

145
Ley

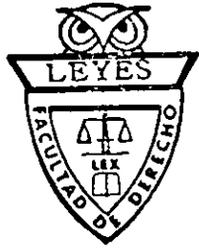


**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**INCONSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA
OPERATIVO DE ESTACIONOMETROS DEL
DISTRITO FEDERAL**

TESIS PROFESIONAL
PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ELDA TATIANA DUERAS TREVIÑO



MEXICO, D. F.

1998

0277120

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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 esta 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.

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E**

Muy Distinguido Señor Director:

La compañera **DUEÑAS TREVIÑO ELDA TATIANA**, inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada **"INCONSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA OPERATIVO DE ESTACIONOMETROS DEL DISTRITO FEDERAL"**, bajo la dirección del suscrito y del Dr. Jaime M. Moreno Garavilla para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Dr. Moreno Garavilla en oficio de fecha 4 de febrero de 1999 y el Lic. Padilla Correa mediante dictamen del 6 de abril del año en curso, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la compañera de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., abril 6 de 1999.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

lrm.

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.
P R E S E N T E**

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he revisado completa y satisfactoriamente la monografía intitulada **"INCOSNTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA OPERATIVO DE ESTACIONOMETROS DEL DISTRITO FEDERAL"**, elaborada por la alumna: **ELDA TATIANA DUEÑAS TREVIÑO**.

La tesis de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., abril 6 de 1999

Lic. Enrique Padilla Correa

DR. JAIME M. MORENO GARAVILLA

México, D.F. a 4 de febrero de 1999

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE CONSTITUCIONAL
Y DE AMPARO
PRESENTE.**

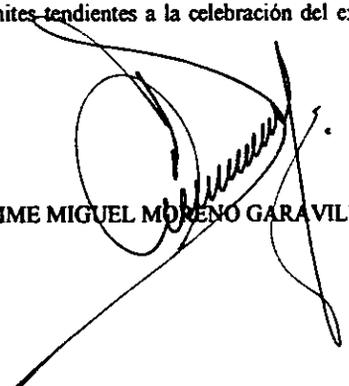
SEÑOR DIRECTOR:

En relación con la tesis profesional intitulada "Inconstitucionalidad del Sistema Operativo de Estacionómetros del Distrito Federal" que presenta Elda Tatiana Dueñas Treviño con número de cuenta 8838416-8, alumna de nuestra Facultad de Derecho, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

Respetuosamente me permito hacer de su conocimiento que después de haber revisado minuciosamente la tesis de referencia, con gusto emito el presente Voto Aprobatorio, una vez que he podido apreciar que la metodología, la profundidad indagatoria, la claridad en la sintaxis y la solidez de sus argumentos y conclusiones enriquecidos por la bibliografía consultada, son elementos todos éstos, que convierten al trabajo en alusión en una aportación de calidad que satisface holgadamente los requisitos reglamentarios para hacer procedente la tramitación que ha iniciado la autora a quien por todo lo anterior, me permito patentizarle una felicitación.

En consecuencia ruego a usted se sirva disponer lo conducente para continuar con los trámites tendientes a la celebración del examen profesional de la sustentante.

DR JAIME MIGUEL MORENO GARAVILLA



A MI MADRE:

**POR INCULCARMEN CON EL EJEMPLO LA INTEGRIDAD Y EL AMOR A
LOS DEMAS.**

A MI PADRE:

**POR TU INTELIGENCIA Y GRAN CORAZON, POR LEGARME TU
AKIOLOGIA Y EL PROFUNDO AMOR A LA JUSTICIA Y AL DERECHO.**

A MIS ADORADAS CRISTINA Y NORMA DUEÑAS:

POR COMPARTIR MI ILUSION POR ESTE MOMENTO

AL DR. JAIME MORENO GARAVILLA:

**POR EL INCONMENSURABLE APOYO, POR SEMBRAR EN MI EL
IDEALISMO, SU VOCACION DE SERVICIO Y JUSTICIA SOCIAL.**

AL MAESTRO IGNACIO BURGOA ORIHUELA:

POR SER EL EJEMPLO A SEGUIR COMO JURISTA Y COMO ACADEMICO.

AL MAESTRO ANTONIO CUELLAR SALAS:

**POR SER UN GRAN ABOGADO, POR BRINDARSE A SUS ALUMNOS Y POR
TODAS SUS ATENCIONES.**

A LUIS BENITEZ:

**POR SER UN GRAN AMIGO Y POR SU INVALUABLE Y
DESINTERESADA COLABORACION EN ESTE TRABAJO.**

AL LIC. JOSE ANTONIO MORALES DOMINGUEZ:

POR SUS ENSEÑANZAS Y POR CREER TANTO EN MI.

AL LIC. ROBERTO ORTUÑO BURGOA:

**POR TU AMISTAD Y POR BRINDARME UNA BRILLANTE OPORTUNIDAD
LABORAL.**

INDICE

INCONSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA OPERATIVO DE ESTACIONOMETROS DEL DISTRITO FEDERAL

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO

INTRODUCCION.....	3
-------------------	---

ANTECEDENTES JURIDICOS DE ESTACIONOMETROS EN EL DISTRITO FEDERAL

A. REGULACION CON LA QUE FUERON CREADOS.....	11
a) Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal de 1993	11
b) Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1993	15
c) Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal de 1993	16
d) Reglamento de Policía Preventiva del Distrito Federal de 1993.....	17
e) Reglamento de Tránsito del Distrito Federal de 1993.....	18

CAPITULO SEGUNDO

REGULACION NORMATIVA VIGENTE DE ESTACIONOMETROS EN EL DISTRITO FEDERAL

a) Reglamento de Tránsito del Distrito Federal de 1998	23
b) Código Financiero del Distrito Federal de 1998	37
c) Medios de Impugnación.....	40

CAPITULO TERCERO

INCONSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA OPERATIVO DE ESTACIONOMETROS DEL DISTRITO FEDERAL

a) Consideraciones en torno al uso de la vía pública.....	47
b) Contrato Administrativo entre el órgano del Estado y la persona moral	49
c) Violaciones de facto y violaciones de iure	62
d) Infracción y sanción	65
e) ¿Son actos de autoridad los que emitan los órganos estatales frente al particular dentro del ámbito de la contratación administrativa?.....	69
f) Juicio de Amparo y sus fundamentos.....	72

CAPITULO CUARTO
VIOLACION DE GARANTIAS INDIVIDUALES DERIVADO
DEL USO DE ESTACIONOMETROS

a) Artículo 14 Constitucional.....	83
b) Artículo 16 Constitucional	86
c) Artículo 17 Constitucional.....	89
d) Artículo 21 Constitucional.....	91
e) Artículo 22 Constitucional.....	93
f) Artículo 31 Fracción IV Constitucional:	94
1) Pago de Contribuciones en forma proporcional y equitativa	
2) Cobro de contribuciones para sufragar los gastos públicos	
CONCLUSIONES.....	96
BIBLIOGRAFIA	101

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES JURIDICOS DE LOS ESTACIONOMETROS

INTRODUCCION

Los estacionómetros son aparatos medidores del tiempo de estacionamiento, que la autoridad del Distrito Federal, a través de una concesión a una empresa particular, instala en dos colonias capitalinas, gravando con la calidad de derechos a los usuarios y sancionando a los infractores, creando con ello, una contribución para sus gastos públicos.

Los estacionómetros nacen como una necesidad de desalentar el estacionamiento permanente. Se dice que los datos relativos a su creación son controvertidos, sin embargo, Internet en una de sus páginas atribuye la autoría a un hombre llamado Carl C. Magee, quien lo inventó el 13 de mayo de 1935 y lo patentó con el número 2'118,318 el 24 de mayo de 1938 en la ciudad de Oklahoma, Estados Unidos de América, en donde se instaló el primer parquímetro del mundo en julio de 1935, manufacturado por la compañía Magee-Hale Park-O-Meter, además, el señor Magee creó un comité llamado Oklahoma City Chamber of Commerce Traffic para controlar los parquímetros mediante el pago con monedas.

El comenzar a cobrar el derecho de estacionamiento por tiempo medido fue una solución al estacionamiento permanente en zonas comerciales y de negocios de Oklahoma: "Midiendo el uso de estacionamiento u otro espacio, para su cobro en base al tiempo de uso"¹.

Por ser un poste medidor del tiempo de estacionamiento y de cobro, fue denominado con la voz sajona "parking meter", correctamente utilizada aun en la actualidad en Estados Unidos. De ahí

su derivación al castellano, parquímetro, que a mi juicio es incorrecto, ya que parquear (que vendría siendo su raíz) es un anglicismo mal utilizado en algunas poblaciones del norte de la República Mexicana, frontera con Estados Unidos, designando la acción de estacionar un vehículo al borde de la acera. Afortunadamente, la invasión de este "pochismo" no ha prosperado en el Distrito Federal. "Es curioso que se haya formado este anglicismo ya que al eliminar de parquear la sílaba protónica "que", nos queda "parar", que es precisamente la voz castiza que debe reemplazarla en boca de la gente culta; caen algunos en el error de creer que parar, es exclusivamente detenerse o cesar el movimiento o la acción. A ello se presentan las definiciones de la Real Academia Española, que son sin duda algo deficientes. Parar o pararse en castellano no significa solamente la acción de suspender el movimiento o cesar de andar, el vocablo indica también la acción voluntaria o involuntaria de detenerse por algún tiempo, de quedarse un rato mas o menos largo en un lugar. Según el uso tradicional de nuestra lengua, parar, denota también habitar, alojarse, hospedarse, de ahí el españolísimo término 'parador', sinónimo de mesón, fonda o casa de hospedaje, alojamiento o albergue, conque a cada paso tropezamos en la buena literatura."

De ahí también que la misma academia, al definir la voz "parada" explique que es no solamente la acción de parar o detenerse, sino también el lugar o sitio donde se para; acepción, esta última, que tiene también el vocablo "paradero".

En algunos países se usan en el sentido de parar las voces afrancesadas estacionar (de stationner). Pero aunque usado por la misma academia, este verbo no es del todo propio. " Por cuanto es acepción suya la de estancarse, quedarse estacionario, no adelantar ni progresar".

¹ <http://members.aol.com/pkgmeter/index.html>

Parar, es la dicción equivalente a "to park", lo demuestra la misma definición inglesa, que vertida al español es la siguiente: "tener un automóvil o cualquier vehículo parado ("standing") en una vía pública, como una calle por lo general temporalmente; o dejarlo en un espacio abierto, destinado especialmente a tal fin, como un lote de parada o un paradero".

Piensan algunos que el verbo parar denota no solamente la acción de dejar el automóvil por algún tiempo en algún lugar, sino la maniobra de colocarlo en determinado espacio, por ejemplo, al borde de una acera entre otros vehículos. "Para este caso la voz castiza es arrimar" que conforme al doctor Cuervo se aplica especialmente a barcos y carruajes según lo cita en su "Diccionario de Construcción y Régimen".

Existe en español el verbo aparcar, acerca del cual es conducente una breve apuntación, en la terminología militar se llama parque, el espacio de los campamentos en donde se colocan las municiones de guerra; en sentido estricto "parque de artillería", es decir, el paraje donde se colocan los cañones, carruajes, maquinas y otros objetos pertenecientes a la artillería.

De "parque" se ha formado "aparcar", que tiene como segunda acepción la siguiente: "colocar transitoriamente en un lugar público señalado al efecto, coches u otros vehículos".

También es castizo el término "aparcamiento" correctamente derivado de "aparcar", que está teniendo uso cada día mas generalizado y al cual se ha decidido dar entrada en la próxima edición del diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, ejemplo: "el Ayuntamiento de Marbella ha decidido no cobrar nada por el aparcamiento de coches. Madrid tendrá también Zona Azul. Tres nuevos

² Diccionario de Construcción y Régimen. Dr. José Cuervo. Ed. Fuentes Impresores, S.A. México 1969. Pag. 562

aparcamientos subterráneos se están construyendo en la capital". (España semanal).

Como resultado del estudio anterior realizado por un eminente filólogo de la lengua española y de anglicismos, el Dr. Alfaro podemos decir que estacionarse, detenerse y pararse no explican lo que la palabra "parquear" pretende decir. De "parquear" que deriva del sajón "to park", surge el término **parquímetro**; es necesario mencionar que solo el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente lo llama **parquímetro**, por lo tanto en esta tesis y de una manera propositiva, lo denominaremos **estacionómetro**, toda vez, que esta palabra contiene los vocablos que se refieren, a medir (metro) el estacionamiento.

ANTECEDENTES DE ESTACIONOMETROS EN EL DISTRITO FEDERAL

Los estacionómetros se han operado en diversas partes del mundo y en algunos estados de la República Mexicana. En el Distrito Federal durante la época de Arturo Durazo Moreno como Director de Policía y Tránsito fueron instalados "parquímetros de los que actualmente se encuentran arrumbados unos siete mil en una bodega del D.D.F. de la Delegación Azcapotzalco".

Los panistas Javier Salido Torres y Gabriela Gutiérrez Arce, asambleístas de las Comisiones de Uso y Aprovechamiento de Bienes y Servicios Públicos y de Vialidad y Tránsito Urbanos, respectivamente, mencionan que el retiro de los parquímetros en la época de Durazo, obedeció a su inoperancia a causa de la corrupción: " el responsable de aplicar la multa, recibía dinero del cuidador del automóvil, que a su vez lo recibía del propietario del vehículo. Se sustituyeron los parquímetros por el sistema de tarjetas de control; tampoco funcionó por la corrupción de las muchachas encargadas de vender la tarjeta, quienes recibían una cantidad de dinero por no aplicar la infracción". Por lo tanto, el resultado fue que el 70% de esos aparatos quedó inutilizado por falta de mantenimiento y nunca había dinero porque no había infracciones, mientras que el 30% restante no funcionaba por la corrupción.

En esta segunda fase de estacionómetros en el Distrito Federal, se propusieron con base en los resultados arrojados por diversos estudios, realizados por la Coordinación General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica. En el mes de noviembre de 1992 y previa autorización de Comité de Servicios Públicos Concesionables del Distrito Federal, mediante el acuerdo 023-92 el entonces Departamento

del Distrito Federal, suscribió el contrato de Prestación de Servicios, con Servicios Metropolitanos, S. A. de C. V. (SERVIMET). A través del cual faculta a esta empresa pública, a que por si o a través de terceras personas, realice el suministro, instalación y mantenimiento de seis mil estacionómetros en las colonias Juárez y Cuauhtémoc, dando con ello inicio a la etapa actual del programa de estacionómetros del D. F.

En diciembre de 1992 y con fundamento en la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, Servicios Metropolitanos, S. A. de C. V. lanzó convocatoria para licitación pública SM. DO00/92, Publicada en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal el día 3 de diciembre de 1992, relativa al suministro, instalación, operación y mantenimiento de instrumentos de medición para el control de estacionamientos en la vía pública en diversas calles del Distrito Federal. En febrero de 1993 lograron la licitación Paremetros del Centro, S. A. de C. V. (PARECE) y Operadora de Estacionamientos Viales, S. A. de C. V. (OPEVSA) con una operación inicial de tres mil estacionómetros , con opción a tres mil mas, con base en los resultados del primer año de operaciones.

La decisión de adjudicar la licitación en favor de estas dos empresas se basó en los resultados del análisis de las empresas participantes, las cuales cumplieron con una adecuada dimensión y capacidad de crecimiento, demostrando una situación contable sana a través de Estados Financieros dictaminados sin salvedades, montos determinados de inversión a plazos específicos y buenas condiciones de operación en general. Posteriormente se formalizaron los contratos de "Prestación de Servicios", con las empresas adjudicadas. De ese momento a la fecha han habido cambios, ya que la empresa Paremetros

³ Los parquímetros, negocio redondo para 2 empresas; se llevan 48% de lo captado. Francisco González Gómez, Presidente de la Comisión de Bienes y Servicios Públicos de la A. R. D. F. Diario

S. A. de C. V. (PARECE) suspendió unilateralmente el servicio del programa, a partir del 1o de mayo de 1995, argumentando que tanto el desfasamiento en el inicio del programa como la baja en la tarifa de \$5.00 a \$2.50 por hora (ocasionada por la devaluación de nuestra moneda entre otros factores) y que por acuerdo del Pleno de la H. Asamblea de Representantes del D. F., Primera Legislatura fue aprobada; le imposibilitaban continuar por lo que demandó a SERVIMET la declaración judicial de rescisión del contrato base, celebrado el 19 de enero de 1994. OPEVSA se subrogó en los derechos y obligaciones de PARECE, adquiriendo sus acciones. Por lo tanto, para este estudio nos referiremos sólo a lo vigente, es decir, OPEVSA, cuya duración de contrato es de 12 años, sus zonas de operación son: colonia Cuauhtémoc y de Sevilla a Lieja, en la colonia Juárez.

Las características del equipo de OPEVSA son: Electrónico marca DUNCAN Modelo 80.

Los horarios de operación en las colonias Juárez y Cuauhtémoc son de 8:00 a 20:00 hrs. de lunes a viernes y de 8:00 a 15:00 hrs. los sábados.

Los horarios de operación en la Zona Rosa son de 8:00 a 20:00 hrs. de lunes a miércoles y de 8:00 a 24:00 hrs. jueves y sábados, con excepción de domingos, días de descanso obligatorio que señala la Ley Federal del Trabajo en su artículo 74 a saber:

1 de enero

5 de febrero

21 de marzo

1 de mayo

16 de septiembre

20 de noviembre

25 de diciembre

1 de diciembre de cada 6 años, cuando corresponda al cambio del Poder Ejecutivo Federal; y días en que se suspenda el programa "hoy no circula".

Por lo que se refiere a la tarifa del servicio, se aprobó \$1.00 por cada diez minutos, tarifa fundada en el artículo 257 del Código Financiero del Distrito Federal. Tarifa que ha tenido modificaciones, para quedar fijada actualmente en \$1.00 por cada trece minutos.

REGULACION CON LA QUE FUERON CREADOS LOS ESTACIONOMETROS

El Sistema Operativo de Estacionómetros fue creado en base a disposiciones legales y reglamentarias de las que se desprenden nítidamente violaciones formales y de fondo, que a continuación analizaremos, además de las violaciones constitucionales que más adelante estudiaré.

A) La Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal de 1993 estableció en su artículo segundo que las autoridades fiscales del Departamento del Distrito Federal son competentes y tienen facultades de recaudación, comprobación, determinación, administración y cobro de los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos y aprovechamientos establecidos en la ley y de los demás ingresos del propio departamento, así como la imposición de sanciones administrativas, la formulación de las declaratorias de perjuicio, querellas o denuncias en materia de delitos fiscales, la resolución de los recursos administrativos y la representación del interés fiscal en juicio, en los términos de lo dispuesto por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Para estos efectos, el Código Fiscal da esta competencia en materia federal a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo que en materia local en el Distrito Federal, se trata del entonces Departamento del Distrito Federal, quien debe recaudar los ingresos que tenga derecho a percibir, o autorizar oficinas al efecto, como es el caso de la Tesorería del Distrito Federal.

A continuación se transcribe la siguiente tesis jurisprudencial:

RECAUDACION DE IMPUSTOS DEL DEPARTAMENTO DEL
DISTRITO FEDRAL. PARA TENER POR ACREDITADOS LOS
ACTOSEN ESA MATERIA, NO ES SUFICIENTE QUE LA LEY

OTORGUE FACULTADES A UNA AUTORIDAD PARA EMITIRLOS.

