



UNIVERSIDAD PANAMERICANA  
FACULTAD DE DERECHO  
POSGRADO EN DERECHO

CON RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ OFICIAL ANTE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, BAJO EL ACUERDO NÚMERO 2006205 DEL 13 DE JUNIO DE 2006

---

**ANÁLISIS JURÍDICO DE LA CONCESIÓN DE SERVICIO  
PÚBLICO PARA LA OPERACIÓN DEL ESTACIONAMIENTO  
DE LA CIUDAD JUDICIAL DEL ESTADO DE JALISCO**

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
**MAESTRO EN CIENCIAS JURÍDICAS**  
PRESENTA EL

LIC. BERNARDO MARTÍNEZ ZETINA

DIRECTOR DE TESIS  
DR. JUAN MANUEL OTERO VARELA

A Dios, mi causa y principio generador.

A mi madre Claudia.

Por ser la mejor persona y a quien elegí como madre. Por su amor supremo, sacrificio y entrega. Por ser la mujer más valiente y ejemplar, digna de admiración.

A mi padre Luis Manuel.

Por ser el mejor padre. Por su fortaleza y determinación. Por enseñarme que a la vida hay que conquistarla mediante la preparación, el trabajo y la dedicación. Por su profundo amor.

A mi hermana Ximena.

Por ser un ángel en mi vida y mi confidente. Por su amor e integridad. Por ser un gran ejemplo de liderazgo y estar siempre a mi lado.

A mis abuelos Pepe y Chata.

Por ser los mejores abuelos y mis ángeles de la guarda. Por enseñarme que el amor se construye todos los días.

A mis hermanos Luis Manuel y Verónica.

A quienes admiro. Por su amor, apoyo y sabiduría. Por ser unos padres ideales.

A mi familia Martínez y Zetina.

Por los consejos, vivencias y apoyo que recibí de cada uno. Por enseñarme que la familia lo es todo. Por amarme por quien soy.

A Sandra.

Por su apoyo incondicional. Por ser un gran ejemplo para haber elegido la carrera de Derecho.

A Antonio.

Por su sabiduría, bondad e integridad. Por haberme dado sus consejos y apoyo. Por ser un hombre de familia.

A Daniel, Adrián y María.

Por formar parte importante de mi vida. Por las vivencias que hemos compartido y apoyarme en todo momento.

A mis sobrinos Renzo, Emilia, Lucía y Emilio.

Por su amor y autenticidad. Por hacerme recordar al niño que llevo dentro.

A mis amigos Manolo, Gabriel, Alejandro, Juan Carlos, Diego y Sandra.

Por ser los mejores amigos y compañeros. Por estar conmigo incondicionalmente. Por las anécdotas y aventuras que hemos vivido.

A mi maestro José Ángel Villalobos.

Por ser un maestro de vida sobresaliente. Por permitirme aprender del mejor, a ser un notario apasionado y ejemplar. Por enseñarme a ser un abogado ordenado, íntegro y disciplinado.

A mis amigos y colegas Miguel, Julio, Octavio, Gabriel y Rubén.

Por inculcarme el amor por la carrera notarial. Por su gran amistad, las asesorías, consejos y enseñanzas que me han dado, y las experiencias que hemos vivido.

A la Universidad Panamericana y a mis maestros de la Facultad de Derecho. Particularmente a Eduardo Preciado, Rodrigo Abascal, Carlos Soriano, Fausto Rico, Carlos Antonio Morales, Gonzalo Ortiz, Ramiro Fernández de Ceballos, Carlos Requena, José Antonio Manzanero, Alfonso Gómez Portugal, Alejandro Mayagoitia, Arturo Pérez Robles y Juan Manuel Acuña, extraordinarios maestros y abogados, quienes contribuyeron, de manera significativa, en mi formación como abogado.

A mi maestro Francisco Xavier Manzanero.

Por transmitirme su devoción por el Derecho Administrativo y ser un maestro y abogado excepcional.

A quienes han influenciado en mi vida y han sido un valioso ejemplo y apoyo para la consecución de mis logros.

ANÁLISIS JURÍDICO DE LA CONCESIÓN DE SERVICIO PÚBLICO  
PARA LA OPERACIÓN DEL ESTACIONAMIENTO DE LA CIUDAD  
JUDICIAL DEL ESTADO DE JALISCO

