II.2 El Servicio Público de Estacionamiento.

Estas normas complementarias o específicas

que regulan la materia de estacionamientos constituyen la segunda de las fuentes legislativas que sobre esta materia se han dictado en el Distrito Federal.

Estas disposiciones jurídicas se caracterizan por regular única y exclusivamente la materia de estacionamientos, tanto en su carácter de públicos como privado y por lo mismo, en sus textos se encuentran todos los preceptos relativos a la construcción, operación y acondicionamiento de estacionamientos, aplicables en el Distrito Federal. El primer antecedente que se encuentra dentro de esta rama de legislación específica, es la Ley del 28 de diciembre de 1948 que declaraba de interés público la construcción de estacionamientos de vehículos en el Distrito Federal.

Esta Ley fué abrogada por la Ley sobre Estacionamiento de Vehículos en Edificios y Construcciones Especiales destinadas a Centros de Reunión, de fecha 30 de diciembre de 1955, misma que declaraba de interés público la construcción de estacionamientos

de vehículos en los edificios y construcciones de tipo especial destinados a centros de reunión, tales como los edificios de más de cinco pisos y los edificios para espectáculos y de diversiones con cupo para más de quinientas personas.

Esta Ley representa un antecedente muy importante del llamado Impuesto Sustitutivo de Estacionamientos, en virtud de que éste aparece por primera vez en esta Ley al señalarse que el incumplimiento a la obligación de construir estacionamientos, traería aparejado el cobro de un impuesto para estacionamiento de vehículos.

Asimismo, este ordenamiento fijaba las atribuciones y sanciones para la vigilancia y cumplimiento de sus preceptos.

El 30 de agosto de 1949, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un Decreto relacionado con el espacio de estacionamiento para vehículos y con el impuesto

proporcional a la superficie del mismo.

En la parte considerativa de dicho Decreto se señala que en la Ciudad de México - normalmente se construyen edificios de 5 - pisos por la cimentación que se utiliza, - pero que si se usa otro tipo de cimenta- - ción los edificios pueden llegar a tener - hasta 10 pisos.

En tal virtud, estos edificios provocan - una gran concurrencia de personas, cada - una de las cuales en su vehículo, lo que - ocasiona que los servicios públicos urba- - nos no puedan tener la eficacia deseada.

Por tal motivo, se señala que son las auto- - ridades del Departamento del Distrito Fede- - ral, las que poseen los datos necesarios - para hacer los estudios técnicos respecti- - vos, a fin de conocer las necesidades de - la Ciudad y por ende señala la ubicación - de los estacionamientos para los vehículos - que obstruyan el tránsito en la vía públi- - ca; así como, fomentar y en su caso, ejecu

tar la construcción de los mismos.

En virtud de lo anterior, se señala que los fondos que se recauden por la cooperación que se establece en el Decreto, junto con las partidas del Presupuesto del Distrito Federal que se asignen a ese objetivo serán destinadas a la construcción de estacionamientos y que por ello sería conveniente crear un fondo destinado a ese fin, con el objeto de obtener su realización de una manera más rápida y eficaz.

En su parte declarativa señala la obligación que tienen los propietarios de edificios de más de 18.50m de altura contados de la azotea a la banqueta, o bien de los propietarios de edificios con altura de 5 pisos en total, tomando en cuenta la planta baja, sótanos, entresuelos o mezzanines en su caso, de destinar un espacio para la construcción de estacionamiento de vehículos de los habitantes del edificio o bien

de pagar en efectivo, el impuesto proporcional a la superficie que señala el capítulo.

Se señala que en caso de que el propietario destine una superficie menor para estacionamiento, deberá pagar en efectivo el impuesto proporcional a la superficie faltante.

Se señala como requisito previo a la expedición de la licencia de construcción, el pago de este impuesto.

En este Decreto, se considera a los mezzanines como un piso más y si las azoteas se acondicionan con cuartos, también serán consideradas como otro piso.

Por otro lado se hace la aclaración consistente en que si un edificio tiene más de 5 pisos, o sobrepasa la altura de 18.50 m., queda regulado dentro de este ordenamiento.

En su artículo segundo, establece la facultad de la Dirección General de Obras Públicas, de señalar las zonas de la ciudad en las cuales esta obligación se imponga a edificios con más de 4 pisos, o con altura mayor de 15m, con intervención de las oficinas y organismos que señale la legislación vigente sobre planificación y zonificación.

Se divide a la ciudad en dos zonas: La primera de ellas que abarca las ramas sur, -- oriente y poniente del primer anillo de circunvalación, las calles de Belisario Domínguez y su prolongación hasta entonces -- con la rama oriente del primer anillo de circunvalación y la segunda zona, que queda al exterior de la primera.

Esta división se hace con el objeto de señalar la obligación de los propietarios de edificios que requieren de estacionamientos, en base a su ubicación.

De esta manera, el propietario cuyo edificio quede ubicado en la primera zona, deberá pagar siempre la cuota de impuesto que fija este decreto para la construcción de estacionamientos.

Por lo que se refiere a los propietarios - cuyos edificios queden ubicados en la segunda zona, quedará a su elección construir los estacionamientos requeridos, ya sea en predio o en garage; o bien, pagar en efectivo la cooperación que señala este decreto, en el entendido que si el espacio para estacionamientos es inferior al requerido, deberá pagar la cuota proporcional por el faltante de estacionamiento.

Se señala que por área rentable, debe considerarse aquélla que resulte de descontar a toda la superficie de un piso, exclusivamente la de sus patios, cuando no se usen para trabajo personal o para guarda de mercancías, la de pozos de luz o ventilación y la de corredores, escaleras, elevadores

y locales sanitarios.

La especificación anterior, es importante para efecto de calcular la superficie de los edificios regulados en este decreto, a cuyo fin se sumará el área rentable de todos los pisos inferiores por las cuales no hay obligación de proporcionar local o pagar impuesto por el concepto de estacionamiento y de este resultado se tomará como área de estacionamiento para el edificio el treinta por ciento para los destinados a comercio y despachos y el veinte por ciento en los destinados a habitación.

Se señala la obligación de que el estacionamiento esté dividido por columnas, con objeto de que permita un fácil acomodo de un número de vehículos igual al cociente que resulte de dividir el área de estacionamiento exigida entre treinta, aumentándose un vehículo si la resta es igual o mayor a diez, en la inteligencia de que -

cuando el cupo no satisfaga esta obligación deberá cubrirse el impuesto correspondiente a la superficie de estacionamiento faltante.

Este impuesto se calculará por metros cuadrados de la superficie que debe ser proporcionada para estacionamiento, fijándose la cuota por cada metro cuadrado en la ley o leyes correspondientes, teniendo este impuesto como base para su cálculo el promedio de costo por metro cuadrado de un piso cubierto de edificios del tipo "A" de la Ciudad de México.

Además de estas reglas, en la escala de estacionamiento se observará el capítulo 45.82 del Reglamento de las Construcciones y de los Servicios Urbanos, con excepción de las establecidas en los artículos 3o. Salidas, 4o. Capacidad y 13o. Talleres anexos.

la capacidad del local de estacionamiento

se estima a razón de 30m<sup>2</sup> por coche.

Se establece como sanción por construir - con anterioridad al pago del impuesto de - estacionamiento, el treinta y cinco por - ciento de la cuota que correspondería pagar, exigiéndose por conducto de la Tesorería del Distrito Federal, quien aplicará - en su caso la facultad económica-coactiva, para el pago de impuesto por concepto de - estacionamiento que debió pagarse en su - oportunidad, no advirtiéndose en estos casos los acondicionamientos respectivos para dejar el local para estacionamiento de vehículos en el edificio.

También se establece renta del treinta y cinco por ciento de la cuota que se debería pagar por concepto de este impuesto, - en el caso de que existiendo local destinado a estacionamiento, éste se destine para otros fines.

En este caso, se concede un plazo perentorio de veinte días, a fin de que se desti-

ne a estacionamiento y en caso de que no se cumpla, la Tesorería del Distrito Federal, exigirá el pago del impuesto correspondiente.

Por último, se establece que el Departamento del Distrito Federal, por conducto de la Dirección General de Obras Públicas, impulsará la construcción de estacionamientos en la Ciudad de México y para tal efecto los fondos que se recauden por concepto del pago del impuesto de estacionamiento; así como las multas por infracciones a estas disposiciones y las partidas asignadas en el Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal, serán destinadas exclusivamente a la construcción de locales para estacionamiento de vehículos, por lo que la Ley de Egresos del Departamento del Distrito Federal, considerará una partida de ampliación automática a la que se apliquen los pagos de referencia.

Este Decreto abrogó el capítulo 16.1 Estacionamiento de Vehículos y de los servicios urbanos en el Distrito Federal, promulgado el 13 de abril de 1945 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de mayo del mismo año.

El 23 de febrero de 1973, se publicó la Ley sobre Estacionamiento de Vehículos en el Distrito Federal, que abrogó a la anterior. Esta Ley daba el carácter de servicio público a la construcción y funcionamiento de estacionamientos para vehículos y consideraba de interés público el establecimiento de locales para estacionamiento de vehículos en casas, edificios y edificaciones destinadas a centros de reunión, condominios y unidades habitacionales.

Asimismo, consideraba a este servicio como auxiliar del de tránsito, señalando al efecto que su prestación podía ser a cargo de los particulares por medio de permisos de funcionamiento expedidos por el Departa

mento del Distrito Federal, del Gobierno - Federal, Organismos Públicos Descentralizados o Empresas de Participación Estatal. Del mismo modo, establecía que a fin de cubrir este servicio de la mejor manera posible, se acondicionarían edificaciones, permitiendo a la vez el estacionamiento en las vías públicas mediante la instalación de aparatos medidores de tiempo para el pago de la tarifa respectiva.

En relación al permiso de funcionamiento, dicha Ley señalaba que, en el caso de los particulares, sólo se otorgaría el permiso a las personas físicas de nacionalidad mexicana, o bien, a las sociedades constituidas de acuerdo con las leyes mexicanas, cuyo capital social estuviera suscrito en su mayoría por mexicanos.

Por otro lado, este ordenamiento facultaba al Departamento del Distrito Federal para señalar los requisitos para la obtención de estos permisos, su duración, las reglas

de operación, las tarifas a las que deberian sujetarse los estacionamientos de servicio público, el horario en que debía permanecer abierto, la suspensión y revocación del permiso de funcionamiento, así como los demás requisitos para el buen funcionamiento de este servicio público.

En relación al Impuesto Sustitutivo de Estacionamiento, esta Ley establecía que en toda casa, edificio o edificación especial destinada a centro de reunión, condominio y unidad habitacional, que se construyera en el Distrito Federal; debería contar con un espacio destinado al estacionamiento de vehículos, el cual se determinaría de conformidad con las bases que fijara el Departamento del Distrito Federal que se publicarían en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal y en el Diario Oficial de la Federación, todo ello en función del número de inquilinos o adquirentes y de la demanda que el uso del predio

generara en la zona de su ubicación.

Por otra parte, este ordenamiento señalaba que en aquéllos casos en los que a juicio del Departamento del Distrito Federal, no fuera conveniente destinar la superficie para estacionamientos, o bien, de construir los locales respectivos, se sustituiría dicha obligación mediante el pago del llamado Impuesto Sustitutivo de Estacionamientos.

En virtud de lo anterior, si los propietarios o poseedores de edificios o edificaciones especiales, no incluían en los planos de sus construcciones, la superficie destinada a estacionamientos, o en su caso no acreditaban el pago del Impuesto Sustitutivo de Estacionamientos; el Departamento del Distrito Federal no daría trámite a los planos para la construcción o ampliación de dichos edificios o edificaciones especiales.

Esta Ley sufrió algunas reformas en su preceptos que fueron publicadas en el Diario

Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1974.

El 2 de enero de 1980, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que la Ley sobre Estacionamiento de Vehículos en el Distrito Federal quedaría derogada, excepción hecha a las disposiciones relativas al Impuesto Sustitutivo de Estacionamientos, a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación del nuevo ordenamiento que sobre estacionamiento de vehículos en el Distrito Federal, se dictara.

Este nuevo ordenamiento al que se refería el Decreto, es el Reglamento de Estacionamiento para Vehículos en el Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 23 de junio de 1980.

Este Reglamento en vigor a la fecha, tiene por objeto regular la apertura y funcionamiento de lugares para estacionamiento de vehículos, clasificando a los estaciona-

mientos en públicos y privados.

Señala que son estacionamientos de servicio público, todas aquellas edificaciones o predios que se destinen en forma principal a la guarda de vehículos, siempre y cuando, estén debidamente autorizadas para la prestación de este servicio público.

Para tal fin, clasifica a este tipo de estacionamientos en:

- Estacionamientos en superficies sin construcción, con acomodadores.
- Estacionamientos en superficies sin construcción, de autoservicio.
- Estacionamientos en edificios, con acomodadores, y
- Estacionamientos en edificios de autoservicio.

Este reglamento señala como requisito para la prestación de este servicio, la obtención de la licencia de funcionamiento, expedida por el Departamento del Distrito Fe

deral, a través de la Delegación Política correspondiente.

Establece para la fijación, revisión o modificación de tarifas, a la Comisión Consultiva de Tarifas y precisa en su texto - las obligaciones de los propietarios y encargados, así como de los acomodadores de estacionamientos.

Cabe señalar, que este ordenamiento no regula de manera específica los estacionamientos privados y por lo tanto, no contiene las disposiciones relativas al Impuesto Sustitutivo de Estacionamientos.

En virtud de lo anterior, en la actualidad este Impuesto continúa cobrándose, existiendo en su determinación y cobro una incertidumbre jurídica total, ya que aún cuando el Decreto del 2 de enero de 1980, mantuvo vigentes las disposiciones relativas al Impuesto Sustitutivo de Estacionamiento de Vehículos, éstas no se incluyeron en el Reglamento de Estacionamiento para Vehículos en el Distrito Federal, como debió de

haber sucedido con técnica legislativa correcta.

En vista de lo anterior, las autoridades del Departamento del Distrito Federal han tomado como fundamento legal del Impuesto Sustitutivo de Estacionamientos a la Ley sobre Estacionamiento de Vehículos en el Distrito Federal, en lo que se refiere al capítulo que contiene los preceptos que regulan este impuesto; así como al Decreto del 2 de enero de 1980.

En relación a la determinación y cobro del Impuesto Sustitutivo de Estacionamientos, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, giró instrucciones a los Secretarios "A", "B" y de Obras Públicas; al Oficial Mayor, al Contralor General, al Director General de Tesorería y a los Delegados del Departamento del Distrito Federal, a través de los Acuerdos Nos. 180, 27 y 133, de fechas 17 de marzo de 1978, 19 de febrero y 10. de noviembre de 1979, respectivamente.

Estos Acuerdos establecen que Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V. (SERVIMET), es una empresa paraestatal que se creó con el objeto de ampliar las posibilidades de satisfacer la demanda de estacionamientos. Señalan la obligación de todos los propietarios o poseedores de casas, edificios, - edificaciones especiales destinadas a centros de reunión, condominios y unidades habitacionales, de contar con espacio suficiente para estacionamiento de vehículos, de conformidad con la Ley sobre Estacionamiento de Vehículos en el Distrito Federal y su Reglamento.

Asimismo, señalan las excepciones consignadas en el Artículo 31 de la Ley sobre Estacionamiento de Vehículos en el Distrito Federal cuando no es conveniente destinar la superficie de estacionamiento o construir locales respectivos, caso en el cual se deberá sustituir la obligación por el pago - del Impuesto Sustitutivo de Estacionamiento.

Por otro lado, establecen que los fondos - que se recauden por concepto del cobro del impuesto, se destinarán a la construcción de nuevos estacionamientos.

Para tal efecto, se faculta al Secretario General de Obras Públicas del Departamento del Distrito Federal, para determinar los casos de excepciones a que se refiere el artículo 31 de la Ley sobre Estacionamiento de Vehículos, en el Distrito Federal, es decir, de permitir que a la superficie destinada originalmente a estacionamientos, - se le dé un uso distinto y consecuentemente, de disponer el pago del Impuesto Sustitutivo de Estacionamientos a cargo de los particulares que se encuentren en este caso de excepción.

En relación a los fondos que se recauden - por concepto del cobro de este impuesto, - se señala, que los mismos serán manejados por la Dirección General de la Tesorería - del Departamento del Distrito Federal, mediante el establecimiento de una cuenta es

pecial para ser destinados a la construcción de nuevos estacionamientos a través de las aportaciones que el Departamento del Distrito Federal efectúe a Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V., atendiendo a lo establecido en el presupuesto de egresos del propio Departamento y con base en los acuerdos de la Asamblea de Accionistas o del Consejo de Administración de la empresa mencionada.

En virtud de las reformas a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y a su Reglamento Interior, publicadas en 1984 y por las que se creó la Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología, del Departamento del Distrito Federal; estos acuerdos fueron superados en lo que se refiere a la competencia de las autoridades, ya que dentro de las funciones que se atribuyeron a la Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología, se encuentra la de señalar los casos de excepción por los que se deberá pagar el Impuesto Sustit-

tutivo de Estacionamientos; así como, la -  
de disponer el pago del mismo, a través de  
la Dirección General de Administración del  
Uso del Suelo.

El 31 de julio de 1985, debido a las medi-  
das administrativas dictadas por el Presi-  
dente de la República, esta Secretaría de-  
sapareció y se creó en su lugar la Direc-  
ción General de Reordenación Urbana y Pro-  
tección Ecológica, misma que es en la ac-  
tualidad la facultada para determinar los  
casos de excepción por los que se deberá  
pagar el Impuesto Sustitutivo de Estaciona-  
mientos, así como para establecer su destino.

De los antecedentes legislativos en mate-  
ria de estacionamientos en el Distrito Fe-  
deral, se puede concluir que nuestra legis-  
lación hace una distinción muy clara, en -  
cuanto al estacionamiento como requisito -  
para obtener la licencia de construcción y  
el estacionamiento como servicio público;  
y para tal efecto clasifica a los mismos -

en públicos y privados.

En lo que se refiere al estacionamiento como requisito para obtener la licencia de construcción, se encuentra regulado el Impuesto Sustitutivo de Estacionamientos.

Ahora bien, de este estudio de los antecedentes legislativos en materia de estacionamientos en el Distrito Federal, se desprende claramente la diversidad de disposiciones jurídicas que se han dictado al respecto, cada una de las cuales ha regulado aspectos muy diversos en sus textos, lo cual ha ocasionado que los particulares se encuentren en un estado de inseguridad jurídica, debido al desorden en la regulación de esta materia, lo cual también será analizado en páginas posteriores.

Aunado a lo anterior, cabe resaltar, que también existen errores de técnica legislativa en los diversos ordenamientos que en materia de estacionamientos se han dictado en el Distrito Federal, lo cual ha ocasionado una incertidumbre jurídica en la apli

cación de los mismos y que también será -  
objeto de estudio en páginas posteriores.

## CAPITULO SEGUNDO

## JERARQUIA DE NORMAS EN EL DISTRITO FEDERAL

El objeto de estudio de este capítulo versará sobre el orden jerárquico de la legislación que regula la materia de estacionamientos en el Distrito Federal, ya que de este orden normativo se deriva la validez de las disposiciones que conforman el marco jurídico relativo a estacionamientos.

Lo anterior lo consideramos de suma importancia, en virtud de que como señalamos en páginas anteriores, la legislación en materia de estacionamientos en el Distrito Federal, adolece de fallas, incongruencias, vicios e imprecisiones, debido a que la misma se encuentra dispersa y comprende disposiciones que regulan distintos aspectos de la materia, y que responden a diferentes épocas y criterios, originando un problema subyacente de ilegalidad, que deja en estado de incertidumbre la aplicación de la legislación fundamental consignada básicamente

te en la Ley sobre Estacionamiento de Vehículos en el Distrito Federal y su Reglamento, así como los actos que se pudieran dictar conforme a éstas.

A consecuencia de lo anterior, la problemática que encierra la escasez de estacionamientos en el Distrito Federal, no podrá ser solucionada a menos - que se elabore una nueva instrumentación de la misma, creando de esta manera un criterio unificado - en la solución de este problema que requiere de solución inmediata, a fin de obtener un desarrollo - equilibrado en el proceso de planeación urbana de la Ciudad de México.

Esta nueva instrumentación del marco legislativo - en materia de estacionamientos en el Distrito Federal, requiere por un lado, de una debida jerarquización de la legislación aplicable, así como de - una correcta técnica legislativa en su elaboración ya que únicamente de esta manera se podrá subsanar la irregularidad de la que adolece dicha legislación en la actualidad.

## I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En base a lo expuesto en el capítulo de Antecedentes Históricos, consideramos oportuno señalar que este estudio versará sobre la legislación específica que regula la operación y prestación del servicio público de estacionamiento en el Distrito Federal, la cual está consignada en tres ordenamientos que hemos venido comentando y que son los siguientes:

- Ley sobre Estacionamiento de Vehículos en el Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de marzo de 1973, reformada y adicionada por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de diciembre de 1974.
  
- Decreto por el que la Ley sobre Estacionamiento de Vehículos quedara derogada a partir de la fecha de publicación del nuevo ordenamiento que sobre estacionamiento de vehículos en el Distrito Federal, se dicte, pu--

blicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1980.

- Reglamento de Estacionamiento para vehículos en el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de junio de 1980.

La Ley entró en vigor después de seguir el procedimiento señalado, en los artículos 71 y 72 de la Constitución, es decir, se trata de un ordenamiento emanado del Congreso de la Unión, por ser éste, el órgano legislativo del Distrito Federal, en términos del Art. 73 fracc. IV de la Constitución, por lo tanto, para derogar la es necesario publicar otra ley que reúna todos los requisitos necesarios para su elaboración en atención al principio de autoridad formal de la ley consagrada en el artículo 72, inciso f) de la Constitución, mismo que señala en su parte conducente que en la interpretación, reforma o derogación de leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

No obstante lo anterior, el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1980, señala en su parte conducente - que la Ley sobre Estacionamiento de Vehículos en el Distrito Federal, quedaría derogada, excepción hecha de las disposiciones relativas - al Impuesto Sustitutivo de Estacionamiento, a partir de la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación del nuevo ordenamiento, que en materia de estacionamiento de vehícu los en el Distrito Federal se dictara.

En nuestra opinión, la publicación de este Decreto no fué necesaria y carece de sentido jurídico, ya que en primer término se trata de - una disposición dictada por el Poder Ejecutivo con fundamento en la facultad que le confiere la Constitución en su artículo 89, fracción I, es decir, se trata de un decreto administrativo y por lo tanto, no puede ordenar la derogación de una ley de conformidad con el principio de la autoridad formal de la ley.

De otra parte, cabe señalar que este Decreto - únicamente condiciona la derogación de la ley,

ya que señala que ésta quedará derogada a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación del nuevo ordenamiento que sobre la materia se dicte, por lo que hubiera bastado con que se publicara una nueva Ley que regulara la materia, sin necesidad de publicar este Decreto, que aún cuando fuera de carácter legislativo, no podría reformar a la Ley por no ser de su misma naturaleza.

Por último, cabe afirmar que la publicación de este Decreto fue inecesario para mantener vigentes las disposiciones relativas al Impuesto Sustitutivo de Estacionamientos, ya que sólo hubiera bastado con que la nueva Ley sobre Estacionamientos incluyera en su articulado dichas disposiciones, o bien, refrendara su vigencia.

Lo anterior se complica jurídicamente por la expedición del Reglamento de Estacionamiento de Vehículos en el Distrito Federal, debido a las siguientes razones:

- En primer término, de conformidad con la je-

rarquía de normas en el Derecho Mexicano, la existencia del Reglamento está subordinada a la existencia de una Ley y por lo mismo, sus disposiciones solamente pueden versar sobre temas regulados por una ley, a los cuales el reglamento les otorga una mayor concreción en la situación real que se pretende regular.

En este orden de ideas, el Lic. Nava Negrete señala que: "La vida del reglamento depende en consecuencia de la vida de la Ley. Esta última es la que determina su papel, - su función, su propia medida y podríamos decir que hasta su propia existencia jurídica" (1).

A consecuencia de lo anterior, la expedición del Reglamento de Estacionamientos en el Distrito Federal, debió estar fundada en una Ley que regulara la materia. Sin embargo, y como se apuntó en líneas anteriores, este reglamento se publicó con la intención de regular la operación y prestación del servicio público de estacionamiento, más no

1. Nava Negrete, Alfonso. Constitucionalidad de los Reglamentos, Diferencias entre los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Circulares) Taller de Técnica Legislativa. Dirección General de Asuntos Jurídicos. México, 1984. pág. 60

con la idea de reglamentar las disposiciones -  
contenidas en la Ley sobre Estacionamiento de  
Vehículos en el Distrito Federal, a la cual -  
por otro lado, se pretendía derogar.

De esta manera el Reglamento de Estacionamien-  
to para Vehículos en el Distrito Federal, se -  
presenta como un reglamento autónomo, es de de-  
cir, se trata de un reglamento que no deriva -  
su validez de una ley.

No obstante lo anterior y aún cuando nuestra  
Constitución prevé la expedición de algunos re-  
glamentos autónomos, como es el caso de los ar-  
tículos 21, 27 párrafo quinto y 131 constitu-  
cionales, la regulación de la operación y pres-  
tación del servicio público de estacionamien-  
tos es materia de una ley administrativa y no  
de un reglamento autónomo, ya que entratándose  
del Distrito Federal, éste sólo puede versar -  
sobre asuntos relacionados con el orden guber-  
nativo y de policía, de conformidad con el ci-  
tado art. 21 constitucional.

- De otra parte, es oportuno destacar que debido al razonamiento que expusimos en torno a la "derogación" de la Ley sobre Estacionamiento de Vehículos en el Distrito Federal, es válido afirmar que dicha Ley continúa vigente y por lo mismo la expedición de este reglamento no sería cuestionable.

Sin embargo, aún cuando la expedición del reglamento hubiera obedecido a la hipótesis anterior, la constitucionalidad del mismo continuaría siendo cuestionable, en virtud de que sus disposiciones, son diferentes a las de la ley e incluso en ocasiones son contradictorias, lo cual quebranta el orden normativo instituido en el Derecho Mexicano, en virtud del cual se encuentra en un plano superior al del Reglamento y por ello, éste se presenta como una norma secundaria, subalterna, inferior y complementaria de la Ley, por lo que no puede afectar el contenido normativo de la misma, contradiciéndola o dejándola sin efectos.

- Por otro lado, si consideramos al Reglamento de Estacionamiento para Vehículos en el Distrito Federal, como el nuevo ordenamiento que regula la materia en atención a lo dispuesto por el Decreto del 2 de enero de 1980 y que por lo tanto, deroga la Ley anterior, se violaría el principio de autoridad formal de la ley consagrado en el art. 72, inciso f) de la Constitución, que en su parte conducente señala que: "En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación".

En vista de lo anterior, la Ley sobre Estacionamientos de Vehículos en el Distrito Federal, sólo hubiera quedado derogada por otra Ley emanada del Congreso de la Unión, atendiendo para tal efecto, las etapas que conforman el procedimiento legislativo y que son: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación e iniciación de la vigencia, es decir, por ser un acto que de conformidad con nuestra Consti-

tución, corresponde realizar al Poder Legislativo y no al Poder Ejecutivo, el Reglamento de Estacionamientos es inconstitucional y sólo puede ser considerado como un acto de aplicación de una Ley.