Si bien de conformidad con lo dispuesto con el artículo 31, fracción III, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la secretaria de Hacienda y Crédito Público recaudar los impuestos del Departamento del Distrito Federal, para efectos de la procedencia del juicio de amparo, esa situación es insuficiente para tener por acreditados los actos que de esa clase se atribuyan a la citada Secretaría de Estado, los que únicamente pueden materializarse mediante la emisión de resoluciones que determinen en un momento dado los impuestos omitidos por un contribuyente, lo que puede suceder o no, por lo que se trata solo de actos futuros de realización incierta, ya que, incluso, dichas facultades pueden extinguirse por caducidad en los términos del artículo 67 del Código Fiscal de la Federación, lo que impediría legalmente su ejercicio. En esas condiciones ante la negativa de la autoridad responsable de haberlas emitido, corresponde a la quejosa demostrar su existencia.

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION TERCERA SALA TOMO III. PRIMERA PARTE. OCTAVA EPOCA. AMPARO EN REVISION 2262/88

Conforme a lo que señaló la Coordinación General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica, así como la Coordinación General del Transporte, ambas, de la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en el estudio que realizó sobre el "Programa de Parquímetro" de fecha 20 de septiembre de 1997, el fin a que se destinan los ingresos obtenidos por el derecho de estacionómetros, es el equipamiento urbano limpieza, alumbrado,

seguridad pública y reforestación, en favor de las organizaciones vecinales de la zona; tal recaudación es realizada por las cajas o centros de operación y cobro autorizados por el entonces Departamento del Distrito Federal, que son únicamente dos en toda la zona de operación.

El artículo 104 de la misma Ley de Hacienda, hacía mención al servicio de grúa que se presta como consecuencia de la comisión de infracciones al Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, los propietarios de los vehículos debían pagar el derecho de grúa con una cuota de \$60,000.00

El derecho a que se refiere este artículo se causa por la sola prestación del servicio, con independencia de las sanciones administrativas que procedan.

Se hacía referencia a tal derecho debido a que se cobraba, una cantidad equivalente a la de uso de grúa o arrastre, por la aplicación del inmovilizador, llamado candado, que se realiza mediante un vehículo diseñado para ello y de una persona autorizada por OPEVSA, que se encarga de operarlo e instalarlo, sin perjuicio del cobro de la multa o sanción correspondiente.

Ahora bien, al tratarse de una infracción que por la naturaleza del concepto ingreso, es de carácter fiscal y por tanto, de aplicación estricta, es jurídicamente incorrecto aplicar el concepto de equivalencia, cuando el derecho al servicio de grúa es distinto del pago de derechos por la aplicación del inmovilizador, toda vez, que desde el punto de vista práctico, es distinto el gasto que se realiza para aplicar el inmovilizador, cuyo costo es menor comparativamente, con la movilización de una grúa que tiene que transportarse de un lugar indeterminado, hasta el lugar en donde se encuentre el vehículo motivo de la infracción, lo enganche y lo transporte hasta un lugar predeterminado por la autoridad local del Distrito Federal y se pretenda

establecer una equivalencia en costo para el usuario del estacionómetro, obligándolo a pagar una cantidad, que la misma autoridad no ha erogado, lo que a todas luces es violatorio tanto de nuestra Constitución en cuanto a la imposición de sanciones, que establece en su artículo 21 como del artículo 5 del Código Fiscal que establece la aplicación estricta de las leyes de carácter tributario. Sin óbice del principio general de derecho que establece que en donde la ley no distingue no tenemos porque distinguir. Es decir si se realiza un cobro respecto de un servicio que no se ha prestado, como es el arrastre de grúa; es obvio que el contribuyente no tiene por que pagarlo.

El artículo 120, establecía que por el estacionamiento de vehículos en la vía pública se pagara el derecho de estacionamiento, conforme a, una cuota que era equivalente a la autorizada para estacionamientos públicos clasificados como tipo A por la reglamentación correspondiente.

El pago de este derecho se hace mediante relojes marcadores, determinados por las autoridades fiscales. El Departamento del Distrito Federal, a través de reglas de carácter general podía determinar otras tarifas, en atención a la intensidad de la circulación vehicular en las distintas zonas del Distrito Federal.

Este artículo, pretendiendo indicar la cuota a pagar del derecho por el uso o aprovechamiento del bien del dominio público, a saber la vía pública, nos remitía al Reglamento de Estacionamientos Públicos del Distrito Federal, el cual solo mencionaba en su artículo 3 fracción II, sobre estacionamientos públicos, cuales eran, atendiendo a sus instalaciones, los clasificados como tipo A, señalando que tales estacionamientos debían solicitar a la autoridad competente la tarifa autorizada a cobrar que le correspondiera sin especificar su cuantía.

B) La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1993, establecía en su artículo 19 fracción XIV, que el Departamento del Distrito Federal, es el encargado del despacho de los siguientes asuntos en materia de hacienda:

Recaudar, custodiar y administrar los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones y otros arbitrios, señalados en la Ley de Ingresos y en las demás leyes y disposiciones fiscales de la hacienda pública del Departamento del Distrito Federal; así como aplicar los mencionados ordenamientos.

El mismo artículo imposibilitaba al Departamento para dar en garantía de créditos nacionales o internacionales, la administración o recaudación de los ingresos autorizados por las leyes respectivas, y también lo imposibilitaba para celebrar convenios para que los particulares recaudaran dichos ingresos, excepto los que se celebrasen con servicios bancarios que utiliza el departamento del Distrito Federal.

A este respecto el entonces Departamento del Distrito Federal, durante la vigencia del artículo que se comenta, a través de contratos de concesión, a los que pretendió darles el carácter de contratos de prestación de servicios, encomendó la recaudación de los derechos derivados de estacionómetros, mediante el pago de una participación porcentual, por conducto de la empresa SERVIMET S.A. de C.V. quien a su vez "concesionó" a OPEVSA S.A. de C.V; autorizándole administrar, invertir y ser propietario de los equipos necesarios para la operación de los estacionómetros, así como para la aplicación de los inmovilizadores, tal situación generó protestas incluso de la Comisión de Viabilidad y Transporte de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, protestas que llegaron a la promoción de dieciséis juicios de amparo.

C) El Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal de 1993 en su artículo 8, faculta a la Tesorería del Distrito Federal, para coordinar la administración, recaudación, comprobación, determinación y cobro de las contribuciones y aprovechamientos y sus accesorios, así como de los productos señalados en la Ley de Ingresos del D.D.F. en los términos de las disposiciones fiscales del Distrito Federal.

Tal, es el fundamento legal para que la Tesorería del Distrito Federal sea la autoridad que coordine la recaudación de ingresos en el Distrito Federal, con este fundamento, fue promovido por José Luis Luege Tamargo el juicio de amparo indirecto número 84/95 y concedido por el Juzgado Décimo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, respecto del aviso de inmovilización del vehículo, porque el recibo de pago que la Tesorería del Distrito Federal extendió al quejoso, fijo como fundamento el artículo 104 de la Ley de Hacienda del departamento del Distrito Federal, que en la fecha de su aplicación (28 de febrero de 1995), se derogó el 31 de diciembre anterior, habiendo entrado en vigor el Código Financiero del Distrito Federal a partir del 1 de enero de 1995.

La Dirección General de Operaciones del Departamento del Distrito Federal, debe, según el artículo 27 del citado reglamento, vigilar la correcta observancia de las normas contenidas en el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal.

Vigilar la correcta observancia de las normas sería, si el entonces Departamento del Distrito Federal se apegase a las formalidades del Procedimiento Administrativo de Ejecución, establecidas en su momento por la Ley de Hacienda del Departamento del D.F. y actualmente por el Código Financiero del D.F. cumpliendo entonces con las formalidades que al efecto establece el artículo 16 Constitucional.

D) El Reglamento de Policía Preventiva del Distrito Federal de 1993, faculta a la policía del Distrito Federal, en su artículo 5, para cuidar la observancia de la Ley sobre Justicia en materias de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal, para la aplicación y cumplimiento de las leyes y reglamentos referentes al tránsito de vehículos y peatones en la vía pública, coordinando sus actividades con las autoridades competentes en la materia.

La Policía del Distrito Federal, coordina sus actividades con personal de OPEVSA, quienes se encargan de manejar el vehículo que impone la inmovilización, toda vez, que los empleados de la mencionada empresa, quien por no ser una autoridad, no tiene la facultad de infraccionar ni de imponer multas, ni puede otorgarla a sus trabajadores. Lo anterior se encuentra consagrado en nuestra Carta Magna en el artículo 21, que da competencia a la Autoridad Administrativa, para la aplicación de sanciones de naturaleza administrativa, por las infracciones a reglamentos gubernativos y de policía.

Las prohibiciones a los miembros de la policía del Distrito Federal, se establecen en el artículo 25 del reglamento en comento y consisten en:

“Recibir regalos o dádivas de cualquier especie, así como aceptar ofrecimientos o promesas por cualquier acto u omisión, con coacción o sin ella, en relación al servicio y en ejercicio o con motivo de sus funciones.”

Esta fracción se aplica sin óbice de la pena que corresponde al delito de cohecho, contemplado en el artículo 222 del Código Penal para el Distrito Federal vigente, que se tipifica cuando el servidor público, que por sí o por interpósita persona, solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquiera otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer, algo justo o injusto relacionado

con sus funciones. La pena que se impone al que comete este delito, se calcula en función de la cantidad o valor de la dádiva o de la promesa. Si no excede del equivalente a quinientas veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal o no es valuable se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo y destitución o inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos; Cuando exceda de dicha cantidad la sanción será de dos a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces de salario mínimo y destitución de dos a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión pública.

E) El Reglamento de Tránsito del Distrito Federal de 1993, establecía de manera limitativa los lugares prohibidos para estacionar un vehículo, en el artículo 103, incluyendo dentro de los mismos a las zonas en que este servicio se encontrara sujeto a cobro, sin haber efectuado el pago correspondiente.

Este artículo equiparaba el estacionarse frente a estacionómetros sin pagar en derecho, a estacionarse en lugar prohibido, lo cual, como veremos posteriormente, ha sido reformado, toda vez, que seria incongruente, que un lugar fuese permitido y prohibido a la vez, para estacionarse.

Es importante analizar lo que pasa cuando el conductor del vehículo o usuario del estacionómetro, después de no encontrar mas que un lugar disponible en la zona sujeta a cobro, intenta depositar las monedas respectivas; sin embargo, el reloj marcador no funciona y por tanto, aun cuando recibe las monedas, no registra el pago ya realizado; en este supuesto el usuario tiene la voluntad de pago, pero existe una imposibilidad material para ser recibido por el aparato, por falla mecánica, imputable a la autoridad; en este sentido el artículo 2076 del

Código Civil del Distrito Federal actual, dice: "el pago hecho de buena fe al que estuviese en posesión del crédito libera al deudor". Sin embargo, este no es un argumento válido para la persona que coloca el candado, para evitar que su vehículo sea inmovilizado por el candado.

El multicitado Reglamento de Tránsito, en su artículo 104, facultaba al Departamento para establecer zonas de estacionamiento exclusivo y zonas de cobro, realizando para ello estudios y resoluciones sobre el particular.

Conforme al artículo 89 fracción I de la Constitución Federal el Presidente de la República tenía, hasta antes de la reforma, la facultad exclusiva de expedir reglamentos, en ellos, se pueden establecer zonas de estacionamiento exclusivo, pero el entonces Departamento del Distrito Federal no está facultado para, (en forma discrecional), determinar las zonas de estacionamiento exclusivo, si no realizó estudios sobre el particular.

Cuando los conductores contravinieran alguna de las disposiciones de este Reglamento, los agentes, conforme al artículo 139, debían proceder, una vez mostrados los documentos, levantar el acta de infracción y entregar al infractor el ejemplar o ejemplares de la misma.

El acta de infracción es levantada dejando en el parabrisas del vehículo una copia y en el cristal que corresponde al conductor un aviso de precaución por la existencia del inmovilizador, para evitar que el usuario pretenda mover el vehículo, causándole daños de los que la autoridad de ninguna manera se hace responsable. El acta de infracción dejada en el parabrisas no es una notificación legalmente hecha, como se infiere de la tesis jurisprudencial que a continuación se reproduce:

" TRANSITO. INFRACCIONES DE COLOCACION DE LA BOLETA EN EL PARABRISAS DE UN VEHICULO." NO SUTE EFECTOS DE NOTIFICACION.

El hecho de fijar las boletas de infracciones en el parabrisas de un vehículo, no implica el conocimiento de las mismas por el propietario de aquel, y tal circunstancia debe probarse fehacientemente por la autoridad, ya que tales boletas, por contener únicamente la descripción del vehículo y las placas del mismo, no tiene la calidad de notificación para los efectos del artículo 42 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 260/75. Jorge Parra Tejeda. 17 de Junio de 1975. Unanimidad de votos . Ponente: Angel Suárez Torres”4.

Los vehículos estacionados en lugar prohibido, o los que no pagaren la cuota de estacionamiento en la vía pública, podrán ser inmovilizados mediante un candado, conforme al artículo 146 de este Reglamento.

Este es tal vez el artículo más importante para nuestro análisis, debido a que es el que permitió la utilización del candado inmovilizador, como procedimiento y sanción en caso de infringir tal disposición: en él, a todas luces, la autoridad actúa arbitrariamente, ya que no requiere al usuario que ha cometido la infracción, es decir no ejerce su facultad sancionadora a través del Procedimiento Administrativo de Ejecución, dentro del cual el acta de infracción dejada en el parabrisas del vehículo, como hemos visto, no surte efectos de notificación. Por lo que no puede la autoridad, privar al infractor, del uso y goce de su vehículo, mediante el candado, mientras dicho procedimiento no le sea legalmente notificado. Además si el vehículo es

⁴Séptima Epoca. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Tomo:78 Sexta Parte. Página 79.

estacionado en un lugar prohibido, (propriadmente dicho), no es aplicado el candado, sino que una grúa lo traslada al depósito.

Según el artículo 148 al conductor que contravenga las disposiciones del presente reglamento se le sancionará, de acuerdo a la falta cometida, con el pago de una multa correspondiente al importe de tres, cinco, diez o treinta días de salario mínimo según se indica a continuación:

Estacionarse en lugar prohibido o en doble fila, obstruyendo la vía pública (artículos 100 y 103), cinco días de salario mínimo.

El artículo 149 establecía un descuento del 50% al infractor que pagara la multa dentro de los cinco días siguientes a la fecha de la infracción, que después de ese plazo no se concedía descuento alguno.

Ese descuento ha sido menguado, como más adelante veremos, pero además en el caso de estacionómetros, el infractor debe pagar la multa de inmediato, ya que si permanece mas de veinticuatro horas el vehículo estacionado y encadenado en el lugar de la infracción, es arrastrado al depósito de vehículo, mediante grúa. Lo anterior no implica para efectos de promoción de algún juicio que el infractor consienta el acto, por realizar el pago de la multa, toda vez, que la autoridad lo coacciona para ello:

"LEYES, AMPARO CONTRA. EL PAGO LISO Y LLAÑO DE UNA CONTRIBUCION NO IMPLICA EL CONSENTIMIENTO EXPRESO DE LA LEY QUE LA ESTABLECE.

Si el quejoso presenta la demanda de amparo en contra de una ley tributaria dentro del plazo legal, computado a partir de que realizo el pago de la contribución en forma lisa y llana, ello no constituye la manifestación de voluntad que entrañe el consentimiento de la ley que la establece ya que, dada la naturaleza de las normas fiscales, su cumplimiento por parte de los contribuyentes se impone como imperativo y conlleva la advertencia cierta de una coacción,

por lo que la promoción del juicio de amparo correspondiente, refleja la inconformidad del peticionario de garantías con el contenido de la impugnada.

El Tribunal Pleno, es su sesión privada celebrada el ocho de septiembre en curso, aprobó, con el número 68/1997, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a ocho de septiembre de mil novecientos noventa y siete”⁵.

Para liberar un vehículo inmovilizado mediante el candado, el propietario debía, conforme al artículo 133, pagar en los lugares establecidos por la Tesorería, el costo de la infracción correspondiente, mas una cantidad igual a los derechos de traslado al depósito.

El artículo en comento infiere nítidamente la coacción por parte de la autoridad, ya que retiene el vehículo del infractor para obligarlo a pagar casi de inmediato la sanción, ya sea por la omisión en el pago de derechos por el uso de estacionómetros, o por el exceso en el tiempo de su uso, lo que impide al usuario defender su derecho conforme a la ley, pero independientemente le obliga también a pagar el derecho de traslado de su vehículo, como si lo hubiese realmente realizado una grúa, cuando lo único que hace y de manera arbitraria, es aplicar el candado inmovilizador.

Es de explorado derecho, que el pago de derechos que establecen las leyes fiscales es la contraprestación, por recibir servicios que presta el estado en sus funciones de derecho público. Al aplicar el candado, la autoridad no presta ningún servicio y por eso ésta, no tiene derecho y el usuario no tiene obligación legal, de pagar el mencionado derecho de traslado o arrastre de grúa.

⁵ Novena Epoca. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VI Septiembre de 1997. Página 92.

CAPITULO SEGUNDO

REGULACION NORMATIVA VIGENTE DE ESTACIONOMETROS EN EL DISTRITO FEDERAL

Una vez analizada la regulación con que fueron creados los estacionómetros en el Distrito Federal, a continuación se analizará exhaustivamente el texto, así como, a mi juicio la correcta interpretación de los preceptos vigentes, del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, del Código Financiero que derogó a la anterior Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, así como de las demás normas relativas y aplicables a la materia.

A) REGLAMENTO DE TRANSITO DEL DISTRITO FEDERAL DE 1998.

El presente Reglamento establece las normas a que se sujetarán tanto los conductores de vehículos, como los peatones, en su tránsito por la vía pública del Distrito Federal.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos es quien lo expide, con fecha 21 de noviembre de 1997 y el entonces Jefe del Departamento del Distrito Federal, hoy Jefe de Gobierno del Distrito Federal, lo refrenda.

Los Reglamentos son disposiciones de carácter general y abstracto, que tienen por objeto detallar, concretar y complementar las normas contenidas en una Ley, pero no pueden ampliar, ni adicionar el contenido sustancial de la propia ley que reglamenta. De lo anterior se desprende que todo reglamento presupone la existencia de una ley, la única excepción es en el caso de Reglamentos Autónomos en Materia de Policía y Buen Gobierno, cuya fundamentación se prevé en el artículo 21 constitucional, toda vez, que su materia no es sustancial en cuanto a su gravedad de consecuencias; sin embargo cuando su contenido pueda

afectar en forma sustancial derechos constitucionalmente protegidos de los gobernados, como lo es el derecho de propiedad, de libertad etc. (artículo 14), esto ya no puede ser materia de reglamentos autónomos del Presidente de la República, porque este estaría ejerciendo facultades legislativas y ejecutivas, reuniendo dos poderes en uno, violando el artículo 49 constitucional. En el caso concreto, el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, fue expedido como reglamento autónomo por el Presidente de la República conforme a la facultad ubicada en la fracción I del artículo 89 constitucional, que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (tesis 512, visible en la página 846 de la Tercera Parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación Publicado en 1975) le concede para expedirlos.

De este razonamiento se desprende nítidamente la inconstitucionalidad del citado reglamento, toda vez, que pese a que fue expedido como autónomo éste, en lo relativo al establecimiento de sanciones pecuniarias, de desposeimiento de vehículo o de arrestos, como las que se aplican para estacionómetros (candado), afecta derechos constitucionalmente protegidos de los ciudadanos a quienes se causan molestias en sus derechos, propiedades o posesiones.

Tomando en cuenta las consideraciones anteriores, a continuación se procederá al análisis lacónico de los artículos del citado reglamento, que actualmente regulan el sistema operativo de estacionómetros:

“Artículo 2o. Para efectos de este Reglamento se entenderá por: Vía pública, a todo espacio terrestre de uso común delimitado por los parámetros de las propiedades y que esté destinado al tránsito de peatones y vehículos, así como a la prestación de servicios públicos y colocación de mobiliario urbano”.

COMENTARIO: En el caso de estacionómetros, la vía pública es utilizada para la prestación de un servicio público, sin embargo la vía

Pública es un bien de uso común del que puede disfrutar toda persona, sin gravamen alguno.

“Artículo 46.- Los agentes deberán detener la marcha de cualquier vehículo cuando el conductor del mismo esté cometiendo alguna infracción a las disposiciones de este Reglamento.

La marcha de ningún vehículo podrá ser detenida por agente que no porte su placa de identificación con el número y nombre perfectamente visibles ni tampoco por agentes que, aun portando la placa de identificación respectiva, en su caso, utilicen vehículos o motocicletas no oficiales”.

COMENTARIO: Los vehículos que se encargan de la aplicación de los inmovilizadores del vehículo del particular, son propiedad de OPEVSA, es decir una empresa que logró ganar la concesión del servicio público, mas no una autoridad. Por lo tanto el personal de OPEVSA no puede inmovilizar ningún vehículo, aun cuando esté, se haga acreedor a la infracción correspondiente. Solo los agentes o elementos de Policía Preventiva del Distrito Federal y en vehículos o motocicletas oficiales pueden hacerlo, siempre y cuando cumplan con los demás requisitos que este artículo les impone.

“Artículo 47. - Cuando los conductores de vehículos cometan alguna infracción a las disposiciones de este Reglamento, los agentes deberán proceder de la manera siguiente:

- I.- Indicarán al conductor que detenga la marcha de su vehículo;
- II.- Se identificarán con su nombre y número de placa;
- III.- Señalarán al conductor, con todo comedimiento y respeto la infracción que ha cometido mostrándole el contenido de este precepto, así como el artículo relativo a la infracción que cometió;
- IV.- Solicitarán al conductor la licencia y la tarjeta de circulación, documentos que serán entregados para su revisión y devueltos, en el mismo sitio, inmediatamente después de que los hubiese revisado;

V.- Una vez efectuada la revisión, procederán a llenar el acta de infracción, de la que extenderá una copia al interesado;

VI.- Únicamente se remitirá el vehículo al depósito correspondiente si la infracción cometida está prevista en el Artículo 50 del presente Reglamento;

VII.- Sólo en el caso de vehículos no matriculados en el Distrito Federal y cuando el conductor no tenga licencia del Distrito Federal, se les retendrá una placa como medida para garantizar el pago de la multa a que se hayan hecho acreedores, por cualquier infracción cometida, y

VIII.- Tratándose de vehículos que transporten materiales peligrosos, se abstendrán de retirar documentación alguna o la placa de matrícula.

No será posible remitir al depósito a los vehículos que realicen este tipo de transporte por violaciones a lo establecido en el presente Reglamento; no obstante, se levantará el acta de infracción correspondiente, permitiendo que el vehículo continúe su marcha”.

COMENTARIO: Este artículo señala en su primer párrafo, la obligación procedimental de los agentes de tránsito, cuando se cometa cualquier infracción a este Reglamento, toda vez, que no especifica cual infracción. En el caso de estacionómetros, al estacionarse en zona sujeta a cobro por su uso, sin realizar el mismo, se comete una infracción a este Reglamento, sin embargo los agentes no cumplen con el procedimiento que este artículo les impone.

“Artículo 48.- Las infracciones se harán constar en las actas de infracción que para tal efecto los agentes llevaran consigo, misma que deberán hacerse constar en los formatos autorizados por la Secretaría impresas y numeradas con el número de copias que determine la propia Secretaría.

Dichas actas contendrán los datos siguientes:

I.- Nombre y Domicilio del Infractor;

II.- Número y tipo de Licencia de Conducir, así como la autoridad federal competente o la autoridad de la entidad federativa que lo expidió o en su caso, el país de procedencia;

III.- Placa de matrícula del vehículo, uso al que esta dedicado y la entidad federativa o país en que se expidió;

IV.- Acta y hechos constitutivos de la infracción, señalando lugar, fecha y hora en que se haya cometido;

V.- Motivación y fundamento;

VI.- Sanción impuesta y;

VII.- Nombre, Firma y Número de placa del Agente que levanta el Acta de Infracción y, en su caso, Número de la Grúa o de patrulla que haya intervenido.

No se levantarán actas de infracción cuando, de conformidad con este Reglamento, exista causa para remitir los vehículos al depósito o para presentar al infractor ante la autoridad competente”.

En caso de que el agente no traiga consigo las actas de infracción, no podrá imponer infracción alguna.

COMENTARIO: Si usar estacionómetros sin pagar los derechos correspondientes implica una infracción, entonces ésta, debe contener datos, que no contiene, es decir el acta que es dejada en el parabrisas del vehículo infraccionado, adolece de irregularidades.

“Artículo 50.- Los agentes solo remitirán al depósito aquellos vehículos que:

I.- Les falten ambas placas de matrícula o, en su caso, que no cuenten con el permiso de circulación correspondiente;

II.- Sus placas de matrícula no coincidan con la calcomanía permanente de circulación o con los datos asentados en la tarjeta de circulación;

III.- Se encuentren estacionados en lugar prohibido, en la banqueta, en doble fila o más o perturben gravemente la circulación y no esté presente el conductor o alguna otra persona en su interior. En este caso,

el agente proporcionará antes de iniciar el traslado al servicio de localización telefónica (LOCATEL), el número de placa, tipo de vehículo, y depósito a donde remitirá el mismo. Cuando en el interior del vehículo se encuentre una persona y no atienda al requerimiento del agente para retirar el vehículo, este será remitido al depósito;

IV.- Sean conducidos por persona que, habiendo cometido alguna infracción al Reglamento, no exhiba la licencia o permiso para conducir;

V.- Sean conducidos por persona que, habiendo cometido una infracción al Reglamento, exhiba una licencia o permiso para conducir que no ampare la conducción del tipo de vehículo que se conduzca;

VI.- Circule sin llevar la tarjeta de circulación del vehículo o el permiso temporal correspondiente;

VII.- Circule sin llevar adheridas las calcomanías permanentes de circulación, de verificación vehicular vigente o la que ampare la contratación de la póliza de seguro de responsabilidad civil;

VIII.- Por deficiencias ostensibles que constituyen un peligro para circulación o puedan producir daños a terceros o a la vía pública;

IX.- Permanezcan abandonados en la vía Pública durante mas tiempo del requerido por estacionamiento o descompostura y en las condiciones necesarias para presumir juntadamente su abandono; sea que se utilice para otros fines y no el de transportación, o presente señales de robo de piezas y mutilación de partes;

X.- Surtan o se abastezcan de gas natural o licuado de petróleo en las vías públicas o en lugares no autorizados;

XI.- Estando adaptados para usar gas natural y licuado de petróleo como combustible, no cuenten con la autorización para circular expedida por la autoridad competente, de conformidad con las normas aplicables; y

XII.- Sean conducidos por personas que se encuentren en estado de ebriedad o bajo el influjo de enervantes o psicotrópicos.

Para los casos previstos en las fracciones IV, V y XII de este artículo, si el conductor se hace acompañar de otra persona con licencia o permiso de conducir vigente, con posibilidades de conducir el vehículo, los agentes no podrán remitir el vehículo al depósito”.

COMENTARIO: La fracción tercera debería ser aplicada a los empleados de OPEVSA quienes ponen los candados, ya que estacionan su vehículo en lugar prohibido o en doble fila al lado del que van a inmovilizar, mientras inmovilizan el vehículo infraccionado, perturbando gravemente la circulación.

En cuanto a la fracción novena de este artículo, se presenta una importante violación, en el caso de estacionómetros. El tiempo máximo que un vehículo puede estar estacionado frente a estacionómetros, pagando los derechos respectivos, es de seis horas, lo cual no está previsto en el presente Reglamento, pero si después de transcurrido este término, el vehículo sigue estacionado en el mismo lugar, se aplica la infracción, como si se hubiera vencido su pago de derechos. Y los agentes presumen el abandono de vehículo.

Además, el artículo en comento en su primer párrafo señala cuáles son las únicas situaciones de hecho, que pueden generar que un vehículo sea remitido al depósito. A este respecto en la práctica, si el vehículo ya infraccionado e inmovilizado, no es removido del lugar de la infracción, previo pago de multas, antes de las veinticuatro horas siguientes, este, es realmente arrastrado por una grúa y llevado a un depósito. Lo cual tampoco es contemplado por el presente Reglamento. Y por último cuando se realiza el pago de la multa en los módulos de cobro, las personas encargadas de las mismas cobran un costo igual al de traslado de grúa al depósito, como costo equivalente por la aplicación del candado. Si el vehículo no fue trasladado por una grúa, la autoridad no tiene por que cobrar un gasto que no ha erogado.

"Artículo 51.- Los agentes deberán tomar las medidas necesarias a fin de evitar que se produzcan daños a los vehículos que remitan al depósito o el robo de alguna de sus partes o accesorios.

En los casos en que proceda la remisión del vehículo al depósito, y previamente a que se haya iniciado el proceso de arrastre del vehículo, los agentes deberán sellarlo para garantizar la guarda y custodia de los objetos que en el se encuentran.

Si en el recorrido hacia el depósito hace acto de presencia el conductor, quien deberá portar las llaves del vehículo, el traslado se suspenderá y se expedirá la boleta de infracción correspondiente.

Para la devolución del vehículo en los depósitos será indispensable la comprobación de su propiedad o legal posesión y el pago legal de las multas y derechos que procedan, así como la exhibición de la licencia para conducir, una copia de la misma y portar las llaves del vehículo".

COMENTARIO: Este artículo impone a los agentes la guarda de los vehículos a su cargo, deben evitar que se produzcan daños o robo de alguna de sus partes, accesorios u objetos que se encuentren en su interior, durante su traslado al depósito; sin embargo a mi juicio, deben vigilar lo mismo si ya infraccionaron un vehículo a quien se le venció su tiempo de pago y más aún a quien esta haciendo correcto uso de estacionómetros y aun tiene crédito. Ya que si se cobra por un servicio de estacionamiento, se debe hacer responsable la autoridad, de la guarda de los mismos, lo cual no es así.

"Artículo 54.- Los vehículos estacionados en la vía pública en donde se encuentren instalados parquímetros y que no hayan cubierto la cuota de estacionamiento en el momento de la revisión se harán acreedores a la sanción económica correspondiente. Dichos vehículos serán inmovilizados por autoridad competente, o por quien esta autorice, y serán liberados hasta que el conductor del vehículo haya

cubierto la cuota por la infracción a la que se hizo acreedor, debiendo pagar la misma en las oficinas que se especifiquen en las actas de infracción.”

COMENTARIO: Este artículo pretende facultar a la autoridad que es competente para imponer sanciones o multas, para que a su vez autorice a otros para imponer penas inconstitucionales. Como sabemos, de conformidad con el artículo 115 constitucional, el Gobierno del Distrito Federal, goza de autonomía política y administrativa y de facultades que le son otorgadas, por la propia Constitución, sin embargo dentro de las mismas, no se encuentra la facultad de otorgar facultades; en este caso, de permitir a un particular o persona moral ejecutar actos de autoridad como lo es la aplicación del inmovilizador.

En otro orden de ideas, se hace la aclaración en la segunda parte del citado artículo, que los vehículos sólo serán liberados hasta que se haya cubierto la multa, lo cual implica nítidamente el punto toral de la presente tesis, es decir, la invasión a la esfera jurídica del gobernado a quien se le violan garantías individuales de las cuales es titular, toda vez, que no se utiliza el procedimiento administrativo de ejecución, que la ley establece para el cobro de un crédito fiscal. Lo que la autoridad hace es equiparable a una medida o embargo precautorio, ya que la autoridad fiscal tiene facultades, entre otras, de comprobar la comisión de una infracción, con base en ella, podrá determinar el crédito relativo y requerir al contribuyente mediante el procedimiento antes mencionado; solo entonces podrá ordenar un embargo.

“Artículo 55.- A los agentes que remitan a un conductor ante un juzgado cívico, sin que medie infracción de tránsito alguna o remitan un vehículo a un depósito sin causa, se les aplicarán las sanciones administrativas correspondientes”.

COMENTARIO: Como ya hemos visto, al pretender establecer una equivalencia en el cobro de dos servicios distintos, como lo son el arrastre de grúa y la aplicación del candado, aunque mal, tal equivalencia no debe darse en el cobro, sino en la responsabilidad tanto de guarda y custodia del vehículo, como ya hemos mencionado; como en las sanciones administrativas correspondientes a los agentes, por realizar un acto sin causa.

“Artículo 60.- Se prohíbe estacionar un vehículo en los lugares siguientes:

- I.- Sobre banquetas, camellones, andadores u otras vías reservadas a peatones;
- II.- Frente a una entrada de vehículos excepto cuando se trate de la del propio domicilio del conductor;
- III.- En un tramo menor a cinco metros de la entrada de una estación de bomberos y en un tramo de 25 metros a cada lado del eje de la entrada de la acera opuesta a ella;
- IV.- En la zona de ascenso de pasajeros y bahías de servicio público de transporte colectivo de pasajeros;
- V.- En lugares donde se obstruya la visibilidad de señales de tránsito a los demás conductores;
- VI.- Sobre cualquier puente o estructura elevada de una vía pública o en el interior de un túnel;
- VII.- A menos de 10 metros de cualquier cruce ferroviario;
- VIII.- A menos de 50 metros de un vehículo estacionado en el lado opuesto de una carretera de no más de 2 carriles y con doble sentido de circulación;
- IX.- A menos de 100 metros de una curva o cima sin visibilidad;
- X.- En las áreas de cruce de peatones;
- XI.- En las zonas autorizadas para cargar y descargar, mientras no se realizan estas maniobras;

XII.- En sentido contrario;

XIII.- En los carriles exclusivos para el sistema de transporte colectivo de pasajeros;

XIV.- Frente a establecimientos bancarios;

XV.- Frente a la entrada de ambulancias de hospitales;

XVI.- Frente a tomas de aguas para bomberos;

XVII.- Frente a rampas especiales para personas con discapacidad;

XVIII.- En zonas o vías públicas prohibidas, señaladas por color rojo en las guarniciones;

XIX.- En los ejes viales y vías rápidas sin necesidad de señalamiento alguno."

COMENTARIO: Este artículo en ninguna de sus fracciones contempla como lugar prohibido, el estacionarse frente a relojes marcadores (estacionómetros), aun sin haber cubierto la cuota respectiva, por lo que ha lugar, al principio general de derecho que precisa que, lo que no se encuentra estrictamente prohibido por la ley, se encuentra tácitamente permitido. Por lo que podemos inferir que el lugar en donde se encuentre un estacionómetro es un lugar permitido para estacionarse, toda vez que si el lugar cuenta con un reloj marcador, es porque la propia autoridad permite el estacionamiento de vehículos.

"Artículo 61.- En las vías públicas estará prohibido:

I.- Efectuar reparaciones a vehículos, salvo que estas se deban a una emergencia;

II.- Colocar señalamientos o cualquier otro objeto no autorizado y que obstaculice o afecte la vialidad y

III.- Reducir la capacidad vial mediante el estacionamiento inadecuado de vehículos por acomodadores".

COMENTARIO: Es de mencionarse que los llamados acomodadores, que son personas que estacionan y cuidan vehículos en la vía pública a

cambio de unas monedas, no han desaparecido de la zona de estacionómetros, incluso antes de depositar las monedas, invitan al usuario a darles a ellos unas monedas y que solo en caso de que los agentes realicen su revisión, depositaran las monedas y el cambio es su propina. Lo anterior fomenta lo que tanto se ha luchado para erradicar: la corrupción.

Cabe mencionar que al inicio del programa de estacionómetros una de las cosas que se pretendía eliminar era a los acomodadores y cuidadores de coches.

“Artículo 85. - Las personas que contravengan las disposiciones del presente Reglamento se harán acreedoras a la aplicación de las sanciones que establece este capítulo las que podrán consistir en multas por las cantidades que establece la tabla de sanciones pecuniarias a que se refiere el Artículo 87 de este reglamento, o en su caso, arresto de 12 a 36 horas”.

COMENTARIO: La tabla de sanciones pecuniarias mencionada establece como sanción por estacionarse frente estacionómetros sin haber realizado el pago de derechos correspondiente, o habiéndose vencido el tiempo pagado al efecto; y con fundamento en el Artículo 54 del presente reglamento, cinco días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. Excepcional y posteriormente se puede cobrar, el real arrastre de grúa cuando se deje el vehículo encadenado sin pagar la multa, mas de veinticuatro horas.

El artículo 22 constitucional prohíbe “ las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.” El Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua indica que la palabra multa, significa: “ Pena pecuniaria que se impone por una falta o exceso, o por contravenir lo

que con esta condición se ha pactado; mientras que excesiva, indica que excede y sale de la regla. El Dr. Ignacio Burgoa Orihuela la define como "la sanción que se impone por violación de la ley, de algún reglamento gubernativo, por desobediencia de un mandato legítimo de autoridad o como pena pecuniaria por la comisión de algún delito. La ley o el reglamento debe señalar para las multas un mínimo y un máximo, para que atienda tanto a la gravedad del hecho como a las posibilidades económicas del infractor, es decir la proporcionalidad de la que habla el artículo 31 fracción IV de nuestra Constitución, por lo tanto si se determina su monto sin observar los factores mencionados, se tratara de una multa excesiva".

Para demostrar que se contraría al artículo 22 constitucional a continuación se transcribe la siguiente tesis jurisprudencial:

SANCION PECUNIARIA FIJA E INVARIABLE. ES INCONSTITUCIONAL LA.

El artículo de la Constitución Federal de la República, prohíbe la multa excesiva; entendiéndose por ésta, aquella pena pecuniaria que no corresponde a las condiciones económicas de la persona afectada, o que razonablemente es desproporcional con el valor del negocio en que se cometió; de tal suerte, que cuando la sanción pecuniaria es fija e invariable, se impide con ello a la autoridad administrativa individualizar la multa, es decir, tomar en cuenta las condiciones económicas del infractor, y la gravedad del ilícito fiscal.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO. NOVENA EPOCA. 11 JULIO 1995.PAGINA 275. AMPARO DIRECTO 150/95

"Artículo 88.- El infractor que cubra el importe de la multa dentro del día hábil siguiente de haber sido impuesta, tendrá derecho a que se le descuenta un 40% al monto de la misma. Si el pago se realiza dentro

de los cinco días siguientes al plazo anterior, tendrá derecho a que se le descuenta el 20% de la misma. Vencido este mismo plazo no se concederá descuento alguno”.

COMENTARIO: Como ya es sabido, el pago de la multa por estacionómetros debe efectuarse a mas tardar dentro de las veinticuatro horas siguientes a la imposición de la infracción, por lo que el descuento del 40% es prácticamente forzoso.

“Artículo 90.- Los particulares afectados por los actos y resoluciones de las autoridades, podrán en los términos establecidos por la Ley de Procedimientos Administrativos del Distrito Federal interponer el recurso de inconformidad ante la autoridad competente o impugnarle la imposición de las sanciones ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en los términos y formas de la ley que lo rige”.

COMENTARIO: El recurso de inconformidad establecido en la citada ley, puede interponerse ante y en contra de actos de autoridades administrativas, con el objeto de que el superior jerárquico de la autoridad emisora, confirme, modifique, revoque o anule el acto administrativo recurrido. Por lo que, este recurso es procedente contra la aplicación de la multa y del inmovilizador, toda vez, que su naturaleza es administrativa.