Con el objeto de redondear la idea anterior, consideramos oportuno señalar lo que el maestro Fraga opina en relación con el principio de autoridad formal de la ley: "Dos principios sirven de norma para determinar los casos en que no debe intervenir la facultad reglamentaria... el de la preferencia o primacía de la ley, que consiste en que las disposiciones contenidas en una ley de carácter formal, no pueden ser modificadas por un reglamento... el de la reserva de la ley, que consiste en que, conforme a la Constitución, hay materias que sólo pueden ser reguladas por una ley". (2)

- Por último, podría establecerse la hipótesis de que la expedición del Reglamento de Esta-

2. Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. 22a. ed. México, 1982. pág. 107.

cionamiento para Vehículos en el Distrito Federal, hubiera obedecido a la idea de reglamentar otra ley, diferente a la que se pretendía derogar, lo cual no dejaría de ser un absurdo, en virtud de que esa otra ley que podría estar en mayor relación con la materia, sería la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que no contiene un rubro específico para estacionamientos, ni podría encontrarse una derivación directa del Reglamento con respecto a ella. Además, suponiendo que así fuera, el Decreto del 2 de enero de 1980, no tendría ningún sentido.

En base a lo expuesto, consideramos oportuno realizar en el presente capítulo, un estudio detallado del problema, que a nuestro juicio es sumamente grave, ya que si no existe una base legal en la que se sustenten las resoluciones y los actos que se susciten en torno a la solución del problema de estacionamientos en el Distrito Federal, se está violando el principio de legalidad, en virtud del cual todo ac

to individual debe estar fundamentado en una - norma jurídica de carácter general.

"Si la función administrativa consiste en la - ejecución de actos que determinan situaciones para casos individuales, el principio de la le galidad impone como fuente de derecho adminis- trativo, en primer término, las normas jurídi- cas de carácter general". (3)

## II. JERARQUIA DE NORMAS

Los preceptos que pertenecen a un sistema jurídico pueden ser del mismo rango, en cuyo caso existe una relación de coordinación; o bien, - de diverso rango, en cuyo caso estamos en presencia de una relación de supraordenación.

"La existencia de este último tipo de relaciones, permite la ordenación escalonada de aquellos preceptos y revela, al propio tiempo, el fundamento de su validez". (4)

Eduardo García Máynez, señala como el primer antecedente del problema de la jerarquía normativa la Edad Media.

En los tiempos modernos al jurista Bierling - analizó la posibilidad de establecer una jerarquización de los preceptos en base a esta relación de supraordenación. Sin embargo, señala - dicho jurista, el orden jurídico no sólo está compuesta por las normas en vigor, sino también por la individualización de éstas en actos como testamentos, resoluciones administra-

4. García Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Ed. Porrúa, S.A. 31a. ed. México 1980. Pág. 83

tivas, contratos y sentencias judiciales.

Posteriormente Hans Kelsen, consideró el sistema jurídico como un sistema unitario, compuesto de normas jerarquizadas entre sí en relaciones de supraordenación o subordinación, según se les contemple desde un plano superior o un plano inferior, hasta llegar a la norma fundamental que es la última fuente o término de la estructura escalonada.

Por otro lado, el profesor Adolph Merkl señaló que es un error afirmar que el orden jurídico únicamente se compone de normas de observancia general, ya que subordinadas a éstas, se encuentran los actos jurídicos que no son más que individualizaciones de los preceptos generales, actos, que denomina normas especiales e individuales.

Continuando con esta idea, el profesor Merkl señala que el acto por medio del cual se individualiza una norma se llama acto de aplicación. Afirma, que si el derecho se contempla a la luz de la aplicación, se puede obtener el criterio para establecer una relación jerárquica,

ya que toda situación jurídica se encuentra -  
condicionada por una norma abstracta y de esta  
manera los actos de aplicación con una serie -  
de situaciones escalonadas en orden a una gene-  
ralidad decreciente.

Eduardo García Máynez, señala que en los siste-  
mas jurídicos se puede observar que una norma  
es condicionante de otra, en cuyo caso tiene -  
carácter normativo y a la vez es subordinada -  
de otra, en cuyo caso es acto de aplicación, -  
existiendo un límite superior que es la norma  
fundamental sobre la que ya no existe, una -  
norma de superior categoría y un límite infe-  
rior, constituido por los actos finales de eje-  
cución, en virtud de los cuales ya no pueden -  
existir ulteriores consecuencias, pues son la  
realización definitiva de un deber ser, es de-  
cir, constiuyen un ser.

En base a esta idea, surge la creación o diná-  
mica del Derecho a través de un sistema de in-  
dividualización de las normas abstractas que -  
van descendiendo en la jerarquía jurídica y en

grado, perdiendo generalidad y ganando, correlativamente determinación. "En rigor, toda norma subordinada a otra aplica o reglamenta a ésta en algún sentido". (5)

En base a lo anterior, García Máynes señala - que todo sistema de derecho se compone de los siguientes grados: Normas Constitucionales, - Normas Ordinarias, Normas Reglamentarias y finalmente las Normas Individualizadas.

En este orden de ideas, las normas ordinarias representan un acto de aplicación de las normas constitucionales, las reglamentarias están condicionadas por las ordinarias y las individualizadas por normas generales, aunque señala el mismo autor, puede suceder que estén condicionadas por otra norma individualizada, como podría ser el caso de una sentencia fundada en un contrato.

Miguel Villoro Toranzo, señala que al hablar - de la jerarquía de normas se habla de las rela

ciones entre las normas de validez diferente a fin de determinar cuál de ellas es la predominante y al mismo tiempo si una puede regular la creación de otra; así como, si una puede invalidar a la otra.

El citado autor señala que dentro de un sistema nacional existe un grado superior máximo - que corresponde a la Constitución que en algunos países es escrita, mientras que en otros - es consuetudinaria.

En este orden de ideas, toda norma de grado superior jerárquico, tiene respecto a las normas que le son inferiores, dos propiedades a saber:

- La de regular su creación, y
- La de establecer preceptos que deben ser respetados por las normas inferiores, so pena - de invalidez.

Por otro lado, señala que las relaciones que pueden existir entre dos normas de validez diferente son de dos clases:

- Relaciones de dependencia jerárquica de una norma a otra.
- Relación de independencia de las dos normas

entre sí, pero dependiendo jerárquicamente -  
ambas de una norma de grado superior.

De esta manera, Villoro Toranzo distingue -  
los siguientes grados en el orden normativo  
de todos los sistemas nacionales: Normas fun-  
damentales, Leyes Secundarias Simpliciter o  
Leyes Ordinarias y Leyes Secundarias Secundum  
Quid; Normas Reglamentarias y por último las  
Normas Individualizadas.

Por su parte, Gabino Fraga realiza una clasi-  
ficación de las normas desde un punto de vis-  
ta formal, es decir; atendiendo al órgano -  
del que emanan y al procedimiento para su -  
elaboración, como una consecuencia obligada  
del principio de la autoridad formal de la -  
ley consignado en la fracción f), del art.72  
constitucional, en virtud del cual las reso-  
luciones del poder legislativo no pueden ser  
derogadas, modificadas o aclaradas más que -  
por otra resolución del mismo poder y siguien-  
do los mismos procedimientos seguidos para -  
su formación.

De esta manera, Fraga distingue dos categorías de leyes:

Leyes Constitucionales que emanan del Poder Legislativo Constituyente y las Leyes Ordinarias, comunes o secundarias que emanan del Poder Legislativo ordinario. Ambas proceden de un poder distinto y en su elaboración se siguen procedimientos distintos. El contenido de las mismas es indiferente para resolver el problema de la jerarquía normativa, ya que afirma el autor, es bien sabido que algunas normas figuran en la Constitución por razones históricas circunstanciales y en cambio, otras pueden salir de ella y continuar rigiendo como derecho ordinario.

Al mismo tiempo distingue dos especies dentro de las leyes ordinarias, que son leyes orgánicas y las leyes reglamentarias, las cuales, afirma, tienen el mismo grado jerárquico que las ordinarias, en virtud de que emanan del Poder Legislativo Ordinario, agregando que no existe distinción entre las leyes que emanan de la Constitución y las que no emanan de la misma.

Mario de la Cueva, señala que la Constitución es la norma fundamental del orden jurídico. Esta supremacía plantea la interrogante de la jerarquía que deben guardar las normas jurídicas subordinadas a ella, independientemente - de si se trata de Constituciones escritas y - rígidas o no escritas y flexibles, es decir, el citado autor es de la opinión de que el - principio de la supremacía constitucional debe contemplarse desde dos puntos de vista:

- El material o sustancial que es el fundamental, en virtud de que se refiere a los principios jurídicos y políticos que contiene - la Constitución.
- El formal que es el ropaje que cubre la supremacía material de la Constitución.

Sólo de esta manera afirma el autor, es posible comprender la supremacía constitucional y de esta manera estar en posibilidades de elaborar una jerarquía normativa desde el punto

de vista material, ya que dichas normas pueden guardar un mismo orden jerárquico desde el punto de vista formal.

Al hablar de la supremacía material, el autor señala que la misma se refiere a la esencia misma de la Constitución a su razón profunda. En ella descansa el orden jurídico y la legitimidad de las formas políticas. Es un reforzamiento del principio de legalidad y a la vez es consecuencia obligada, del hecho de que la Constitución es la expresión originaria de la voluntad del pueblo, de ahí que su naturaleza sea la de ser un ordenamiento supremo, mientras que la supremacía formal es el aseguramiento de la supremacía material.

De lo expuesto podemos inferir que en virtud del principio de la Supremacía Constitucional, ésta se eleva como ordenamiento supremo, ya que en ella se contienen los principios jurídicos y políticos que conforman a una Nación.

Ahora bien, este principio debe contemplarse en su doble aspecto, el formal y el material, ya

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

que el análisis del primero sólo podrá realizarse en aquéllos países en donde existen constituciones escritas y rígidas; en cambio, el estudio de la supremacía constitucional desde el punto de vista material, nos lleva a la elaboración de una jerarquía de normas, atendiendo a su naturaleza intrínseca independientemente de la forma cómo se hayan elaborado, ya que incluso puede presentarse el caso de que todas las normas emanen de un mismo poder, como sería el caso de los países unitarios o centralizados.

En este orden de ideas, cabe señalar que del principio de la supremacía constitucional surge el problema de la jerarquía de las normas que yacen debajo de ella, mismas que también deben ser analizadas desde un punto de vista formal y un punto de vista material, ya que si sólo se atiende el aspecto formal, surgiría el problema de qué ley aplicar en caso de que exista contradicción entre dos normas emanadas del Poder Legislativo Ordinario; cuestión que se solucionaría atendiendo al contenido de las

mismas"... el estudio aislado de la jerarquía material o sustancial, si bien resuelve las - cuestiones fundamentales, no otorga a las soluciones la efectividad que les asegura la supremacía formal, pero la limitación del análisis a este segundo plano, pasa por alto la esencia misma de lo jurídico". (6)

A consecuencia de lo anterior, es posible afirmar que del estudio de la jerarquía de normas en un sistema de derecho, se deriva la validez de las mismas; y por ello procederemos al estudio concreto de la jerarquía de normas en nuestro sistema jurídico, a fin de estar en posibilidades de determinar si la legislación de estacionamientos en el Distrito Federal adolece de vicios en cuanto a su elaboración, publicación, vigencia, contenido; así como en cuanto a los instrumentos jurídicos que se han utilizado para regular este problema.

### III. JERARQUÍA DE NORMAS EN EL DERECHO MEXICANO.

El principio fundamental del orden jerárquico

6. De la Cueva, Mario. Teoría de la Constitución. Ed. Porrúa, S.A. México, 1982. Pág. 112

normativo en el Derecho Mexicano, se encuentra consagrado en el Art. 133 Constitucional, que en su parte conducente señala: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o Leyes de los Estados".

Este principio de la supremacía constitucional pone de manifiesto que la Constitución es la Ley Suprema del Orden Jurídico y por lo tanto cualquier acto legislativo contrario a ella no debe ser aplicado.

Este principio no tiene su origen en México y por ello para interpretarlo es necesario utilizar argumentos históricos y el derecho comparado.

En Grecia existió una institución denominada -  
Graphe Paranomon que era una acusación penal -  
que se dirigía en contra de los ciudadanos que  
hubieran diligenciado una ley contraria a la -  
Constitución.

Los atenienses distinguieron dos tipos de nor-  
mas:

- Normas o leyes nomos de carácter constitucio-  
nal, cuya creación y modificación estaba suje-  
ta a un procedimiento especial.
  
- Psefismata, que eran decretos o leyes de carác-  
ter especial.

La importancia de la distinción entre estos dos  
tipos de normas consistía en que los jueces no  
estaban obligados a obedecer una ley Psefismata  
si sus disposiciones eran contrarias a las de -  
una ley nomos.

En numerosas obras inglesas de derecho constitu-  
cional se establece que el principio de la supre

macia constitucional apareció por primera vez, en una sentencia dictada por el Juez Edward -- Cook en el año de 1610, al resolver una instancia del doctor Bonham y que dice así:

"Resulta de nuestras reglas que en muchos casos el common law limitaría las leyes del parlamento y algunas veces impondría su invalidez total; cuando una ley del parlamento es contraria al derecho común y a la razón, o repugnante o imposible de ser aplicado, el common law la limita e impone su invalidez". (7)

Estamos de acuerdo con De la Cueva, en el sentido de que esta sentencia no constituye una defensa a una Constitución escrita y rígida, y se refiere más bien a la oposición que existe entre el derecho tradicional contenido en el common law y las leyes dictadas por el Parlamento; por lo que puede señalarse, que la doctrina más importante procede de Estados Unidos en virtud de que fué su Constitución la que consagró por vez primera este principio.

7. Citado en De la Cueva Mario. Op.Cit. Pág. 108

Efectivamente, la Constitución de los Estados Unidos de América es la inspiración de la nuestra, al contener este principio en su Art. 6o. párrafo segundo y la fijación de los alcances y significado preciso de este principio americano, se llevó a cabo en 1803 en una sentencia pronunciada por el Juez John Marshall en un caso muy importante llamado Marbury de Madison. De esta ejecutoria se desprende que la Constitución es la Ley Suprema del Orden Jurídico, que todo acto contrario a ella es inexistente y - que los tribunales deben negarse a aplicar una ley contraria a la Constitución, porque de otra forma se quebrantaría el fundamento de las Constituciones escritas.

El texto de esta sentencia es el siguiente:

"Es demasiado simple para ser controvertido - que la Constitución controla todo acto legislativo contrario a ella o que la legislatura puede alterar la Constitución... Entre estas dos alternativas no hay un término medio. La Constitución es o bien, una ley suprema inmodificable

ble por medios ordinarios, o está en el mismo nivel que los actos administrativos ordinarios.

Si la primera parte de la alternativa es válida, entonces un acto legislativo contrario a la Constitución no es una Ley; si la segunda parte de la alternativa es exacta, entonces las Constituciones son tentativas absurdas del pueblo por limitar un poder que es en esencia ilimitado.

Evidentemente todos los que han elaborado Constituciones escritas, las consideran como ley fundamental y suprema de la Nación y consecuentemente la teoría de cada uno de tales gobiernos, debe ser que un acto de la legislatura repugnante a la Constitución es inválido". (8)

La Constitución Mexicana de 1824, fué muy vaga al respecto, la Constitución de 1857 consagró este principio en su Art. 126 tomándolo íntegramente de la Constitución norteamericana y la

Constitución de 1917 lo transcribió en su Art. 133, mismo que fué reformado en 1934 enfatizar la supremacía material de la Constitución, introduciendo dos modificaciones:

- Una en la que se declaró la subordinación de los tratados a la Constitución y
- La que atribuyó al Senado, la facultad de aprobarlos.

No obstante esta adición, el sentido del artículo se conservó íntegro, ya que la reforma consistió realmente en una modificación a la redacción del artículo.

A este respecto es importante recalcar que no obstante que el artículo sexto de la Constitución norteamericana se transcribió íntegramente en la Constitución Mexicana de 1857 y posteriormente en la vigente de 1917, el orden normativo en cada uno de los sistemas jurídicos mencionados es diferente, en virtud de que en Estados Unidos, no existe un sistema rígido de distribución de competencias entre la Federación y las

Entidades Federativas, sino que se trata de un sistema flexible a través del cual la Federación puede ir aumentando sus facultades.

De esta manera en Estados Unidos existe una Institución llamada Facultades Concurrentes, que son aquéllas que no están abribufdas exclusivamente a la Federación, pero que tampoco están prohibidas a las Entidades Federativas, por lo que cuando la Federación no legisla puede legislar la Entidad Federativa; pero cuando la Federación legisla, esa ley predomina sobre la local.

En nuestro país el sistema es rígido, ya que la competencia tanto de la Federación, como de las Entidades Federativas está expresamente consignada en la Constitución, por lo que son inadmisibles las facultades concurrentes, lo que se desprende del Art. 124 Constitucional. En este orden de ideas, la jerarquía de normas en el sistema jurídico norteamericano, está constituido de la siguiente manera:

- a) Constitución, norma escrita y rígida.
- b) Leyes expedidas por el Congreso Federal, en

cumplimiento de la Constitución y los trata  
dos hechos o que se hicieren bajo la autori  
dad de los Estados Unidos.

c) Las Constituciones y Leyes de los Estados.

En nuestro país el orden normativo no es igual al noretamericano, como lo afirmamos en líneas anteriores.

De esta manera y con el objeto de determinar - la jerarquía de normas en nuestro sistema jurí  
dico cabe recordar que debe distinguirse entre la supremacía material y la supremacía formal de la Constitución.

De esta suerte, podemos señalar que la suprema  
cía material de nuestra Constitución se encuen  
tra consignada en los artículos 133, 41 y 128 de la misma; mientras que el principio de suprema  
cía formal de la Constitución lo recoge - el Art. 135 de la misma.

Estos artículos relacionados con el 40, 49 y - 124; así como, con el Capítulo II del Título - Tercero, relativo a la organización y funciona  
miento del Poder Legislativo; el Capítulo III

relativo a la organización y funcionamiento -- del Poder Ejecutivo y el Capítulo IV relativo a la organización y funcionamiento del Poder Ju dicial de la Federación; establecen el orden - jurídico de nuestro país.

De los mismos se desprende que el Estado Mexi- cano es un Estado Federal, compuesto por Esta- dos libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federa- - ción establecida según los principios consagra- dos en la Constitución.

En el ámbito federal, el pueblo ejerce su sobe- ranía a través de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos y en el - ámbito local en los términos establecidos por la Constitución Federal y las particulares de los Estados, que no podrán contravenir el Pac- to Federal.

En cuanto a las atribuciones que corresponden respectivamente a los Poderes de la Unión y a los Estados, la división de competencia es cla- ra y tajante, al señalarse en el Art. 124, que las facultades que no están expresamente conce

didias por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados.

Por otra parte, de la lectura del Art. 49 Constitucional se desprende que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y que no podrán reunirse dos o más poderes en una persona, salvo los casos previstos en la misma Constitución.

Por último y con el objeto de establecer el orden jerárquico en el Derecho Mexicano, es necesario tomar en cuenta el ámbito espacial de vigencia de cada norma constituido ya sea por el territorio del Estado de que se trate, o bien por todas las partes integrantes del territorio nacional.

De esta manera y en base a lo expuesto en líneas anteriores, podemos afirmar que la jerarquía de normas en nuestro sistema jurídico está constituido de la siguiente manera:

- 1a. Constitución Federal
- 2a. Leyes Constitucionales y Tratados Internacionales.

### 3o. Derecho Federal y Derecho Local

En relación a la jerarquía de normas en el Derecho Mexicano, se han elaborado diversas clasificaciones que responden a diferentes interpretaciones.

De esta manera, Gabino Fraga se pronuncia a favor de la supremacía de la Constitución, señalando que del principio de la autoridad formal de la ley, se deriva la clasificación de las mismas.

Sin embargo, Fraga sólo realiza esta clasificación desde un punto de vista formal, es decir, atendiendo el Poder que en ellas intervienen así como al procedimiento para su formación y modificación; lo cual no deja de ser válido, más sin embargo resulta ser muy esencial como para resolver el problema que pueda presentarse en relación a la supremacía legislativa; como el mismo autor reconoce al señalar que "... la redacción misma del precepto (Art. 133 Constitucional), da idea muy clara de que su alcance es el de resolver el conflicto entre las leyes federales y las leyes

locales que pudieran contradecirlas; pero no -  
el de establecer una categoría especial de le-  
yes emanadas de la Constitución oponiéndolas a  
las leyes que no emanen de ella, pues el siste  
ma de ésta, es que todos los actos de los podē  
res públicos tengan su fuente en la propia - -  
Constitución". (9)

En este orden de ideas, Fraga señala que la -  
Constitución creó tres, órganos legislativos: -  
el poder legislativo constituyente o el poder  
reformador y los poderes legislativos federal  
y local.

El primero expide las leyes que reforman o adi  
cionan la Constitución, mientras que los segun  
dos constituyen el Poder Legislativo Ordinario.  
En base a lo anterior, Fraga distingue las le-  
yes constitucionales que son aquéllas que ema  
nan del Poder Legislativo Constituyente y para  
cuya elaboración se sigue un procedimiento muy  
complicado señalado en el art. 135 Constitucio  
nal y las leyes ordinarias, comunes o secunda-

9. Fraga, Cabino. Op. Cit. Pág. 40

rias que emanan del Poder Legislativo Ordinario y cuyo proceso de elaboración es más sencillo.

Por otra parte, Praga señala que aún cuando se hable de leyes orgánicas y leyes reglamentarias; éstas poseen la misma autoridad formal que las leyes ordinarias, es decir, emanan del Poder Legislativo ordinario y por tanto no tienen preminencia sobre las ordinarias, ya que son formuladas en uso de una facultad general: "Lo más que puede admitirse para no destruir la terminología, es considerar a las leyes orgánicas y a las reglamentarias como especies dentro del género "Leyes Ordinarias" y aplicar respectivamente esas denominaciones a las normas que regulan la formación y funcionamiento de órganos del Poder Público o que concretan y desarrollan bases establecidas en la Constitución". (10)

De esta manera, de acuerdo a este planteamiento no existe diversidad de categorías entre -

10. Ídem. Pág. 40

las leyes que emanan de un mismo poder legislativo y por tanto lo más que puede reconocerse es que exista diversidad de contenido entre las mismas.

Por último, Fraga no reconoce la existencia de las leyes que emanan de la Constitución, en virtud de que como él señala, la Constitución sólo se limita a resolver el conflicto que pudiera surgir entre leyes federales y leyes locales.

Por su parte, Miguel Villoro Toranzo señala que en casi todos los sistemas nacionales se distinguen los siguientes grados en el orden normativo, a saber:

1. Normas fundamentales, contenidas en la Ley Primaria o Constitución de la Nación, mencionada en el Art. 133 de nuestra Constitución.
2. Leyes Secundarias, que son aquéllas que aprueba el Congreso de la Unión en ejerci-

cio de las facultades que le confiere la -  
 Constitución en su Art. 73. Entre estas le-  
 yes se distinguen:

- Leyes secundarias simpliciter o leyes or-  
 dinarias, que son las que dicta el Congre-  
 so con fundamento en la facultad que le -  
 confiere la Constitución y que versan so-  
 bre materias distintas de la Constitución  
 misma.
- Leyes secundarias secundum quid, que pue-  
 den ser orgánicas, reglamentarias o com-  
 plementarias. Las dos primeras desarro- -  
 llan el texto constitucional, mientras -  
 que la tercera lo adiciona.

En cuanto a las leyes ordinarias, el Con-  
 greso de la Unión tiene facultad para le-  
 gislar en el ámbito espacial federal de con-  
 formidad con el Art. 73, fracc. X Consti-  
 tucional y en el ámbito espacial local del  
 Distrito Federal, de conformidad con la -

fracción VI del mismo artículo.

Las leyes orgánicas son aquéllas leyes secundarias secundum quid que desarrollan el texto constitucional, regulando la estructura y funcionamiento de un órgano de autoridad.

Las leyes reglamentarias son aquellas que dividen una disposición general constitucional, en otras menos generales para facilitar su aplicación.

Las complementarias son aquéllas que adicionan o complementan un precepto constitucional que menciona la materia estipulando sólo el principio general que debe seguir. Sucede generalmente con las garantías individuales, ya que al limitar la acción del poder público, sería absurdo que el legislador reglamentara dichas limitaciones, por lo que complementa el texto constitucional.

### 3. Las Normas Reglamentarias en las que están

contenidos los reglamentos que son disposiciones que emite el Poder Ejecutivo con fundamento en la fracción I del art. 89 constitucional, destinados a facilitar la aplicación de una ley, desarrollando y completando sus disposiciones sin excederlas ni contrariarlas.

En esta categoría se encuentran también los decretos, órdenes y acuerdos que son normas sobre materia particular y de aplicación restringida.

Por último las circulares que son las disposiciones dictadas por los Secretarios de Estado, Jefes de Departamento u otras Dependencias Oficiales, que tiene por objeto aclarar y facilitar a los funcionarios públicos determinados aspectos de la ley, para que estos la apliquen conforme al criterio de sus superiores jerárquicos.

4. Normas individualizadas que componen el grado más bajo en la pirámide jerárquica de las normas jurídicas..." constituyen en favor de los individuos determinados, verdade

ros derechos - derechos subjetivos - a lo - que corresponde la obligación que tienen to dos los demás de respetar esos derechos".

(11)

Estas normas son de dos especies:

- Las privadas como los contratos o testamentos.
- Las públicas, como las concesiones o las sentencias, aunque en opinión de Villoro Toranzo existen algunos acuerdos, órdenes e incluso decretos presidenciales o legislativos cuya materia es tan particular y que restringen de tal forma el ámbito personal, que son verdaderas normas individualizadas.

Como ejemplo, el autor cita decretos que expropiaban terrenos para destinarlos a - - obras de irrigación, el acuerdo del 3 de noviembre de 1964, por el que el Gobierno Federal requisó la Compañía Mexicana de - Aviación; los decretos emitidos por el -

11. Villoro Toranzo, Miguel. Introducción al Estudio del Derecho, 6a. Ed. Editorial Porrúa, S.A. México 1984, Pág. 308

Congreso de la Unión para conceder permiso a determinados individuos para aceptar y usar títulos o condecoraciones extranjeras.

En relación al artículo 133 de nuestra Constitución, Villoro Toranzo señala que el sentido gramatical del texto de este artículo, establece la subordinación del Derecho local al derecho federal, lo cual es ... "inadmisible - pues acabaría con el sistema federal y haría nugatoria la soberanía (sería más correcto decir: la autonomía) de los Estados de que hablan los artículos 40 y 41 constitucionales". (12)

Esta supremacía no existe, ambos derechos son dos esferas de validez independientes, subordinadas a la Constitución pero no entre sí. Sus facultades las limita la Constitución en su art. 124.