“Artículo 92.- Ante cualquier posible acto ilícito de un agente, los particulares podrán acudir en queja ante Seguridad Pública, la cual establecerá procedimientos expeditos para dar respuesta al quejoso y, en su caso, proceder contra el responsable”.

No obstante este artículo, el particular podrá acudir también, ante el Ministerio Público para denunciar cualquier delito cometido en su contra.

B) CODIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL DE 1998.

Este Código derogó a la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal antes analizada. El estudio de este Código obedece a que es el que actualmente regula las contribuciones que tiene derecho a percibir el Distrito Federal. En esta parte de la presente tesis estudiaremos además, los medios de impugnación con los que el contribuyente cuenta derivados de las violaciones que puedan cometerse en su perjuicio.

Las Contribuciones son el medio por el que el Estado emite un acto de autoridad con sus características de unilateral, imperativo y coercitivo, que se traduce en prestaciones económicas de dar, es decir obligando al gobernado a cumplir con una obligación pecuniaria, para sufragar los gastos públicos. Las disposiciones contenidas en el presente Código, son de orden público y de interés general. Regulan la obtención, administración y aplicación de los ingresos del Distrito Federal, la elaboración de los programas base del presupuesto de egresos, la contabilidad que de los ingresos, fondos valores y egresos, se realice para la formulación de la correspondiente cuenta pública, así como las infracciones y delitos contra la Hacienda Local, las sanciones correspondientes y el procedimiento para interponer los medios de impugnación que el mismo establece.

Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos y se definen de la siguiente manera:

"DEFINICION DE IMPUESTOS. Son las contribuciones establecidas en la Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las aportaciones de seguridad social, de las contribuciones de mejoras y de los derechos.

APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL. Son las contribuciones establecidas en Ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la Ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

CONTRIBUCIONES DE MEJORAS. Son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.

DERECHOS. Son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado⁶."

Las multas administrativas conforme al artículo 3º del Código Fiscal de la Federación, son consideradas como aprovechamientos, toda vez que son ingresos que percibe el Estado, por funciones de derecho publico

"Artículo 60.- Solo mediante Ley podrá afectarse un ingreso a un fin específico. Todos los ingresos que tenga derecho a percibir el Distrito Federal, aun cuando se destinen a un fin específico, serán recaudados por las autoridades fiscales o por las personas y oficinas que las mismas autoricen."

El artículo 28 del Código Financiero del Distrito Federal sostiene que los créditos fiscales son los que tiene derecho a percibir el Distrito Federal o sus organismos descentralizados que provengan de

contribuciones, de aprovechamientos, de sus accesorios, incluyendo los que se deriven de responsabilidades resarcitorias, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y demás que el Distrito Federal tenga derecho a percibir por cuenta ajena.

Como lo hemos venido mencionando el Procedimiento Administrativo de Ejecución es el medio que tiene la autoridad recaudadora para hacer efectivo un crédito fiscal exigible. En el caso de estacionómetros, también debe cumplir con las formalidades de este procedimiento, para hacer efectivo el cobro del derecho. El propio Código regula el citado procedimiento, bajo las siguientes disposiciones:

El propio Código Financiero regula el Procedimiento Administrativo de Ejecución, bajo las siguientes disposiciones:

“Artículo 99.- No satisfecho o garantizado un crédito fiscal dentro del plazo que para el efecto señalan las disposiciones legales, se exigirá su pago mediante el Procedimiento Administrativo de Ejecución.”

La autoridad emisora del crédito fiscal exigible, debe iniciar el mencionado procedimiento, apegándose a las formalidades que para el mismo se establecen, de lo contrario no puede ejecutarlo, como sucede en la práctica.

“Artículo 101.- El Procedimiento administrativo de Ejecución se iniciará por la oficina recaudadora donde se encuentre radicado el crédito fiscal para su cobro, dictándose mandamiento de ejecución motivado y fundado, que consistirá en un orden del Jefe de esa oficina, en la que se expondrán las razones y fundamentos legales que la apoyen, disponiendo que se exija al deudor pague el crédito apercibiéndolo de que de no hacerlo, se le embargaran bienes suficientes para hacer efectivo el crédito fiscal y sus accesorios legales.”

La Tesorería del Distrito Federal, una vez vencido el tiempo pagado de estacionamiento del usuario, debe mediante el Procedimiento

⁶ Código Fiscal de la Federación. 1998. Ediciones Fiscales ISEF. México, D. F. Página 2

Administrativo de Ejecución, respetar al infractor las garantías de legalidad, (mediante el mencionado mandamiento de ejecución) y de audiencia, dándole oportunidad de manifestar lo que a su derecho convenga, antes de ejecutar el acto de privación.

El pago por estacionamiento de vehículos es un ingreso tributario, contemplado en como un derecho derivado por el uso o aprovechamiento de un bien del dominio público, como lo es la vía pública. Regulado por el Código Financiero en su artículo 257, reformado el 30 de diciembre de 1997, para quedar como sigue:

“Artículo 257.- Por el estacionamiento de vehículos en la vía pública se pagara el derecho de estacionamiento, conforme a una cuota de \$1.00 por trece minutos.

El pago de este derecho se hará mediante relojes marcadores, tarjetas o cualquier otro sistema que determinen las autoridades fiscales. La Secretaría, podrá reducir la cuota señalada en atención a la intensidad de la circulación vehicular en las distintas zonas del Distrito Federal, en cuyo caso, el Tabulador de cobro respectivo deberá Publicarse en la Gaceta Oficial del Distrito Federal”.

Este artículo tiene su antecedente jurídico en la anterior Ley de Hacienda del Distrito Federal, la cuota que especifica de un peso, ha venido cambiando año con año (en 1997 era de \$1.00 por quince minutos). Lo clasifica dentro de las contribuciones como un derecho, denomina a los estacionómetros como relojes marcadores; permite a la Secretaría de Finanzas solo la reducción de cuotas y no el aumento.

C) MEDIOS DE IMPUGNACION

Los medios de impugnación son medios tecnico-jurídicos o recursos, por medio de los cuales se puede atacar o refutar una resolución judicial, con el objeto de provocar la revisión de la misma, ya sea por la misma autoridad que la dicto, o por un juzgador de superior jerarquía,

para obtener como resultado conforme a derecho, su revocación o invalidación.

Por lo que respecta al cobro de derechos que establece el Código Financiero en su artículo 257, los medios de impugnación son, los que el mismo establece aplicables al caso concreto, a saber: recurso de revocación contemplado en el artículo 551, e impugnación de notificaciones contemplada en el artículo 554.

Los medios de impugnación que a continuación explicaremos son los contenidos en el mencionado Código Financiero:

El **Recurso de Revocación** procede contra actos administrativos en los que se determinen contribuciones o sus accesorios; en los que se niegue la devolución de cantidades que procedan conforme a la ley, en los que se determinen responsabilidades resarcitorias y en los que se impongan multas por infracción a las disposiciones previstas en este ordenamiento. La facultad de revocación no se otorga en forma absoluta y discrecional a la autoridad, ya que con ella se lesionan los derechos de los gobernados, por lo que para su procedencia es indispensable que este expresamente autorizada la prevalencia del interés público sobre el interés privado. Cuando el acto administrativo ha producido derechos a favor de los gobernados, la autoridad no puede modificar la resolución que lo produjo, puesto que dejaría de existir el principio de seguridad jurídica. Sin embargo puede darse el caso de que los motivos que tuvo la autoridad para emitir el acto y que hacia necesaria y conveniente su emisión, cambien en razón de los intereses públicos, en cuyo caso, si la ley permite a la autoridad analizar estas condiciones y determinar si es conveniente que el acto siga produciendo sus efectos, puede entonces con la debida fundamentación y motivación revocarlo mediante un nuevo acto que lo establezca en forma expresa o implícita a través de un acto incompatible con el anterior.

El artículo 36 del Código Fiscal de la Federación prohíbe en forma expresa a las autoridades, modificar o revocar resoluciones favorables a un particular, por lo que en este caso es necesario demandar su nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, invocando agravios de lesividad.

El Recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución procede contra los siguientes actos administrativos que:

- Exijan el pago de créditos fiscales que se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro sea imputable a la oficina recaudadora o se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización a que se refiere el artículo 48 del Código Financiero.
- Se dicten en un procedimiento administrativo de ejecución que no se ha ajustado a la ley. No se discutirá la validez del acto ni de la notificación de créditos fiscales federales.

Sin embargo en el caso de estacionómetros, como la autoridad no requiere al infractor el pago del derecho, mediante el Procedimiento Administrativo de Ejecución, no se da esta oposición.

El Recurso de Oposición de Tercero puede hacerse valer por quien no siendo la persona contra la que se dictó el mandamiento de ejecución, afirme ser propietario de los bienes embargados y por quien afirme tener derecho a que los créditos a su favor sean preferentes a los fiscales. Este medio de impugnación tampoco se da, toda vez, que el cobro del derecho para usar la vía pública para estacionarse, se aplica al usuario, sin importar si es propietario o poseedor del vehículo.

La Impugnación de Notificaciones procede cuando el acto administrativo no fue notificado o lo fue pero ilegalmente, es decir que

no se sujeto a lo previsto por el artículo 541 del Código financiero, a saber personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, por correo ordinario, por edictos o por estrados.

Ahora bien para impugnar actos y resoluciones de las autoridades contra el particular el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal nos remite a la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal establece en su artículo 108 los afectados por actos y resoluciones de autoridades administrativas pueden a su elección interponer el recurso de inconformidad ante la autoridad competente o impugnar la imposición de sanciones mediante Juicio de Nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

El **Recurso de Inconformidad** que en esta ley se establece, procede contra actos y resoluciones administrativas locales. Este, debe presentarse ante el superior jerárquico de la autoridad que emitió la resolución, quien será competente para conocerlo y resolverlo. El término para interponerlo es de 15 días hábiles contados a partir del día siguiente al en que surta sus efectos la notificación de la resolución que se recurra o de que el recurrente tenga conocimiento de dicha resolución. La autoridad encargada de resolver el recurso conforme al artículo 126 de la mencionada ley, puede declararlo improcedente o sobreseerlo; confirmar el acto impugnado; declarar la nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo; modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente; u ordenar la reposición del procedimiento administrativo.

El **Juicio de Nulidad del Distrito Federal** se encuentra previsto en la Ley del Tribunal de lo Contenciosos Administrativo del Distrito Federal. La integración del Tribunal se compone de Sala Superior

integrada por cinco magistrados, por tres Salas Ordinarias de tres magistrados cada una y según las necesidades pueden formarse Salas Auxiliares de tres magistrados cada una. El Tribunal tiene un Secretario General de Acuerdos que será también Secretario de Acuerdos de la Sala Superior, un Secretario General de Compilación y Difusión y un Secretario General de Asesoría y Defensoría Jurídica, los Secretarios, Actuarios, Asesores y Defensores Jurídicos necesarios que determine el presupuesto.

El artículo 29 de la citada ley establece que "cuando las leyes o reglamentos del Distrito Federal establezcan algún recurso u otro medio de defensa, será optativo para la persona física o moral agotarlo o intentar desde luego el juicio ante el Tribunal. Si esta haciendo uso de dicho recurso o medio de defensa, previo el desistimiento correspondiente, podrá ocurrir a juicio ante el Tribunal. El ejercicio de la acción ante este Órgano Jurisdiccional, exige el derecho para promover otro medio de defensa".

A falta de disposición expresa y sin oponerse a lo establecido en esta ley, se aplicara el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal; en materia fiscal al Código Financiero del Distrito Federal y en su caso al Código Fiscal de la Federación.

Tratándose de multas, impuestos, derechos o cualquier otro crédito fiscal, puede concederse la suspensión si quien la solicita garantiza su importe ante la Tesorería del Distrito Federal, mediante depósito en efectivo, billete de depósito, prenda o hipoteca, embargo de bienes o fianza. Se admiten toda clase de pruebas excepto la confesional y pueden ofrecerse hasta la misma audiencia. Concluida la recepción de las pruebas, las partes pueden presentar alegatos y una vez oídos de ambas partes, el Magistrado propondrá los puntos resolutive y la Sala resolverá el juicio en la misma audiencia en un término no mayor de diez días. La sentencia deja sin efecto el acto impugnado y obliga a las

autoridades responsables a otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados o desconocidos. La ejecución de sentencia no excederá de veinticinco días a partir de su notificación.

La nulidad es procedente cuando los actos impugnados:

- Provenzan de autoridad incompetente.
- Se emitan incumpliendo con las formalidades legales.
- Violando la ley o no aplicando la ley debida.
- Sean emitidos con arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquiera otra causa similar.

La etimología de la palabra impugnación "proviene del latín *impugno*, *-are* "combatir" (de *pugnus*, *-i* "puno)". Los medios de impugnación, son las vías permitidas por la ley, que pueden hacerse valer, para atacar tachar o refutar, un acto judicial, un documento, etc. con el objeto de obtener su revocación o invalidación.

El Código Financiero del Distrito Federal contempla, los siguientes recursos, que pueden interponerse, en contra de los derechos por el estacionamiento de vehículos establecido en él.

"Artículo 547.- Con base en las disposiciones de este Código proceden los siguientes recursos:

1. Revocación procede contra actos administrativos en los que se determinen contribuciones o sus accesorios, en los que se niegue la devolución de cantidades que procedan conforme a ley, en los que se determinen responsabilidades resarcitorias y en los que se impongan multas por infracción a las disposiciones previstas en este ordenamiento.
2. Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución procede contra actos administrativos que exijan el pago de créditos fiscales que se han extinguido o que su monto real sea inferior al exigido. Cuando el procedimiento no se ajuste a la ley. Este recurso, al no actuar la

autoridad conforme a derecho, es decir al no ajustarse al Procedimiento, no se da en materia de estacionómetros.

3. Oposición de Tercero se hace valer por quien no siendo la persona contra la que se dictó el mandamiento de ejecución, afirme ser propietario de los bienes embargados o afirme tener derechos preferentes a los fiscales. Tampoco se da este recurso en el caso de estacionómetros, toda vez, que no se dicta el mandamiento de ejecución, que requiere el Procedimiento Administrativo de Ejecución.

Los medios de impugnación aplicables a la materia en contra de las multas y sanciones derivadas de estacionómetros son:

1. Recurso de Inconformidad
2. Juicio de Nulidad

⁷ Vocabulario Jurídico E. J. Couture. 1978 Ed. Depalma. México, D. F.

CAPITULO TERCERO

INCONSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA OPERATIVO DE ESTACIONOMETROS DEL DISTRITO FEDERAL

A) CONSIDERACIONES EN TORNO AL USO DE LA VIA PÚBLICA

La palabra vía proviene “del latín *via,-iae* que significa “camino” y la palabra pública significa: “todo aquello que atañe al Estado o a la comunidad”. La vía pública según el artículo 2o fracción IV del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal de 1995, se integra de “todo espacio terrestre de uso común que se encuentre destinado al tránsito de peatones, ciclistas y vehículos, en el Distrito Federal”, para facilitar su circulación y su estacionamiento en las diferentes áreas o zonas de actividad, es decir calles, plazas, caminos, carreteras y otras análogas.

La Enciclopedia Jurídica OMEBA contempla que “las vías públicas surgen como una necesidad colectiva de infinitas servidumbres de paso, pues el dominio privado sobre toda la superficie de la tierra impediría la vida en relación”.

La vía pública es entonces, un bien de uso común por naturaleza, necesaria para transitar, trasladarse y agrupar las viviendas y demás construcciones.

La Ley General de Bienes Nacionales describe como bienes de uso común, en su artículo 29, el espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezcan el Derecho Internacional; los caminos, carreteras y puentes que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley federal de la materia.

La vía pública por serlo, por la posibilidad de que cualquiera se encuentre en ella, en cualquier momento, lleva a extremar la vigilancia,

para evitar que se altere el orden público. Para este fin se ha creado la reglamentación de tránsito, que regula el tránsito de vehículos y de personas en la vía pública.

El artículo 27 Constitucional al respecto dice: " La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación", y puede transmitir su dominio a los particulares, constituyendo la propiedad privada .

Para el maestro Serra Rojas "El dominio del Estado comprende las cosas o bienes, no susceptibles de apropiación, que el Estado destina a la satisfacción de las necesidades públicas y particulares del mismo, bajo la clasificación y régimen jurídico, que la Constitución y las Leyes establecen."⁹

Nuestro Código Civil en su artículo 765 dice que: "Son Bienes de Dominio del Poder Público, los que pertenecen a la Federación, a los Estados o a los Municipios. Y se dividen en:

- Bienes de uso común;
- Bienes destinados a un servicio público;
- Bienes Propios.

El artículo 768 del Código Civil sostiene que " Los bienes de uso común son inalienables e imprescriptibles. Pueden aprovecharse de ellos todos los habitantes, con las restricciones establecidas por la ley, pero para aprovechamientos especiales se necesita concesión otorgada con los requisitos que prevengan las leyes respectivas".

Al respecto el maestro Ignacio Burgoa Orihuela, menciona que si una actividad que constitucional o legalmente no se atribuya exclusivamente al Estado y se vincula con un interés social, "el Estado debe regularla para preservarlo, exigiendo determinados requisitos para autorizar su desempeño. De ahí que se distinga con nitidez la

⁹ Vocabulario Jurídico E. J. Couture. 1978 Ed. Depalma. México, D. F.

autorización, permiso o licencia para una actividad, de la concesión para realizar un servicio público”¹⁰.

B) CONTRATO ADMINISTRATIVO ENTRE EL ORGANO DEL ESTADO Y LA PERSONA MORAL.

“Contratos administrativos son los que celebra la administración pública del Estado con personas físicas o morales para asegurar el funcionamiento de un servicio público”¹¹. Estos contratos guardan similitud con los contratos civiles respecto a los derechos y obligaciones recíprocos. En ellos la obligación jurídica a cargo de la persona física o moral, consiste en el suministro de cosas materiales o en la prestación de servicios públicos y el derecho que obtiene es una remuneración económica.

El contrato administrativo que celebraron SERVIMET y OPEVSA, fue denominado como contrato de Prestación de Servicios, lo cual es objeto del siguiente análisis:

PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA.

SERVIMET es una empresa de participación estatal mayoritaria del Sector Gobierno del Distrito Federal, constituida según consta en escritura pública número 50088, de fecha 25 de julio de 1997, ante la fe del Lic. Alfonso Roman Talavera Notario Público Número 134 del Distrito Federal y debidamente inscrita en el Registro Público de la Propiedad sección Comercio el 5 de octubre de 1997. Dentro de su objeto social se encuentra la promoción, fomento y operación de servicios municipales y gubernamentales, por “concesiones” o por

⁹ Andrés Serra Rojas. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 1997. página

¹⁰ Diccionario Jurídico Dr. Ignacio Burgoa Orihuela. Ed. Porrúa. México, D. F. Página 402

¹¹ Ignacio Burgoa Orihuela. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa. México 1994. Página 192.

delegación expresa de autoridades de ayuntamientos, del Distrito Federal, Estatales o Federales.

La actividad empresarial del Estado está saturada de imprecisiones, contradicciones e irregularidades, que han provocado la falta de uniformidad en los criterios para su ejercicio y de una legislación sistemática para su desarrollo. Este problema se empezó a atacar a partir de la reforma a los artículos 25 y 26 constitucionales, que establecen la Rectoría Económica del Estado y el Sistema Nacional de Planeación, con el fin de que de una manera organizada se impulsen las áreas estratégicas y prioritarias que favorezcan el desarrollo nacional. Con base en dichas reformas, fue expedida la Ley de Planeación con el fin de lograr un desarrollo equilibrado ya que esta área de la Administración Pública nació sin un plan y fue creciendo desorganizadamente, solo por la adición de empresas que por diversas razones el Estado fue comprando, y las que solo en algunos casos a establecido originalmente.

Las empresas de participación mayoritaria son también conocidas como empresas públicas, se desarrollaron en México a partir de la Segunda guerra Mundial en que el estado, vio la necesidad de intervenir en determinadas áreas de producción, independientemente de la necesidad de ocupar las empresas transnacionales que pertenecían a países con los que México se encontraba en guerra además, el Estado adquiría aquellas empresas cuyo cierre era inminente, con el fin de proteger fuentes de empleo o una rama de la industria.

De esta manera, el área paraestatal fue creciendo con fines sociales y de interés público, pero sin ánimo de lucro y sin una buena organización.

El Derecho Privado es quien las maneja, es decir, no las crea el Estado mediante un acto de autoridad, sin que al igual que se pretende establecer un organismo descentralizado con forma de sociedad de

derecho privado, es necesario observar el procedimiento y los requisitos de la legislación aplicable.

En muchas ocasiones el Estado abusa de su facultad de adquirir o crear empresas privadas, sin que realmente sea necesario, es decir, todos sus socios son entes públicos y no particulares, con lo que se desvirtúa la participación estatal mayoritaria y se convierte en totalitaria. En este orden de ideas Ruiz Massieu dice: "en todo caso, el gobierno debe mirar con gran claridad que forma jurídica es la adecuada para la consecución de los fines señalados a la empresa. Al efecto estimamos que la empresa de economía mixta debe constituirse y operar solamente cuando existe el interés de que participen los inversionistas privados, de modo que si el capital de una empresa solo se va a integrar con el aporte del Estado es más conveniente que se adopte exclusivamente la forma ius administrativa de organismo descentralizado".

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece los principios básicos de su existencia a partir de la tipificación que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal hace de ellas.

El artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal considera como empresas de participación estatal mayoritaria a:

1. Las Sociedades Nacionales de Crédito
2. Las Sociedades en que la Administración Pública Federal aporte más del 50% de su capital o que tenga serie especial de accionistas que solo puedan ser suscritas por el gobierno Federal, que este pueda nombrar a la mayoría de miembros de su órgano de gobierno, o pueda designar a su director o presidente o pueda vetar los acuerdos de su órgano de gobierno.
3. Las Sociedades o asociaciones civiles en que la mayoría de sus miembros sean del Gobierno federal o este se obligue a realizar aportaciones preponderantes.

EL SERVICIO PUBLICO.

El servicio público es parte de la actividad administrativa y se integra por tres grupos: Policía, Servicio Público y Fomento. Para que existan debe preexistir una necesidad colectiva que debe satisfacerse de manera continua y regular. El siguiente concepto de servicio público identifica sus elementos esenciales. Así tenemos que el servicio público es:

- **Actividad.** No se trata de un órgano, ni de un sistema normativo, sino de la acción que realizan los sujetos.
- **General, uniforme, regular y continuo.** El servicio debe prestarse a todas las personas que lo soliciten sin alteraciones de contenido, en las condiciones preestablecidas e ininterrumpidamente.
- **Realizado por el Estado o por los particulares.** Puede el Estado encargar su realización a los concesionarios particulares o efectuarla directamente a través de sus órganos.
- **Conforme a las disposiciones legales que la regulan.** Para que la actividad constituya un servicio público, debe ser así considerada por un ordenamiento legal, en el que se establezcan sus características esenciales, así como los procedimientos de control respecto de su funcionamiento en razón del interés que existe para su realización.
- **Para la satisfacción de necesidades colectivas de interés general entendiéndose por interés general.** El servicio público se establece para satisfacer las necesidades de la población, pero no todo tipo de necesidades, sino aquellas que al afectar a la población su atención sean consideradas de interés para el Estado.

Al respecto el maestro Burgoa dice "hay servicio público, cuando la actividad en que éste se traduzca, se impute constitucional o legalmente al Estado para satisfacer y regular continuamente una necesidad

colectiva; por el contrario, no se tratará de un servicio público, sino de un *servicio al público*.”¹²

En el ámbito constitucional respecto a los servicios públicos el artículo 28 párrafo noveno, da las bases para el otorgamiento de las concesiones de servicio público y, el párrafo décimo, establece por primera vez la existencia especial de un régimen de servicio público y la obligatoriedad de que sea regulado por la ley a efecto de ser considerado como tal. Por lo tanto, solo podrán ser considerados como servicios públicos aquellos que la Constitución o las leyes establezcan. Finalmente la fracción III del artículo 115 del mismo ordenamiento señala los servicios públicos municipales:

- a) Agua potable y alcantarillado;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines;
- h) Seguridad pública y tránsito;
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen.

La fracción IV inciso c) del mismo artículo señala que quedan incluidos como parte de los ingresos municipales, los que se obtengan por la prestación de servicios públicos.

El Código Fiscal de la Federación al hacer referencia a la prestación de servicios por parte del Estado, aunque no utiliza el término servicio público hace la distinción entre los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público y en sus funciones de Derecho Privado, al definir las figuras de derechos y productos.

¹² Ignacio Burgoa Orihuela. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Quinta Edición. Editorial Porrúa. México 1997. Página 402.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en su Libro Segundo, Título Primero, regula la materia de servicios públicos, al sostener lo siguiente:

“Artículo 128.- Para los efectos de esta ley se entiende por servicio público la actividad organizada que se realice conforme a las leyes vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer necesidades de interés general en forma obligatoria, regular y continua, uniforme y en igualdad de condiciones”.

EL CONTRATO.

El contrato celebrado para poder instalar los estacionómetros en el Distrito Federal, fue denominado “Contrato de Prestación de Servicios”; sin embargo en tal contrato se concede el uso y la administración del estacionamiento medido en la vía pública.

Lo anterior es inconstitucional, toda vez, que la vía Pública es un bien de uso común, pertenece a la comunidad, por lo que la autoridad no puede gravar el uso de un bien que pertenece a la misma comunidad.

Por lo anterior es de suma importancia que conceptualicemos a la Concesión y la percibamos de una manera muy precisa, partiendo de la siguiente tesis jurisprudencial referente a que la naturaleza de un contrato persiste a pesar de que se le pretenda dar otro nombre:

CONTRATOS DE TRABAJO Y DE PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES. LA DENOMINACION QUE SE LES DE NO DETERMINA SU NATURALEZA.

Sabido es que el nombre que las partes den al contrato, no lo define, pues lo que viene a determinar su naturaleza y características fundamentales, son los actos de orden jurídico que se realizan, en virtud de su cumplimiento, dentro de las estipulaciones pactadas. Frecuentemente se confunde el contrato de prestación de servicios profesionales con el contrato de trabajo, tanto por las modalidades

impuestas por voluntad de las partes, cuanto porque tienen como factor común el de que en ambos contratos se presta un servicio personal, mediante la remuneración convenida; pero el contrato de trabajo se identifica por un factor distinto y característico, cual es el poder de mando que adquiere el que recibe la prestación del servicio respecto de quien lo presta, que, además, se encuentra subordinado a sus órdenes y a su dirección y dependencia. Si estas características se prestan en determinado contrato, evidentemente que es un contrato de trabajo, de acuerdo con lo que estatuye el artículo 17 del Ordenamiento Laboral, independiente de que las partes le den distinto denominativo.

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION CUARTA SALA.
QUINTA EPOCA. CXXXI. PAGINA 183. AMPARO DIRECTO
2921/56

La Concesión es un acto jurídico por el cual la Administración Pública otorga por tiempo determinado a un particular, el derecho de prestar un servicio público o de usar, aprovechar y explotar bienes del Estado, de acuerdo a las normas que lo regulan.

ACTOS ADMINISTRATIVOS Y CONTRATOS CONCESION,
DIFERENCIA ENTRE LOS.

No puede considerarse el acto administrativo como un contrato de concesión, pues que los casos en que puede el poder público celebrarlos, son aquellos en que otorga a los particulares facultades que a él corresponden, para la realización de una obra de un servicio de orden público, en favor de la colectividad, o para conceder el aprovechamiento de bienes de propiedad pública, que no tiene útil aplicación; pero en esos casos, si el poder público se desprende de facultades que le

son propias, concede el uso de sus bienes o favorecer con privilegios a asociaciones de funcionamiento económico, es porque los favorecidos se obligan a realizar determinadas obras o servicios, que compensan el importe de las reducciones de impuestos, asegurando el cumplimiento por sanciones y estipulaciones de caducidad o rescisión, y siempre deben hacerse de esos contratos concesión, con la intervención de los poderes que constitucionalmente tienen competencia para obligar al Estado; por lo cual en lo relativo a concesiones sobre impuestos, forzosamente tiene que intervenir el poder legislativo; por tanto, el ejecutivo de un Estado no puede, por sí solo otorgar una concesión de esta naturaleza.

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION. SEGUNDA SALA. TOMO LI PAGINA 332. QUINTA EPOCA.

La naturaleza jurídica de la Concesión, y sus características varían respecto a su objeto, tiempo y lugar. Esto ha originado diversas teorías, que pretenden explicar su naturaleza jurídica como un contrato, como un acto administrativo o como un acto mixto y sostienen lo siguiente:

1. Teoría del Contrato Administrativo. Considera que la concesión se produce a través de un contrato administrativo, entendiendo este, como el acuerdo de voluntades, la del Estado que otorga el derecho para la prestación del servicio público o para el uso, aprovechamiento y explotación de sus bienes; y la del particular, que se obliga a cumplir las cláusulas que el contrato le impone, adquiriendo los derechos de cobrar por la prestación del servicio o por aprovechar el bien del Estado.

2. Teoría del Acto Administrativo. Se funda en la potestad del Estado para otorgar los derechos unilateralmente al particular que le asegure el cumplimiento de los fines de la Concesión, los cuales no son

sujeto de convenio, ya que el interés público no puede negociarse, ni pueden otorgarse derechos sobre él.

3. Teoría del Acto Mixto. Considera que la Concesión participa de las dos características anteriores, ya que por una parte, existe la decisión unilateral del Estado para otorgarla y por el otro hay un acuerdo de algunos de sus elementos como las tarifas.

La generalidad de los estudiosos en derecho se ha manifestado por la Teoría del Acto Mixto. Gabino Fraga sigue esta corriente cuando dice que: "pensamos que el elemento contractual de la Concesión esta constituido, además de las cláusulas que conceden ciertas ventajas pecuniarias al concesionario, pero las cuales pueden dejar de existir, en un derecho para el concesionario, de mucha mayor importancia jurídica, puesto que representa para él la verdadera protección de sus intereses y la garantía mas firme para sus inversiones"¹³

El maestro Acosta Romero dice: "... en nuestra opinión es posible afirmar que en los Estados Unidos Mexicanos, la concesión ya no tiene ningún elemento contractual, sino que es un acto administrativo discrecional por parte de la autoridad administrativa y en ciertos casos, no solo se ha eliminado el concepto de contrato en esta materia, sino que el Estado se ha reservado para sí la realización de determinadas actividades que se consideran de interés público y que antes eran realizadas por los particulares a través de concesiones".¹⁴

A mi juicio, la concesión constituye un acto jurídico, de derecho público, cuya bilateralidad y acuerdo de voluntades entre el poder público o autoridad concedente y el particular concesionario, lo convierten en un contrato de Derecho Público y precisamente en un contrato administrativo.

¹³ Fraga Gabino. Derecho Administrativo Editorial Porrúa S.A. México 1984 pag.245

¹⁴ Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa S.A. México 1984.

Las bases constitucionales de la concesión, las encontramos en el párrafo octavo del artículo 28 de nuestra Constitución Política que establece:

“ El Estado sujetándose a las leyes podrá en casos de interés general concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijaran las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitaren fenómenos de concentración que contraríen el interés público”.

Del texto constitucional transcrito, podemos concluir lo siguiente:

Existen dos tipos de concesiones:

- Para la prestación de servicios públicos. “Que es un procedimiento mediante el cual una persona Pública, llamada autoridad otorgante, confía a una persona física o moral llamada concesionario, la misión de gestionar un servicio público bajo el control de la autoridad concedente, a cambio de una remuneración que consiste, en la mayoría de los casos, en las tarifas que el concesionario percibirá de los usuarios del servicio”.¹⁵
- Para la explotación uso y aprovechamiento de bienes del dominio de la Federación. Es el acto por el cual el Ejecutivo Federal concede a una persona física o moral, por un tiempo determinado, los derechos sobre un bien del Estado, sujeto a determinados requisitos que el concesionario debe satisfacer.

La concesión esta regulada en diversos ordenamientos, lo cual ha generado falta de uniformidad en su tratamiento y además la utilización de diversos nombres para un mismo fenómeno. Así tenemos que en materia de aguas la ley le llama “ Asignación” y en materia de educación la ley le llama “Autorización”, en lugar de concesión.

¹⁵ Vedel Georges. Derecho Administrativo. Editorial Aguilar Madrid España.1980 página 708.

La Ley General de Bienes Nacionales establece la concesión respecto de los bienes inmuebles del dominio público, como lo es la vía Pública.

Tratándose de servicios públicos, los derechos se traducen en establecer y explotar; en el caso de bienes del Estado consisten en el uso, aprovechamiento t utilización del bien.

Las obligaciones del concesionario son poner a funcionar el servicio, es decir, usar, aprovechar y explotar los bienes, con su participación directa o indirecta, mantener las condiciones conforme a las cuales fue otorgada la concesión; no transferir, gravar, traspasar o enajenar los bienes y el equipo objeto de la concesión, o sus derechos sin el consentimiento de la autoridad y otorgar la garantía que proceda para asegurar su funcionamiento.

Los plazos de la concesión varían en cada caso y generalmente se establece la posibilidad de renovarlos.

El documento en que se otorga la concesión constituye un título a favor del concesionario, en el que se establecen las condiciones que unilateralmente fija la autoridad administrativa, como son las restricciones y condiciones para su funcionamiento, el plazo y las causas de terminación anticipada.

Las concesiones pueden concluir a través de las siguientes formas: por cumplimiento del plazo o por terminación anticipada, es decir, mediante revocación, caducidad, rescate, renuncia, quiebra o muerte.

- **Revocación.** La autoridad que otorga la concesión, es quien puede revocarla, en función del interés público debidamente fundado y motivado. Es una forma de extinción que se da sin que exista falta o incumplimiento por parte del concesionario, por ello debe cubrirsele por los daños y perjuicios que se le causen.

- **Caducidad.** Generalmente se establece en el título que la otorga señalando sus causas, que generalmente son incumplimiento de obligaciones que se habían impuesto al concesionario.
- **Rescate.** Es la acción de recuperar los bienes que al otorgar una concesión había cedido el Estado, por lo que se da como consecuencia de la extinción de la concesión.
- **Renuncia.** La renuncia de los derechos que el concesionario adquirió al obtenerla, siempre que no se lesionen los derechos de tercero, entendiéndose que la renuncia es un acto unilateral de voluntad.
- **Quiebra.** La persona jurídica sujeta a quiebra, no puede seguir realizando actos mercantiles, por lo que ante la imposibilidad de realización del objeto de la concesión, esta debe concluir.
- **La conclusión del plazo,** cuando se presente esta causa normal de extinción, los bienes objeto del servicio o dedicados a la explotación, pasarán sin costo o indemnización alguna a cargo del Estado, a propiedad del mismo, si en el título se estableció tal derecho de reversión o si así lo dispone la ley.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación define a la concesión, como un acto jurídico de derecho público que tiene por fin esencial organizar un servicio de utilidad general. Se caracteriza por delegar en un concesionario una parte de la autoridad del Estado o de sus cuerpos administrativos, indispensable para hacer efectiva, dentro de ciertas bases establecidas por la misma concesión o por los principios de Derecho Administrativo. La remuneración de los capitales puestos a contribución en la realización de la empresa Pública, por ello se crean derechos y obligaciones a favor y a cargo del concesionario respectivamente, pero la medida y extensión de unos y otras, quedan determinadas por el contenido del acto.

La finalidad de la concesión siempre es el interés general y la obligación del concesionario es asegurar la prestación del servicio

público que se ha comprometido a realizar ininterrumpidamente, a excepción de la insuperable fuerza mayor.

El contrato de concesión se celebra entre (Federación, Estados o Municipios) y un particular (persona física o moral).

El Estado concede (de ahí el origen de la denominación del contrato), determinada prestación de un servicio público a un empresario, el concesionario.

El Estado o Poder Público concedente, redacta un pliego de condiciones que constituye la base del contrato de concesión, el particular lo acepta y habitualmente el contrato de concesión se protocoliza ante Notario Público. La voluntad legislativa lato sensu se requiere porque el Estado delega en el concesionario parte de su autoridad y además, porque el régimen de tarifas de retribución del servicio que se impone a los administrados es en cierto modo una manifestación del poder de imponer, el concesionario en general debe hacer uso de bienes pertenecientes al dominio público, como calles, caminos, espacios abiertos, etc.

El Estado en la concesión de servicios públicos, delega parte de su autoridad pero no la enajena y puede en cualquier momento como ya lo precisamos, sin que se extinga el término de la concesión y si que se halle pactado por cláusula alguna, ejercitar su derecho de intervención, si las necesidades públicas lo imponen, sin mas limitación que la de no incurrir en arbitrariedad.

Ahora bien, ya que hemos analizado minuciosamente al servicio público por un lado y a la concesión por otro, podemos percatarnos que el contrato celebrado bajo la denominación de prestación de servicios, no es sino una concesión con todos sus elementos de formación, realización y extinción.

C) VIOLACIONES DE FACTO Y VIOLACIONES DE IURE

a) Las principales violaciones de facto derivadas del uso de estacionómetros han sido:

1. Que no se le dio la suficiente publicidad a la convocatoria para plebiscito, para imponer leyes de carácter local en el Distrito Federal.
2. Que celebraron un contrato de prestación de servicios.
3. Se cobra por un servicio inexistente, ya que no se proporciona ninguna garantía de que el vehículo no será dañado o robado, total o parcialmente.
4. La forma de obligar al pago de la multa mediante el candado, toda vez que, se debe hacer el pago de inmediato, si se quiere liberar el vehículo, se pierden hasta dos horas desde que se cubre la multa en los centros de cobro hasta que el vehículo es liberado del candado. A lo que respondió el Director General de SERVIMET: "tiene que ser coercitivo por que de otra manera la gente no paga la multa" denotando con este criterio que antepone sus intereses personales y económicos, frente al derecho.

b) En esta parte de la presente tesis se contemplan de una manera enunciativa las principales violaciones de iure derivadas del uso de estacionómetros, en el capítulo IV se hará un estudio concienzudo de ellas:

CONSTITUCIONALMENTE:

Con la aplicación del candado, se viola la garantía de legalidad contenida en el artículo 16 constitucional, ya que molestan a la persona en su posesión sin previo mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento; otra garantía que se viola es la de audiencia contenida en el artículo 14 constitucional, ya que la autoridad priva al infractor de su propiedad o posesión, sin que medie juicio ante Tribunales competentes previamente establecidos, además de que no se cumplen las formalidades esenciales

del procedimiento (Administrativo de Ejecución). Es a todas luces un exceso de la autoridad instalar el mecanismo, coaccionando al usuario para pagar de manera inmediata, como si se tratara de un embargo precautorio, cuando no se ha llegado a ese momento procesal; es decir en el ejercicio de la facultad económico coactiva se deben dar tres momentos, a saber: Requerimiento-Embargo-Remate. Se viola la garantía contenida en el artículo 17 constitucional, debido a que la autoridad hacendaria es decir Tesorería del Distrito Federal, se hace justicia por si misma, es decir no sigue el procedimiento legalmente aplicable y al instalar el candado, ejerce violencia para reclamar su derecho a cobrar el crédito que se ha generado a su favor.