Por tanto si existe contradicción entre ellos

prevalecerá el que esté de acuerdo con la -  
Constitución. Se trata pues de la primacía  
de lo constitucional sobre lo inconstitucio  
nal y no de lo federal sobre lo local.  
En vista de lo anterior, el autor afirma -  
que la redacción del art. 133 constitucio--  
nal es inexacta e inadmisibile.

Eduardo García Máynes, elabora una clasifi-  
cación de las normas jurídicas en base a -  
una interpretación literal del artículo 133  
de la Constitución.

De esta manera, el autor señala primeramen-  
te que en los países como el nuestro, de ti  
po federal, la ordenación jerárquica de los  
preceptos se complica extraordinariamente.  
De esta manera el precepto que revela el or  
den jerárquico normativo en nuestro país es  
el art. 133 constitucional.

De él se desprende que el primer grado de -  
la pirámide lo ocupa la Constitución, el si  
guiente es ocupado por las leyes federales  
y los tratados internacionales y por último

el tercer grado es ocupado por las leyes locales.

En este orden de ideas se podría inferir - que en caso de que existiera controversia - entre una ley federal y una local, se tendría que aplicar la ley federal.

El siguiente grado es ocupado por las normas reglamentarias, seguidas por las normas municipales, para concluir con las normas individualizadas. A su vez las Entidades Federativas poseen su propia jerarquía normativa, más sencilla, ya que después de la constitución Federal, las leyes federales - y los tratados, aparecen las normas locales como leyes, reglamentos, decretos; en seguida las normas reglamentarias y por último - las normas individualizadas.

En relación a las leyes ordinarias, García Máynez distingue dos categorías: de organización y de comportamiento.

Las primeras se refieren a la organización de los poderes públicos; mientras que las segundas tienen como finalidad esencial, re

gular la conducta de los particulares.

A este respecto, el autor señala que dicha distinción no debe ser tomada al pie de la letra, en virtud de que existen ciertas leyes que contienen por un lado normas de organización y por otro disposiciones destinadas a regular la conducta de los particulares, normas a las que el autor denomina mixtas.

Por último, el autor señala que una norma subordinada a otra representa un acto de aplicación de la norma condicionante.

"Las leyes ordinarias representan un acto de aplicación de preceptos constitucionales. De manera análoga, las reglamentarias están condicionadas por las ordinarias y las individualizadas por normas de índole general. Algunas veces; sin embargo, una norma individualizada puede encontrarse condicionada por otra del mismo tipo, como ocurre por ejemplo: cuando una sentencia se funda en un contrato". (13)

Mario de la Cueva, señala que el principio de la supremacía constitucional debe contemplarse desde dos puntos de vista: el formal y el material.

Ambos aspectos afirma el autor, son muy importantes para comprender los caracteres generales de la supremacía constitucional.

Afirma, que el artículo 133 constitucional, coloca en segundo plano a las leyes del Congreso de la Unión que emanan de la Constitución y a los tratados internacionales, pero plantea la interrogante de qué se extiende por leyes que emanan de la Constitución.

De esta manera, afirma que si se analiza -- únicamente el aspecto formal como lo hizo Kelsen y sus discípulos, entre ellos, Fraga se llega a la conclusión de que en la elaboración, interpretación, modificación y derogación de las leyes emanadas del Congreso de la Unión, se sigue el mismo procedimiento, lo cual carece de validez, ya que como afirma De la Cueva, "... en el derecho mexicano no hay lugar para la introducción de -

diversas categorías en las leyes expedidas por el Congreso de la Unión". (14)

Debido a lo anterior, el autor es de la opinión de que en la categoría de leyes que emanan de la Constitución, es necesario distinguir aquellas que emanan formal y materialmente de ella, de aquellas que sólo emanan formalmente de la misma.

Las primeras son aquellas que desarrollan los preceptos constitucionales, precisándolos, detallándolos con claridad. "Son la Constitución misma, fuerza viva que se desarrolla siguiendo sus leyes internas para explicar a los hombres todo lo que es, pero sin salirse nunca ni de su cuerpo, ni de su alma, sin transformarse en lo que no es".

(15)

Afirma que la doctrina más generalizada reconoce tres categorías de leyes constitucionales:

14. De la Cueva, Mario. Op. Cit. Pág. 113

15. Idem. Pág. 113

- a) Las leyes orgánicas, que determinan la estructura, atribuciones y funciones de los órganos estatales.
  
- b) Leyes reglamentarias, que desenvuelven y concretan preceptos constitucionales, - precisando los derechos y deberes de los hombres, facilitando la aplicación de - los preceptos y generales.
  
- c) Leyes sociales, contempladas en el art. 123 constitucional.

El segundo grupo de leyes es decir, aquéllas que sólo emanan formalmente de la Constitución, son aquéllas que emanan del Congreso de la Unión y que regulan diversos aspectos de la vida social, como señala Villoro Toranzo, sobre materias distintas de la Constitución y que versan sobre las diversas ramas del derecho positivo.

La distinción entre estos dos grupos de normas, encuentra su fundamento en el art. 16

constitucional que expresamente habla de las leyes orgánicas de la Constitución, haciendo una distinción de las mismas con aquéllas que debe expedir el Congreso de la Unión en ejercicio de la facultad que le otorga el art. 73 constitucional.

"... los constituyentes sintieron la necesidad de la distinción y la trascendencia de esas leyes y de ahí que le impusieron al Congreso el deber de emitir las en un primer período de sesiones". (16)

En base a estas observaciones, De la Cueva señala que el primer grupo de leyes es jerárquicamente superior al segundo, ya que aún cuando las dos proceden del mismo órgano y siguen un mismo procedimiento en su elaboración, las primeras emanan materialmente de la Constitución y por ello son superiores a las segundas y prevalecen sobre ellas, aún cuando las que sólo emanan formalmente de la Constitución sean de fecha posterior.

El citado autor coloca en el tercer peldaño de la jerarquía del orden jurídico mexicano a la legislación ordinaria, señalando para tal efecto, que en virtud de que el estado mexicano es un estado federal, la legislación ordinaria está compuesta por derecho federal y por derecho local, existiendo también en este último, un orden jerárquico.

Afirma que el estado federal se caracteriza entre otras cosas, por la división de las atribuciones del poder público en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; en un gobierno central que es el gobierno de la federación o gobierno federal y en los gobiernos de las entidades federativas o gobiernos locales de conformidad con el art. 41 constitucional.

En base a las consideraciones anteriores, el autor señala que la contradicción entre una ley federal y una local, es una cuestión de competencia constitucional y no de supremacía legislativa.

En cuanto al derecho local, el autor señala

que también tiene una jerarquía legislativa compuesta en primer término por la Constitución local, en segundo término por las leyes constitucionales, en tercer lugar por el derecho ordinario local y por último por las disposiciones municipales.

En el siguiente grado de la jerarquía de normas, coloca a los reglamentos que pueden expedir el Presidente de la República y los Gobernadores de los Estados.

A este respecto el autor afirma que el reglamento es inferior a la ley, de lo que se desprende que ningún reglamento puede contradecir a la ley que reglamenta e inclusive ningún reglamento puede contrariar a una ley cualquiera que sea la naturaleza de ésta; de esta manera, el reglamento debe respetar la legislación ordinaria, salvo que ésta estuviera en contradicción con la Constitución, ya que de otra forma el Poder Ejecutivo al reglamentar una ley podría dejar sin efecto otras, lo que significaría una invasión en las facultades del Poder Legislativo.

De esta suerte, si hay contradicción entre un reglamento federal y la legislación local y viceversa, es necesario analizar si es armónico con la ley reglamentada y resolver entonces el conflicto como uno de oposición entre leyes.

En base a lo expuesto en líneas anteriores, - consideramos que del art. 133 constitucional se derivan los siguientes problemas:

- Cuál es la jerarquía de normas en el Derecho Mexicano.
- En caso de contradicción entre una ley federal y una local, cuál se debe aplicar.
- Los jueces de las Entidades Federativas están facultados para examinar la constitucionalidad de las leyes.
- Las autoridades administrativas están facultadas para examinar la constitucionalidad de las leyes dejándolas de aplicar.

El objeto de estudio del presente capítulo, versa sobre la jerarquía de normas en el Derecho Mexicano y más concretamente en el Distrito Federal, para así estar en condiciones de determinar si la legislación en materia de estatucionamientos adolece del vicio de inconstitucionalidad que señalamos en páginas anteriores. Podemos señalar que los problemas señalados anteriormente, han sido objeto de estudio de muchos tratadistas, los cuales han ofrecido soluciones diferentes e inclusive en muchas ocasiones contradictorias.

En nuestra opinión y en base a los artículos - 133, 41, 128, 135, 40, 49 y 124 constitucionales, el orden jerárquico normativo en el Derecho Mexicano, está constituido de la siguiente manera:

1. Constitución Federal
2. Leyes Constitucionales y Tratados Internacionales.
3. Derecho Federal y Derecho Local

En cuanto al Derecho Federal y el Derecho Local, au ámbito espacial de validez será el federal en el primer caso y el local en el segundo; encontrándose ambos en el mismo nivel, de tal forma que si existe contradicción entre una ley federal y una local, se aplicará aquélla que fué expedida por autoridad competente, es decir, que el problema de contradicción entre una ley federal y una ley local no es un problema de supremacía legislativa, sino un problema de competencia de conformidad con el artículo 124 constitucional en relación con el Art. 16 constitucional que consagra el principio de autoridad competente, que como señala Jorge Carpizo, constituye una garantía individual cuya violación puede ser impugnada por medio del juicio de amparo.

A este respecto cabe señalar que no sólo cuando exista contradicción entre una ley federal y una ley local, el problema deba resolverse atendiendo a la competencia, sino que también en todos aquéllos casos en que pueda existir una controversia, como podría ser el caso por

ejemplo: De una contradicción entre una ley - constitucional y un tratado internacional, a - los cuales la Constitución otorga el mismo ran - go, de tal forma que cada uno de ellos es su - premo en la esfera de su competencia.

En cuanto a las leyes constitucionales que - - constituyen el segundo peldaño de la jerarquía de normas junto con los tratados internaciona - les, cabe señalar que son aquéllas que emanan material y formalmente de la Constitución, son la Constitución misma como lo señala Mario De la Cueva; a diferencia de las ordinarias que - sólo emanan formalmente de la Constitución.

En relación a la jerarquía de normas en el De - recho Mexicano, la Suprema Corte de Justicia - de la Nación ha sustentado el siguiente crite - rio:

LEYES, ORDEN JERARQUICO DE LAS. El orden jurí - dico descansa en la aplicación de las leyes y éstas también obedecen a un orden jerárquico, que tiene por cima a la Constitución, las leyes que de ella emanan y los tratados internaciona - les, ya que el artículo 133 de este ordenamien -

to establece categóricamente que serán la ley suprema de toda la Unión; en este concepto todas las leyes del país, bien sean locales o federales, deben subordinarse a aquellas leyes, en caso de que surja un conflicto en su aplicación y es precisamente lo que sucede en el caso a debate, pero está fuera de duda que la Ley de Amparo, por ser reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, es una de aquellas leyes que por emanar de la Constitución y por ser expedida por el Congreso de la Unión, está colocada en plano superior de autoridad, respecto de cualquier otra ley local o federal y por ende es superior jerárquicamente al Decreto que exime a Petróleos Mexicanos de otorgar cualquier garantía en los conflictos en que intervenga, por tanto, en aquéllo que este ordenamiento contraría la Ley de Amparo, no puede aceptarse que la derogue.

(S.J.F.T. LXXXIV, p. 2156, Amparo Civil 1083/45, Petróleos Mexicanos, 11 de junio de 1945, unanimidad de 4 votos).

Ahora bien, así como existe una jerarquía de normas en el ámbito federal, también existe un orden jerárquico normativo en el ámbito local. De esta manera en el Distrito Federal, ámbito espacial de vigencia de la legislación objeto de estudio de este trabajo, el orden jerárquico normativo está compuesto de la siguiente manera:

- Art. 73, fracción VI de la Constitución Federal que establece la organización constitucional del Distrito Federal.

A este respecto cabe recordar que el Distrito Federal, es una entidad sui generis, cuya Administración Pública está encomendada al Departamento del Distrito Federal, en donde no existe autonomía política, en virtud de que no existe una Constitución emanada de una legislatura local, sino que conforme a la fracción VI del art. 73 constitucional la legislación aplicable al Distrito Federal es obra de un poder constituyente y no de uno local.

De esta suerte, sus órganos de gobierno están constituidos de la siguiente manera:

a) El Poder Ejecutivo del Distrito Federal está representado por el Presidente de la República, quien lo ejercerá a través de un órgano que es el Departamento del Distrito Federal en los términos de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

A la cabeza de este Departamento existe un jefe nombrado y removido libremente por el Presidente de la República; lo cual diferencia al Distrito Federal con las demás Entidades Federativas, ya que éstas son autónomas en el sentido de que en cada una de ellas la ciudadanía elige Gobernador: en cambio, en el Distrito Federal existe un Gobernador formal, o sea el Presidente de la República y uno real, no designado por la ciudadanía, sino por el Presidente.

b) El Poder Legislativo en el Distrito Federal está constituido por el Congreso de la Unión que legisla para el Distrito Federal al emitir leyes aplicables en su territorio. En este sentido el Distrito Federal se distingue de las demás entidades federativas, ya

que en éstas, existe una legislatura local compuesta por diputados electos en dicha entidad; mientras que en el Distrito Federal sólo existe una legislatura de carácter federal.

El Poder Judicial del Distrito Federal, lo constituye el Tribunal Superior de Justicia para el Distrito Federal, el cual constituye el único órgano del Distrito Federal exclusivamente local.

- Leyes Ordinarias
- Leyes Reglamentarias
- Normas Individualizadas

En base a esta jerarquía procederemos al análisis de la legislación de estacionamientos en el Distrito Federal, a fin de determinar su validez.

**IV. LEGISLACION FUNDAMENTAL EN MATERIA DE ESTACIONAMIENTOS EN EL DISTRITO FEDERAL.**

**IV.1. Ley Sobre Estacionamiento de Vehículos en el Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de marzo de 1973, reformada y adicionada por Decreto Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1974.**

**a) Principio de Autoridad Formal de la Ley.**

En base a lo expuesto al principio de este capítulo, el vicio del que adolece este ordenamiento estriba en su su-  
puesta derogación por el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1980.

Dicha derogación la calificamos de "su-  
puesta", en virtud de que conforme al principio de autoridad formal de la -

ley, para que una ley pueda ser modificada, adicionada o derogada, se deberá publicar otra ley que haya seguido para su elaboración los mismos trámites que los seguidos en la ley primitiva, por lo que en este caso concreto, esta ley debió ser derogada por otra ley - emanada del Congreso de la Unión, ya - que es la única manera como dejaría de estar en vigor.

El principio de la autoridad formal de la ley se encuentra consignado en el - inciso f) del art. 72 constitucional el cual señala en su parte conducente que: "En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación".

En opinión de Gabino Fraga, este principio deriva del aspecto formal de la función legislativa a la cual define - como "... la actividad que el Estado -

realiza por conducto de los órganos -  
que de acuerdo con el régimen constitu-  
cional forman el poder legislativo".

(17)

En este orden de ideas, podemos afir-  
mar que el Poder Legislativo en México  
está organizado bajo la base del siste-  
ma bicameral, conforme a lo dispuesto  
en el art. 50 constitucional, mismo --  
que dispone en su parte conducente que:  
"El Poder Legislativo de los Estados -  
Unidos Mexicanos se deposita en un Con-  
greso General que se dividirá en dos Cá-  
maras, una de Diputados y otra de Sena-  
dores".

Ahora bien, como señalamos en líneas -  
anteriores, el Poder Legislativo del -  
Distrito Federal se deposita en el Con-  
greso de la Unión, el cual cumple una  
doble función; la de ser el poder le-  
gislativo federal y al mismo tiempo -  
ser la legislatura local del Distrito  
Federal.

De esta suerte, las resoluciones que emanen del Congreso de la Unión tienen el carácter de ley o decreto, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 70 constitucional, el cual no hace la diferencia entre ambos tipos de resoluciones.

La Constitución de 1857, distinguía a las resoluciones del Congreso, en leyes o acuerdos económicos, sin que haya establecido la diferencia entre ambos.

Gabino Fraga, señala que en el Constituyente el Diputado Normativo expresó la conveniencia de que las resoluciones del Congreso tuvieran el carácter de ley o decreto; señalando para tal efecto, que mientras la ley se refería a un objeto general, el decreto sólo comprendía un objeto particular. Sin embargo, esta propuesta no fué admitida, sino hasta la reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874 al artículo 64 de la Constitución de 1857, que corresponde al 70 de la de 1917, -

con lo cual parece admitirse la diversa naturaleza que existe entre una ley y un decreto, pero sin ahondar más en dicha distinción.

No obstante lo anterior, consideramos que la distinción efectuada por el diputado Moreno, es válida en nuestros días,

En relación al principio de la autoridad formal de la ley, cabe apuntar que la legislación es una fuente formal -- del Derecho, una forma de creación del mismo y por lo mismo la mayoría de los sistemas de Derecho determinan el procedimiento para su formación.

De esta manera, cuando una norma jurídica se manifiesta de manera distinta al proceso determinado; o bien, no atiende todos los requisitos del procedimiento, dicha norma no se considera válida y por ende no llega a constituir verdadero Derecho.

Ahora bien, esta determinación del proceso de formación y aplicación de las normas jurídicas generalmente se encuentra consignado en la norma que ocupa la mayor jerarquía; que en la mayoría de los sistemas jurídicos es la Constitución, la cual señala los modos de formación de las normas futuras.

"Cuando en un país determinado la vida jurídica se ejerce (tanto en la creación como en la aplicación de las normas jurídicas) de conformidad con el Derecho vigente, entonces se dice que en este país impera el Derecho y que está vivo el principio de Legalidad"

(18)

Ahora bien, en nuestro sistema jurídico la forma de manifestación del Derecho es fundamentalmente a través del proceso legislativo que dará por resultado la formación de la ley.

De esta suerte, nuestro sistema jurídico distingue dos clases de proceso legislativo. El primero de ellos es el consignado en el art. 135 constitucional que se refiere al procedimiento por el cual puede ser reformada o adicionada la Constitución, mismo que se caracteriza por ser más complicado y laborioso que el ordinario, el cual constituye la segunda clase de proceso legislativo en nuestro sistema jurídico y que está consignado en el art. 72 constitucional.

Este procedimiento está integrado por las siguientes etapas: Iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación e inciciación de la vigencia. En todas ellas intervienen la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores en el ámbito federal y local del Distrito Federal y local del Distrito Federal, o bien las legislaturas de los Estados.

En cuanto a la discusión y aprobación - de las leyes o decretos, cuando no sean exclusivas de alguna de las Cámaras, - éstas toman los nombres de: Cámara de Origen y Cámara Revisora.

La Sanción, es la facultad que tiene el Presidente de la República para interponer su voto en un plazo determinando.

En cuanto a la Promulgación y Publicación, un sector de la doctrina considera que ambos términos son sinónimos, - mientras que otro sector hace una distinción entre uno y otro.

En nuestra opinión, la promulgación es la facultad concedida al Presidente de la República, de carácter meramente formal, en virtud de la cual el Presidente sanciona una ley aprobada por el Congreso de la Unión a través de un formalismo; mientras que la publicación es el acto mediante el cual una ley o decreto se da a conocer a sus destinatarios. En nuestro sistema jurídico existen dos -

**sistemas de publicación:**

- El sucesivo, en virtud del cual una ley entra en vigor tres días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y se agrega un día más por cada 40kms o fracción que exceda la mitad para los individuos que habitan fuera del lugar donde se publica el Diario Oficial.
- El Sincrónico, en virtud del cual la ley entra en vigor en la fecha que expresamente se señala en el decreto de publicación.

**B) Procedimiento Legislativo**

Las diferentes hipótesis que pueden presentarse en el procedimiento legislativo están consignadas en los diversos incisos del Art. 72 Constitucional, mismos que García Máynes refleja en el cuadro que transcribimos a continuación:

PROYECTOS NO VETADOS POR EL PODER EJECUTIVO

<u>CAMARA DE ORIGEN:</u>	<u>CAMARA REVISORA:</u>	<u>RESULTADO</u>	<u>PODER EJECUTIVO</u>
<b>Primer caso:</b>			
Aprueba	Aprueba	Pasa al Ejecutivo.	Pública
<b>Segundo caso:</b>			
Aprueba	Rechaza total-- mente.	Vuelve a la cá-- mara de origen con las observa-- ciones respecti-- vas; a fin de -- ser discuti-- vo nuevamente.	
Aprueba nueva-- mente	Desecha nueva-- mente.	El proyecto no puede presentar se en el mismo período de se-- siones.	
<b>Tercer caso:</b>			
Aprueba	Rechaza total-- mente.	Vuelve a la Cá-- mara de origen con las observa-- ciones respecti-- vas, a fin de -- ser discuti-- vo nuevamente.	
Aprueba nueva-- mente.	Aprueba	Pasa al Ejecutivo.	

<u>CAMARA DE ORIGEN:</u>	<u>CAMARA REVISORA:</u>	<u>RESULTADO</u>	<u>PODER EJECUTIVO</u>
------------------------------	-----------------------------	------------------	----------------------------

## Cuarto caso:

Aprueba	Desecha en parte, reforma o - adiciona.	Vuelve a la Cámara de origen para la discusión de lo dese- chado o de las reformas o adicio- ciones.	
Aprueba <u>supre- sión, reforma o adiciones.</u>		Pasa al Ejecuti- vo.	Publica

## Quinto caso:

Aprueba	Desecha en parte, re- forma o - adiciona.	Vuelve a la Cáma- ra de origen pa- ra la discusión de lo desechado reformado o adi- cionado.	
Rechaza <u>supre- sión, refor- mas o adicio- nes.</u>	Insiste en- supresio-- nes, refor- mas o adi- ciones.	El proyecto no puede volver a presentarse, si no hasta el si- guiente período de sesiones.	

## Sexto caso:

Aprueba	Desecha en parte, re- forma o - adiciona.	Vuelve a la Cáma- ra de origen pa- ra la discusión de lo desechado o de las refor- mas o adiciones.	
Rechaza <u>supre- sión, refor- mas o adicio-</u>	Rechaza su- presión, re- formas o adi- ciones, es decir acep- ta el proyec- to primiti- vo.	Pasa al Ejecuti- vo.	Publica

CAMARA DE ORIGEN:	CAMARA REVISORA:	RESULTADO	PODER EJECUTIVO
----------------------	---------------------	-----------	--------------------

Séptimo caso:

Rechaza

No puede volver  
a presentarse -  
en las sesiones  
del año.

PROYECTOS VETADOS POR EL PODER EJECUTIVO

CAMARA DE ORIGEN:	CAMARA REVISORA:	PODER EJECUTIVO	RESULTADO:
----------------------	---------------------	--------------------	------------

Aprueba

Aprueba

Desecha todo  
o en parte.

Vuelve a la -  
Cámara de ori-  
gen con sus -  
observaciones.

Insiste en  
su proyecto  
por la mayo-  
ría de las  
2/3 partes  
de votos.

Insiste  
por la  
misma -  
mayoría.

Debe ordenar  
la publica-  
ción.

A consecuencia de lo anterior, la Ley sobre Estacionamiento de Vehículos en el Distrito Federal, sólo puede ser derogada por otra ley que haya cumplido con los requisitos señalados anteriormente para su elaboración. Sin embargo y como hemos reiterado en varias ocasiones, la derogación de esta Ley se efectuó a través de un Decreto de naturaleza administrativa.

En primer término y con fundamento en el principio de la autoridad formal de la Ley; el decreto se encuentra colocado en una posición inferior a la de la ley dentro de nuestro orden jerárquico, el mismo constituye una norma reglamentaria de conformidad con el art. 89 constitucional fracción I.

De esta manera y debido a que el decreto no posee la misma naturaleza que la ley, es decir, no se caracteriza por ser una norma general, abstracta, impersonal y obligatoria, no puede derogar a una ley.

Debido a lo anterior, la Ley Sobre Estacionamiento de Vehículos en el Distrito Federal, continúa vigente y lo seguirá estando hasta que no se publique una nueva ley que en materia de estacionamientos rija en el Distrito Federal; ya que si bien es cierto, que con posterioridad a la publicación del decreto se publicó el Reglamento de Estacionamiento para Vehículos en el Distrito Federal, en vigor actualmente; en cumplimiento del Decreto que ordenaba la publicación de un nuevo ordenamiento, debemos atender a las consideraciones anteriores para afirmar que tampoco un reglamento puede derogar a una ley, en virtud de que ocupa un lugar inferior en nuestro orden jerárquico normativo y aún cuando posee desde el punto de vista material las mismas características de la ley, difiere de ésta en el aspecto formal, ya que el mismo emana del Poder Ejecutivo.

A este respecto la Suprema Corte de --  
Justicia de la Nación ha establecido -  
el siguiente criterio:

REGLAMENTOS GUBERNATIVOS, NO SON LEYES  
LOS.- Los reglamentos gubernativos ex-  
pedidos por el C. Presidente de la Re-  
pública en uso de la facultad que le -  
otorga la fracción I del artículo 89 -  
constitucional, no pueden equipararse  
a una ley, en virtud de que no emanan  
del Poder Legislativo, ni tampoco fue-  
ron expedidos por el Ejecutivo Federal.  
En uso de facultades extraordinarias, -  
que se le hubieran concedido para le--  
gislar en la materia.

(S.J.F.T. CXXVII, p. 618, Amparo en re-  
visión 5389/55, José Orozco Zúñiga, 13  
de febrero de 1956, unanimidad de 4 vo-  
tos).

En este orden de ideas, podemos afir-  
mar junto con Fraga que este principio  
de autoridad formal de la ley determi-

na el criterio por el cual se puede so-  
lucionar los conflictos que se susci-  
tan con motivo de la vigencia de una -  
legislación determinada.

El mismo autor agrega que "... una ley  
respecto de la cual se han satisfecho  
todos los requisitos indispensables pa-  
ra su formación, adquiere desde el mo-  
mento de su promulgación por el Ejecu-  
tivo, que le da autenticidad y ejecu-  
tividad, el carácter de un acto legisla-  
tivo formal que no puede ser derogado  
ni modificado sino por otro acto que -  
tenga el mismo carácter y esto a pesar  
de que la primera ley señale o tenga,  
por aplicación de principios generales  
(art. 3o. del Código Civil del D.F.),  
una fecha posterior de vigencia". (20)

Esta observación viene a reforzar la -  
idea que hemos expuesto en este inciso,  
en el sentido de que la Ley Sobre Esta

20. Fraga, Gabino, Op.Cit. Pág. 41

cionamiento de Vehículos en el Distrito Federal, continúa vigente aún cuando no sea aplicada, ya que nuestro sistema jurídico no acepta la costumbre derogatoria de conformidad con el art. 10 del Código Civil del Distrito Federal, ya que a la fecha no se ha publicado otra ley en cuya elaboración se hayan cumplido todos los requisitos del procedimiento legislativo.

"La reunión de los elementos que integran los procesos legislativo, consuetudinario y jurisprudencial, condiciona la validez de las normas que los mismos procesos engendran". (21)

Con el objeto de redondear esta idea sobre la vigencia de la ley comentada, procederemos al análisis del Decreto que ordenó su derogación.