Se viola la garantía de la distribución proporcional y equitativa de los ingresos, contenida en el artículo 31 fracción IV de la Constitución, toda vez, que las tarifas tienen estas características, inicialmente fue tan excesiva, que se cobraba lo mismo que en un estacionamiento público establecido, pero sin las ventajas de estos, por lo tanto tuvo que reducirse en un 50%, como lo determinó la Asamblea en sesión de 21 de agosto de 1995. Además la distribución de lo recaudado por estacionómetros tampoco es proporcional y equitativa, toda vez, que se beneficia en forma exagerada a una empresa particular quien recibe el 48%, a costa del equipamiento urbano del Distrito federal que pagamos todos los contribuyentes. Ahora bien la exclusión de pago a los vecinos de la zona, mediante el uso de una calcomanía es otra manera de tratar desigual a los iguales.

“De acuerdo con la Constitución, todos tenemos derecho al uso de la vía Pública”¹⁶, afirma el asambleísta del Partido Acción Nacional, José Luege Tamargo.

Respecto de las tarifas el Director General de SERVIMET Ignacio Gómez Roch, pretende justificar, “Las tarifas de los parquímetros fueron

autorizados en la Administración pasada (Manuel Camacho Solís), nosotros nos encontramos con una tarifa ya establecida y desconocemos los criterios que se aplicaron para su ejecución; pero básicamente están centrados en el hecho de inhibir al ciudadano a que utilice el vehículo en esas zonas. Además el 16 por ciento de los recursos obtenidos por los parquímetros se reintegran a las colonias vía junta de vecinos para su beneficio”¹⁷

En efecto el 16% de la recaudación bruta del programa de estacionómetros es para los vecinos de la zona a través de un fideicomiso, para mejorar el equipamiento y los servicios públicos en la zona, como lo acredita la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en su “INFORME DE CONSULTA PÚBLICA”. De fecha diez de noviembre de 1997. Sin embargo a mi juicio ese 16% debería ser utilizado para fines como alimentación de gente que vive en la extrema pobreza, de las zonas paupérrimas del Distrito Federal.

Finalmente la tarifa encuadra en la llamada multa excesiva que contempla el artículo 22 Constitucional.

EN MATERIA PENAL:

Se incurre en el delito de Usurpación de Funciones, conforme al artículo 250 del Código Penal del Distrito Federal, ya que la aplicación del candado en los vehículos estacionados frente al estacionómetro vencido, era a cargo de empleados de OPEVSA, quienes además de no ser autoridad para imponerlo, no dan ninguna atención a los automovilistas como supuestos prestadores de servicios, tales como vigilancia y atención al usuario.

EN MATERIA ADMINISTRATIVA:

¹⁶ Marco Antonio Aguirre Legaría. Diario Unomasuno. Martes 21 de marzo 1995, página 13

¹⁷ Ibídem. Lunes 20 de Marzo 1995, página 12

Sobre la Concesión el jurista y catedrático de nuestra Máxima Casa de Estudios, Jorge Olvera Quintero, señala que el contrato que el Gobierno del Distrito Federal firmó por medio de SERVIMET con empresas particulares, "no es legal", ya que "El gobierno no tiene ninguna facultad para cuasi concesionar u otorgar ningún tipo de permiso para operar en la vía Pública; además de que cae en una coparticipación de corrupción."¹⁸ Por eso y para agilizar la puesta en marcha del sistema operativo de estacionómetros le dio el carácter de Prestación de Servicios, ya que Constitucionalmente, por ser la vía Pública un bien del dominio público, no puede concesionarse.

Al parecer el uso de los candados se fundamenta en el artículo 146 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal de 1993, que contemplaba la sanción como si el vehículo estuviera estacionado en lugar prohibido, y no como si se hubiera vencido su tiempo pagado. Esto, originó que se reformara el citado reglamento y contemple la sanción tal y como es.

Existe una violación de facto que se convierte en violación de iure, que consiste en que si el vehículo no es liberado del candado mediante el pago de la multa, antes de veinticuatro horas, este, es realmente trasladado al depósito y al pagar la multa se agrega al cobro, el pago del servicio de arrastre de grúa, lo cual no está previsto ni por el Reglamento, ni por el Código Financiero.

D) INFRACCION Y SANCION.

El Poder Ejecutivo Federal tenía, hasta antes de las reformas constitucionales recientes, la facultad exclusiva de expedir reglamentos, como se acredita con la jurisprudencia a la que nos hemos referido con anterioridad, que en el artículo 73 fracción I, lo establece con exactitud.

¹⁸ *Ibidem* Martes 21 de Marzo 1995 página 13

Actualmente la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene entre sus facultades, la de legislar y expedir reglamentos para el Distrito Federal.

En los reglamentos se establecen todas las disposiciones que aclararan las partes, que no lo son, en la ley, o regularan específicamente una materia en caso de reglamentos autónomos. En los reglamentos se establece también la imposición de sanciones por infringirlos, lo cual se conoce como Facultad Sancionadora. La facultad sancionadora de la Administración Pública no se encuentra establecida en forma precisa en la Constitución Política, por lo que se ha considerado que la autoridad administrativa solo puede sancionar las infracciones a los reglamentos de policía y buen gobierno. Al respecto la Constitución en su artículo 21 establece:

“ La imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial.” “Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutara esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Este artículo, al referirse a las sanciones, no incluyo que deben estar establecidas en ley y solo hizo alusión a violaciones de policía y buen gobierno. Si el constituyente hubiera pretendido limitar la facultad sancionadora de la autoridad administrativa, hubiera agregado la expresión “solo”, es decir “Compete a la autoridad administrativa solo la aplicación de sanciones”.

Sanción, para el Diccionario de la Lengua Española es la “pena que la ley establece para el que la infringe”; el Vocabulario Jurídico la define como la “consecuencia jurídica desfavorable que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado”. El jurista García Maynes clasifica las sanciones según la finalidad que estas

persiguen, así como en la relación existente entre la conducta ordenada por la norma infringida y la que constituye el contenido de la fracción, surgiendo con ello las siguientes formas mixtas de sanción:

- Cumplimiento más indemnización
- Cumplimiento mas castigo
- Indemnización mas castigo
- Cumplimiento más indemnización mas castigo

Las sanciones por su naturaleza se clasifican en:

A) Sanciones Correctivas que se imponen en virtud de los poderes genéricos de la administración sobre los gobernados y comprenden: sanciones de policía administrativas (multas gubernativas) y sanciones por incumplimiento de los deberes de prestación de los administrados (multas fiscales).

B) Sanciones Disciplinarias. Son aquellas que la autoridad impone a los servidores públicos con base en un vínculo particular que los une con la administración.

C) Medidas de apremio. Son medios de coacción para obligar a los gobernados a cumplir con los requerimientos que les hace la autoridad y consisten en apercibimientos, multas o arresto.

D) Sanciones administrativas. Se imponen por violar disposiciones legales, se sancionan a través de un procedimiento sumario, en el que se debe respetar la garantía de audiencia para imponer la sanción y consisten en: apercibimiento, amonestación, suspensión, inhabilitación, destitución, cancelación, multa o arresto.

Respecto a la infracción, esta es la "transgresión, violación, o quebrantamiento de una ley, pacto o tratado. Toda persona es responsable de la infracción de las leyes, así como de la de los contratos que hubiese celebrado, e incurre en las penas que respectivamente estuvieren señaladas o por lo menos a la obligación de resarcir los daños

y perjuicios que de su infracción se siguieren"¹⁹; "Acción y efecto de violar una prohibición legal o de realizar un acto contrario al deber impuesto por una norma, orden legítima o convención"²⁰.

El tratadista español José Buxade dice que la infracción, es una contravención de lo dispuesto en leyes, contratos u obligaciones de observancia forzosa, "la infracción ya de las leyes, ya de los contratos, ya de las obligaciones forzosas, hace incurrir en las sanciones penales respectivamente señaladas en unos y otros y siempre lleva aparejado el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados por la infracción a los particulares, corporaciones o al Estado".

Cabanellas en su Diccionario confirma que es la transgresión, quebrantamiento, violación, incumplimiento de una ley, pacto o tratado, pero agrega " la infracción de lo obligatorio, permite reclamar la ejecución forzosa y cuando no quepa lograrla se traduce en el resarcimiento de daños y perjuicios en lo civil, o en la imposición de pena, si el hecho constituye delito o falta".²¹

Resumiendo, la infracción de reglamentos que es la que nos atañe, es la violación a alguna disposición reglamentaria, que contempla además una sanción específica como consecuencia y que solo puede consistir en multa o arresto. La sanción es la medida que establecida en el mismo reglamento por el Ejecutivo o por el Legislativo, se impone por infringir disposiciones imperativas o abstenerse de realizar deberes positivos, y que generalmente se traducen en multas. Finalmente multa es la sanción pecuniaria, impuesta por una falta o exceso, o por contravenir a lo que con esta condición se ha pactado. Como ya lo analizamos, constitucionalmente, la multa no puede ser excesiva (artículo 22), y en el caso de jornaleros, no puede ser mayor de su ingreso de un día (artículo 21).

¹⁹ Escriche....

²⁰ Vocabulario Jurídico. Eduardo J. Couture. Ediciones Depalma Buenos Aires 1976 página 335

E) ¿ SON ACTOS DE AUTORIDAD LOS QUE EMITAN LOS ORGANOS ESTATALES FRENTE AL PARTICULAR DENTRO DEL AMBITO DE LA CONTRATACION ADMINISTRATIVA ?

En la actividad jurídica del Estado, este puede decidir en cuanto al establecimiento y a la actuación del derecho positivo, en virtud de su potestad soberana. En este sentido realiza actos mediante sus órganos fundamentales en la esfera legislativa, ejecutiva y judicial. Las características de estos actos, las da la propia actividad jurídica y su finalidad es la realización de las funciones esenciales del Estado.

De ahí que en ejercicio y en función de hacer y ejecutar el derecho positivo, el Estado despliega actos en forma unilateral. La distinción entre actos de autoridad o de imperio y actos de gestión se estableció en el Derecho Administrativo Francés, utilizando la Teoría de la doble personalidad del Estado, para explicar la actividad jurídica del mismo, por lo que cuando la persona física actúa como Estado en la gestión de sus derechos patrimoniales (públicos o privados), se está frente actos de gestión y cuando actúa como persona de derecho público y se coloca en una situación de privilegio o de supraordinación frente al particular, se esta frente a actos de autoridad.

Sin embargo, el ejercicio del poder de imperio es un medio y no un fin en la actividad jurídica del Estado, como lo hace notar Bielsa Romano " lo fundamental es la función o funciones necesarias y esenciales que el Estado de Derecho debe cumplir, para satisfacer los intereses supremos de la sociedad que jurídicamente representa. Por medio del acto de autoridad, el Estado decide en un acto unilateral y aveces discrecional, la medida más eficaz, para el logro de sus intereses supremos, siempre dentro de la esfera legal trazada por el mismo derecho positivo, pero sin sujeción a ningún poder superior. En la esfera

²¹ Cabanellas Diccionario de Derecho Usual

de derecho administrativo, como regulador de la actividad jurídica de la Administración Pública, se dan esta clase de actos en reglamentos generales o resoluciones particulares, o en cumplimiento de funciones de policía".²²

En los contratos que celebra la Administración Pública del Estado, con personas físicas o morales, la finalidad que se persigue es el aseguramiento de un servicio público. Tales contratos guardan analogía con los contratos civiles, por lo que encierran un acuerdo de voluntades entre las partes contratantes y prevén derechos y obligaciones recíprocas, pero crean una obligación jurídica a cargo del particular, que consiste en el suministro de cosas materiales o en la prestación de un servicio público, mediante una remuneración generalmente en dinero por parte de la autoridad.

Los contratos administrativos están sujetos a un régimen especial de derecho público, es decir su continuidad, regularidad, eficiencia y las prestaciones de dar que constituyen su materia.

Por lo tanto, ambas partes contratantes no se encuentran en una relación de supraordinación, ni de subordinación sino de coordinación, es decir, en el ámbito de la contratación administrativa el particular no se encuentra en la situación de gobernado. Por lo tanto los actos que el Estado emita frente al particular, no son actos de autoridad y por ello, este no puede obligar a su co-contratante a cumplir con alguna prestación derivada de los contratos respectivos, sujetándose a la jurisdicción quien dirimirá el conflicto que se haya suscitado.

A este respecto el Maestro Ignacio Burgoa Orihuela, en su libro El Juicio de Amparo dice: "Los actos en que se manifieste el incumplimiento de un acto administrativo por parte de algún órgano del

²² R. Bielsa Romano. Compendio de Derecho Público Tomo III. Derecho Fiscal. Buenos Aires 1952 página 113.

estado, no son susceptibles de impugnarse mediante el juicio de amparo”.²³

Tal improcedencia y tal imposibilidad jurídica del órgano del Estado para obligar a su co-contratante a acatar un acto de autoridad están sustentadas por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la siguiente tesis:

“Solo los tribunales de justicia pueden, mediante el juicio correspondiente, declarar rescindidos los contratos administrativos”. (Apéndice al Tomo CXVIII, tesis 283, correspondiente a la tesis 52 de la Compilación 1917-1965, Segunda Sala).

Sin embargo, el Maestro Ignacio Burgoa señala una importante salvedad que no se contempla en la tesis anteriormente citada, al decir que “tratándose de los contratos administrativos y por extensión de las concesiones otorgadas a particulares, en el sentido de que si en aquellos o en estas el Estado expresamente hizo constar en su favor la facultad de declararlos rescindidos o de declarar su caducidad, el acto en que tal declaración se formula asume el carácter de acto de autoridad, procediendo en su contra el amparo”.

Dicha salvedad se contempla en la ejecutoria que textualmente dice: “Es verdad que la jurisprudencia de la Corte ha establecido que el Estado no puede, por si solo, declarar la caducidad de un contrato administrativo; pero tales ejecutorias se refieren al caso en que las autoridades contratantes no se han arrogado la facultad de declarar la caducidad del contrato, y han querido sujetarse a las condiciones propias de todo individuo en sus relaciones civiles; pero cuando no ha sido así, es evidente que el contratante no puede invocar lesión de sus derechos porque la autoridad rescinda el contrato sin forma de juicio y deje de observar el principio de derecho civil de que antes se hablo. Si

²³ Ignacio Burgoa Orihuela. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa. México 1994. Página 192

la autoridad contratante sin forma de juicio declara rescindido el contrato, no puede alegarse como improcedencia del amparo que el contratante puede ocurrir ante los tribunales para exigir el cumplimiento del contrato o rescisión, porque en el amparo lo que se pretende es obtener la revocación del acuerdo que declara insubsistente el contrato" (Tomo XXVIII, página 1187. Quinta Epoca Riande Rogelio).

El maestro Ignacio Burgoa en su libro El Juicio de Amparo, menciona también dicha salvedad, contenida en la jurisprudencia de la Corte: "cuando tales contratos se desconozcan o violen por medio de acuerdos gubernativos, estos si pueden impugnarse mediante la acción de garantías".(Semanao Judicial de la Federación, Tomo XIV, página 1085, Compañía de Tranvías, Luz y Fuerza de Monterrey).

Por lo tanto, podemos deducir que los contratos que emitan los órganos estatales frente a su co-contratante el particular, dentro del ámbito de la contratación administrativa, por ser esta una relación de coordinación, no son actos de autoridad.

Sin embargo, cuando el Estado derivado de un contrato administrativo celebrado, entre él mismo y una empresa particular, (relación de coordinación), emite resoluciones administrativas aplicables a todos los gobernados (Reglamento), al aplicar dichas disposiciones a los gobernados, se da la relación de supra a subordinación entre ellos y se integra el acto de autoridad; consecuentemente estos actos si pueden impugnarse mediante el Juicio de Amparo.

F) JUICIO DE AMPARO Y SUS FUNDAMENTOS.

El Juicio de Amparo es una institución procesal que tiene su fundamento en los artículos 103 y 107 constitucionales y en la ley reglamentaria de los mismos. Su objeto es proteger al gobernado contra cualquier acto de autoridad lato sensu, que en detrimento de sus

derechos viole la Constitución. Conforme al artículo 103 constitucional, el juicio de amparo busca resolver toda controversia que se suscite, por leyes o actos de autoridad federal que violen las garantías individuales; por leyes o actos de autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o del Distrito Federal o; por leyes o actos de las autoridades de estos que invadan la esfera de la autoridad federal.

El artículo 107 establece en su fracción I que la promoción del Juicio de Amparo inicia siempre a petición de parte agraviada, es decir, por la acción del gobernado que ha sido afectado en su esfera jurídica por cualquier acto de autoridad, que viole garantías constitucionales. El gobernado acude ante los órganos jurisdiccionales federales a efecto de que el órgano de control, dirima la controversia jurídica y dicte sentencia en favor del gobernado, de eficacia única para el promovente, invalidando dicho acto o despojándolo de su eficacia por su inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine.

Ahora bien, el amparo administrativo abarca la impugnación constitucional de actos material y formalmente administrativos que emanen de los órganos estatales de la misma índole llamado amparo indirecto o bi-instancial, así como las sentencias que se dicten el proceso contencioso administrativo llamado amparo directo o uni-instancial.

A través del amparo se impugnan actos de autoridad derivados de la Administración Pública del Estado, "formándose la litis contestatio, o sea, la controversia constitucional por la pretensión del gobernado, agraviado o quejoso para que se invaliden los actos reclamados, y la pretensión de los órganos del Estado responsables, tendiente a que se niegue la protección federal y se confirmen, al través de la negativa correspondiente, los actos que se les imputen y que resulten ciertos".²⁴

²⁴ Ignacio Burgoa Orihuela. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo Quinta Edición Porrúa México 1997 página 30.

“El juicio de amparo admite una subdivisión, atendiendo al acto de autoridad que se impugna y que es el juicio de amparo indirecto y el juicio de amparo directo. Este procede contra sentencias definitivas, laudos arbitrales y resoluciones que sin ser sentencias definitivas ni laudos, ponen fin al juicio (arts. 107, frac. V, Const., 44, 46 y 158, L.A.). El amparo indirecto prospera contra toda la demás gama de actos de autoridad (leyes, tratados internacionales, reglamentos administrativos, actos de autoridad administrativa en funciones de tal o resolviendo recursos administrativos, actos de tribunales judiciales, administrativos o laborales que no constituyan aquellos que dan pauta al amparo directo y actos que importen la interpolación de competencias) (arts. 107, fracs. III y VII, Const. Y 114, L.A.)”.²⁵

El amparo directo o uni-instancial, busca anular un acto de autoridad violatorio de garantías, que previamente un juez de primera o segunda instancia (federal o local) dictó sin apego a la Constitución, sin que puedan aportarse mas elementos probatorios que los ofrecidos ante el Juez natural. El amparo directo procede “contra sentencias definitivas laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones judiciales”, según lo dispone el artículo 158 de la Ley de Amparo.

El amparo indirecto o bi-instancial se tramita ante Juez de Distrito, este, siendo realmente un juicio, procede conforme al artículo 114 de la Ley de Amparo:

²⁵ Alberto del Castillo del Valle. Primer Curso de Amparo. Edal Ediciones. México 1998 páginas 40 y 41.