- IV.2 Decreto por el que la Ley Sobre Estacionamiento de Vehículos quedará derogada

a partir de la fecha de publicación - del nuevo ordenamiento que sobre estacionamiento de vehículos en el Distrito Federal, se dicte, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 2 de enero de 1980.

a) Significado y Alcances de la derogación y abrogación.

En primer término consideramos oportuno señalar que el lenguaje empleado por nuestros legisladores al utilizar los términos "derogar" y "abrogar", no distingue entre uno y otro, ya que los utiliza indistintamente, a pesar de que sí existe diferencia entre ambos términos, la cual es importante distinguir en una correcta técnica legislativa.

De esta manera encontramos que ambos términos se refieren a la terminación de la vigencia de una determinada nor-

ma jurídica y así la abrogación es el acto de la voluntad de la autoridad - que determina la revocación o supresión total de una ley, mientras que la derogación es el acto de la voluntad de la autoridad que determina la expresión parcial de una ley.

El decreto del 2 de enero de 1980, ordena, la derogación de la Ley sobre Estacionamiento de Vehículos con la publicación de un nuevo ordenamiento que regule la materia.

A este respecto cabe señalar que la derogación o abrogación de una ley puede ser expresa o tácita. Será expresa cuando la nueva ley cita expresamente a la ley antigua para declararla inválida, mientras que la derogación o abrogación tácita se presenta en el caso de que una nueva ley contenga disposiciones que se opongan total o parcialmente a las de la ley anterior.

Es claro que en ninguno de los dos casos se hace necesaria la existencia de un instrumento jurídico, en este caso la publicación del decreto, ya que hubiera bastado con que una nueva Ley sobre Estacionamientos en el Distrito Federal, derogara tácitamente a la anterior, lo cual en nuestra opinión hace aparecer la publicación de este decreto totalmente inecesaria. Más aún si - consideramos que su objeto no corresponde a las funciones propias de un decreto.

b) Naturaleza Jurídica del Decreto.

Miguel Acosta Romero, define al decreto como "... una decisión de un órgano del Estado que crea situaciones jurídicas concretas e individuales y que requiere de cierta formalidad (publicidad) a efecto de que sea conocido por aquéllos a quienes va dirigido". (22)

22. Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", 5a. ed. Editorial Porrúa, S.A., México, 1983. Pág. 498

Estas situaciones jurídicas concretas e individuales se refieren a un caso particular relativo a determinado tiempo, lugar, instituciones o individuos.

Los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución se refieren a la iniciativa y formación de las leyes o decretos. El art. 70 establece que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmadas por los presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una de ellas y se promulgará en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta". Sin embargo, aún cuando la Constitución distingue entre ley y decreto no define a ambos términos, lo cual ha sucedido en todas nuestras Constituciones, excepción hecha de la de 1836, que en opinión de Rabasa es la mejor definición que se haya elaborado en nuestra legislación. Dicha Constitución señala que: "Toda re

solución del Congreso General tendrá carácter de ley o decreto. El primer nombre corresponde a las que versan sobre materias de interés común dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo. El segundo corresponde a las que dentro de la misma órbita, sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas". (23)

c) Decretos Legislativos, Judiciales y Administrativos.

Los Decretos Legislativos están previstos en el art. 70 constitucional que hemos venido comentando y en el art. 72 constitucional que se refiere al procedimiento de elaboración de leyes y decretos.

Los Decretos Judiciales encuentran su fundamento en los artículos 79, fracc. I, 89 y 90 del Código de Procedimien--

tos Civiles del Distrito Federal, que establecen que estos decretos son simples determinaciones de trámite que se dictan dentro del procedimiento civil. En el mismo sentido se pronuncia el art. 220 del Código Federal de Procedimientos Civiles que en su parte conducente señala que las resoluciones judiciales tendrán el carácter de decretos, autos y sentencias; y que los primeros se refieren a simples determinaciones de trámite.

Por último, los decretos administrativos encuentran su fundamento en el art. 71 constitucional, en cuanto a que se refiere a la iniciativa de leyes o decretos y en el art. 92 constitucional que habla de decretos en relación con el refrendo ministerial.

El fundamento real de este tipo de decretos se encuentra consignado en el art. 89, fracción I de la Constitución, que se refiere a la facultad del Ejecu-

tivo para proveer en la esfera adminis  
trativa la exacta observancia de las -  
 leyes, así como el art. 92 constitucio  
nal que señala que todos los reglamen-  
 tos, decretos y órdenes del Presidente  
 deberán estar firmados por el Secreta-  
rio de Estado o Jefe de Departamento -  
Administrativo a que el asunto corres-  
 ponda.

"Expresión jurídica de la voluntad del  
 Órgano ejecutivo, que dicta resolucio-  
 nes en el ejercicio de sus funciones,  
 sobre una especie particular de los ne  
gocios públicos". (24)

El decreto del 2 de enero de 1980 enca-  
 ja en esta última clase, en virtud de  
 haber sido emitido por el Presidente -  
 de la República.

A este respecto consideramos que si la  
 intención del Ejecutivo consistía en -  
 que se derogara la Ley sobre Estaciona  
mientos y se publicara una nueva, no -

24. Diccionario Jurídico Mexicano. México. UNAM. -  
 Instituto de Investigaciones Jurídicas. Pág.36

debió manifestar dicha intención a través de la publicación de un decreto, - sino que debió presentar una iniciativa de ley, que como señalamos en páginas anteriores es una facultad que tiene el Ejecutivo dentro del procedimiento legislativo en virtud del principio de colaboración de poderes que rige en nuestro sistema jurídico y cuyo fundamento se encuentra en el art. 71 constitucional.

De esta manera en esa iniciativa de Ley, se presentaría al Congreso el proyecto de una nueva ley que regulara la materia de estacionamientos en el Distrito Federal, que además de ser el medio jurídico indicado para derogar la ley anterior, presentaría múltiples ventajas en el sentido de que en dicho proyecto se contendrían todas las reformas y adiciones que se pretendiera realizar en materia de estacionamientos en el Distrito Federal, obteniéndose

se una sistematización y unificación de dicha legislación, que como hemos comentado, se encuentra dispersa y en muchas ocasiones resulta obsoleta.

Las consideraciones anteriores son - - aplicables a la parte final del decreto que señala que las disposiciones relativas al Impuesto Sustitutivo de Estacionamientos contenidas en la Ley sobre Estacionamiento de Vehículos en el Distrito Federal, serían las únicas - que quedarían vigentes.

En nuestra opinión y como lo señalamos en líneas anteriores, hubiera sido suficiente con incluir en la nueva Ley - que se publicara, el capítulo respectivo a dicho Impuesto, lo cual resulta - ser lo indicado dentro de una correcta técnica legislativa.

Ahora bien, si a raíz de la expedición de este decreto, se hubiera publicado una nueva ley en materia de estacionamientos, esta deficiencia jurídica no

habría trascendido dentro de la órbita de la legislación de estacionamientos en el Distrito Federal. Sin embargo, - el ordenamiento que se publicó fue el Reglamento de Estacionamiento de Vehículos en el Distrito Federal, lo cual complicó, jurídicamente hablando este problema.

IV.3 Reglamento de Estacionamiento para Vehículos en el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de junio de 1980.

a) Fundamento del Reglamento

En nuestro país no existe una teoría sobre el Reglamento, lo que ha propiciado que además - de que existan un sin número de errores en la formulación de este instrumento, no exista un procedimiento uniforme para su elaboración, - explicitado legislativamente y acorde con el órgano que lo emite y con sus funciones.

Esta facultad reglamentaria está contemplada en el art. 89, fracción I de la Constitución, que en su parte conducente, señala que "Las facultades y obligaciones del Presidente, - son las siguientes:...I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia", de la que se desprende que dicha facultad, es exclusiva de las ramas ejecutivas de los niveles del Gobierno Federal y Estatal; y aún cuando en el texto constitucional no se confiera expresamente la facultad reglamentaria al titular del Poder Ejecutivo, una interpretación histórico-constitucional nos demuestra que las constituciones anteriores a la de 1857, habían consignado expresamente que el ejecutivo tenfa la facultad de dictar reglamentos, la Constitución de 1857, no lo hizo, consignando en su lugar la expresión que transcribimos en líneas anteriores. El Constituyente de 1916-17 siguió en este aspecto a la de 1857. No obstante lo anterior, en la frase "provc-

yendo en la esfera administrativa a su exacta observancia", se encuentra la facultad reglamentaria, en virtud de que como señala Gabino Fraga, en esta frase se encuentran consignadas tres facultades del Ejecutivo, la de promulgar, la de ejecutar y la de proveer.

La primera de ellas la hemos explicado en páginas anteriores y consiste en la solemnidad que el Ejecutivo otorga a las leyes emanadas del Congreso; la segunda, consiste en la realización de los actos materiales y jurídicos que dichas disposiciones implican y por último la facultad de proveer, que consiste en la realización de los actos necesarios para llevar a cabo la ejecución que no son la ejecución misma porque ésta última queda comprendida en el segundo concepto de la fracción.

"A pesar de haberse suprimido en el texto que se acaba de transcribir (art. 89, fracción I constitucional), la expresión clara y terminante que contienen las Constituciones anteriores, se ha estimado que el Ejecutivo,

bajo la vigencia de las de 1857 y 1917, continúa con la facultad reglamentaria, pues no se encuentra ninguna razón en los antecedentes históricos de ellas que pueda indicar - que la intención del Constituyente haya sido diversa de la de los legisladores precedentes). (25)

b) Naturaleza Jurídica del Reglamento. Sus diferencias con la Ley.

Esta facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo, es un acto materialmente legislativo y formalmente administrativo, lo que configura una excepción al principio de la división de poderes.

Es materialmente legislativo porque participa de las mismas características sustanciales de la ley, es decir, es una norma general, abstracta y obligatoria.

Es general porque se aplica a todos los sujetos que se encuentren dentro de la hipótesis normativa, obligatoria porque se impone al sujeto al que se le aplica una sanción si no

la cumple y abstracta debido a que es impersonal.

No obstante lo anterior, el reglamento se diferencia de la ley por dos razones:

- Por el órgano del que emana. De esta forma la ley emana del Congreso de la Unión y el reglamento del Poder Ejecutivo.
- Por la distinta jerarquía que guardan dentro de nuestro sistema jurídico, en el que el reglamento está subordinado a la ley, - es decir, el reglamento frente a la ley se presenta como una norma secundaria, subalterna, inferior y complementaria de la ley.

La segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sustentado la siguiente jurisprudencia, en relación a la diferencia que existe entre una ley y un reglamento:

REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA EXPEDIRLOS.

SU NATURALEZA. El artículo 89 fracción I. de nuestra Carta Magna, confiere al Presidente de la República tres facultades:

- a) La de promulgar las leyes que expida el - Congreso de la Unión.
- b) La de ejecutar dichas leyes, y
- c) La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea la facultad reglamentaria.

Esta última facultad es la que determina que el ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto - la ejecución de la Ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión. El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la Ley, aunque sólo en cuanto ambos - ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta. Dos características, se paran la ley del reglamento en sentido estricto

to; este último, emana del ejecutivo a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley. Pero aún en lo que aparece común en los dos ordenamientos, que es su carácter general y abstracto, sepáranse por la finalidad que en el área del reglamento se imprime a dicha característica, ya que el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos.

(Séptima Epoca, Tercera Parte, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975, tercera parte, segunda sala, tésis 512 P.846)

Debido a lo anterior, el Reglamento de Estacionamiento para Vehículos en el Distrito Federal, debió estar fundado en alguna ley; que en este caso vendría a ser la Ley sobre Estacionamiento de Vehículos en el Distrito Federal. Sin embargo, sus disposiciones contradicen en muchas ocasiones a las de la ley, a la

que reforman y adiciona, lo cual quebranta el principio de la autoridad formal de la ley, - explicado en páginas anteriores, en virtud del cual una ley sólo puede ser interpretada, modificada o derogada por otra de su misma naturaleza, por lo que el reglamento autónomo, que son aquéllos que pueden ser expedidos por el Ejecutivo para reglamentar preceptos constitucionales y que requieren de una autorización constitucional expresa, como es el caso de:

- La determinación de ilícitos e infracciones en el orden gubernativo y de policía (art. 21 constitucional).
- La extracción y utilización de las aguas del subsuelo cuando lo considere de interés público (art. 27, párrafo quinto de la Constitución).
- La circulación en el interior de la República de toda clase de efectos (art. 131 constitucional).

La expedición del Reglamento de Estacionamientos en el Distrito Federal, no encaja en ninguno de los casos expuestos anteriormente, por lo que su expedición debe calificarse de inconstitucional.

c) Límites del Reglamento

1. Un reglamento no puede derogar, abrogar o suspender una ley, de conformidad con el principio de la autoridad formal de la ley, lo cual en este caso se pretendió realizar.
2. El reglamento no puede afectar el contenido de la ley, contradiciéndola o dejándola sin efectos, lo cual sucede con el Reglamento de Estacionamientos en relación con la Ley sobre Estacionamientos.
3. El reglamento no puede limitar facultades ni posibilidades de actuación contenidas

en ley, lo que sucede en este caso concreto.

4. El reglamento no puede contener mandatos normativos nuevos, autónomos e independientes, del contenido de la ley, las disposiciones del Reglamento de Estacionamiento contradicen las disposiciones de la Ley sobre Estacionamientos.

A consecuencia de lo anterior, se puede afirmar que los vicios de ilegalidad en la expedición del Reglamento de Estacionamiento para Vehículos en el Distrito Federal, son los siguientes:

1. Este reglamento se presenta como un reglamento autónomo, lo cual no es admisible en nuestro sistema jurídico, en virtud de que la regulación de la prestación del servicio público de estacionamientos, así como el aspecto técnico constructivo de los mismos son materia de una ley administrativa.

2. Si consideramos que la Ley sobre Estacionamiento de Vehículos continúa vigente, la expedición de este reglamento obedecería a la necesidad de reglamentar esta Ley. Sin embargo, como hemos apuntado, sus disposiciones son contradictorias y diferentes a las de la ley, debido a lo cual la expedición de este reglamento se califica de inconstitucional, ya que la función de todo reglamento consiste en desarrollar la ley, completarla, precisarla, aclararla, detallarla y explicitarla más no contradecirla.
  
3. Por otro lado, si consideramos que la expedición de este reglamento obedece a la idea de reglamentar alguna ley que no fuera la que se pretendía derogar, no dejaría de ser un absurdo, en virtud de que la ley que tendría mayor semejanza con la materia de estacionamiento sería la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la cual no contiene en su capitulo ninguna disposición relativa a esta materia.

4. Por último, cabe hacer mención a las disposiciones relativas al Impuesto Sustitutivo de Estacionamientos, las cuales según el Decreto del 2 de enero de 1980, conservaron su vigencia.

En una correcta técnica legislativa, bastaría con incluir dichas disposiciones en el nuevo ordenamiento, lo cual no sucedió en este caso, ya que aún cuando el Reglamento de Estacionamientos no era el instrumento jurídico adecuado, dicho ordenamiento no incluyó en su articulado las disposiciones relativa al Impuesto Sustitutivo, por lo que la aplicación de dichas disposiciones, se funda en la Ley sobre Estacionamiento de Vehículos, lo cual representa que aún cuando no se cuestiona la vigencia de dicho ordenamiento, como se señaló en páginas anteriores, la reforma que se pretendió llevar a cabo finalmente no se realizó, - en virtud de que a la fecha se continúa aplicando la Ley sobre Estacionamiento de Vehículos en lo que se refiere a este impuesto y -

por otro lado el Reglamento de Estacionamiento para Vehículos en el Distrito Federal, es inconstitucional por las razones expuestas en líneas anteriores.

Del estudio de la legislación fundamental en materia de estacionamientos en el Distrito Federal, se desprende la inconstitucionalidad de la misma, en virtud de que, por un lado, - su elaboración no se hizo en base a la jerarquía normativa que existe en nuestro sistema jurídico y por otro lado, debido a que no se tuvieron presentes en su elaboración las reglas fundamentales de la técnica legislativa, lo cual ha provocado una incongruencia entre las resoluciones concretas que se han dictado y - las disposiciones abstractas que les han servido de fundamento, lo que ha facilitado que en muchas ocasiones se comenten injusticias - y además una inseguridad jurídica en el gobierno, al no tener la certeza de qué interpretación se le dará a las normas en materia de estacionamientos, debido a la falta de clari-

dad, vaguedad e incoherencia de que adolecen las mismas.

Debido a lo anterior, en el siguiente apartado realizaremos un estudio sobre la técnica legislativa, con objeto de estar en posibilidades de proponer las reformas legislativas que a nuestro juicio sean necesarias para subsanar este problema del que adolece la legislación de estacionamientos en el Distrito Federal.

Con objeto de reforzar la idea anterior consideramos oportuno transcribir el criterio que ha sustentado el Tribunal Colegiado de Circuito, en relación al Reglamento de Tránsito del Distrito Federal que es un ordenamiento que se encuentra en una situación jurídica similar a la del Reglamento de Estacionamientos:

TRANSITO. REGLAMENTO DE, DEL DISTRITO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDAD. Conforme al artículo 74, fracción VI de la Constitución Federal, es el Congreso de la Unión el que tiene

facultades para legislar en todo lo relacionado al Distrito Federal, lo que lo constituye simultáneamente en Congreso Local de ese Distrito.

Y esas facultades legislativas no podrían delegarse al Presidente de la República ni al Departamento del Distrito Federal, porque esa delegación rompería la división de poderes establecida en el artículo 49 constitucional, fuera de los casos de excepción ahí previstos. Por otra parte, el Presidente de la República tiene la facultad que la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte ubica en la fracción I del artículo 89 constitucional (tesis No. 512, visible en la página 846 de la Tercera Parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación publicado en 1975), de expedir reglamentos. Y esta facultad, conforme a esa jurisprudencia, se limita a la expedición de disposiciones generales y abstractas que tengan por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas

en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso y esas disposiciones son normas subalternas que tienen su medida y justificación en la ley. De lo anterior se desprende que el reglamento puede ampliar, concretar, desarrollar, las instituciones creadas por la ley, pero no puede añadir nuevas instituciones legales, ni puede ampliar o adicionar el contenido substancial de la propia ley que reglamenta. Se desprende también que un reglamento que no lo sea de ley alguna, sino que venga a crear el contenido normativo de la reglamentación, vendría en rigor a ser una ley, aunque se le dé el nombre de reglamento. Y eso sería un exceso del uso de la facultad reglamentaria y si la ley secundaria lo autoriza, una violación indebida al principio de separación de poderes, así como una delegación indebida hecha por el Poder Legislativo, de sus facultades constitucionales exclusivas. Por último, es cierto que la tradición legal de nuestro país ha admitido que existan ciertos reglamentos autónomos en

materia de policía y buen gobierno, cuya fundamentación constitucional se ve en los artículos 10 y 21 constitucionales. Se hace pues, necesario distinguir cuál es la materia o el alcance de estos reglamentos autónomos, para diferenciarlos de los que no pueden expedirse sin ley a reglamentar, porque implicarían el uso de facultades legislativa.

Al respecto este Tribunal considera que cuando el contenido de la reglamentación puede - afectar en forma sustancial derechos constitucionalmente protegidos de los gobernados, como lo son, por ejemplo: la libertad de trabajo o de comercio (artículo 5o.), o su vida, - libertad, propiedades, posesiones, derecho, - familia, domicilio (artículos 14 y 16), etc., esas cuestiones no pueden ser materia de afectación por un reglamento autónomo del Presidente de la República, pues éste estaría ejerciendo facultades legislativas y reuniendo - dos Poderes en uno.

En cambio la materia del reglamento si puede dar lugar a un mero reglamento autónomo de -

buen gobierno, cuando no regula ni afecta en forma sustancial los derechos antes señalados sino que se limita a dar disposiciones sobre cuestiones secundarias que no los viene a - - coartar.

Cuando las autoridades administrativas condicionan una actividad lícita a ciertos requisitos, ello puede ser materia de reglamento de buen gobierno, cuando el requisito impuesto - es meramente de control sin que venga a estorbar ni a impedir o afectar un derecho básico de los gobernados. En estos casos, la reglamentación se suele referir a cuestiones más o menos triviales, que requieren cierta agilidad administrativa en su control y que no podría ejercer razonablemente el Poder Legislativo. Pero cuando el requisito o la condición exigidos dejan al arbitrio o a la discreción de la autoridad administrativa el que el gobernado pueda dedicarse o no a una actividad lícita, de manera que su negativa razonada menoscabe el derecho del gobernado, o lo afecte en sus derechos protegidos, esto ya no puede ser

materia de reglamentos autónomos del Presidente de la República, sino que tendrá que ser materia de una ley del Congreso, la que sí podrá ser reglamentada por el Presidente, sin rebasar los límites ni sus cargas. Resumiendo, cuando el control es meramente automático y la actividad lícita, necesariamente se autoriza una vez satisfechos los requisitos de control razonablemente exigidos por la finalidad lícita que persiguen las autoridades, requisitos que no deben entorpecer ni menoscabar el uso del derecho, esto puede ser materia de reglamento de buen gobierno. Pero cuando la discreción o el uso razonado del arbitrio de la autoridad puede venir a menoscabar o restringir en cualquier forma, un derecho fundamental de los gobernados, porque la decisión de esa autoridad pueda ser denegatoria y con esos efectos, en tales casos ya se requiere que el acto esté fundado en una ley emanada del Congreso, o en un reglamento derivado de esa ley y dentro de sus límites ...Es decir, si el Reglamento hace depender del arbitrio razonado

o de la discreción de la autoridad el otorgar los permisos, resulta inconstitucional, por tratarse de materia de una ley formal, o de un reglamento de esa ley, ceñido a ella... Y aunque los requisitos exigidos puedan ser razonables, es de verse que sólo una ley del Congreso podría imponerlos, como limitaciones al derecho constitucional consagrado en el artículo 5o.

(Séptima Época. Vols. 97-102, sexta parte, -- p.272, primer circuito, primero administrativo, Amparo en revisión 47/77, Santiago Sergio Medina Venegas, 15 de marzo de 1977, unanimidad de votos).

#### V. TECNICA LEGISLATIVA

Técnica Legislativa es la adecuada observancia del conjunto de reglas y métodos a la formulación del derecho, así como el conjunto de principios que determinan el contenido de diversas normas jurídicas, encaminados a la consecución de un objetivo propio de derecho.

Cuando hablamos de técnica legislativa no nos referimos a la técnica jurídica, ya que ésta consiste en la solución de los problemas que surgen con motivo de la aplicación del derecho a un caso concreto.

Si existe una buena técnica legislativa será más fácil que los objetivos que se persiguen al formular una disposición jurídica sean concretados en la realidad social, haciendo menor uso de la técnica jurídica.

No obstante lo anterior, los problemas de interpretación, así como de las lagunas de la ley no pueden ser eliminados de manera absoluta, ya que la generalidad, abstracción e impersonalidad de la norma jurídica, hace indispensable la interpretación de la misma para aplicarla al caso concreto.

Por otra parte, la imposibilidad de que el legislador conozca todas las situaciones que surgen en la realidad social, hace propicia la aparición de lagunas en la ley. Sin embargo, estos problemas se contrarrestan a un mínimo, cuando se hace uso debido de la técnica legislativa.

Al utilizar la técnica legislativa, se deben tener presentes los siguientes conceptos:

Técnica.- "Conjunto de medios e instrumentos que sirven para realizar determinada actividad y generalmente ella es complementaria pragmática de los principios científicos ... " (26)

De esta definición se desprende que la técnica legislativa es el conjunto de medios e instrumentos que en forma adecuada, sirven para crear, aplicar e interpretar el Derecho.

Método.- Es el conjunto de instrumentos o medios encaminados a un fin, así como la apreciación sistemática con que se cuenta para el estudio de un objeto de conocimiento.

Existen diversos tipos de método, según Rafael Bielsa:

- Método Inductivo.- Sirve para establecer los principios, mediante la investigación y el examen del sistema constitucional, el sentido de las leyes y las tendencias jurisprudenciales y doctrinales.

- Método Deductivo.- Se aplica al llevar los principios generales a casos concretos.
- Método Experimental.- Se aplica a posteriori y permite conocer los antecedentes, resultados y consecuencias, comparar, asemejar e identificar.

El Método Jurídico comprende dos partes: el análisis y la construcción. El primero se refiere al aspecto filosófico, mientras que el segundo se refiere a la técnica.

"... la verdadera aproximación a la realidad será aquella que, en forma reflexiva y con función lógica, estudie metódicamente el concepto en sí mismo, para perfilar tanto sus datos objetivos, como los que dieron origen a su formación, compararlos con otros, hacer su análisis doctrinal y apreciarlo desde el punto de vista especulativo, tanto en el aspecto ideal, como en el funcionamiento en la realidad". (27)

Sistematización.- "... es el ordenamiento de los elementos que forman parte de un todo, en forma

lógica y ordenada, para establecer su estudio a partir de los conceptos más generales o sencillos, a los más concretos, conservando la unidad de estudio de origen". (28)

La reunión de estos elementos en la elaboración de una norma jurídica, facilita al legislador o a la persona competente para elaborarla, la obtención de los objetivos que motivaron su formulación.

Un aspecto muy importante en la elaboración del Derecho, es el de la redacción en virtud de que de ella depende la correcta interpretación de la norma jurídica.

La redacción debe ser sencilla y debe reflejar la intención del legislador, para lo cual es necesario determinar qué se quiere decir y conocer el problema central con sus posibles derivaciones.

En la redacción del Derecho, el legislador utiliza el lenguaje natural, lo cual en muchas oca

siones origina la falta de coincidencia entre la idea que se quiere expresar y lo que realmente se manifiesta.

Esto se debe por un lado, a la riqueza de dicho lenguaje y por otro lado a las limitaciones del mismo.

La riqueza del lenguaje natural estriba en la multitud de formas que existen en la construcción de una misma idea, debido a la diversidad de reglas de sintaxis, así como a la gran cantidad de términos, sinónimos o análogos.

Lo anterior ha sido aprovechado por el legislador sin que en muchos casos se tome en cuenta la diversidad de significados que en muchas ocasiones se pueden producir por los contados casos de sinonimia perfecta, lo cual hace necesaria una interpretación de la norma jurídica para esclarecer su significado.

A este respecto muchos autores son de la opinión de que el legislador explique en el ordenamiento jurídico las reglas que utilizó al redactar la norma jurídica.

En cuanto a las limitaciones del lenguaje natu--

ral, éstas se deben ya sea a la vaguedad de las palabras o términos, o bien a la multitud de significados (polisemas) que éstas puedan tener. En este orden de ideas cabe señalar que diversas palabras polisémicas además del significado que les asigna el lenguaje natural ordinario, tienen una connotación y contenido diferente en el campo jurídico.

La solución a este problema consiste en explicitar en las normas jurídicas el significado que se le dará a cada uno de los términos.

Otro problema que puede surgir en la redacción de las normas jurídicas, es el de la diversidad de usos que se le puede dar al lenguaje, tales como el simbólico, el emotivo, descriptivo, dinámico y muchos otros más.

Ahora bien, en la formulación del Derecho, no se requiere únicamente una buena redacción, sino esencialmente un conocimiento socio-jurídico que en muchas ocasiones es encomendado a órganos especializados, que ofrezca solución al problema que se plantea.