- I. Contra leyes federales o locales, tratados internacionales reglamentos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor (ley autoaplicativa) o con motivo de su primer acto de aplicación (ley heteroaplicativa) causen perjuicios al quejoso.
- II. Contra actos que no provengan de tribunales administrativos o del trabajo excepto:
 - Actos ejecutados fuera de juicio o después de concluido.
 - Actos dentro de juicio cuya ejecución sea de imposible reparación.
 - Actos ejecutados dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas a él, sin recurso ordinario o medio de defensa establecido a su favor; excepto el juicio de tercería.
- III. Contra leyes o actos de autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.
- IV. Contra leyes o actos de las autoridades de los Estados que invadan la esfera de la autoridad federal.

El juicio de amparo indirecto se tramita en dos instancias la primera ante Juez de Distrito, y la segunda ante los Tribunales Colegiados de Circuito es decir el recurso de revisión en el que se estudia si el juez a-quo "apego sus actos a la Ley o si violó el procedimiento, así como se determina si la resolución que se dicto estuvo apegada a la litis y a los mandatos legales aplicables"²⁶, en el caso de inconstitucionalidad de leyes, tratados o reglamentos, la segunda instancia se tramita ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

LAS PARTES EN EL JUICIO DE AMPARO son cuatro: Quejoso, Autoridad Responsable, Tercero Perjudicado y Ministerio Público Federal.

²⁶ Alberto del Castillo del Valle. Primer Curso de Amparo. Edal ediciones México 1998 página 42

1.-**Quejoso:** Es la persona con calidad de gobernado, que resiente en su esfera de derechos la aplicación de un acto o de una ley, que viola cualquiera de sus garantías individuales que la Constitución le otorga y de las cuales es titular, y que con su capacidad de ejercicio pone en movimiento al órgano jurisdiccional para que estudie la constitucionalidad del acto reclamado. El gobernado titular de garantías puede ser:

- Personas físicas
- Personas Morales de Derecho Privado
- Personas Morales de Derecho Social
- Empresas de Participación Estatal
- Organismos Descentralizados
- Partidos Políticos
- Corporaciones Religiosas
- Las mismas autoridades cuando se encuentran en correlación con otras autoridades.

Cuando sean varios los quejosos entre ellos deberá designarse un representante común que hará valer todas las actuaciones en nombre y representación de los demás quejosos, nombrado por ellos mismos.

2.- **Autoridad Responsable.** Es el órgano de gobierno con facultades imperativas de decisión o ejecución, que emite la ley o el acto de autoridad que produce en perjuicio de las garantías individuales del gobernado un agravio personal y directo, lesionando su esfera jurídica. Los actos de autoridad tienen como "características la *unilateralidad* (no se requiere consenso de voluntades entre el gobernado y el órgano de gobierno) y la *imperatividad* (el acto por sí mismo obliga al gobernado a respetarlo y acatarlo, por estar respaldado por el imperium estatal)."²⁷

²⁷ *Ibidem* página 83

La autoridad responsable puede ser Ordenadora o Ejecutora. Si emite el acto o pretende emitirlo en forma inminente es ordenadora y si ejecuta el acto o pretende ejecutarlo o materializarlo es ejecutora (actos futuros pero inminentes).

3.- Tercero Perjudicado. Es la parte en el juicio de amparo que tiene interés opuestos al quejoso y pretende que el acto reclamado subsista, toda vez, que se ve favorecido con la emisión y/o ejecución del mismo. Pude existir o no en el juicio de amparo, situación que debe señalarse en la demanda de amparo. Su intervención en el juicio de amparo es a través de un escrito de alegatos, puede ofrecer pruebas e interponer recursos y asistir a la audiencia constitucional. En materia penal no existe tercero perjudicado porque el sujeto pasivo no es parte en el juicio penal, es decir el que comete un delito es sancionado por el Ministerio Público, no por el sujeto pasivo, excepto en los incidentes de reparación del daño o de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito). En materia civil siempre existe tercero perjudicado. Y en materia administrativa se dan tres supuestos 1.No existe porque no hay persona con intereses opuestos al quejoso; 2.El acto reclamado en al juicio de amparo fue gestionado a su favor; 3.Quien resulta beneficiado con el acto reclamado aun cuando no lo gestiono a su favor.

4.- Ministerio Público Federal. Es quien resguarda los intereses de la sociedad en el juicio de amparo es la parte que debe cerciorarse del respeto a las garantías. Goza de igualdad procesal con las otras partes del juicio de amparo, puede hacer valer recursos, aportar pruebas, excepto en materia civil y mercantil, toda vez, que en ellas se dirimen controversias de carácter personal o particular.

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL AMPARO

Son reglas de procedencia, competencia, tramitación, resolución y efectos del juicio de amparo y son los siguientes.

1. Principio de iniciativa o instancia de parte. Establecido en la fracción I del artículo 107 constitucional en relación con el artículo 4º de la Ley de Amparo. Consiste en que todo sujeto que se encuentre en la situación de gobernado titular de garantías, quien se convierte en agraviado al verse afectado en su esfera jurídica mediante un acto de autoridad, y en quejoso al promover la demanda de amparo respectiva.
2. Principio de la existencia de un agravio personal y directo. El quejoso debe acreditar la existencia de un acto de autoridad, que afecta su esfera jurídica (personal), en forma inmediata entre la emisión del acto y el surtimiento de sus efectos (directo). "Es decir existe una relación inmediata entre el acto de autoridad conculcador de garantías y la persona a quien se lesiona, sin que previamente (en forma mediata o directa) se afecte a otro gobernado, lo que implica un agravio indirecto."²⁸
3. Principio de prosecución judicial. Consiste en que el juicio de amparo debe llevar una secuencia legal y constitucionalmente establecida. En amparo indirecto es la siguiente: se promueve demanda de amparo, se dicta acuerdo en que esta, se desecha, se admite o se manda aclarar. Se celebra la audiencia constitucional y se dicta sentencia. En amparo directo: se presenta la demanda ante la autoridad responsable quien la remite al Tribunal Colegiado de Circuito, se procede la admite, da vista al ministerio Público, se turna a Magistrado para que proyecte y dicte sentencia. (Artículo 107 Constitucional primer párrafo y 2 de la Ley de Amparo.)
4. Principio de relatividad de las sentencias de amparo. Implica que la sentencia dictada en amparo, solo beneficia al quejoso y respecto del

caso específico en que verse la queja, es decir si otras personas se ven afectadas por el mismo acto de autoridad, no serán favorecidas por la misma, toda vez, que no beneficia a terceras personas, por lo tanto, la sentencia en el amparo no tiene efectos erga omnes. (Artículos 107 fracción II Constitucional y 76 de la Ley de Amparo).

5. Principio de definitividad. Consagrado en las fracciones III, IV y V, del artículo 107 Constitucional y 73 fracciones XII, XIV, y XV, de la Ley de Amparo. Implica que el juicio de amparo solo procede contra actos de autoridad que tengan el carácter de definitivos, por lo que exige que previo a su interposición sean agotados todos los recursos ordinarios o medios legales de defensa que tiendan a anular, invalidar revocar o modificar el acto.

Respecto a este principio existen varias excepciones:

- Cuando se trate de amparo contra ley obligatoria, general, abstracta e impersonal, toda vez, que sobre la constitucionalidad de estas, solo pueden resolver los jueces federales.
- Cuando se trate de amparo contra ordenes verbales.
- Cuando se trate de amparo por falta de fundamentación legal.
- Cuando la ley que regula el acto reclamado no se prevé la suspensión del mismo.
- Cuando para otorgar la suspensión en el recurso ordinario, se exigen mayores requisitos que los previstos para el amparo.
- Cuando proceden distintos recursos para impugnar un acto de autoridad, administrativa y judicial.
- Cuando el acto de autoridad viole directamente un precepto constitucional.
- Cuando el acto importa peligro de privación de la vida, deportación, destierro o la imposición de torturas. (Materia penal).
- Cuando se trate de amparo contra auto de formal prisión.

²⁸ *Ibidem* página 60.

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

- Cuando se trate de amparo contra sentencias que versen sobre el estado civil, o se afecten derechos de menores o incapaces(161 Ley de Amparo).
- Cuando se trate de amparo promovido por tercero extraño al juicio.

6. Principio de estricto derecho. Este principio obliga al juez de amparo a estudiar exclusivamente los conceptos de violación planteados por el quejoso en la demanda, y aun si la inconstitucionalidad del acto es manifiesta, si el quejoso no lo ataco debidamente, el Juez no puede conceder el amparo. Este principio tiene las siguientes excepciones las cuales dan forma a la *suplencia de la deficiencia de la queja*, prevista en la fracción II del artículo 107 Constitucional y 76 bis de la Ley de Amparo:

- a) En materia de amparo contra leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia.
- b) En amparo penal en favor del reo.
- c) En amparo agrario.
- d) En materia laboral en favor del trabajador.
- e) En favor de los menores y de los incapaces.

La demanda de amparo indirecto promovida ante Juez de Distrito debe formularse por escrito y debe contener, los siguientes requisitos:

- I. Señalar que se promueve ante Juez de Distrito en la materia, en turno.
- II. Nombre y domicilio del quejoso o quejosos, así como representante legal o representante común, en su caso.
- III. Nombre y domicilio del tercero perjudicado, o la expresión no existe, en su caso.
- IV. Autoridades responsables.

- V. Actos reclamados e imputación a las autoridades responsables específicas.
- VI. Preceptos constitucionales violados.
- VII. Manifiestar que bajo protesta de decir verdad los hechos que constituyen los antecedentes del acto reclamado, así como los fundamentos de los conceptos de violación.
- VIII. Hechos.
- IX. Conceptos de violación o planteamiento jurídico sobre los actos que se estiman inconstitucionales.

La tramitación del juicio de amparo indirecto se inicia con la presentación del escrito inicial de demanda ante la oficialía de partes común, (en el caso de existir varios juzgados), quien la turna al Juzgado de Distrito en la materia, encargado de dictar un auto ya sea desechatorio, aclaratorio admisorio. La puede desechar si existe una causa notoria e indudable de improcedencia, que se desprenda de su sola lectura; la manda aclarar cuando tiene deficiencias u omisiones, dándole al quejoso tres días o la tendrá por no interpuesta; o la admite señalando lugar y fecha, reconociendo la personalidad del representante en su caso, ordenando emplazar a las autoridades responsables y se requieren para que en el término de cinco días rindan su informe justificado. Se ordena emplazar al tercero perjudicado en su caso, y se dará intervención al Ministerio Público Federal. Dentro de los treinta días siguientes se señalan día y hora para que tenga verificativo la audiencia constitucional, en la que las partes anuncian y posteriormente ofrecen las pruebas idóneas, para demostrar la inconstitucionalidad o constitucionalidad de los actos reclamados. En el juicio de amparo se pueden ofrecer todas las pruebas excepto la confesional.

Posteriormente se dicta sentencia que resuelve la litis constitucional planteada negando concediendo o sobreseiendo el amparo; en contra de dicha sentencia procede el recurso de revisión ante

los Tribunales Colegiados de Circuito o ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La concesión del amparo tiene como consecuencia el restituir al quejoso en el goce de sus garantías violadas, devolviendo las cosas al estado en que se encontraban hasta antes de cometida la violación.

CAPITULO CUARTO

VIOLACION DE GARANTIAS INDIVIDUALES DERIVADO DEL USO DE ESTACIONOMETROS

Las garantías individuales son derechos públicos subjetivos. Derecho porque es una disposición constitucional que otorga derechos al gobernado. Público porque se dan en favor de los gobernados para oponerlos a ellos, toda vez que se dan en relaciones de supra a subordinación. Y subjetivo porque los puede hacer valer el titular cuando lo decida, es decir no se le imponen al titular de garantías. A continuación transcribo y analizo, los párrafos conducentes al tema de esta tesis, de los preceptos constitucionales violados con la aplicación del sistema operativo de estacionómetros:

a) ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL.

“ A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.”

En el primer párrafo del artículo en comento se contempla la garantía de irretroactividad de la ley implica un conflicto de leyes en el tiempo. En la medida que una ley esté vigente puede aplicarse y solo respecto a situaciones que se den dentro de la vigencia de la misma. La aplicación retroactiva de la ley se da solo en beneficio y no en perjuicio de la persona, lo anterior aplica la formula de seguridad jurídica que

consiste en que los gobernados pueden hacer todo, excepto lo que la ley expresamente les prohíba y las autoridades solo podrán hacer lo que la ley expresamente les permita. En materia penal existe retroactividad cuando beneficia al procesado o al reo. En materia fiscal no se aplica la retroactividad de la ley, lo cual además de ser una garantía, es un principio relativo a la legalidad del acto administrativo, sin embargo la Corte dice que no puede darse al causante moroso la aplicación retroactiva de la ley, para no menoscabar el gasto público formado con las propias contribuciones.

El segundo párrafo del artículo en comento, al decir *nadie* se refiere a todos los sujetos de garantías tanto activos (gobernados), como pasivos (autoridades); *privado, privar es afectar*, la garantía de audiencia solo rige en actos de privación, que son actos de autoridad cuya finalidad es sustraer de la esfera jurídica del gobernado un bien o un derecho. Los bienes jurídicos tutelados en este párrafo del artículo 14 son: *la vida; la libertad*, material o física, de locomoción o deambulatoria; *sus propiedades*, derechos reales erga omnes, con justo título o sin él y de buena o mala fe; *posesiones* originaria (a título de dueño) o derivada, en el caso de bienes muebles la posesión presume la legítima propiedad; *o derechos* comprendiendo vida, libertad, propiedad, posesión y todos los demás derechos de nuestra esfera jurídica.

La autoridad no puede privar a un gobernado de alguno de estos derechos, sino: - *mediante*, significa previo derecho a defenderse, cuando primero es la resolución y posterior el derecho a defenderse se ha violado la garantía de audiencia, es decir esta garantía se da antes del acto de privación;

- *juicio*, se refiere a cualquier procedimiento en la medida en que las autoridades, primero den conocimiento al gobernado de la causa o acusación que haya en su contra, segundo que tenga derecho a

defenderse formulando alegatos y a rendir pruebas para desvirtuar la imputación en su contra;

- ante los *tribunales previamente establecidos*, la acepción tribunales es incorrecta, toda vez, que el constituyente se refiere a que la misma autoridad que dicte el acto, es quien tiene que respetar esa garantía de audiencia;

- *en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento* estas son dos: el derecho a formular alegatos y el derecho a rendir pruebas.

- *y conforme a las leyes*, Se refiere a la juridicidad de todo acto de autoridad que consiste en que se encuentre establecido en una ley que lo funde y lo rija y que exista una autoridad que lo interprete y aplique correctamente, es decir conforme a la ley.

- *expedidas con anterioridad al hecho* se refiere a la irretroactividad de la ley.

Esta garantía fue inicialmente concebida como garantía penal, su alcance fue extendido primero a la materia civil y posteriormente al campo administrativo, de acuerdo con la doctrina y con la jurisprudencia.

Respecto a las excepciones a la garantía de audiencia, tanto la Constitución como la Corte mencionan que no es obligatorio en caso de expropiación, (artículo 27 Constitucional), respetar la garantía de audiencia. Y la otra excepción contenida en el artículo 33 constitucional, que faculta de manera exclusiva al Ejecutivo de la Unión para hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de previo juicio, a todo extranjero pernicioso. Sin embargo dicho acto de expulsión debe quedar enmarcado dentro del régimen de legalidad (fundado y motivado).

En el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente, en el artículo 54, esta previsto un acto de privación del vehículo infraccionado, sin embargo el legislador debió establecer un

procedimiento previo a ese acto de privación, dando cumplimiento a la garantía de audiencia, por lo que dicho reglamento es inconstitucional. Una vez que se da la afectación, se puede, conforme al artículo 90 y en los términos de la Ley de Procedimientos Administrativos del Distrito Federal, interponer el recurso de inonformidad ante la autoridad competente o bien impugnar la imposición de sanciones ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo a través del juicio de nulidad.

b) ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL.

“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”.

“La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose, en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos”.

“ En toda orden de cateo, que solo la autoridad judicial podrá expedir, y que será escrita, se expresara el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose, al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o, en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia”.

La garantía de legalidad es la máxima expresión de seguridad jurídica. Es considerada la reina de las garantías, ya que comprende todo el sistema jurídico dentro del país, es decir la Constitución, los

Tratados, las Leyes y los Reglamentos. Por lo que cualquier violación a cualquiera de ellos, será una violación al régimen de seguridad jurídica.

El artículo en comento en su primer párrafo al decir *nadie*, se refiere a todos los sujetos titulares de garantías individuales, quienes no pueden ser molestados en su esfera de derechos, quedando protegidos de los sujetos pasivos es decir las autoridades.

El acto de molestia, es un acto de autoridad que afecte la esfera jurídica de los gobernados. Todo acto de privación (artículo 14) es acto de molestia, pero no todo acto de molestia, es de privación. Para determinar si un acto es de molestia o de privación, se debe atender a su afectación, en cuanto al su gravedad, parcialidad o totalidad y en cuanto a si ésta es temporal o definitiva.

El acto debe constar en mandamiento escrito, para que se sepa con exactitud el contenido del mismo, razón por la que no se admiten ordenes verbales. Para demostrar la existencia del acto de molestia debe constar por escrito y debe hacerse del conocimiento del gobernado y pueda contar con el medio probatorio suficiente. En el mencionado mandamiento escrito, la autoridad debe señalar los preceptos legales y las causas, hechos y razones por los que lo emite.

Para defendernos de un acto de autoridad, contamos con recursos, medios ordinarios de defensa y con el Juicio de Amparo.

El acto, debe emanar de autoridad competente. Deben existir leyes que le den existencia y competencia y leyes que regulen la materia. La competencia es inherente al órgano y no a la persona titular de ese órgano.

El acto debe estar debidamente fundado y motivado, juridicidad que debe revestir todo acto de autoridad. Esta fundamentación debe ser formal y material:

Formal. Basta que en el contenido del mismo acto de autoridad se señalen los preceptos en los cuales se funda para emitir ese acto de

molestia. Es decir señalar los hechos, causas, razones y motivos que lo originan, en el mandamiento escrito.

Material. Para cumplir con él, la autoridad debe proceder a una correcta interpretación y aplicación de la ley.

La motivación debe encuadrar en la hipótesis prevista en la ley y deben además ser ciertos.

Al efecto, transcribo la siguiente tesis jurisprudencial aplicable:

TRANSITO, MULTAS DE.

Para que una multa por infracción al Reglamento de Tránsito esté debidamente fundada y motivada, se requiere que se haga la descripción clara y completa de la conducta que satisface la hipótesis normativa y que se dé con absoluta precisión el artículo, y la fracción e inciso, en sus casos, que tipifican la conducta sancionadora. Y sería inconstitucional mermar o anular la garantía del artículo 16 constitucional por razones de aptitud o comodidades burocráticas, permitiendo la imposición de sanciones con motivaciones imprecisas y como en clave interna administrativa, o con la mención de varios preceptos, o de varias fracciones, o de varios incisos, o en reenvío a un grupo de infracciones, sin precisar con toda exactitud cual fue la conducta realizada y cual fue la disposición legal aplicada.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. SEPTIMA EPOCA. TOMO 145-150 SEXTA PARTE. PAGINA 284. AMPARO DIRECTO 84/79.

Por lo tanto es violado el artículo 16, toda vez, que el infractor es molestado en su posesión en virtud de un acta de infracción que no contiene la debida motivación de la causa legal del procedimiento.

c) ARTICULO 17 CONSTITUCIONAL.

" Ninguna persona podrá hacerse justicia por si misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil".

El artículo en comento en su primer párrafo se viola en cuanto al uso de estacionómetros, toda vez, que la autoridad se hace justicia por si misma, mediante la aplicación de una sanción que no tiene le carácter de administrativa, a saber la inmovilización o privación del vehículo, para reclamar el derecho que tiene frente al infractor, sin embargo, como ya lo analizamos en el artículo 21 Constitucional, esta sanción no puede ser aplicada sin violar la Constitución. Es decir, la autoridad ejerce violencia contra el particular, toda vez, que lo afecta con un acto de privación, con lo cual se remonta lo superado de tiempo atrás, es decir la practica de la venganza privada.