Debido a lo anterior, muchos autores son de la

opinión de que la elaboración de las normas jurídicas, se realice por especialistas en Derecho y por personas conocedoras de la realidad social - sobre la que dichas normas van a regir.

A este respecto consideramos oportuno señalar - que Javier Hervada, opina en relación a la intervención del jurista en la elaboración de las leyes.

En primer término el autor hace una distinción - entre el arte de las leyes y el arte del jurista señalando que el primero de ellos, se refiere a un saber hacer leyes, mientras que el segundo se refiere al arte de interpretar las leyes, cuando éstas son aplicadas.

De esta manera, el arte de las leyes corresponde al arte de la política y es una función del gobernante en la cual el jurista desempeña un papel importante en la redacción de las leyes, es decir, desempeña un papel auxiliar. Sin embargo, la función propia del jurista será la relativa a la técnica jurídica, es decir, la aplicación del derecho a un caso concreto.

" ... la función del jurista se desarrolla una -

vez establecidas las leyes. El jurista interpreta las leyes para su correcta aplicación". (29)

En virtud de lo anterior, podemos afirmar que en el desempeño de la técnica legislativa, además - de la intervención del jurista, deben intervenir personas especializadas en la materia que se pretende regular, con el objeto de que proporcionen las bases subyacentes bajo las cuales descansará la regulación.

Este trabajo de equipo deberá realizarse en forma ordenada, sistematizada tomando en cuenta las siguientes observaciones:

1. Determinar la materia objeto de regulación, - elaborando una división lógica y sistematizada del material objeto de regulación. Posteriormente se deberá formar la comisión encargada propiamente de la preparación, evaluación y formulación de los diversos proyectos, integrada por juristas, profesionistas y técnicos en el área que se pretende regular, así como con miembros de las dependencias adminis

29. Hervada, Javier. Introducción Crítica al Derecho Natural, Ediciones Universidad de Navarra, S.A., Pamplona 1931, Pág. 132

trativas involucradas en la aplicación de las disposiciones resultantes.

Una vez integrada esta comisión, se deberán definir las pautas a seguir en aquéllos casos en que el ordenamiento que se pretenda elaborar contradiga las disposiciones de un ordenamiento vigente.

2. Recopilación, sistematización y análisis de la información relevante.

Es de suma importancia que para formular un proyecto se tenga conocimiento de la problemática que encierra su aplicación, ya que de esta manera se obtendrá un conocimiento más profundo de la materia que se pretende regular. Para ello es conveniente adoptar las siguientes medidas:

- a) Recopilación de toda la información relevante que deberá incluir antecedentes legislativos como podría ser: exposición de motivos, debates parlamentarios; documentos constitucionales, legales y reglamenta

rios; las decisiones e interpretaciones judiciales relacionados con la materia que se pretende regular. También es recomendable incluir las experiencias de derecho comparado, los antecedentes históricos en nuestro país y en otros sistemas jurídicos. De la misma manera deberá incluirse material bibliográfico y hemerográfico sobre el tema, y de suma importancia, la experiencia personal, para lo cual es necesario realizar encuestas y entrevistas con profesionistas y especialistas en la materia, así como con las personas encargadas de aplicar la ley; representantes del sector privado interesados en el ramo respectivo.

b) Sistematización y análisis del material respectivo.

Una vez obtenida toda la información sobre el tema, es necesario que la misma se ordene y clasifique a fin de que su consulta sea más rápida.

3. Líneamientos técnicos y operativos para la -  
elaboración de las normas jurídicas.

Una vez determinado el alcance de la norma, -  
así como toda la información sobre la materia  
debidamente sistematizada, se podrá proceder  
propriadamente a la preparación y formulación -  
del proyecto de la norma jurídica.

Para ello es necesario que:

a) Se identifiquen las materias que con res--  
pecto al área específica que se pretenda -  
legislar sea necesario legislar.

Esta medida es muy importante, ya que se -  
puede caer en extremos sumamente peligro--  
sos, ya sea el exceso de legislación que -  
denota una propensión disciplinaria a veces  
injusta y arbitraria, o bien, en una legis-  
lación detallista, minuciosa y demasiado -  
preventiva, que puede complicar y bloquear  
la actividad normal de la Administración.

En virtud de lo anterior, es recomendable  
que en primer término se seleccione qué me-  
dida administrativa instrumentar, es decir

si el instrumento jurídico idóneo es una ley, un reglamento, un decreto, una circular, etc.

Una vez definido el instrumento, se debe determinar la materia o institución que se pretende legislar.

Es importante también, que la comisión encargada de elaborar el proyecto se abstenga de pronunciar ideas teóricas sobre simples cuestiones doctrinales y que, en cambio se avoque a formular normas que esencialmente contengan efectos prácticos, ya que la finalidad del Derecho es la de guiar la conducta humana.

Es importante resaltar que dependiendo del instrumento jurídico que se adopte para la regulación de la materia correspondiente, será la complejidad de su elaboración, como es el caso, por ejemplo de la técnica utilizada en la elaboración de una ley, a la técnica utilizada en la elaboración de un decreto.

- b) Recopilación y revisión de todas las disposiciones legislativas anteriores, relacionadas con el área específica que se pretende legislar y que se puedan considerar compatibles con la legislación vigente y que como resultado de su evaluación puedan incluirse en el proyecto legislativo.
  
- c) Identificación de todos los problemas técnicos involucrados en la reglamentación requerida.
  
- d) Formulación de posibles soluciones legislativas, como alternativas para los problemas planteados.
  
- e) Evaluación de la idoneidad de las diversas soluciones reglamentarias.
  
- f) Selección de la solución al problema planteado, considerando:
  - La constitucionalidad y legalidad de la misma.

- Los efectos prácticos que puedan obtenerse en la aplicación de la misma a la realidad social, a fin de determinar si se trata de la solución idónea.

Miguel Acosta Romero, señala que en la elaboración del Derecho deben adoptarse las siguientes medidas:

- Un método y un sistema a fin de obtener un orden lógico en la exposición de los temas.
- Un estudio profundo de los temas.
- Señalar las características propias de cada institución.
- Determinar un lenguaje especializado y propio, que en lo posible evite errores y confusiones.

Estos lineamientos deberán ser adoptados en la elaboración de todo instrumento jurídico, cada uno de los cuales, dependiendo de su naturaleza, exigirán un mayor o menor grado de complejidad en su elaboración.

## CAPITULO TERCERO

## EL SERVICIO PUBLICO DE ESTACIONAMIENTOS

I. INTRODUCCION:

La recepción guarda y devolución de vehículos en el Distrito Federal, fué declarada por primera vez como servicio público en el Acuerdo - publicado en el Diario Oficial de la Federa- - ción el 9 de abril de 1980; en el cual se re- - serva la prestación de este servicio público - al Departamento del Distrito Federal, permi- - tiendo a los particulares la prestación del - mismo, siempre y cuando reunieran los requis- - tos necesarios para la adquisición de la licen- - cia correspondiente, así como los relativos a la operación y construcción del estacionamien- - to.

Este Acuerdo, fué superado por el Reglamento de Construcciones del Distrito Federal de 1976, en el aspecto técnico - constructivo y por la Ley -

Sobre Estacionamiento de Vehículos en el Distrito Federal de 1973, por el Reglamento de Estacionamiento para Vehículos en el Distrito Federal de 1980, en lo relativo a la regulación del servicio público de estacionamientos.

En la Ley sobre Estacionamiento de Vehículos en el Distrito Federal, se declaraba servicio público la recepción, guarda y devolución de vehículos y se consideraba que el mismo era auxiliar del servicio público de tránsito.

Debido a lo anterior, los particulares, las dependencias del gobierno federal, los organismos públicos descentralizados y las empresas de participación estatal, interesadas en prestar este servicio público, no estaban obligadas a cumplir con los requisitos para la obtención de la concesión, ya que sólo se requería de la obtención de un permiso de funcionamiento que otorgaba el Departamento del Distrito Federal.

Los requisitos para la obtención de este permiso de funcionamiento consistían en el otorgamiento

de una garantía suficiente a juicio del Departamento del Distrito Federal y que consistía en el depósito en efectivo o fianza de compañía autorizada, la cual permanecía vigente el tiempo que lo estuviera el permiso.

Estos permisos se otorgaban por un término de cinco años, al término del cual se podía prorrogar por periodos iguales de tiempo a solicitud del interesado.

Los requisitos y condiciones a que debía sujetarse la prestación de este servicio público, se establecían en el documento en el que se otorgaba el permiso de funcionamiento y simultáneamente a esta entrega, el Departamento del Distrito Federal señalaba al permisionario las tarifas a las que debía sujetarse la prestación de este servicio.

El 23 de junio de 1980, se publicó el Reglamento de Estacionamiento para Vehículos en el Distrito Federal, vigente a la fecha y que declara como servicio público la recepción, guarda y devolución de vehículos a cargo del Departamento del -

Distrito Federal, señalándose para tal efecto, que dicho servicio puede ser prestado por las personas físicas o morales, éstas últimas, públicas o privadas, previa obtención de la licencia de funcionamiento.

Cabe destacar que la materia objeto de regulación de este ordenamiento, versa únicamente sobre el servicio público de estacionamientos, es decir, se refiere a los estacionamientos públicos; a diferencia del ordenamiento anterior que además de regular el servicio público de estacionamientos, incluía disposiciones relativas a la construcción y operación de estacionamientos en casas, edificios, edificaciones especiales - destinadas a centros de reunión, condominios y unidades habitacionales, es decir, este ordenamiento también comprendía dentro de su articulado disposiciones relativas a los estacionamientos privados a los cuales corresponde un tratamiento jurídico diferente.

Debido a lo anterior, la regulación del servicio público de estacionamientos es más detalla

da y abarca aspectos que la legislación anterior no contemplaba en lo relativo al régimen jurídico del servicio público, ya que los requisitos de operación de los estacionamientos son prácticamente los mismos que los señalados en la legislación anterior.

Estas variaciones consisten fundamentalmente en que:

- a) No es necesario otorgar una garantía para obtener la licencia de funcionamiento, sino que una vez autorizada la expedición de la misma, se deben pagar los derechos que especifica la Ley de Hacienda del Distrito Federal.
- b) En cuanto a la fijación de tarifas para el cobro de la prestación del servicio público de estacionamientos, se crea la Comisión Consultiva de Tarifas, la cual envía anualmente al Jefe del Departamento del Distrito Federal, para su aprobación y publicación, las tarifas para los distintos tipos de estacionamiento.

De lo anterior se desprende que los dos últimos ordenamientos que han regulado la prestación del servicio público de estacionamientos, han incurrido en el error de considerar que el acto administrativo por el que se faculta al particular para prestar este servicio público es, en el primer caso un permiso y en el segundo, una licencia, ya que en realidad se trata de una concesión administrativa, en virtud de que ésta, es el acto administrativo por el cual se concede al particular el manejo y explotación de un servicio público, el cual constituye una parte de la actividad del Estado.

## II. DIFERENCIA ENTRE LAS LICENCIAS, PERMISOS Y AUTORIZACIONES, Y LA CONCESION.

La doctrina y la práctica administrativa en nuestro país, confunden con frecuencia el significado de estos tres términos con el de la concesión ya que en muchas ocasiones, se llama permiso a lo que la doctrina considera una verdadera conce

sión, o bien se llama permiso o concesiones in--  
distintamente a actos que tienen el mismo conte-  
nido y los mismos efectos jurídicos.

Miguel Acosta Romero, señala que la diferencia -  
gramatical entre la licencia, permiso y autoriza-  
ción, consiste en que la primera es la facultad  
que otorga el Poder Público para hacer algo; la  
segunda, consiste en el consentimiento que otor-  
ga quien tiene potestad, también para hacer algo ..  
y finalmente la autorización es el acto por medio  
del cual se confiere a una persona el derecho pa-  
realizar una conducta; agregando que, aún cuando  
estos conceptos son sinónimos en el fondo, varían  
en cuestiones específicas o de grado.

Desde el punto de vista jurídico, el autor seña-  
la que dichos conceptos pueden tener los siguien-  
tes contenidos:

1. El permiso, la licencia o la autorización, es  
el acto administrativo por medio del cual un  
órgano de la Administración o un particular -

otorga la facultad o el derecho para realizar una conducta o bien para hacer algo.

2. Se les puede contemplar como el documento formal por escrito donde se contiene el acto administrativo.
3. Por último, el permiso o la licencia pueden entenderse en la relación laboral como el acto por el cual el superior jerárquico permite a sus inferiores, ausentarse de las labores por determinado tiempo, con o sin goce de sueldo.

Por otro lado, el autor distingue dentro de los actos administrativos, el acto de aprobación, el cual consiste en el visto bueno de la Administración Pública, o bien en el consentimiento de la misma respecto a ciertos procedimientos o actos de los particulares.

En el régimen jurídico de las licencias, permisos y autorizaciones, se reconoce al particular

un derecho preexistente, cuyo ejercicio está sujeto a ciertas modalidades o limitaciones señaladas en el régimen jurídico correspondiente, en razón de salubridad, orden público, urbanismo y algunos autores señalan también la estética urbana.

Estas limitaciones o modalidades las impone el Estado en ejercicio de sus facultades de policía en opinión de Gabino Fraga, entendiendo éstas como "... la atribución del Estado que lo faculta para afectar los derechos de los particulares, a fin de asegurar principalmente la tranquilidad, la seguridad y la salubridad públicas, sin las cuales no es posible la vida en común". (1)

Esta facultad de policía, afirma Fraga, genera obligaciones públicas de carácter negativo, es decir, obligaciones de abstenerse de actos que limiten o tiendan a limitar las libertades individuales, a fin de coordinarlas entre sí y de esta manera, facilitar la vida en sociedad.

1. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 22a. ed. Ed. Porrúa, S.A., México, 1982. Pág. 238

En virtud de que el poder de policía tiene como finalidad lograr el bienestar y orden público, su acción se enfocará a diversos intereses que, dependiendo del desarrollo social del Estado, - de que se trate, serán más amplios o más restringidos.

De esta manera, podemos afirmar que en casi todos los Estados los intereses de seguridad, orden y salubridad están amparados por las legislaciones de policía, mientras que sólo en algunos de ellos el poder de policía se ha extendido a la protección de intereses distintos a los mencionados, mismos que requieren ser conciliados con los intereses individuales.

Ahora bien, los medios que utiliza el Estado para satisfacer estos intereses es en primer término, la restricción a las libertades individuales a través de su regulación, imponiendo obligaciones positivas a cargo de los particulares como podrían ser la de dar publicidad a ciertos actos, dar aviso de que se va a emprender determinada actividad, de suministrar información,

la de ostentar marcas, números o signos que permitan la vigilancia del cumplimiento de los requisitos legales y en general todos los medios de inspección y control.

Esta actividad tiende a restringir la actividad de los particulares y por ello, debe estar fundamentada en las disposiciones constitucionales y legales.

Para el caso que nos ocupa, el artículo 21 constitucional prevé la existencia de reglamentos gubernativos y de policía y al mismo tiempo concede a la Administración Pública la facultad de sancionar las infracciones administrativas.

En base a lo anterior, el Presidente de la República, puede expedir reglamentos autónomos siempre y cuando la materia de los mismos verse sobre asuntos triviales, es decir, que no afecten de alguna manera derechos de los individuos, ya que si así fuera el caso, el reglamento se califica de inconstitucional, en virtud de que estas restricciones únicamente pueden efectuarse por medio de una ley.

De esta manera, encontramos que en el Distrito Federal existen más de quinientos reglamentos - de policía y buen gobierno, tales como: el reglamento de carnicerías, cines, taquerías, pulquerías, ruido, mercados, tránsito de vehículos y claro está, el Reglamento de Estacionamiento para Vehículos en el Distrito Federal que como hemos afirmado, contiene disposiciones que rebasan la materia de los reglamentos a que se refiere el art. 21 constitucional.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el siguiente criterio en relación a los reglamentos de policía y buen gobierno:

**POLICIA. REGLAMENTOS DE. ARTICULO 16, ULTIMO PARRAFO, DE LA CONSTITUCION FEDERAL.** El régimen de policía está constituido por disposiciones de carácter restrictivo que aseguran el orden público y por tanto, comprende el conjunto de facultades que tienen las autoridades administrativas para vigilar la conducta de los particulares, siempre con la finalidad de asegurar el orden social; sin que, por tanto pueda decir

se que el artículo 16 constitucional alude exclusivamente a la "policía" en sentido estricto que se encarga simplemente de mantener la tranquilidad social.

Consecuentemente, si las autoridades administrativas pueden practicar visitas domiciliarias para cerciorarse de que se han cumplido los "reglamentos de policía", debe entenderse que en la -- disposición relativa de la Ley Fundamental se -- alude a reglamento de policía en un sentido lato, comprendiendo por tanto a todas aquéllas disposiciones legales que otorguen facultades a las -- autoridades administrativas para vigilar la conducta de los particulares y cerciorarse de que -- se ajusta a las normas de orden público aplicables, previniendo así la alteración de dicho orden.

(Informe 1982, primera parte, p. 359, Amparo en revisión 7212/79, Nacional de Dulces, S.A. de C.V. 3 de agosto de 1982, mayoría de 18 votos).

De lo anterior se desprende que la licencia, el permiso y las autorizaciones, son medios con los

que cuenta el particular para ejercitar ese derecho preexistente que dichas modalidades obstaculizaban, a través de la licencia, el permiso o la autorización.

Así por ejemplo, en el caso de la licencia de construcción, aún cuando el particular tiene el derecho de propiedad sobre su predio, no podrá construir en él, hasta que cumpla con los requisitos señalados en el Reglamento de Construcciones, obteniendo de esta manera, la licencia de construcción; sin olvidar que el Reglamento de Construcciones, que es un reglamento autónomo, no es el ordenamiento indicado para contener dichas restricciones, ya que las mismas son materia de una Ley.

En cuanto al Reglamento de Estacionamientos, cabe observar en primer término que la licencia que establece como requisito para la prestación del servicio público de estacionamientos a cargo de particulares, no es el acto administrativo que señala la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Fe

deral para la prestación de servicios públicos - en el Distrito Federal a cargo de particulares, lo cual constituye una violación a una norma superior y por lo tanto debe calificarse de inconstitucional; además de que a través de la licencia se está reconociendo en el particular un derecho preexistente sobre la materia objeto de la licencia, lo cual es erróneo, en virtud de que - es un servicio público y por tanto una actividad propia del Estado.

En segundo término cabe observar que aún cuando el servicio de estacionamientos no hubiese sido declarado servicio público, el Reglamento de Estacionamientos no es el ordenamiento adecuado para contener disposiciones que coarten u obstaculicen de alguna manera un derecho de los particulares, en este caso, la libertad de comercio, - por lo tanto, desde este punto de vista, también es calificado de inconstitucional.

Este derecho a dedicarse a cualquier industria, comercio o profesión encuentra su fundamento en

el art. 5o. constitucional, el cual establece en su parte conducente 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 ..."

De este artículo se desprende que el derecho en cuestión sólo puede vedarse o limitarse por determinación judicial, cuando se afecten derechos de tercero; o bien, por resolución gubernativa fundada en una ley y no en un reglamento.

A este respecto, el tribunal colegiado de circuito, ha sustentado el siguiente criterio:

REGLAMENTO PARA ESTACIONAMIENTOS EN EL DISTRITO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDAD DEL. El Artículo 5o. Constitucional Únicamente permite que se limite la libertad de trabajo cuando:

- a) Se ataquen derechos de tercero, hipótesis en la que la limitación debe ser decretada por autoridad judicial y
- b) Cuando se ofenden los derechos de la sociedad, caso en el que corresponde determinarla a una resolución gubernativa en términos de ley: es decir, de una ley expedida por el órgano legislativo. Por tanto, el Reglamento para Estacionamientos en el Distrito Federal, es inconstitucional en la medida en que, sin apoyarse en una ley, establece limitaciones al ejercicio de la garantía individual de trabajo que consagra el artículo 5o. constitucional, puesto que obliga a los particulares a obtener de la autoridad correspondiente licencia previa de funcionamiento de lugares para el estacionamiento de vehículos en el Distrito Federal, en términos del artículo 7o. del Reglamento aludido; a que se cumplan las obligaciones que establece el artículo 15 y que no se realicen los actos que prohíbe el numeral 16 e impone como sanción en caso de incumplimiento de esas disposiciones la clausura del establecimiento.

(Informe 1982 tercera parte, P, 61, primer circuito, segundo administrativo, amparo en revisión 585/82, María Fortes Vda. de Lamas, 4 de noviembre de 1982, mayoría de votos).

### III. EL SERVICIO PUBLICO

El origen de la noción del servicio público se encuentra en Francia, en una interpretación jurisprudencial sobre los límites de competencias de la autoridad administrativa y la autoridad judicial, lo cual respondía a la prohibición absoluta que existía en el siglo XIX, en el sentido de que los tribunales judiciales conocieron de cualquier materia de lo contencioso administrativo.

De la noción surgida de estas sentencias, devinieron una serie de interpretaciones por parte de la doctrina francesa, sin que se lograra una unidad en la noción.

Sin embargo, todas ellas coinciden en señalar los siguientes elementos del Servicio Público.

1. Cumplimiento de una misión de interés general.
2. Bajo la autoridad y control de una colectividad pública.
3. Están sometidos (los servicios públicos) a un régimen de Derecho Público.

A partir del surgimiento de este vocablo en Francia, se realizaron diversos estudios sobre el mismo en diferentes países, principalmente en los de tradición jurídica latina, surgiendo de esta manera diversas definiciones que no pueden ser concordantes entre sí, en virtud de que están sujetas a conceptos de orden político-jurídico o político-económico.

Benjamín Villegas Basavilbaso, jurista argentino, señala que las definiciones de servicio público que han surgido se pueden clasificar de la siguiente manera:

1. Las que lo consideran como toda actividad del Estado cuyo cumplimiento debe estar asegurado, reglado y controlado por los gobernantes.
2. Las que lo consideran como toda actividad de la Administración, sujeta a un procedimiento de Derecho Público.

3. Las que lo consideran como una parte de la actividad del Estado.

Dentro de la primera teoría, se encuentra como principal representante León Duguit, quien considera que el Derecho Público consiste en una corporación de servicios públicos controlados por los gobernantes.

Es el conjunto de reglas que norman dichos servicios.

Esta teoría es muy criticada porque confunde toda la actividad del Estado con los servicios públicos.

En el segundo grupo de definiciones se encuentra como principal exponente, Jeze, quien confunde la noción de servicio público con el procedimiento de prestación del servicio y considera que el servicio público, se da cuando se requiere la satisfacción de una necesidad de interés general, por lo que se aplican normas de Derecho Administrativo inspiradas en el interés público.

Por último, en la tercera categoría de definiciones, Adolfo Posada considera que el servicio público se encuentra dentro de las funciones del Estado que tienen por objeto la satisfacción del interés general.

Marcel Waline, encuentra las siguientes características de los servicios públicos.

1. Supone siempre una obra de interés público a ejecutar.
2. Esa finalidad debe ser perseguida a iniciativa de una persona de Derecho Público.
3. El servicio público supone una empresa que por un lado soporta los riesgos financieros y por otra una organización pública.
4. Supone un régimen de Derecho Público y aquí surge la cuestión sobre si este régimen forma parte de la definición de servicio público, o bien es una consecuencia de la misma.

Por otro lado, existen autores como Berthélemy, que niegan toda noción de servicio público, di-

cho autor afirma que: "No considero como un progreso doctrinal la afirmación de que el elemento superior de toda organización administrativa reside en la noción de servicio público. No hay una noción de servicio público, porque no hay - una forma única de servicios públicos, sino formas muy variadas que implican profundas diferencias. Los servicios públicos están sometidos al derecho común todas las veces que éste no haya sido derogado por textos contrarios". (2)

De lo anterior se desprende que no existe un - concenso general acerca de cuál sea el contenido del servicio público, ya que algunos autores consideran que es el órgano de la Administración quién determina qué es servicio público, - para otros es el régimen jurídico al cual está sometida la actividad y finalmente otros son de la opinión de que es la actividad la que le da ese carácter, o bien, la finalidad que se persigue.

2. Citado por Villegas Basavilbaso, Benjamín. Derecho Administrativo. Tomo III, Instituciones Fundamentales. Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1951. Pág. 5

No obstante lo anterior, la mayoría de los autores que se han avocado al estudio del servicio público, han coincidido en las siguientes afirmaciones:

1. Es una actividad técnica, encaminada a una finalidad.
2. Esa finalidad consiste en la satisfacción de necesidades de interés general, regulado por el Derecho Público, aunque algunos autores consideran que no hay inconveniente en que sea de Derecho Privado.
3. La actividad puede ser realizada por el Estado o por los particulares mediante concesión.
4. El régimen jurídico que garantiza la satisfacción del interés general es de Derecho Público.

En la doctrina mexicana, la noción de servicio público ha sido desarrollada por diversos trata-

distas de Derecho Administrativo, entre los cuales encontramos a Miguel Acosta Romero, quien define al servicio público como "... una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad.

Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares mediante concesión". (3)

El autor considera que el contenido del servicio público, no es inmutable, debido a que la necesidad básica varía de acuerdo con sus circunstancias históricas, de oportunidad, política, espacio, ambiente, climatología, etc.

Al mismo tiempo, considera que el establecimiento, organización, transformación y supresión de los servicios públicos tiene finalidades diversas, pero están interrelacionadas.

Señala que este establecimiento y organización

3. Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 5a. ed. Ed. Porrúa, S.A., México, 1983. Pág. 470

está a cargo generalmente del Estado, ya que puede estar a cargo de particulares, mediante la autorización del Estado y sujeto a un régimen jurídico especial.

La transformación y supresión del servicio público debe ser declarada por el Estado, mediante leyes emanadas del Poder Legislativo, aún cuando en ellas se otorgue al Ejecutivo, la facultad discrecional para determinar la oportunidad de la creación, modificación y transformación del servicio público, o bien para determinar el tiempo, forma y procedimiento para la supresión.

En cuanto a los sistemas de prestación de servicios públicos, Acosta Romero señala que estos son los modos o procedimientos a través de los cuales se satisface la necesidad de interés general.

Estos sistemas, afirma, varían de acuerdo al grado de evolución del Estado y a la organización política del mismo.

En virtud de lo anterior, el autor afirma que -

existen cuatro sistemas de prestación de servicios públicos, que son:

1. El del Estado liberal que deja a los particulares el establecimiento y explotación de los servicios públicos.
2. El de la concesión de los mismos a los particulares.
3. El de economía mixta o de empresas de participación estatal.
4. El de la intervención absoluta del Estado en los servicios públicos.

En opinión del autor la tendencia en México, consiste en que la prestación de los servicios básicos y fundamentales sea a cargo del poder público y que otro tipo de servicios se presten por empresas de participación estatal, ya que de esta manera se cuenta con la capacidad técnica y con la gestión financiera y de negocios

de una empresa privada y además los beneficios - que se puedan producir redunden en aprovechamiento de la riqueza pública, en fines de interés general.

Gabino Fraga, señala que el servicio público - constituye una parte de la actividad del Estado encaminada a satisfacer una necesidad de interés general que de otra manera quedaría mal satisfecha, o insuficientemente satisfecha.

Afirma que en la legislación mexicana se le han otorgado diferentes significados al concepto de servicio público, ya sea como parte de la actividad del Estado, como empleo público, o bien como la oficina u organismos público.

No obstante lo anterior, el art. 65 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de fecha 29 de diciembre de 1970, hoy derogada, definía al servicio público como "... la actividad organizada que se realiza conforme a las disposiciones legales o reglamentarias vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme y regular necesidades -

de carácter colectivo".

La actual Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, define de igual manera a los servicios públicos, agregando que los mismos son de interés público.

En base a esta definición, el autor señala los principios que rigen al servicio público y que son:

- a) Continuidad, en razón de la permanencia de la necesidad que se pretende satisfacer.
- b) Adaptación, en razón de la modificación que debe sufrir el servicio público a medida que la necesidad que se pretende satisfacer varíe.
- c) Igualdad, en cuanto que no debe privarse de dicho servicio público a persona alguna.

La doctrina ha establecido diversas clasificaciones de los servicios públicos en virtud de que no existe un criterio único en cuanto a la noción de servicio público.

García Oviedo, clasifica a los servicios públi-

cos de la siguiente manera:

I. Por razón de su importancia.

I.1 Esenciales.- Relacionados con el cumplimiento de los fines propios del Estado (defensa nacional, policía, justicia, etc.).

I.2 Secundarios

II. En razón de si las entidades públicas están obligadas a tenerlos.

II.1 Necesarios

II.2 Voluntarios

III. Por razón de competencia

III.1 Exclusivos.- Sólo pueden ser atendidos por entidades públicas o por encargo de ellas (policía, defensa nacional, correos, telégrafos, etc.)

III.2 Concurrentes.- Se refieren a necesidades que también satisfacen el esfuerzo particular (educación, beneficencia, asistencia social, etc.)

IV. Por razón de su utilización.

IV.1 Obligatorios.- Se imponen a los particulares en aras de un interés general (alcantarillado, agua, instrucción primaria, etc.)

IV.2 Facultativos. Su uso queda a la libre voluntad del usuario (correos, telégrafos, ferrocarriles, etc.)

V. Por el organismo administrativo de quien depende de acuerdo a nuestro marco jurídico.

V.1 Federales

V.2 Estatales

V.3 Municipales

VI. Por razón de los usuarios.

VI.1 Generales.- Todos pueden hacer uso de ellos sin distinción de categorías (ferrocarriles, correos, telégrafos, etc.)

VI.2 Especiales.- Se ofrecen a personas en quienes concurren algunas circunstancias determinadas (asistencia, beneficencia, etc.)

**VII. Por la forma de aprovechamiento.**

**VII.1 Uti Singuli.-** Mediante prestaciones con  
cretas y determinadas.

**VII.2 Uti Universi -** La satisfacción es de  
manera general e impersonal (alumbrado  
público).

**VIII. Por la manera como satisfacen la necesidad -  
colectiva.**

**VIII.1 Directos** ..

**VIII.2 Indirectos**

**IX. Por su composición**

**IX.1 Simples.-** Cuando son únicamente servi-  
cios públicos.

**IX.2 Mixtos.-** Cuando son servicios públicos  
prestados conforme a normas de derecho  
privado.

Gabino Fraga, por su parte, elabora una clasifi-  
cación de los servicios públicos, atendiendo por  
un lado, a la forma como se satisfacen las nece-  
sidades generales y por otro lado, por la forma

de gestión de los mismos. En el primer caso se -  
dividen en:

1. Servicios públicos nacionales, que son aque--  
llos que tienden a satisfacer necesidades de  
toda la Nación sin que los particulares obten  
gan una prestación individualizada, como por  
ejemplo, la defensa nacional.
- 2.. Servicios públicos que de manera indirecta, -  
procuran a los particulares ventajas persona  
les, tales como, los servicios de las vías ge  
nerales de comunicación, servicios sanitarios,  
puentes y faros, etc.
3. Servicios públicos que tienden a satisfacer -  
de manera directa a los particulares, median  
te prestaciones individualizadas, tales como:  
servicios de enseñanza, correos, telégrafos,  
transporte, etc.

En cuanto a la forma como se gestiona los servi  
cios públicos, éstos se clasifican en:

1. Los que maneja exclusivamente el Estado.
2. Los que se explotan por medio de concesiones.

De lo anterior podemos obtener una idea clara - del contenido del servicio público, por lo que - es posible afirmar que la recepción, guarda y devolución de vehículos constituye un servicio público que de conformidad con la legislación que lo regula, no es manejado exclusivamente por el Estado, sino que por el contrario, los particulares pueden prestarlo a través de la concesión administrativa.

Este servicio público de estacionamientos se caracteriza por ser un servicio público secundario en virtud de que no está encaminado al cumplimiento de un fin del Estado, necesario, concurrente, porque puede ser prestado por particulares, facultativo, ya que el particular no está obligado a utilizarlo, especial ya que sólo lo utiliza quien necesita estacionarse, uti singuli ya que se trata de una prestación concreta y determinada, no gratuita, cuya tarifa es señalada -

por el Departamento del Distrito Federal, satisface una necesidad de manera directa y se trata de un servicio público estatal, cuyo ámbito espacial de validez es el Distrito Federal y cuya prestación corresponde al Departamento del Distrito Federal, sin perjuicio de encomendarla por disposición del Presidente de la República a particulares mediante concesión limitada y temporal.

El Capítulo II de la Ley Organica del Departamento del Distrito Federal, contiene las disposiciones relativas a la prestación de los servicios públicos y en su art. 23 los define como "... la actividad organizada que se realice conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo. La prestación de estos servicios es de interés público".

De lo anterior se desprende que en virtud de que la recepción, guarda y devolución de vehículos ha sido declarada servicio público, su manejo a

cargo de particulares, debe hacerse mediante concesión y no mediante licencia como se señala en el Reglamento de Estacionamiento para Vehículos en el Distrito Federal, lo cual constituye un error de la legislación que establece el marco jurídico de este servicio público.

La concesión del servicio público, es el acto por el cual se concede al particular el manejo y explotación del mismo dentro de los límites y condiciones que señala la Ley y sus reglamentos.

En cuanto a la naturaleza jurídica de la concesión administrativa, Gabino Fraga señala que se trata de un acto mixto compuesto de tres elementos:

- a) Un acto reglamentario que fija las normas a las que debe sujetarse la organización y funcionamiento del servicio público y que comprende disposiciones relativas a horarios, tarifas, modalidades de prestación del servicio y derechos de los usuarios.

Ese primer elemento de la concesión puede ser modificado por la Administración sin el consentimiento del concesionario, en atención a las necesidades que se pretenden satisfacer con el servicio.

- b) Un acto condición, en virtud del cual el concesionario debe cumplir con determinados requisitos para obtener la concesión.
- c) Un contrato que representa una protección de los intereses del concesionario y un derecho a que exista un equilibrio financiero de la empresa que no puede ser modificado unilateralmente por la Administración.

De otra parte, Miguel Acosta Romero señala que la naturaleza jurídica de la concesión, consiste en un acto administrativo discrecional del órgano de la Administración Pública y está comprendido en leyes, reglamentos, decretos, circulares y acuerdos que regulan la concesión al concesionario y su actividad.

En base a las consideraciones anteriores, procederemos a realizar un estudio de los principios que rigen la concesión contraponiéndolos a los que rigen la mal denominada licencia de funcionamiento en la prestación del servicio público de estacionamientos, con el objeto de demostrar, - por un lado, que el error consiste únicamente en el concepto, ya que el régimen jurídico es el de una concesión y por otro lado, señalar las deficiencias de que adolece dicha regulación al analizar cada uno de los principios que rigen la - concesión.

El régimen de la concesión es de Derecho Público y por lo tanto es regulado por leyes administrativas, que establecen el régimen general de las concesiones, desde la solicitud que se debe presentar a la Administración Pública, el modo de prestación de las mismas, tarifas, relación con los usuarios y terceros, hasta su extinción. El ordenamiento en el que se contienen las disposiciones relativas al régimen de las concesiones en el Distrito Federal es la Ley Orgánica del De

partamento del Distrito Federal y el ordenamiento que regula de manera directa la prestación - del servicio público de estacionamientos, es el Reglamento de Estacionamiento para Vehículos en el Distrito Federal, ordenamiento que adolece de fallas constitucionales en cuanto a su forma, como lo señalamos en el capítulo anterior y que - desde el punto de vista material también es in-constitucional en el sentido de que establece como acto administrativo típico por el cual se concede a los particulares la prestación del servicio público de estacionamientos, la licencia de funcionamiento.

Partiendo de esta idea podemos afirmar que la regulación de la prestación del servicio público - de estacionamientos se hace en base a un régimen jurídico diferente al de la concesión y por ello, al analizar los principios que rigen la concesión encontraremos que sólo algunos de ellos son materia de regulación del Reglamento de Estaciona- - mientos, ello en virtud de que la licencia y la concesión al ser actos administrativos, coinci-den en algunos aspectos y difieren en cuanto al objeto, ya que a través de la licencia se autori

za la realización de una actividad a la cual tie  
ne derecho el particular, siempre y cuando cum--  
pla con los requisitos que se le imponen, mien--  
tras que la concesión es un acto por el cual se  
concede al particular el derecho de realizar y -  
explotar un servicio público o la explotación y  
aprovechamiento de bienes del dominio del Estado  
es decir, el particular realiza una actividad a  
la cual de suyo no tiene derecho, ya que es pro-  
pia del Estado y por medio de la concesión adquie  
re el derecho de realizarla por tiempo limitado.

En base a esta diferencia fundamental, surge un  
régimen jurídico distinto en cada uno de estos -  
actos administrativos, por lo que, si no se le--  
gisla el acto administrativo adecuado, como es -  
el caso de la prestación del servicio público de  
estacionamientos, los principios en base a los -  
cuales debe regirse dicha actividad serán inco--  
rrectos, lo cual impide que se obtenga el fin -  
que se persigue.

Ahora bien, consideramos oportuno aclarar que en  
este estudio otorgaremos el tratamiento de conce

sión a lo que el Reglamento de Estacionamientos denomina licencia de funcionamiento, ya que como apuntamos en líneas anteriores, esta es la figura jurídica típica que corresponde al manejo y explotación de los servicios públicos a cargo de particulares.

#### IV. PRINCIPIOS QUE RIGEN LA CONCESION

##### IV.1 CAPACIDAD DEL CONCESIONARIO.

La capacidad del concesionario debe ser apreciada a través del régimen jurídico del Estado de que se trata, ya que dependiendo de ello, serán los requisitos que se exijan para obtener la concesión.

"Para el otorgamiento de la concesión, el régimen legal relativo se inspira en ciertos principios que tienden a garantizar por una parte que el Poder Público pueda ejercer sin tropiezos el control que le corresponde sobre el objeto de la concesión y por la otra, a asegurar que el concesionario tenga la competencia y los medios

adecuados para la explotación de la concesión. Existen además, para algunas concesiones, preceptos que tienden a evitar que con su otorgamiento puedan causarse perjuicios a terceros".

De esta manera, encontramos que el art. 25 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, establece que las concesiones de servicios públicos sólo podrán otorgarse a personas físicas o morales de nacionalidad mexicana y estas últimas deberán tener su capital social representado por acciones nominativas.

No obstante lo anterior, el art. 10, fracción I del Reglamento de Estacionamiento para Vehículos en el Distrito Federal, ordenamiento que regula directamente la concesión del servicio público de estacionamientos, establece la posibilidad de que las personas físicas o morales extranjeras puedan obtener la denominada licencia de funcionamiento, siempre y cuando cumplan con los requisitos señalados en dicha fracción y que son, tratándose de personas físicas, comprobar que están autorizadas por la Secretaría de Gobernación pa-

ra dedicarse a esa actividad y tratándose de personas morales, presentar testimonio o copia certificada de la escritura constitutiva y del acta en que consta la designación como administrador o apoderado general para acreditar su personalidad y las facultades otorgadas.

De lo anterior, se desprende que el Reglamento de Estacionamientos contradice lo establecido en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, ordenamiento, que en nuestra jerarquía normativa se encuentra en una escala superior que el Reglamento, por lo que éste no puede contradecir, modificar o adicionar sus disposiciones.

En este orden de ideas, podemos afirmar que en virtud de que la disposición contenida en el art. 10, fracción I del Reglamento de Estacionamientos contradice la contenida en el art. 25 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, es inválida y todos los actos que se realicen con fundamento en ella pueden ser impugnados.

En nuestra opinión, el error de concepto cometi-

do por el legislador al regular la concesión del servicio público de estacionamientos como licencia de funcionamiento, pudo responder a la intención de permitir la participación de personas físicas o morales extranjeras en la prestación de este servicio público.

#### IV.2 CAPACIDAD TECNICA DEL CONCESIONARIO

La capacidad técnica del concesionario se debe apreciar desde dos ángulos:

- a) El personal, es decir, el concesionario debe poseer conocimientos técnicos relacionados con la materia objeto de la concesión, o bien, debe contar con personal lo suficientemente capacitado para prestar el servicio.
  
- b) El material, es decir, el conjunto de medios necesarios para prestar satisfactoriamente el servicio.

De esta manera encontramos que la Ley Orgá-

nica del Departamento del Distrito Federal, señala como obligación de los concesionarios de servicios públicos la de realizar las obras e instalaciones necesarias con su supervisión técnica del Departamento del Distrito Federal, para prestar el servicio público, así como conservarlas en buenas condiciones.

Por otro lado establece la obligación del concesionario de renovar y modernizar el equipo necesario para su prestación, conforme a los más recientes adelantos técnicos y cuyo cumplimiento estará sometido a la vigilancia del Departamento del Distrito Federal.

Por su parte, el Reglamento de Estacionamiento para Vehículos en el Distrito Federal en su Capítulo IV establece las normas a las que se debe sujetar la operación de los estacionamientos de servicio público dentro de las cuales encontramos las relativas a la capacidad técnica y material del

concesionario, las cuales pueden resumirse en la obligación de ajustarse a las disposiciones legales para la edificación de estacionamientos, colocar a la vista del público la tarifa de cobro por el servicio, el horario correspondiente, el teléfono de la autoridad ante la que se presentan las quejas, expedir el comprobante de pago por el servicio, llevar registro del pago por el servicio, llevar registro del personal que labore en el estacionamiento, contar con un libro de visitas de inspección en el que se anote la síntesis de visitas e infracciones, en su caso, que los carriles de entrada y salida estén libres de vehículos, así como otras disposiciones tendientes a facilitar la recepción, guarda y devolución de vehículos.

#### IV.3 CAPACIDAD FINANCIERA

La capacidad financiera se refiere a que el concesionario debe tener el capital su ficiente para contratar al personal que va

a prestar el servicio, así como para adquirir el material y el equipo necesarios para prestar satisfactoriamente el servicio.

En otras ocasiones, las leyes exigen al concesionario el otorgamiento de garantías o - la constitución de depósitos con el objeto de asegurar la capacidad técnica y financiera del concesionario.

Esta obligación de aportar todos los elementos pecuniarios necesarios para la ejecución de las obras y explotación del servicio, responde a la obligación que tiene el concesionario de ejecutar personalmente la concesión, la cual sólo puede traspasar previa autorización de la autoridad y al mismo tiempo refleja la intención del legislador de otorgar la concesión a las personas que cumplan con las condiciones de idoneidad moral y económica.

En algunas ocasiones el Estado también aporta medios para ello, como en el caso de las subvenciones, garantizando determinado interés a los capitales invertidos o concedien-

do franquicias fiscales, derecho de ocupación de bienes nacionales para el objeto de concesión, etc.

De esta manera encontramos que el art. 27, fracción VII de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, señala la obligación del concesionario de otorgar garantía a favor del Departamento del Distrito Federal, con el objeto de asegurar el cumplimiento de sus obligaciones, cuya clase y monto serán fijados por el propio Departamento del Distrito Federal, la cual regirá hasta que el concesionario expida constancia de que ha cumplido con las obligaciones contraídas.

Al respecto, el Reglamento de Estacionamiento para Vehículos en el Distrito Federal, contiene una variante, que en nuestra opinión responde a la intención del legislador de exceptuar del régimen jurídico de las concesiones de servicios públicos en el Distrito Federal, al servicio de estacionamiento

tos, al regular dicha prestación a cargo de particulares, a través de una licencia de funcionamiento.

En base a ello, el particular que solicite la licencia de funcionamiento no está obligado a otorgar garantía alguna y únicamente está obligado al pago de los derechos correspondientes por la obtención de la licencia, mismos que están especificados en la Ley de Hacienda del Distrito Federal.

Lo anterior lo calificamos como una violación a una norma superior por las mismas razones que expusimos al analizar la capacidad del concesionario que se resumen en el siguiente razonamiento:

El acto administrativo que corresponde a la prestación del servicio público de estacionamientos, es una concesión y no una licencia de funcionamiento, error, que en nuestra opinión es únicamente de concepto, ya que el régimen jurídico que regula la pres-

ación del servicio público de estacionamientos, es el de una concesión con algunas deficiencias que reflejan la intención del legislador de exceptuar de algunas prerrogativas de dicho régimen jurídico, a la prestación del servicio público de estacionamientos como resulta ser en este caso.

A este respecto consideramos oportuno señalar la opinión de Gabino Fraga, en el sentido de que; "Esta obligación (la garantía) - debe entenderse como la consecuencia natural del cuidado que el legislador impone a la Administración para seleccionar al concesionario con las condiciones de idoneidad moral y económica exigidas por la seriedad e importancia del objeto de la concesión".

(5)

En nuestra opinión este cuidado que debe tener el legislador responde a que el servicio público es una de las actividades del Estado encaminadas a satisfacer necesidades

de interés general y por tal motivo, la cesión de su prestación a los particulares debe hacerse con el mayor cuidado posible, ya que el mismo constituye uno de los medios para lograr el Bien Común de la población. Es por ello, que proponemos una corrección al respecto relativo a la garantía que debe otorgar el solicitante de una concesión de servicio público de estacionamientos, ya que estamos seguros que de esta manera, se solucionará en gran parte el problema de estacionamientos de los mismos en la Ciudad.

#### IV.4 P. L A Z O

El plazo es el tiempo durante el cual el concesionario goza de los derechos derivados de la concesión, es decir, se refiere a la duración de la misma y que no en todas las concesiones es igual, ya que será más corto o largo dependiendo en gran parte de las ideas políticas que sustente el Estado de que se trata.

De esta manera encontramos que en los países

liberales, el tiempo de duración de la concesión es más largo que en aquéllos países en donde la intervención del Estado en la actividad social es en mayor grado.

En México durante el siglo pasado, las concesiones se otorgaban entre 50 y 100 años, mientras que en la actualidad se otorgan entre 20 y 30 años y son en algunas ocasiones refrendables.

En otros casos como en materia de aprovechamiento de aguas nacionales o en materia de educación, las concesiones se otorgan sin plazo, lo cual "... no desvirtúa las características de la concesión, ya que por la naturaleza de las actividades o la finalidad de las mismas, se estima que el plazo puede ser indefinido más no perpetuo, ya que la concesión puede ser revocada, cuando así lo ameriten causas de interés público, o se den los supuestos previstos en las leyes para que proceda la revocación". (6)

6. Acosta Romero Miguel. Op. Cit. Pág. 438

En opinión de Gabino Fraga, la razón por la cual se fija un término a la duración de las concesiones consiste en que durante ese lapso el concesionario puede recuperar el importe de sus inversiones, así como para obtener una utilidad razonable sobre las mismas.

En base a lo anterior, el autor afirma que el plazo es un derecho del concesionario que la legislación reconoce al establecer la indemnización en aquellos casos en los que el Estado anticipe la terminación de la concesión.

El art. 27, fracción I de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, señala que las concesiones de servicio público se otorgarán por tiempo determinado, el cual será fijado por el Departamento del Distrito Federal. Al mismo tiempo reconoce el derecho del concesionario de amortizar totalmente las inversiones realizadas en razón directa del servicio durante el lapso de vigencia de la concesión.

En cuanto a la terminación anticipada de la concesión, esta ley señala en la fracción - IX del mismo artículo, que el Departamento del Distrito Federal, tiene el derecho de - revocar unilateralmente y anticipadamente - la concesión aún cuando no exista motivo de caducidad o hecho grave que amerite la rescisión de la concesión, estableciendo a favor del concesionario una indemnización, - que, tratándose de bienes muebles, se fijará en base al avalúo practicado por una - institución oficial autorizada sobre los mismos, a la fecha de revocación y tratándose de bienes inmuebles, el monto de la indemnización se fijará en base al valor manifestado ante el catastro del Distrito Federal a la fecha del otorgamiento de la concesión.

Del mismo modo, esta ley señala que el Departamento del Distrito Federal, está obligado a resarcir al concesionario de los perjuicios que pueda sufrir con motivo de la revocación.

Por su parte el Reglamento de Estacionamiento para Vehículos en el Distrito Federal, - no contiene disposición alguna que señale - el plazo de vigencia de la llamada licencia de funcionamiento y únicamente se limita a señalar que por la expedición de la misma - se deberán pagar los derechos que especifica la Ley de Hacienda del Distrito Federal, es decir, en virtud de que el régimen jurídico que se aplica es el de una licencia, - su tramitación así como su vigencia son reguladas bajo principios diferentes de los - que deben regir en una concesión. Es por - ello que, en lo relativo al plazo no estamos en posibilidades de realizar un estudio comparativo como lo hemos venido realizando, por lo que sólo nos limitaremos a afirmar - que esto constituye un error más, dentro de la regulación de la prestación del servicio público de estacionamientos derivado del - error de concepto que comentamos en páginas anteriores y que debe corregirse.

A consecuencia de lo anterior, la prestación

de este servicio público carece de regulación en lo relativo al derecho del concesionario, para recuperar las inversiones realizadas en relación con la prestación del servicio, así como el derecho a ser indemnizado por la terminación anticipada de la concesión cuando no exista alguna causa que así lo amerite y todo ello, debido a que por tratarse de una licencia, todo el riesgo económico es soportado por el que la intenta.

#### IV.5 DERECHOS DEL CONCESIONARIO

En virtud de que la prestación de este servicio se regula a través de una licencia, consideramos oportuno recordar que en el régimen de licencias se reconocen derechos preexistentes en el particular, mismos que están sometidos a ciertas limitaciones o modalidades que al ser observadas por el particular, permita que pueda realizar esa actividad.

De esta suerte encontramos que el Reglamen-

to de Estacionamiento para Vehículos en el Distrito Federal, no regula los derechos derivados de lo que debe considerarse como una concesión, es decir, no regula aquéllos derechos que nacen y se generan con el acto de concesión característica que distingue a ésta con el régimen de licencias y que es fundamental para comprender la situación jurídica del particular en uno y otro caso. Esto constituye un grave error en la regulación de este servicio público, ya que se está privando al particular del derecho fundamental derivado del acto de la concesión y que consiste en la recuperación de la inversión realizada; así como, la obtención de una utilidad, derecho que en último de los casos tiene el adquirente de la llamada licencia de funcionamiento y del que goza todo el tiempo en que está vigente la licencia. Sin embargo no hay que olvidar que se trata de un servicio público, de una actividad del Estado, que no puede estar sujeta a intereses privados, sino que por el contrario debe

estar por encima de ellos y que por lo mismo, debe concederse al concesionario un tiempo razonable para recuperar su inversión y para que obtenga utilidades, ya que el concesionario de algún modo forma parte de ese interés público.

"Las concesiones amplían el ámbito patrimonial del concesionario y le permiten obtener una utilidad derivada de su actividad personal y un rendimiento a sus inversiones, que es el incentivo que tienen para dedicarse a esa actividad". (7)

En este orden de ideas, encontramos que una característica de los derechos derivados de la concesión consiste en que los mismos son personalísimos y por lo tanto, intransmisibles, a menos de que exista una autorización de la autoridad concedente.

De esta manera, encontramos que la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal establece como causa para que se declare la caducidad de una concesión de servi-

cio público, el que la misma se ceda, hipoteque, enajene o se grave de alguna forma, los derechos derivados de ella, o los bienes afectos al servicio público sin previa autorización por escrito del Departamento del Distrito Federal.

Con ello la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, reconoce la característica de intransmisibilidad de los derechos derivados de la concesión, imponiendo al concesionario la obligación; sino de ejecutar personalmente los derechos derivados de la concesión porque sería imposible, si de vigilar personalmente su ejercicio, tanto en la construcción de las obras necesarias para su prestación, como en la gestión del servicio, permitiendo su traspaso sólo cuando el concesionario cumpla con los requisitos señalados por la propia ley y que exista una autorización por escrito de la autoridad concedente.

Por lo que toca al Reglamento de Estacionamiento para Vehículos en el Distrito Federa-

ral, cabe recordar que en virtud de que regula la prestación del servicio público de estacionamientos a través de una licencia de funcionamiento, las condiciones que establece para su traspaso son diferentes a las de la concesión, ya que el régimen jurídico de las licencias es más sencillo que el de la concesión y por lo mismo sólo requiere que el nuevo adquirente del estacionamiento solicite nueva licencia de funcionamiento dentro de los tres días siguientes al que se hubiera efectuado el traspaso del estacionamiento y cumpla con los requisitos señalados en el reglamento.

Lo anterior constituye una deficiencia más en la regulación de la prestación del servicio público de estacionamientos y que es necesario corregir, en virtud de que se trata de un servicio público que es de interés general y que por tanto su prestación debe realizarse bajo el más estricto cuidado, garantizando el control de la Administración sobre el objeto de la concesión, la compe--

tencia del concesionario para prestar el servicio público, así como la utilización de los medios adecuados para la satisfacción de las necesidades de la población. A consecuencia de lo anterior, consideramos importante señalar que la obligación de ejecutar personalmente la concesión responde también a la intención del legislador de proteger los intereses de la Nación al evitar que la concesión de un servicio público, que es considerado de interés público, puede caer en manos de extranjeros.

a) Bienes afectados a la explotación de la concesión.

Los bienes afectados a la explotación de la concesión, es decir, el conjunto de elementos materiales destinados a la explotación de la concesión, son propiedad del concesionario, aunque dicho derecho está sujeto a tantas limitaciones y moda-

lidades que muchos tratadistas han dudado que se trate de un verdadero derecho de propiedad.

Estas limitaciones o modalidades consisten en que el concesionario no puede establecer ningún gravámen sobre los bienes afectados a la concesión, sin que exista aprobación de la autoridad concedente.

Lo anterior responde a la idea de que a través de la concesión, el concesionario colabora con la Administración Pública en la realización de un servicio público, el cual es parte de la actividad del Estado y por lo tanto, los medios que se utilizan para su realización pertenecen al Estado y sólo cuando existe una concesión a un particular, éste puede disponer de ellos en el tiempo que dure la concesión, ya que al término de ésta los bienes regresan al poder del Estado.