De ahí que sea el Estado el que en contrapartida del derecho de justicia del que es titular, toda persona asuma la obligación de crear y organizar los Tribunales que habrán de encargarse de impartir justicia, de manera pronta, completa, e imparcial; *pronta*, por que los Tribunales deben substanciar y resolver los juicios de que conocen, dentro de los plazos y términos legales, además de que habrán de tener presente, que justicia que no es pronta, no es justicia. Ahora bien, este derecho de

justicia debe ser enfocado bajo los dos aspectos fundamentales siguientes:

1. El que contempla el principio general y básico según el cual toda persona debe tener derecho al libre acceso a los tribunales de justicia, para hacer valer sus derechos.
2. El que contempla un recurso o procedimiento específicamente destinado a proteger a toda persona contra actos de autoridad que violen alguno o algunos de los derechos o libertades fundamentales que la Constitución consagra. Tal recurso o procedimiento figura en la propia Constitución, en sus artículos 103 fracción I, y 107, así como en la ley reglamentaria de los citados preceptos constitucionales, disposiciones todas que establecen y regulan el Juicio de Amparo.

Lo que al respecto establece el segundo párrafo de artículo en comento, es que la autoridad tiene la obligación de establecer procedimientos para reclamar su derecho, y el particular tiene derecho para acudir ante los tribunales en demanda de justicia y en defensa de sus derechos. Este derecho es la contraparte o mejor dicho el corolario indispensable de las prohibiciones que se establece este artículo.

Al ser violado el Reglamento de Tránsito por el usuario de estacionómetros respecto del tiempo medido vencido, la autoridad que en este caso en la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, pone en sus propias manos la aplicación de la justicia es decir se hace justicia por si misma, debido a que en lugar de requerir al infractor al pago de su multa, notificándolo previamente, como se da en cualquier procedimiento administrativo de ejecución, inmoviliza el vehículo arbitrariamente sin llevar al cabo, las formalidades esenciales del procedimiento administrativo que exige la ley, lo cual denota una pseudo facultad de imperio, otorgada y ejercida por ella misma.

En el caso de estacionómetros la autoridad ejerce violencia contra el infractor, de manera incluso arcaica, inmovilizando el vehículo, hasta que el infractor pague su multa exigida; partiendo de que la violencia no es solo la física o moral, sino un abuso de fuerza impetuosa e intensa, o una acción ejercida sobre una persona para obtener algún fin.

d) ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL.

“La imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial”.

“Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutara esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso”.

“ La seguridad Pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez”.

El precepto constitucional citado determina expresamente que el castigo de las infracciones administrativas solo puede consistir en multa o arresto y por su naturaleza, solo puede ser impuesta por la misma autoridad administrativa. A contrario sensu las sanciones no comprendidas en la enumeración limitativa de este artículo solo puede

aplicarlas la autoridad judicial. No obstante esta clara prohibición de aplicar penas distintas a las citadas, el Reglamento de Tránsito vigente establece para quien no cubra el derecho de estacionamiento, una doble sanción, por un lado, la multa propiamente dicha y cuantificable en cinco días de salario mínimo y por otro, la inmovilización del vehículo. Esta última, es de facto, un decomiso y nítidamente reviste el carácter de pena administrativa, en virtud de que su fin es preponderantemente represivo o afflictivo. Por tanto no puede ser aplicada por autoridad administrativa, o no es constitucional.

Es importante distinguir entre las sanciones penales o penas propiamente dichas, y las sanciones administrativas. Ambas son de carácter represivo y punitivo, su propósito es de punición al infractor y con el fin de intimidarlo e inducirlo a evitar su violación. Tanto el Derecho Penal y como el Derecho Administrativo emplean formas de sanción muy similares que solo difieren en su grado o duración. Las penas propiamente dichas se aplican por autoridad judicial y las sanciones administrativas se imponen por autoridades administrativas. Por lo tanto la aplicación de la inmovilización del vehículo, al no encontrarse contemplada dentro de las sanciones administrativas del 21 Constitucional, y al traspasar los límites claramente fijados en él, no puede considerarse Constitucional.

Resulta aplicable al respecto la tesis jurisprudencial que a la letra dice:

MULTA. LA IMPOSICION DE, POR INFRACCIONES A DISPOSICIONES DE CARACTER ADMINISTRATIVO, DEBE CONSTAR EN MANDAMIENTO O RESOLUCION ESCRITA, EN LA QUE SE PRECISEN LOS PRECEPTOS DE LA LEY O DEL REGLAMENTO INFRINGIDOS, ASI COMO, LAS CONSIDERACIONES QUE SE ESTIMARON PARA IMPONERLA.

Para que sea constitucional, la multa impuesta a un contribuyente, por infracciones a leyes o reglamentos administrativos, conforme a lo dispuesto por los artículos 16 y 21, de la Ley Fundamental del país, debe constar en un mandamiento o resolución escrita, emitida por la autoridad administrativa competente, en la que se especifiquen las infracciones cometidas, los preceptos violados que autoricen su imposición, y las consideraciones tomadas en cuenta para aplicarla, pues, de lo contrario, si no se ajusta estrictamente a lo señalado por la ley, la misma, es violatoria de las garantías consagradas en los preceptos constitucionales suprainvocados.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO PRIMER CIRCUITO. OCTAVA EPOCA. TOMO XIII-FEBRERO. PAGINA 358. AMPARO EN REVISION 306/93.

e) ARTICULO 22 CONSTITUCIONAL.

“ Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

No se considerara confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial, para el pago de responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas”.

Es de vital importancia destacar que dentro del texto de este precepto de nuestra Ley Fundamental, se establece la *multa excesiva*, consistente en la sanción económica que se impone por violar una ley o un reglamento gubernativo, cuyo monto no se fija en proporción a la gravedad del hecho que la origina, ni en razón de las posibilidades del infractor. Las sanciones que la autoridad impone a los infractores de estacionómetros, son dos y de distinta naturaleza.

La primera consiste en la sanción pecuniaria o multa, que no considera estos dos factores prealudidos, de gravedad y posibilidades económicas del multado, por lo que se actualiza en ella, la llamada multa excesiva.

Pero la segunda, consistente en la aplicación del inmovilizador del vehículo, es una pena no consagrada en el propio texto del artículo 21 Constitucional previamente aludido..

f) ARTICULO 31 FRACCION IV CONSTITUCIONAL.

“ Son obligaciones de los mexicanos:

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

La citada fracción IV del artículo en comento hace mención de que la entidad y el municipio en los que se pueden fijar gravámenes, son solo aquellos en los que resida el contribuyente. El anterior concepto, podría interpretarse en el sentido de que las legislaturas locales, únicamente están en posibilidad de gravar a quienes residan en la entidad respectiva, sin embargo, esto es solo parcialmente cierto, puesto que de hecho tanto las entidades como los municipios crean contribuciones indirectas, que tienen como sujetos pasivos, a todo el que consuma bienes o servicios en el ámbito respectivo, ya sea que resida o no en el Estado o Municipio de que se trate.

Se señala que las contribuciones son creadas con el fin de contribuir a los gastos públicos, entendiéndose por gasto público, todo gasto hecho por el Estado, sea o no realizado por el Estado, para satisfacer las necesidades comunitarias.

Estas contribuciones deben revestir las características de proporcionalidad y equidad, que consagra nuestra Ley Fundamental. Es decir, si la autoridad fija el pago de derechos y aplica sanciones

pecuniarias para sufragar sus gastos públicos, éstos, deben ser establecidos en proporción a las posibilidades económicas del causante.

CONCLUSIONES

La operación de estacionómetros en el Distrito Federal ha tenido algunos resultados positivos que no podemos dejar de apreciar, como el hecho de que en las calles de las Colonias Juárez y Cuauhtémoc, en las que antes era sumamente difícil estacionarse hoy existe casi siempre lugar para ello, con esto, es cierto que se eliminan dobles filas aunque no así los cuidacoches, ni los apartados de lugar para estacionamiento. Como consecuencia se reduce la emisión de contaminantes del medio ambiente en esas zonas, sin embargo, pese a tales ventajas logradas es inadmisibles que todo ello se realice, no en el ámbito de derecho, sino pese a él.

Ahora bien, tales beneficios que hemos señalado se han traducido en problemas para zonas aledañas que antes no los tenían, ya que el problema de exceso de vehículos en el Distrito Federal, no desaparece sino solo se traslada de lugar a otra zona, por lo tanto no se trata de beneficios reales para todos los habitantes del Distrito Federal, este punto es importante porque el criterio tomado para elegir las zonas en donde se aplica el Programa de Estacionómetros fue seleccionar las zonas comerciales con mayor problema vial, sin embargo al atacar el problema de tránsito excesivo, no se tomo en cuenta la gran cantidad de centros de trabajo que tienen las colonias Juárez y Cuauhtémoc y por tanto, se crearon problemas de incosteabilidad para empleados de dichas zonas, los que anteriormente solo pagaban una propina a los cuidacoches por un periodo de ocho horas en promedio, no de seis horas que es el máximo permitido.

Lo anterior, mengua la percepción mensual del empleado considerablemente, sin la salvaguarda y custodia del vehículo.

PRIMERA

Al inmovilizar el vehículo que no ha cubierto el pago del derecho de estacionamiento, la autoridad realiza un acto de privación en la propiedad o posesión o derecho del infractor, sin que medie un juicio, tal acto es emitido por la Secretaría de Seguridad Pública quien no es autoridad judicial, por lo que no puede imponer sanciones administrativas no contempladas en la Constitución, además de que el acto que emite y ejecuta no cumple con las formalidades esenciales del procedimiento que para el efecto regula la legislación fiscal y administrativa del Distrito Federal, a saber Procedimiento Administrativo de Ejecución.

Por lo tanto se viola el artículo 14 constitucional con el mencionado acto de privación.

SEGUNDA

La autoridad configura el acto de molestia, violando categóricamente el artículo 16 constitucional, toda vez que, molesta a la persona en sus posesiones, en virtud de un acta de infracción, la cual no tiene efectos legales de notificación, toda vez que no reúne los elementos esenciales de las mismas, por lo no constituye un mandamiento escrito propiamente dicho; la autoridad no es competente para imponer sanciones como la inmovilización. Para que la autoridad administrativa pueda ejercer sus facultades de comprobación y cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos de policía y se han acatado las disposiciones fiscales, debe expedir un mandamiento escrito en el que exprese, el nombre y domicilio del infractor, el número y tipo de licencia de conducir y su descripción, la placa de matricula del vehículo, los actos y hechos constitutivos de la infracción, lugar, fecha y hora en que se cometió, los artículos del Reglamento que han sido

violados, así como su motivación, la sanción impuesta y la identificación completa del agente que la aplico. Lo anterior nunca se ajusta a lo exigido por el Reglamento de Tránsito en su artículo 48, toda vez, que el agente deja en el parabrisas del vehículo el acta de infracción, sin llenar todos los requisitos de forma, mencionados.

TERCERA

Los vecinos que habitan en esta zona y no tienen estacionamiento propio, pero si vehículo, cuentan con una calcomanía que los exime del pago del derecho correspondiente al estacionamiento, lo cual tiene sentido lógico pero no jurídico, desde el punto de vista de que en ninguna otra zona pagamos por estacionarnos fuera de nuestra casa, sin embargo, a la luz del derecho, esto es una excepción contributiva prohibida por el artículo 28 de nuestra Carta Magna.

CUARTA

La proporcionalidad y equidad contributiva es otra garantía violada, por dos razones importantes. Primero porque se cobra la misma cantidad por estacionarse, a vehículos de diferente valor adquisitivo, tratando así, igual a los desiguales, y sin la proporcionalidad que exige la Constitución en su artículo 31 fracción IV. Y segundo porque se cobra por estacionarse en zonas predeterminadas y en otras zonas con los mismos problemas de vialidad y estacionamiento, no se cobra.

QUINTA

Se aplican dos sanciones distintas. La primera consistente en multa de cinco días de salario mínimo general vigente y la segunda consistente en la inmovilización del vehículo infraccionado.

La multa es una sanción que se impone por violación al Reglamento y su monto debe fijarse en proporción a la gravedad del

hecho que le da origen y a las posibilidades pecuniarias del infractor, por lo que debe señalarse un mínimo y un máximo en lo que atañe a su importe, acatando factores de proporcionalidad. Por lo que la multa de estacionómetros, al no observar los mencionados factores, viola el artículo 22 Constitucional, configurando la llamada "multa excesiva".

Y por lo que hace a la inmovilización del vehículo, definitivamente tal acto de privación, constituye una pena propiamente dicha, que no puede ser aplicada por autoridad administrativa sino judicial, toda vez, que no se encuentra dentro de las sanciones de multa y arresto, que permite de manera limitativa, la Constitución a las autoridades administrativas, en su artículo 21.

SEXTA

Si el vehículo aun pagando el derecho de estacionómetros es golpeado o robado total o parcialmente, ni la Tesorería del Distrito Federal, ni la Secretaría de Seguridad Pública, ni el Gobierno del Distrito Federal y menos aun la empresa que los maneja se hacen responsables de pagar al usuario afectado los daños ocurridos durante "su custodia". Por lo tanto se cobra un servicio de estacionamiento, que debe incluir según la Ley de Estacionamientos Públicos anteriormente citada, la salvaguarda y custodia del vehículo, así como el pago de daños que pudiesen ocasionarse.

Por lo tanto este servicio pese al costo que conlleva, no se presta integralmente.

SEPTIMA

El usuario del vehículo inmovilizado por no pagar el derecho correspondiente, es prácticamente obligado a pagar la multa de inmediato, lo cual es impermisible, ya que en el ámbito fiscal en el que se establecen las contribuciones derivadas del uso de estacionómetros,

cuando un crédito fiscal no es satisfecho o garantizado, este, se hace exigible solo mediante el Procedimiento Administrativo de Ejecución, el cual debe iniciarse por la oficina recaudadora, que en este caso es Tesorería del Distrito Federal, dictando un requerimiento de liquidación, posteriormente un mandamiento de ejecución motivado y fundado, disponiendo que se exija al deudor el pago del crédito, apercibiéndolo de que de no hacerlo, se le embargaran bienes suficientes para garantizar el crédito fiscal y sus accesorios legales, como lo dispone el artículo 101 del Código Financiero del Distrito Federal. A todas luces el Procedimiento con el que la autoridad cuenta, conforme al Código Financiero, para hacer exigible el crédito fiscal, derivado de no pagar el derecho y usar el servicio, nunca se aplica al infractor de estacionómetros.

OCTAVA

Respecto al fin a que se destinan los ingresos, el 55% de lo recaudado es para la empresa OPEVSA quien se encarga de operarlos y de administrar este servicio público, lo cual sin pretensiones estatistas resulta leonino. El 18% es para la Tesorería del Distrito Federal. El 11% es para SERVIMET y el 16% se destina a un fideicomiso en favor de los vecinos de esa zona exclusivamente. Lo anterior viola la mencionada garantía de justa distribución del ingreso consagrada en el artículo 28 constitucional, ya que si todos contribuimos a ese gasto público específico, todos debemos recibir los mismos beneficios que de ellos se obtengan, o mejor aun, mi propuesta es que como mexicanos solidarios y humanistas, destinemos tales ingresos en la medida de las posibilidades de la Nación, a las comunidades que viven en la extrema pobreza.

El Derecho tiene como fin fundamental la Justicia y pese a que esta conclusión es de carácter social, es mucho mejor ayudar a quien más lo necesita.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO MIGUEL: TOERIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.
- ALFARO JOSE: DICCIONARIO DE ANGLICISMOS.
- AZUELA MARIANO JR. APUNTES DE GARANTIAS Y AMPARO.
- BIELSA ROMANO RAFAEL: ESTUDIOS DE DERECHO PUBLICO. TOMO II. BUENOS AIRES 1951
- BIELSA ROMANO RAFAEL: TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
- BUXADE JOSE: ENCICLOPEDIA JURIDICA ESPAÑOLA
- BRISEÑO SIERRA HUMBERTO: TEORIA Y TECNICA DEL AMPARO.
- BURGOA ORIHUELA IGNACIO: DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. MEXICO 1997
- BURGOA ORIHUELA IGNACIO: DICCIONARIO DERECHO CONSTITUCIONAL, GARANTIAS Y AMPARO. MEXICO 1997
- BURGOA ORIHUELA IGNACIO: EL JUICIO DE AMPARO. MEXICO 1997.
- BURGOA ORIHUELA IGNACIO: LAS GARANTIAS INDIVIDUALES. MEXICO 1997
- CABANELLAS G. DICCIONARIO DE DERECHO USUAL.
- CARPIZO M. JORGE: ESTUDIOS CONSTITUCIONALES V EDICION. MEXICO 1986.
- CARPIZO M. JORGE: LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917
- CASTRO JUVENTINO V. GARANTIAS Y AMPARO.
- COUTURE E. J. VOCABULARIO JURIDICO.
- CUERVO ALBERTO: DICCIONARIO DE CONSTRUCCION Y REGIMEN.
- DEL CASTILLO DEL VALLE ALBERTO: PRIMER CURSO DE AMPARO
- ESCRICHE J. DICCIONARIO DE LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA
- FERNANDEZ DEL CASTILLO GERMAN: LAS SENTENCIAS DE AMPARO Y SUS EXTRALIMITACIONES.
- FIX ZAMUDIO HECTOR: LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL MEXICANA.
- FRAGA GABINO: DERECHO ADMINISTRATIVO.
- GARCIA MAYNES EDUARDO: DERECHO ADMINISTRATIVO
- JÉZE GASTON: PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO ADMINISTRATIVO
- MONTIEL DUARTE ISIDRO: ESTUDIO SOBRE GARANTIAS INDIVIDUALES.

- NORIEGA CANTU ALFONSO: LECCIONES DE AMPARO. MEXICO 1975.
- PENICHE LOPEZ VICENTE: APUNTES DE GARANTIAS Y AMPARO.
- SARMIENTO DEL VALLE RAUL: PROYECTO DE SISTEMAS DE PARQUIMETROS PARA LA CIUDAD DE MEXICO.
- SAYEG HELU JORGE: EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO. MEXICO 1987.
- SERRA ROJAS ANDRES: DERECHO ADMINISTRATIVO
- TENA RAMIREZ FELIPE: DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.
- RECASENS SICHES LUIS: INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO.
- VALLARTA IGNACIO L. CUESTIONES CONSTITUCIONALES.
- VAZQUEZ DEL MERCADO ALBERTO: CONTRATOS MERCANTILES.
- VEDEL GEORGES: DERECHO ADMINISTRATIVO.

LEGISLACION

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL DE 1993.
- CODIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL DE 1998.
- LEY DE AMPARO DE 1997.
- LEY DE INGRESOS DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL DE 1993.
- LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL DE 1993.
- REGLAMENTO DE POLICIA PREVENTIVA DEL DISTRITO FEDERAL DE 1993.
- REGLAMENTO INTERIOR DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL DE 1993.
- REGLAMENTO SOBRE POLICIA Y TRANSITO DEL DISTRITO FEDERAL DE 1997.
- REGLAMENTO DE TRANSITO DEL DISTRITO FEDERAL DE 1998.
- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DE 1998.
- CODIGO PENAL.
- CODIGO CIVIL
- LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES
- LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

- LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.
- REGLAMENTO DE ESTACIONAMIENTOS PUBLICOS DEL DISTRITO FEDERAL.