"La justificación del sistema reposa en la circunstancia de que el concesionario

no puede ni debe considerarse como un empresario privado que esté en la misma condición que el que ejerce su libertad de contratación y de comercio. El concesionario viene a ser un colaborador del Poder Público en la realización del servicio autorizado por la concesión". (8)

Al respecto, cabe recordar lo que indicamos al comentar la capacidad financiera del concesionario, al señalar que el Estado puede aportar medios para la realización del servicio concesionado, tales como: franquicias fiscales, subvenciones, intereses a capitales invertidos, o bien, la ocupación de bienes nacionales, los cuales nunca dejan de ser propiedad del Estado y que son ocupados o utilizados por el concesionario durante el tiempo que dure la concesión, al término de la cual deben ser desalojados por el concesionario.

De esta manera, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, señala que al terminar el plazo establecido para la concesión, los bienes utilizados por el concesionario en la prestación del servicio pasarán a ser propiedad del Departamento del Distrito Federal, sin necesidad de ningún pago.

Al mismo tiempo señala que en caso de que el Departamento del Distrito Federal, hubiera proporcionado al concesionario el uso de bienes de dominio público o privado, al concluir el término de la concesión estos pasarán a la posesión del Departamento del Distrito Federal.

Asimismo, señala que al término de la concesión, los bienes muebles e inmuebles quedarán bajo la guarda y responsabilidad del concesionario, hasta que el Departamento del Distrito Federal, se haga cargo total de la prestación del servicio público.

Ahora bien, en virtud de que el ordena-

miento que regula de manera directa la prestación del servicio público de estacionamientos, establece un régimen de licencias para su prestación a cargo de particulares, la situación jurídica de los bienes afectados a la prestación del servicio es muy diferente a la de la concesión.

De esta manera, el Reglamento de Estacionamiento para Vehículos en el Distrito Federal, establece dentro de los requisitos para obtener la licencia de funcionamiento, la de incluir en la solicitud una constancia que acredite la propiedad o el arrendamiento del inmueble respectivo, es decir, conforme a este ordenamiento, en el caso de que un particular obtenga licencia de funcionamiento para prestar el servicio público de estacionamiento, el inmueble, así como los bienes muebles necesarios para la prestación del servicio, pertenecen al particular y no al Departamento del Distrito Federal, ya que confor

me al régimen de licencias sólo se autoriza al particular a realizar una actividad que de suyo le corresponde desempeñar y - que debido a ciertas limitaciones o modalidades tendientes a proteger intereses - de tipo general, que se traducen en ciertos requisitos que deben cumplirse, se - obtiene la licencia respectiva".

Lo anterior, constituye otra deficiencia dentro del régimen jurídico que regula la prestación del servicio público de estacionamiento y que debe corregirse, toda vez que el servicio público no es una actividad que corresponda desempeñar a los particulares y de la cual estos puedan - obtener beneficios propios de un empresario o un comerciante dentro del juego de la libre oferta y demanda. Se trata de un régimen de Derecho Público y no de Derecho Privado, en el que se protege un interés público, consistente en la satisfacción de las necesidades de toda una pobla

a los servicios públicos concesionados, -  
así como para vigilar su cumplimiento, lo  
cual responde a la idea de que es la Admi  
nistración Pública la que debe fijar las  
tarifas de los servicios públicos como -  
consecuencia de lo que Fraga denomina ac-  
to reglamentario de la concesión.

Por su parte, el Reglamento de Estaciona-  
miento para Vehículos en el Distrito Fede-  
ral crea para la fijación, modificación o  
revisión de tarifas para la prestación -  
del servicio público de estacionamientos,  
a la Comisión Consultiva de Tarifas que -  
está integrada por un representante de la  
Secretaría General de Obras y Servicios -  
del Departamento del Distrito Federal, el  
cual es el Presidente de la Comisión; por  
un representante de la Tesorería del Dis-  
trito Federal y uno de los propietarios -  
de estacionamientos públicos agrupados en  
la Cámara Nacional de Comercio de la Ciu-  
dad de México.

Esta Comisión envía anualmente para su -

ma, las mismas son fijadas unilateralmente por el Estado, sin que esto signifique que lo haga de una manera arbitraria, ya - que debe tomar en cuenta el equilibrio fi nanciero de la concesión y consecuentemen te la necesidad de que el servicio subsis ta en las mejores condiciones para benefi cio del público.

"El régimen financiero del servicio conce sionado, es independiente del. régimen fi nanciero del Estado, de tal manera que el concesionario debe obtener los fondos in dispensables para la instalación del pro prio servicio y mantener para éste, un pre supuesto fuera del control de la Adminis tración concedente". (9)

En este orden de ideas, encontramos que - la Ley Orgánica del Departamento del Dis trito Federal, otorga la facultad al De partamento del Distrito Federal de fijar y modificar las tarifas correspondientes

ción y una actividad que corresponda cumplir el Estado.

De esta suerte, consideramos oportuno reiterar que, todos estos errores que hemos comentado, así como los que comentaremos en puntos subsiguientes, responden a una violación a una norma superior, es decir, a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, a la cual un reglamento no puede contradecir so pena de ser calificado de inconstitucional.

b) T a r i f a s.

Las tarifas constituyen el régimen financiero de la concesión, que es muy distinto al régimen financiero del Estado.

Constituye el precio que paga el usuario por la prestación del servicio público.

Gabino Fraga, en base a los elementos que distingue dentro de la naturaleza jurídica de la concesión, coloca a las tarifas dentro del acto reglamentario, ya que afir

aprobación y expedición al Jefe del Departamento del Distrito Federal, las tarifas para los distintos tipos de estacionamiento.

Al respecto cabe apuntar que el régimen financiero de las licencias administrativas, es diferente al de las concesiones, ya que en las primeras el interesado debe pagar los derechos correspondientes de acuerdo con la Ley de Hacienda del Distrito Federal; en este caso, para proceder a la realización de su actividad en la que el Estado no tiene intervención alguna y sólo se limita a fomentarla, vigilarla y controlarla en base a sus atribuciones de policía y buen gobierno, es decir, como señala Gabino Fraga, "... atribuciones que tienen el propósito de mantener el orden jurídico ... tienden a coordinar los intereses individuales con el interés público". (10)

En otras palabras, la actividad que realiza el particular a través de una licencia

es una actividad que de suyo le corresponde realizar a él y no al Estado y por lo tanto, si cumple con los requisitos que le imponen las leyes respectivas, no tendrá más contacto con la Administración Pública que el de atender a las limitaciones que ésta impone en orden al Bien Común. Debido a lo anterior, el régimen financiero de las licencias no es de derecho público y el Estado sólo interviene en él - para evitar abusos dentro de la economía nacional y es por ello, que en nuestra - opinión la creación de la Comisión Nacional de Tarifas con miembros del Sector Público y del Sector Privado, responde más a esta idea, que a la de controlar y regular unilateralmente, por parte de la Administración Pública, el funcionamiento del servicio de estacionamientos a través de la aprobación de tarifas que constituyen la remuneración de los gastos de organización y funcionamiento, propias del régi-men financiero de la concesión; lo cual -

constituye una violación más a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

c) Relaciones entre Concesionarios y Usuarios.

Las relaciones del concesionario no sólo deben ser entendidas con la Administración Pública, sino que, entratándose de concesiones de servicio público, existen relaciones entre el concesionario y el público que solicita el servicio.

De esta manera, encontramos que nuestra legislación en algunas ocasiones señala la obligación del concesionario de prestar el servicio a cualquier persona que lo solicite sin preferencia alguna, mientras que en otras disposiciones parecen admitir que las relaciones del concesionario con el usuario se regulan por los contratos privados que celebren, de lo que se desprende que la tesis de nuestra le-

gislación no es muy clara.

No obstante lo anterior, consideramos que no es posible establecer una tésis definida al respecto, toda vez que es necesario tomar en consideración la naturaleza del servicio público que se trata y en base a ello, determinar la relación del concesionario con el usuario del servicio.

En el caso de la prestación del servicio público de estacionamientos, consideramos que el mismo debe ser prestado a toda persona que lo solicite, ya que el mismo - - constituye la manera de evitar problemas de vialidad, principalmente. Es una necesidad y como tal debe ser satisfecha por el concesionario.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, establece la obligación - del concesionario de prestar el servicio de modo uniforme y continuo a toda persona que lo solicite conforme a las bases y tarifas que determine el Departamento del Distrito Federal.

Por su parte, el Reglamento de Estacionamiento para Vehículos en el Distrito Federal, establece dentro de las obligaciones de los propietarios de estacionamientos - la de proporcionar el servicio a toda persona que lo solicite dentro del horario autorizado.

Consideramos que aún cuando el régimen jurídico que establece el Reglamento de Estacionamiento es el de una licencia, esta obligación que impone al concesionario de prestar el servicio a la persona que lo solicite confirma una vez más que el régimen jurídico al que debe sujetarse la prestación del servicio público de estacionamientos es el de una concesión, ya que sólo bajo este régimen el Estado puede imponer obligaciones al concesionario, puesto que si se trata de una licencia, el Estado sólo puede imponer ciertas limitaciones o requisitos al que la obtenga, más - no obligaciones relativas a su desenvolvimiento en dicha actividad.

#### IV.6 OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO

Las obligaciones del concesionario responden a la idea de procurar de la mejor manera posible que el servicio público sea prestado de tal forma que satisfaga las necesidades existentes en la población.

A consecuencia de lo anterior, la Administración Pública impone al concesionario - como obligación primaria y fundamental, - la de ejecutar personalmente las obligaciones impuestas por el acto.

En nuestra opinión las obligaciones del - concesionario quedarían colocadas en lo - que Gabino Fraga denomina acto reglamentario de la concesión, ya que las mismas - constituyen normas a las que ha de sujetarse el concesionario y que la Administración puede variar en cualquier momento de acuerdo con las necesidades que se satisfagan en ese momento con el servicio, sin necesidad de que exista consentimiento del concesionario.

De esta suerte, encontramos que las obligaciones del concesionario están contenidas en las leyes o reglamentos que regulan la materia y que entratándose de concesiones de servicios públicos en el Distrito Federal, se encuentran contenidas de manera genérica en el art. 27 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, las cuales se desprenden de los principios que hemos venido comentando y que pueden resumirse de la siguiente manera:

- a) Ejecutar personalmente los derechos derivados de la concesión y supervisar al personal que se contrate.
- b) No transferir, enajenar o gravar los derechos derivados de la concesión, sin el previo consentimiento de la autoridad concedente.
- c) Contar con elementos materiales perso-

nales y financieros para prestar el -  
servicio público.

d) No traspasar o gravar el equipo o los  
bienes destinados a la concesión, sin  
consentimiento de la autoridad conce-  
dente.

e) Realizar las obras necesarias para - -  
prestar el servicio público y

f) Prestar el servicio público en los tér-  
minos que señalan las disposiciones le-  
gales.

El ordenamiento que regula de manera di-  
recta la prestación del servicio público  
de estacionamientos, es el Reglamento de  
Estacionamiento para Vehículos en el Dis-  
trito Federal, ordenamiento que como hemos  
comentado establece el régimen de licen-  
cias para regular la prestación de este -  
servicio público.

Debido a lo anterior, las obligaciones a las que debe sujetarse el adquirente de la licencia de funcionamiento no son tan estrictas como las del concesionario y - prácticamente se limitan a procurar que el tenedor de la licencia preste satisfactoriamente el servicio público a toda persona que lo solicite, para lo cual debe contar con el inmueble, ya sea de su propiedad o en arrendamiento, así como - con todos los bienes muebles necesarios para hacer posible la prestación del servicio público de estacionamientos; es decir, este ordenamiento se abstiene de establecer el carácter personalísimo que - debe tener la ejecución de la concesión y consecuentemente, omite señalar las - obligaciones derivadas de esa característica, como son la prohibición de traspasar o gravar los derechos derivados de - la concesión sin la autorización de la - autoridad concedente y la prohibición de traspasar o gravar el equipo y los bienes

afectos a la concesión sin consentimiento de la autoridad concedente.

En nuestra opinión esta omisión que es muy grave, será corregida en el momento en que el Reglamento de Estacionamientos sea reformado para incluir en el régimen de prestación del servicio público de estacionamientos a cargo de particulares, a la concesión como acto administrativo típico y de esta manera se evite que la prestación de dicho servicio público pueda ser objeto de transacciones comerciales o empresariales.

#### IV.7 DERECHO DE REVERSION

La reversión es una institución administrativa que consiste en que una vez que termina el plazo otorgado para la concesión, los bienes afectados a la prestación del servicio público o a la explotación de los bienes del Estado, pasan a ser propiedad del mismo sin necesidad de contraprestación alguna, a diferencia del resc

te que es otro principio que rige las concesiones y que sólo se aplica a las concesiones de explotación de bienes del Estado y que consiste en que la autoridad administrativa recupera los bienes que había concedido previamente, por causa de utilidad pública. La doctrina se pronuncia a favor de que el Estado otorgue una indemnización al concesionario por las inversiones que hubiere efectuado así como por la privación del tiempo de explotación, - Miguel Acosta Romero, señala que es un caso típico de revocación administrativa.

En virtud de que el rescate sólo opera en las concesiones de explotación de bienes del Estado, no nos avocaremos al estudio del mismo y nos limitaremos a analizar la regulación del derecho de reversión en la prestación del servicio público de estacionamiento.

El fundamento de este derecho descansa en el hecho de que la actividad realizada - con motivo de la concesión, es una activi

dad propia del Estado y que el particular realiza por medio de la concesión por un tiempo determinado, durante el cual recupera sus inversiones y obtiene una utilidad razonable, por lo que al expirar el término otorgado para la concesión, las cosas regresan a su estado original.

Este derecho está consignado en el artículo 27 fracción I de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que señala que al concluir el plazo estipulado para la concesión, los bienes utilizados por el concesionario para la prestación del servicio público, pasarán a ser propiedad del Departamento del Distrito Federal, sin necesidad de pago.

En lo que se refiere al Reglamento de Estacionamiento para Vehículos en el Distrito Federal, es necesario tomar en consideración que en virtud de que el régimen jurídico que regula la prestación del servi

cio público de estacionamiento es el de una licencia de funcionamiento, el interesado en obtenerla, debe comprobar la propiedad o el arrendamiento del inmueble en el que pretende prestar dicho servicio público, es decir, por medio de la licencia se está reconociendo en el particular el derecho a realizar esa actividad, de lo que se desprende que los medios para desempeñarla corren a cargo del particular, se trata de bienes que se encuentran dentro de la esfera patrimonial del particular, por lo que el único efecto que produce el vencimiento de la licencia es la necesidad de revalidarla para continuar desempeñando esa actividad.

Al respecto consideramos oportuno transcribir la jurisprudencia que ha sostenido la Suprema Corte de Justicia, en relación a la situación jurídica de los inmuebles propiedad en un régimen de licencias, mismas que se refiere a la obligación que imponía la Ley sobre Estacionamiento de Ve-

hículos en el Distrito Federal a los particulares de obtener un permiso de funcionamiento lo cual no alteraba su derecho de propiedad.

ESTACIONAMIENTOS DE VEHICULOS EN EL DISTRITO FEDERAL, LEY SOBRE. NO IMPONE MODALIDADES A LA PROPIEDAD PRIVADA. El decreto expedido por el Congreso de la Unión el 27 de diciembre de 1974, por el que se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Ley sobre Estacionamientos de Vehículos en el Distrito Federal, no introduce un cambio en el sistema de propiedad en relación con los inmuebles de particulares, dedicados a estacionamientos de vehículos y por lo mismo, no implica una limitación o transformación de ese derecho, pues la circunstancia de que regule el servicio de estacionamiento de vehículos en el Distrito Federal y lo declare de utilidad en modo alguno viene a crear modalidades a la propiedad de los particu

lares sobre los predios que están destinados a otorgar ese servicio, ya que la declaración y regulación señaladas tienen como finalidad proteger adecuadamente a los usuarios en relación con las obligaciones de guarda, estacionamiento y devolución, contraídas por las personas que tienen destinado un establecimiento a esos objetivos, por lo que tales reformas y adiciones miran a la actividad y funcionamiento de los estacionamientos y no se refieren al derecho de propiedad aludido.

Por lo tanto, no puede considerarse al decreto en cuestión como generador de modalidades a la propiedad privada, puesto que se limita a regular una actividad que considera como servicio público, aplicable a todas aquellas personas que voluntariamente se dediquen a ella en el Distrito Federal.

Además la facultad que concede el artículo 90. de dicha Ley al Departamento del Distrito Federal, para tomar las medidas

necesarias a efecto de impedir la suspensión del servicio público de estacionamiento de vehículos prestado por particulares y para hacerse cargo del mismo, sólo tiende a asegurar la prestación del servicio, quedando incólume el derecho de propiedad del inmueble por estar protegido por el artículo 27 constitucional, el cual atiende al derecho de propiedad particular, sin perjuicio de sujetarlo a las disposiciones de interés público que, como en la especie, no cambian ni extinguen sus atributos propios.

(Informe 1982, primera parte, tesis 7, p. 340).

A consecuencia de lo anterior, el Reglamento de Estacionamientos no contiene disposición alguna que señale el derecho de reversión que tiene el Departamento del Distrito Federal sobre los bienes afectados a la prestación del servicio público de estacionamientos, lo cual constituye un error más en la regulación de la pres-

tación de este servicio público y que debe ser subsanado en virtud de que esta actividad no es propia de los particulares y por lo tanto, no puede estar sujeta a una regulación ajena a la de una concesión de conformidad con el art. 22 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

#### IV.8 PROCEDIMIENTO PARA OTORGAR LA CONCESION

Se trata de un procedimiento administrativo, en virtud del cual el interesado en obtener la concesión, ya sea de servicio público o de explotación de bienes del Estado, debe reunir determinados requisitos que señala la Ley de la materia que se trate, para obtener la concesión.

Miguel Acosta Romero, define al procedimiento administrativo como "... todo el conjunto de actos señalados en la Ley, para la producción del acto administrativo

(procedimiento previo), así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, - ya sean internas o externas". (11)

El procedimiento administrativo es un conjunto de actos organizados conforme a - - ciertas normas que producen un acto administrativo.

Este procedimiento puede ser:

- a) Interno o Externo, ya sea que se trate de un procedimiento que realice la Administración en su ámbito de gestión - administrativa, o bien, que interfiera la esfera jurídica de los particulares.
- b) Previo, cuando se requiera de algún estudio anterior al acto administrativo, a fin de determinar la conveniencia - del mismo y de ejecución cuando la Administración interviene coactivamente en los casos en los que el acto administrativo no se cumple voluntariamente.
- c) De oficio, cuando la Administración -

inicia el procedimiento en cumplimiento de sus obligaciones y a petición de parte cuando es el particular el que impulsa el procedimiento.

Ahora bien, en opinión de Sabino Fraga, el procedimiento administrativo es el resultado de la conciliación de dos intereses. Por un lado el interés público que reclama ciertas formalidades que exijan el cumplimiento de las leyes, a fin de obtener un buen orden administrativo y por otro lado, el interés privado que exige ciertas limitaciones en la actividad del Estado, a fin de conocer y defender oportunamente su situación jurídica y de esta manera, evitar una actuación arbitraria por parte del Estado.

En segundo término señala que las leyes deben regular, por un lado, el procedimiento de la Administración activa, es decir, la formación, ejecución y revisión

de los actos de la Administración y por otro lado, debe regular el procedimiento contencioso-administrativo o de justicia administrativa, es decir, la presentación, tramitación y resolución de las impugnaciones cuando no son susceptibles de revisión por órganos de la Administración activa.

Por último, afirma que el incumplimiento de estas formalidades puede ocasionar diversas consecuencias que pueden hacerse consistir desde medidas de orden disciplinario cuando se omiten medidas de orden interno que impiden un buen orden administrativo, hasta la nulidad del acto administrativo, cuando en su formación no se han cumplido las normas establecidas para garantía de los derechos de los particulares.

A este respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que si en el procedimiento no se llenan las formalidades exigidas por la ley que se aplica,

con ellos se violan las garantías individuales. (12)

Debido a lo anterior, las normas del procedimiento serán diferentes, según se trate de una actuación interna de la Administración, o bien, de una actuación que ésta realice a instancia del particular, pero siempre deberán existir leyes que regulen dichos procedimientos.

La última fase del procedimiento administrativo, es el otorgamiento del título de la concesión si a juicio de la autoridad administrativa el solicitante ha cumplido satisfactoriamente con los requisitos señalados en la Ley.

Este título se otorga a través de un acuerdo escrito que generalmente se publica en el Diario Oficial de la Federación o en las Gacetas Oficiales de los Estados, según sea el caso y en el que se contienen todas las especificaciones relativas al concesionario, así como a los términos en

12. Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1917 - 1965. Segunda Sala, Tesis 213.

los que debe ejecutarse la concesión.

En este orden de ideas, podemos afirmar - que el procedimiento para otorgar la concesión, es un procedimiento externo que - se inicia a petición de parte y que por - lo tanto la ley debe regular los requisitos que ha de llenar la instancia inicial, así como los documentos que deben acompañarse al primer escrito, el lugar de presentación y los medios de subsanar la falta de los requisitos exigidos, así como - los medios de prueba y las normas para su apreciación.

De esta manera, encontramos que la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, establece que el Jefe del Departamento del Distrito Federal, tendrá a su cargo la organización y dirección del procedimiento para el otorgamiento de la concesión de servicios públicos en el Distrito Federal. De la misma manera establece que en relación a las concesiones de servicios públicos en el Distrito Federal, el Depar

tamento está facultado para reglamentar su funcionamiento; reglamentación que - debe inspirarse en las normas señaladas en el art. 27 de la propia ley y que se refieren a todos los principios que hemos comentado en este estudio.

De esta suerte, el Reglamento de Estacionamiento para Vehículos en el Distrito Federal que es el ordenamiento que regula directamente la prestación del servicio público de estacionamientos, establece, en primer término como acto administrativo - por el que los particulares prestan el servicio público de estacionamientos, la licencia de funcionamiento, lo cual como hemos comentado constituye una violación a una norma superior como lo es la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal que establece como acto administrativo por el cual los particulares pueden prestar los servicios públicos en el Distrito Federal, la concesión administrativa.

A consecuencia de lo anterior y como lo hemos comentado al analizar los principios que rigen la concesión, el Reglamento de Estacionamientos no regula muchos aspectos propios del régimen de la concesión y por lo tanto los requisitos que debe reunir el interesado en obtener la licencia de funcionamiento no se apegan por completo a las normas establecidas en el art. 27 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, ya que omiten exigir la capacidad financiera y técnica del solicitante, el plazo por el que se otorga la llamada licencia de funcionamiento, los derechos y obligaciones, en este caso, del adquirente de la licencia y demás especificaciones relativas al derecho de reversión del que goza el Departamento del Distrito Federal, garantías que se deban otorgar, así como las causas de extinción y sólo se limita a exigir los siguientes requisitos contenidos en el art. 10 del Reglamento:

- a) Nombre, domicilio y nacionalidad. A este respecto cabe recordar que en el Reglamento se contiene una violación más, al permitir que personas físicas o morales extranjeras presten este servicio público si están autorizadas por la Secretaría de Gobernación para realizar esta actividad, siendo que la Ley Orgánica prohíbe el otorgamiento de concesiones de servicios públicos a personas físicas o morales extranjeras.
- b) Ubicación del predio donde se pretende instalar el estacionamiento público.
- c) Solicitud de autorización dirigida a la Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Departamento del Distrito Federal, relativa a la determinación, destino y uso del local.
- Esta solicitud debe ser presentada y tramitada por la Delegación correspondiente.
- d) Presentar documentos que comprueben la

propiedad o el arrendamiento del inmueble respectivo, lo cual constituye una gran diferencia con el régimen de la concesión y por lo tanto una violación más a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y que consiste en que la propiedad de los bienes afectados a la prestación del servicio público es del Estado y no del particular, y

e) Señalar el tipo de estacionamiento, es decir, si se trata de estacionamiento en superficie sin construcción con acomodadores, estacionamiento en superficie sin construcción de autoservicio, estacionamiento en edificio con acomodadores o estacionamiento en edificio de autoservicio.

De lo anterior podemos afirmar que además de que existe una violación a una norma superior, lo cual es inconstitucional; también puede advertirse que la ausencia de diversas formalidades propias del régimen

jurídico de la concesión, ocasiona que la prestación del servicio público de estacionamientos, que es considerado de interés público, quede desprotegido y por lo tanto el Estado incumpla con su obligación de procurar el Bien Común de la población.

#### IV.9 EXTINCION DE LA CONCESION

Los medios de extinción de la concesión son varios. El más común de ellos es el cumplimiento del plazo. Sin embargo, la concesión puede terminar antes de la expiración del término estipulado en aquellos casos en los que el concesionario deje de cumplir con sus obligaciones, o bien, por que se utilice una terminología imprecisa. No obstante lo anterior, las más comunes son:

- a) Cumplimiento del plazo
- b) Falta de objeto o materia de la concesión.

- c) Revocación
- d) Caducidad
- e) Rescisión
- f) Rescate

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, establece como causas de extinción de las concesiones de servicios público en el Distrito Federal las siguientes:

a) Cumplimiento del plazo

Al terminarse el período de tiempo estipulado para la concesión, el Departamento del Distrito Federal asumirá en forma directa la prestación del servicio público. Sin embargo, el plazo puede ser prorrogado por el Presidente de la República a proposición del Jefe del Departamento del Distrito Federal, en aquellos casos en los que a juicio del propio Departamento, el concesionario hubiere cumplido en sus términos la concesión respectiva, siempre

y cuando el concedente no haya resuelto su primir o prestar directamente el servicio público.

b) Revocación

La revocación procede en aquéllos casos en los que se dan los supuestos de incumplimiento de las leyes, reglamentos y el propio acto de la concesión y consiste en que la autoridad administrativa declara terminada la concesión antes de que expire el término estipulado para ello.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, establece que, en los casos que lo juzgue conveniente, el Departamento del Distrito Federal puede revocar unilateral y anticipadamente la concesión, sin necesidad de que exista motivo de caducidad o hecho grave del concesionario que dé lugar a la terminación de la misma.

Esta decisión debe ser fundada y motivada y debe ser notificada personalmente al concesionario. Una vez realizada, el concedente asume en forma directa la prestación. -

del servicio público, pagando al concesionario la indemnización que le corresponda, misma que, entratándose de bienes muebles, será igual al valor de los mismos a la fecha de revocación, conforme al avalúo practicado por institución oficial autorizada y entratándose de bienes inmuebles, se estará al valor manifestado ante el Catastro del Distrito Federal y a falta de éste, al valor del avalúo practicado en los mismos terminos que los bienes muebles.

#### c) C a d u c i d a d

La caducidad opera cuando el concesionario está obligado a cumplir ciertos requisitos establecidos en la ley, reglamento o en el acto de la concesión dentro de determinado plazo y no cumple con ellos.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, establece las siguientes causas de caducidad:

1. Porque se interrumpa, en todo o en parte el servicio público prestado, sin causa justificada a juicio del Departamento del Distrito Federal, o sin previa autorización por escrito del mismo.
2. Porque se ceda, hipoteque, enajene o de cualquier manera se grave la concesión, o algunos de los derechos en ella establecidos, o los bienes afectos al servicio público de que se trate, sin la previa autorización por escrito del Departamento del Distrito Federal.
3. Porque se modifiquen o alteren substancialmente la naturaleza o condiciones en que opere el servicio, las instalaciones o su ubicación, sin previa autorización por escrito del Departamento del Distrito Federal.
4. Porque no se hagan los pagos estipulados en la concesión.

5. Porque no se otorgue la garantía a que esté obligado el concesionario.
6. Por la falta de cumplimiento de algunas de las obligaciones contenidas en la ley o en la concesión.

Ahora bien, en virtud de que la prestación del servicio público de estacionamientos a cargo de particulares se realiza a través de una licencia de funcionamiento, lo cual constituye una violación a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, como hemos comentado a lo largo de este estudio, el régimen jurídico que regula la prestación de este servicio público es muy diferente al de una concesión y por lo tanto, el Reglamento de Estacionamiento para Vehículos en el Distrito Federal, no establece causas de extinción de la licencia y sólo establece la obligación del tenedor de la misma de revalidarla anualmente y en caso de que -

no lo haga se le impondrá una sanción equivalente al importe de la tarifa autorizada correspondiente a veinticuatro horas, multiplicada ésta por el número de cajones - con que cuente el estacionamiento.

Si el tenedor de la licencia continua omitiendo la revalidación de la misma, el Reglamento de Estacionamiento señala que se le aplicará el doble de la sanción correspondiente.

Lo anterior es consecuencia del régimen de licencias en el que se establece un término durante el cual el particular está facultado legalmente para realizar determinada actividad que le corresponde desempeñar al término del cual se habla del vencimiento de la licencia y de la necesidad de revalidarla, a fin de que el particular pueda continuar desempeñando dicha actividad; a diferencia de la concesión, a través de la cual se otorga el concesionario la facultad de realizar una actividad propia - del Estado dentro de un plazo, el cual pue

de ser interrumpido, si se incurre en las causas que la ley señala como extinción de la concesión.

En base a esta gran diferencia que existe entre la licencia y la concesión, se desprende la necesidad de realizar una reforma del Reglamento de Estacionamientos, ya que por medio de la licencia de funcionamiento se permite al particular realizar una actividad que de suyo no le corresponde y que por lo tanto no puede estar sujeta al comercio, en virtud de que se trata de una atribución del Estado encaminada a procurar el Bien Común de la población.

De esta manera encontramos que las causas por las que se puede vedar una licencia para dedicarse a una profesión, industria o comercio, están señaladas en el art. 5o. constitucional y son:

- Cuando se afecten derechos de terceros, en cuyo caso se realiza por determinación judicial.
- Cuando se afecten derechos de la socie-

dad, por resolución gubernativa, la cual -  
debe estar fundada en una ley.

De lo anterior se desprende que las causas  
de terminación de la concesión y la licen-  
cia son diferentes, en virtud de que se -  
trata de dos regímenes jurídicos distintos.

Al respecto el Tribunal Colegiado del Cir-  
cuito, ha sostenido el siguiente criterio  
en relación a la diferencia existente en-  
tre uno y otro régimen:

COMERCIO, DERECHO A DEDICARSE AL INTERES -  
JURIDICO. EL artículo 5o. constitucional -  
establece que a ninguna persona puede impe-  
dirsele que se dedique a una actividad co-  
mercial lícita, por lo que, en principio,  
todos los ciudadanos mexicanos tienen un -  
interés constitucionalmente protegido a de-  
dicarse al comercio. Y si bien esa activi-  
dad puede restringirse o limitarse por me-  
dio de una resolución gubernamental ésta -

tendrá que fundarse para ello en una ley - formalmente emanada del poder legislativo y ésto con miras a evitar que se ofendan - los derechos de la sociedad. En tales condiciones, el derecho de dedicarse al comer - cio es un derecho otorgado a los particula - res por la Constitución Federal y no una - concesión de las autoridades administrati- vas. Y si éstas pretenden restringir o li- mitar ese derecho, a ellas corresponde la carga de probar que el particular carece - de él, pero para los efectos de la proce- dencia de juicios y medios de defensa, de- be estimarse que quien se dedica al comer- cio y reclama actos de autoridad que le im - piden o entorpecen tal actividad, tiene en principio un derecho constitucional que im - pide que se le desechen a priori sus pre- tensiones con base en la falta de interés jurídicamente protegido, antes de que se - resuelva sobre el derecho de las autorida- des a restringir la actividad del particu- lar.

(Vol. 80, sexta parte, p.21, primer circu  
to, primero administrativo, Amparo en revi  
sión 184/75, Antonio Garduño Garcífa, 19 -  
de agosto de 1975, Unanimidad de Votos).

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- La legislación de estacionamientos en el Distrito Federal adolece de varias deficiencias que dificultan en muchas ocasiones su aplicación y colocan al particular en una situación de incertidumbre jurídica. Estas deficiencias son:

- a) Falta de continuidad cronológica que ocasiona la obsolescencia y dispersión de normas que no se apegan a los requerimientos actuales.
- b) Carencia de un objeto común de regulación, en virtud de que los criterios y principios que regulan la materia responden a diversos enfoques, tales como: sanitarios, constructivos, de prestación de servicios, etc.
- c) Carencia de regulación de los trámites administrativos para la construcción y operación de estacionamientos de servicio público, lo que fomenta la

corrupción en las Delegaciones Políticas para obtener las licencias correspondientes.

- d) Falta de actualización de instrumentos que fijen la demanda de estacionamientos privados.
- e) Vacío de regulación en la coordinación entre los órganos normativos, ejecutivos y la acción de los particulares, tanto en la construcción de estacionamientos privados, como en la construcción y operación de estacionamientos de servicio público.
- f) Vicio de inconstitucionalidad que subyace en el Reglamento de Estacionamiento para Vehículos en el Distrito Federal, que es el ordenamiento que se aplica en la actualidad, tanto en su aspecto formal como en su aspecto material.

SEGUNDA.- El decreto administrativo encuentra su fundamento en el art. 71 constitucional, en cuanto a que se refiere a la iniciativa de leyes o decretos, en el art. 92 constitucional que habla de decretos -

en relación con el refrendo ministerial y en el art. 89, fracción I de la propia Constitución Federal, que se refiere a la facultad del Ejecutivo para proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes; en base a los cuales el decreto administrativo expedido por el Ejecutivo Federal el 2 de enero de 1980, no fué el instrumento jurídico indicado para expresar la intención de derogar la Ley sobre Estacionamiento de Vehículos en el Distrito Federal, ya que el Ejecutivo tiene la facultad, dentro del procedimiento legislativo, de presentar iniciativa de ley, de conformidad con el citado art. 71 constitucional; a través de la cual se presentaría al Congreso de la Unión, como órgano legislativo del Distrito Federal, el proyecto de ley de estacionamientos que comprendiera todas las reformas y adiciones que el Ejecutivo considerara necesario realizar en la regulación de esta materia.

TERCERA.- El Reglamento de Estacionamiento para Vehículos en el Distrito Federal, crea un nuevo orden -

normativo en la regulación de los estacionamientos en el Distrito Federal, al contradecir y adicionar el contenido sustancial de la Ley Sobre Estacionamiento de Vehículos en el Distrito Federal, lo que implica un exceso del uso de la facultad reglamentaria consagrada en el art. 89, fracción I de la Constitución Federal, a través de la cual, el Poder Ejecutivo puede expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos expedidos por el Poder Legislativo, es decir, en el orden jerárquico normativo del Derecho Mexicano, el reglamento se presenta frente a la ley como una norma secundaria, subalterna, inferior y complementaria de la ley, en la que encuentra su medida y justificación; y consecuentemente, una violación al art. 73, fracción VI, base la de la Constitución Federal que establece que el Congreso de la Unión es el órgano competente para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal.

CUARTA.- El art. 72 inciso f) de la Constitución Fede

ral consagra el principio de autoridad formal de la ley, en virtud del cual una disposición legislativa sólo puede ser reformada o derogada por otra de su misma naturaleza, emanada formalmente del mismo órgano legislativo y en la que se hayan observado los mismos trámites en su formación.

En base a este principio, la expedición del Reglamento de Estacionamiento para Vehículos en el Distrito Federal, es inconstitucional, toda vez que, aún cuando la ley y el reglamento son de naturaleza impersonal, general y abstracta, en el Derecho Mexicano, el reglamento es expedido por el Poder Ejecutivo para proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes, lo que significa que el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos; mientras que la ley emana del Poder Legislativo y posee una jerarquía superior a la del reglamento, por lo que sus disposiciones no pueden ser modificadas por un reglamento.

Del principio de autoridad formal de la ley, se derivan dos principios, que en opinión de Gabino Fraga, sirven como norma para determinar los casos en que no

debe intervenir la facultad reglamentaria, obteniéndose por medio de ellos una distinción entre el contenido de la ley y el reglamento. Estos principios son:

- Principio de la preferencia o primacía de la ley, - en virtud del cual las disposiciones contenidas en una ley no pueden ser modificadas por un reglamento.
  
- Principio de la reserva de la ley, en virtud del - cual determinadas materias sólo pueden ser reguladas por una ley de conformidad por lo dispuesto por la Constitución Federal.

En base a estos principios, la Ley sobre Estacionamiento de Vehículos en el Distrito Federal, continúa vigente, en tanto no se dicte una nueva ley en materia de estacionamientos para el Distrito Federal, - en la que se hayan observado todos los trámites inherentes al procedimiento legislativo.

QUINTA.- De conformidad con el art. 21 constitucional el Ejecutivo Federal está facultado para expedir reglamentos autónomos de policía y buen gobierno entre

los cuales puede incluirse la materia de estacionamientos en ciertos aspectos técnicos y de control administrativo, como podrían ser:

- a) Diseño de Estacionamientos.
- b) Bases para determinar la demanda de espacio para estacionamientos.
- c) Clasificación de Estacionamientos.
- d) Funcionamiento de Estacionamientos.
- e) Operación de Estacionamientos
- f) Determinación del procedimiento administrativo para obtener los permisos correspondientes, señalando para tal efecto, las autoridades administrativas competentes.

En base a lo anterior, el Reglamento de Estacionamiento para Vehículos en el Distrito Federal, es inconstitucional, toda vez que se presenta como un reglamento autónomo expedido por el Ejecutivo Federal, sin autorización constitucional expresa, ya que rebasa la materia de policía y buen gobierno al establecer limitaciones a la garantía individual del trabajo que consegua el art. 5o. constitucional, ya que obliga a los -

particulares a obtener de la autoridad correspondiente la licencia de funcionamiento de lugares para el estacionamiento de vehículos, a cumplir las obligaciones señaladas en el art. 15 del reglamento y a que no se realicen los actos que prohíbe el art. 16; e impone como sanción al incumplimiento de las obligaciones la clausura del estacionamiento, lo cual debe ser regulado por una ley emanada del Congreso o por reglamento derivado de esa ley, sin rebasar sus límites, de conformidad con el citado art. 50. constitucional, que establece, en su parte conducente, que la garantía individual de trabajo podrá limitarse cuando se atacan derechos de tercero, mediante determinación judicial y cuando se ofendan los derechos de la sociedad, mediante resolución gubernamental dictada en los términos de la ley respectiva.

SEXTA.- El Reglamento de Estacionamiento para Vehículos en el Distrito Federal, es inconstitucional desde el punto de vista material, en virtud de que establece como acto administrativo típico por el que se concede a los particulares la prestación del servicio público de estacionamientos, la licencia de funcionamiento, lo que representa una violación al art. 22 de

de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que establece que la prestación de los servicios públicos a cargo de los particulares en el Distrito Federal, se realizará por medio de una concesión limitada y temporal; y una incongruencia en el régimen jurídico que se establece en el reglamento, ya que en el régimen jurídico de las licencias se reconoce al particular un derecho preexistente, cuyo ejercicio está sujeto a ciertas modalidades o limitaciones señaladas en los requisitos del régimen jurídico correspondiente, en razón de salubridad, orden público, urbanismo y algunos autores señalan la estética urbana; - mientras que en el régimen jurídico de las concesiones, se concede al particular el manejo y explotación de un servicio público, o bien, la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado.

A consecuencia de lo anterior, la institución de la licencia de funcionamiento en el manejo y explotación del servicio público de estacionamientos a cargo de particulares, representa una violación constante a diversos artículos de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, y que son:

a) Capacidad del concesionario, que se inspira en ciertos principios que tienden a garantizar, por una parte, que el Poder Público pueda ejercer sin tropiezos el control que le corresponde sobre el objeto de la concesión, y por la otra, asegurar que el concesionario tenga la competencia y los medios adecuados para la explotación de la concesión.

De esta manera, el artículo 25 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, establece que las concesiones de servicios públicos sólo podrán otorgarse a personas físicas o morales de nacionalidad mexicana; mientras que el art. 10 del Reglamento de Estacionamiento para Vehículos en el Distrito Federal, faculta a las personas físicas o morales extranjeras para obtener la licencia de funcionamiento, siempre y cuando cumplan con los requisitos señalados en dicha fracción.

b) Capacidad financiera del concesionario, que responde a la intención del legislador, de que se otorgue la concesión a personas que cumplan las condiciones de idoneidad moral y económica, con el objeto de garantizar la satisfacción del servicio público.

De esta manera, el artículo 27, fracción VII de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal establece la obligación del concesionario, de otorgar garantía a favor del Departamento del Distrito Federal, cuya clase y monto son fijados por el propio Departamento y que registrará hasta que el concesionario expida constancia de que ha cumplido con las obligaciones contraídas; mientras que el artículo 13 del Reglamento de Estacionamiento para Vehículos en el Distrito Federal, señala la obligación del particular de pagar los derechos que especifique la Ley de Hacienda del Distrito Federal para obtener la licencia de funcionamiento.

- c) La fijación del plazo que es el tiempo durante el cual el concesionario goza de los derechos derivados de la concesión y el cual, en el caso de las concesiones de servicios públicos en el Distrito Federal, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, establece que será fijado por el Departamento del Distrito Federal por tiempo determinado; mientras que el Reglamento de Estacionamiento para Vehículos en el Distrito Federal, no contie

ne disposición alguna que señale el plazo de vigencia de las licencias de funcionamiento, ya que se trata de un régimen jurídico diferente.

- d) El derecho del concesionario de recuperar la inversión realizada, así como la obtención de una utilidad en el tiempo que dure la concesión, está regulado por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en su artículo 27, fracción I; mientras que el Reglamento de Estacionamiento para Vehículos en el Distrito Federal, no regula este derecho, debido a que en el régimen de licencias se reconocen derechos preexistentes en el particular que estaban sometidos a ciertas limitaciones, que al ser observadas por el particular, éste puede realizar esa actividad libremente, y siempre y cuando sea lícita.

- e) El artículo 28, fracción II de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, establece la obligación del concesionario de ejecutar personalmente la concesión y prohíbe el traspaso de los derechos derivados de la misma, así como de los bie-

nes afectos al servicio público, sin previa autorización por escrito del Departamento del Distrito Federal; así como, cualquier gravámen que pudiera imponer al objeto de la concesión, imponiendo como sanción al incumplimiento de este precepto la caducidad de la concesión, lo cual responde a la intención del legislador de proteger los intereses de la población al evitar que la concesión de un servicio público, que es considerado de interés público, pueda caer en manos de extranjeros.

Por su parte, el Reglamento de Estacionamiento para Vehículos en el Distrito Federal, permite el traspaso de los estacionamientos, siempre y cuando el adquirente solicite una nueva licencia de funcionamiento.

- f) El art. 27, fracción I de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, establece que al concluir el plazo estipulado para la concesión, -- los bienes utilizados por el concesionario en la prestación del servicio público, pasarán a ser propiedad del Departamento del Distrito Federal, lo cual responde a la idea de que a través de la con-

cesión, el concesionario colabore con la Administración Pública en la realización de un servicio público que es parte de la actividad del Estado y por lo tanto, los medios que se utilicen para realizarla pertenecen al mismo; mientras que el Reglamento de Estacionamiento para Vehículos en el Distrito Federal, establece la obligación del particular de incluir en la solicitud de licencia - una constancia que acredite la propiedad o el - - arrendamiento del inmueble respectivo.

g) La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, prevee como causas de extinción de la concesión:

- Cumplimiento del plazo estipulado para la concesión (art. 27, fracción I).
  
- Revocación de la concesión, que procede en aquellos casos en los que se dan los supuestos de incumplimiento de las leyes, reglamentos y el propio acto de la concesión y consiste en que la autoridad administrativa declara terminada

la concesión antes de que expire el término estipulado para ello (art. 27, fracción IV)

- Caducidad de la concesión, que opera cuando el concesionario está obligado a cumplir ciertos requisitos establecidos en la ley, reglamento o en el acto de la concesión, dentro de un plazo y no cumple con ellos. (Art. 28)

El Reglamento de Estacionamiento para Vehículos en el Distrito Federal, no establece causas de extinción de la licencia de funcionamiento y sólo establece la obligación del tenedor de la misma de revalidarla anualmente y en caso de que incumpla con esta obligación, se le impondrá una sanción pecuniaria.

SEPTIMA.- El Impuesto Sustitutivo de Estacionamiento es inconstitucional y por lo tanto su determinación y cobro no proceden, en virtud de que la sustitución de la obligación de construir estacionamientos, por el pago de una cantidad en dinero no es de naturaleza im

positiva, ya que se trata de una obligación administrativa y por tal motivo no encuentra fundamento en los artículos 31, fracción IV, 73, fracción VII y 74 fracción IV de la Constitución Federal que señalan los lineamientos para legislar los impuestos.

OCTAVA.- La inclusión del impuesto sustitutivo de es tacionamiento en la regulación del problema de estacionamiento en el Distrito Federal, puede responder a la idea del Estado de fomentar con ello la construcción de estacionamientos por parte de los empresarios, lo cual no ha dado resultado, toda vez que éstos son motivados por intereses personales de fortalecer su negocio, lo que constituye un obstáculo para que en muchas ocasiones se construyan estacionamientos en áreas donde la planeación urbana de la Ciudad así lo requiere.

NOVENA.- La Ley sobre Estacionamiento de Vehículos en el Distrito Federal, establece que los fondos que se recauden por concepto del impuesto sustitutivo de estacionamiento, se deberán destinar a la construc--

ción de estacionamientos en el Distrito Federal, lo cual no se ha llevado a cabo y ha ocasionado la escasez de estacionamientos en áreas donde la demanda de los mismos es muy grande.

DECIMA.- La sustitución de la obligación de los particulares de construir estacionamientos en los inmuebles de su propiedad por el pago de un impuesto, agrava el problema de escasez de estacionamientos en la Ciudad, ya que, si bien es cierto que a través de los fondos que se recauden por concepto del mismo se podrían - - construir estacionamientos públicos, también es cierto que este estacionamiento no puede cubrir la demanda de toda una área y en muchas ocasiones no puede construirse en el área que se requiere y por lo tanto, el problema continúa concentrado en distintos puntos de la Ciudad.

DECIMO PRIMERA.- Es necesario que se elabore una compilación legislativa con el objeto de ordenar y sistematizar las disposiciones que regulan la materia de estacionamientos en el Distrito Federal y de esta ma-

nera, solucionar el problema de dispersión y contradicción de normas.

Dentro de esta compilación será necesario reformar la regulación del servicio público de estacionamientos, tanto en su aspecto formal, como en su aspecto material.

La reforma de tipo formal puede instrumentarse de dos maneras:

a) Elaborar una nueva ley de estacionamientos en el Distrito Federal, que derogue a la Ley sobre Estacionamiento de Vehículos en el Distrito Federal, - que recoja y actualice las normas que actualmente existen y que incorpore las propuestas que más adelante se señalan y que al estar contenidas en una ley le daría mayor rigidez e impediría que la misma estuviera sujeta a mayor flexibilidad en cuanto a modificaciones por parte del Ejecutivo.

b) Adicionar la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, con el propósito de dictar las normas fundamentales en la materia, para posteriormente - promover la emisión de un reglamento que amplíe di

chas disposiciones y detalle los principios consagrados en la ley; lo que sería más congruente con el art. 73, fracción VI de la Constitución Federal que establece que el gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, además de que la regulación del servicio público podría ser adecuada a las circunstancias que se presenten con mayor facilidad, ya que el procedimiento del reglamento es más sencillo y expedito que el de la ley.

La reforma de tipo material deberá consistir en:

- a) Disposiciones que establezcan la derogación de la Ley sobre Estacionamiento de Vehículos en el Distrito Federal y con ella la derogación de las disposiciones relativas al Impuesto Sustitutivo de Estacionamientos.
- b) Disposiciones que establezcan los aspectos relativos a la prestación del servicio público de estacionamientos en el Distrito Federal y de esta manera, permitir que los estacionamientos -

privados sean regulados por el Reglamento de Construcciones del Distrito Federal.

- c) Disposiciones que establezcan las normas y principios a que deberá sujetarse la regulación de la prestación del servicio público de estacionamientos entre los cuales cabe destacar:

- Declarar como servicio público la recepción, guarda y devolución de vehículos en el Distrito Federal.

- Instituir la concesión como el acto administrativo por el que se concede a los particulares el manejo y explotación del servicio público de estacionamientos en el Distrito Federal y de esta manera, asegurar el control y disposición permanente de este servicio público a favor del gobierno de la Ciudad.

- Contener normas relativas a los principios que regirán el otorgamiento de las concesiones, tales como:

- Capacidad del concesionario, el cual deberá ser de nacionalidad mexicana.
- Capacidad técnica del concesionario.
- Obligación del concesionario de otorgar garantías a favor del Departamento del Distrito Federal.
- El plazo por el que se otorgará la concesión, el cual será por tiempo determinado y será fijado por el Departamento del Distrito Federal.
- Obligación del concesionario de ejecutar personalmente la concesión.
- Prohibición de transferir, enajenar o gravar los derechos derivados de la concesión sin el previo consentimiento por escrito de la autoridad correspondiente.
- Obligación del concesionario de contar con elementos materiales, personales y financieros pa

ra la prestación del servicio público.

- Obligación del concesionario de realizar obras necesarias para la prestación del servicio público.
- Derecho de reversión a favor del Departamento del Distrito Federal.
- Causas de extinción de la concesión
- Tarifas

d) Contener normas relativas al procedimiento para otorgar la concesión del servicio público de estacionamientos, que deberán establecer los órganos de decisión y ejecución administrativa, precisando sus atribuciones y responsabilidades.

e) Clasificación de estacionamientos en públicos y privados.

f) Inspecciones y Sanciones, estableciendo los mecanismos, procedimientos y formalidades para el control y supervisión en la prestación del servicio público de estacionamientos, fijando para tal efecto, una tipología de infracciones y sanciones correspondientes.

g) Recursos que permitan a los particulares inconformarse ante la autoridad administrativa, evitando de esta manera, conflictos de competencia y permitiendo al mismo tiempo, a la autoridad administrativa la reconsideración de los actos emitidos.

## B I B L I O G R A F I A

1. Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A., 5a. ed., México, 1983.
2. Arrijoa Vizcaino, Adolfo. Derecho Fiscal. Editorial Themis, México, 1982.
3. Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial, S.A., 16a. ed., México, 1982.
4. Carpizo Jorge y Jorge Madrazo. Derecho Constitucional. Introducción al Derecho Mexicano, tomo I, UNAM México, 1981.
5. Coloquio. Senado de la República. Política y Proceso Legislativo. Senado de la República / UNAM., Miguel Angel Porrúa., México, 1985.

6. Comisión de Vialidad y Transporte Urbano. Estudio de Optimización de Estacionamientos. Marco Jurfido. Centro de Procuración y de Servicios, S.C., - México, 1984.
7. Chuayffet Chemor, Emilio. Derecho Administrativo. Introducción al Derecho Mexicano. tomo I, UNAM., México, 1981.
8. De la Cueva, Mario. Teoría de la Construcción. - Editorial Porrúa, S.A., México, 1982.
9. Departamento del Distrito Federal. El problema de los estacionamientos en el Distrito Federal. México, 1982.
10. Departamento del Distrito Federal. Alternativas de solución al problema de estacionamientos en el área metropolitana. México, 1976.
11. Departamento del Distrito Federal. Diagnóstico -- técnico de los estacionamientos en el Distrito Federal. México, 1974.

12. Diario Oficial de la Federación del 30 de agosto de 1945.
13. Diario Oficial de la Federación del 13 de abril de 1949.
14. Diario Oficial de la Federación del 23 de febrero de 1973.
15. Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1974.
16. Diario Oficial de la Federación del 2 de enero de 1980.
17. Diario Oficial de la Federación del 23 de junio - de 1980.
18. Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española, Editorial Espasa - Calpe, S.A., 18a.ed. Madrid, España.
19. Diccionario Enciclopédico Abreviado. Editorial - Espasa - Calpe, S.A., tomo II, Argentina, 1945.

20. Diccionario Jurídico Mexicano, UNAM., Rectoría - Instituto de Investigaciones jurídicas. México, - 1985.
21. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A., México, 1982.
22. Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal del 2 de enero de 1986.
23. García de Enterría y Fernández. Curso de Derecho Administrativo. tomo I., Editorial Civitas. 2a. reimp., Madrid, España, 1978.
24. García Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, S.A., 31a. ed., - México, 1980.
25. González Oropeza, Manuel. Características Generales de los Reglamentos. Taller de Técnica Legislativa. Dirección General de Asuntos Jurídicos. México, 1984.

26. Guerrero Lara, Ezequiel y Enrique Guadarrama. La interpretación Constitucional de la Suprema Corte de Justicia, 1917-1982 3t., UNAM, México, - 1984.
27. Hervada, Javier. Introducción Crítica al Derecho Natural. Ediciones Universidad de Navarra, S.A., Pamplona, España, 1931.
28. Madrazo, Jorge. Algunas reflexiones sobre el contenido y límites del reglamento en el Derecho Mexicano. Taller de Técnica Legislativa. Dirección General de Asuntos Jurídicos., México, 1984.
29. Margain Manatou, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario. Universidad Autónoma de San Luis Potosí. 7a. ed., México, 1983.
30. Nava Negrete, Alfonso. Constitucionalidad de los Reglamentos. (Diferencia entre los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Circulares). Taller de Técnica Legislativa. Dirección General de Asuntos - Jurídicos. México, 1984.

31. Orozco Enriquez, José de Jesús, Consideraciones - sobre la estructura y técnica del reglamento. Taller de Técnica Legislativa. Dirección General de Asuntos Jurídicos. México, 1984.
32. Rectoría - Instituto de Investigaciones Jurídicas Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada, UNAM., México, 1985.
33. Rocha Rodríguez, German. Reflexiones sobre la técnica legislativa del Reglamento. Taller de Técnica Legislativa. Dirección General de Asuntos Jurídicos. México, 1984.
34. Rojina Villegas, Rafael. Compendio de Derecho Civil. Introducción. Personas y Familia. Editorial Porrúa, S.A., 17a. ed., México, 1980.
35. Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México co. 1808 - 1985, Editorial Porrúa, S.A., 13a. ed. México, 1985.

36. Tena Ramirez, Felipe. Derecho Constitucional. - Editorial Porrúa, S.A. 8a. ed., México, 1967.
37. Villoro Toranzo, Miguel. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, S.A., 6a. ed., México, 1984.

TEXTOS LEGALES

38. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
39. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.
40. Ley sobre Estacionamiento de Vehículos en el Distrito Federal.
41. Reglamento de Estacionamiento para Vehículos en el Distrito Federal.
42. Decreto del 2 de enero de 1980.