## CONTENIDO

REFERENCIAS Y ABREVIATURAS.....	9
INTRODUCCIÓN .....	12
PRIMERA PARTE. MARCO TEÓRICO Y JURÍDICO DE LAS CONCESIONES Y SERVICIOS PÚBLICOS EN EL ESTADO DE JALISCO .....	14
CAPÍTULO I. ATRIBUCIONES Y FUNCIONES DEL ESTADO DE JALISCO.....	14
I.1 FUNCIÓN LEGISLATIVA.....	15
I.2 FUNCIÓN JURISDICCIONAL.....	16
I.3 FUNCIÓN ADMINISTRATIVA .....	18
CAPÍTULO II. RÉGIMEN PATRIMONIAL Y FINANCIERO DEL ESTADO DE JALISCO .....	21
II.1 RÉGIMEN PATRIMONIAL.....	23
II.2 RÉGIMEN FINANCIERO .....	26
CAPÍTULO III. SERVICIOS PÚBLICOS .....	30
III.1 CONCEPTO .....	30
III.2 MARCO JURÍDICO APLICABLE AL SERVICIO PÚBLICO DE ESTACIONAMIENTO EN EL ESTADO DE JALISCO .....	31
III.3 CARACTERES ESENCIALES.....	33
III.4 CLASIFICACIÓN .....	34
III.5 SERVICIO PÚBLICO DE ESTACIONAMIENTO .....	37
CAPÍTULO IV. CONCESIONES.....	39
IV.1 CONCEPTO .....	39
IV.2 MARCO JURÍDICO APLICABLE A LAS CONCESIONES DE SERVICIO DE ESTACIONAMIENTO PÚBLICO EN EL ESTADO DE JALISCO.....	39
IV.3 NATURALEZA JURÍDICA DE LA CONCESIÓN .....	42
IV.4 FIGURAS AFINES A LA CONCESIÓN .....	45
IV.5 CARACTERÍSTICAS DE LA CONCESIÓN .....	50
IV.6 CLASIFICACIÓN DE LA CONCESIÓN COMO ACTO ADMINISTRATIVO	51
IV.7 ESPECIES .....	52
IV.8 ELEMENTOS Y REQUISITOS DE VALIDEZ .....	54

IV.9 ELEMENTOS PERSONALES, REALES Y FORMALES .....	55
IV.10 EFECTOS DE LA CONCESIÓN .....	61
IV.11 EXTINCIÓN.....	63
SEGUNDA PARTE. ANÁLISIS DEL CASO.....	69
CAPÍTULO V. HECHOS RELEVANTES .....	69
V.1 SUJETOS INVOLUCRADOS .....	69
V.2 BIEN OBJETO DE LA CONCESIÓN.....	70
V.3 LA CONCESIÓN .....	72
V.4 QUEJAS DE LOS USUARIOS .....	74
CAPÍTULO VI. PROBLEMAS IDENTIFICADOS .....	76
VI.1 NATURALEZA JURÍDICA DEL CONTRATO PARA LA OPERACIÓN DEL ESTACIONAMIENTO DE LA CIUDAD JUDICIAL BAJO LA MODALIDAD DE CONCESIÓN .....	76
VI.2 VALIDEZ DE LA CONCESIÓN .....	77
VI.3 DETERMINAR EL CARÁCTER GRATUITO U ONEROSO DEL SERVICIO PÚBLICO DEL ESTACIONAMIENTO DE LA CIUDAD JUDICIAL.....	87
CAPÍTULO VII. ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN.....	88
VII.1 MECANISMOS PROCESALES LOCALES .....	90
VII.2 MECANISMOS PROCESALES FEDERALES .....	94
VII.3 DECISIÓN .....	98
CONCLUSIONES.....	100
FUENTES DE CONSULTA .....	102

## REFERENCIAS Y ABREVIATURAS

<b>Denominación</b>	<b>Referencia</b>	<b>Abreviatura</b>
Acuerdo General 3/2013, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la determinación del número y límites territoriales de los Circuitos Judiciales en que se divide la República Mexicana; y al número, a la jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito	Acuerdo General 3/2013	AG 3/2013
Código Civil del Estado de Jalisco	Código Civil	CCEJ
Código Fiscal del Estado de Jalisco	Código Fiscal local	CFEJ
Constitución Política del Estado de Jalisco	Constitución local	CPEJ
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Constitución federal	CPEUM
Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Ley de Amparo	LA
Ley de Adquisiciones y Enajenaciones del Estado de Jalisco	Ley de Adquisiciones y Enajenaciones	LAE
Ley de Aguas Nacionales	Ley de Aguas Nacionales	LAN
Ley que Divide los Bienes Pertencientes al Estado en Bienes de Dominio Público y Bienes de Dominio Privado	Ley de Bienes del Estado de Jalisco	LBDP

Ley Federal de Procedimiento Administrativo	Ley Federal de Procedimiento Administrativo	LFPA
Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco	Ley del Gobierno y la Administración Pública municipal	LGAPM
Ley de Hacienda del Estado de Jalisco	Ley de Hacienda estatal	LH
Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco	Ley de Hacienda municipal	LHM
Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal del Año 2015	Ley de Ingresos estatal	LI
Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal del Año 2015	Ley de Ingresos municipal de Zapopan	LIM
Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco	Ley de Justicia Administrativa	LJA
Ley del Notariado para la Ciudad de México	Ley del Notariado	LNCDMX
Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado De Jalisco	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo local	LOPE
Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco	Ley Orgánica del Poder Judicial local	LOPJJ
Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación	LOPJF
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco	Ley Orgánica del Poder Legislativo local	LOPL
Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco	Ley de Procedimiento Administrativo local	LPA
Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la	Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional	LRA105

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos		
Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco	Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos	LRSP
Reglamento de Adquisiciones, Enajenaciones y Concesiones del Consejo de la Judicatura del Estado de Jalisco	Reglamento de Adquisiciones, Enajenaciones y Concesiones del Consejo de la Judicatura	RAECCJ
Reglamento de la Administración Pública Municipal de Zapopan, Jalisco	Reglamento de la Administración Pública municipal de Zapopan	RAPMZ
Reglamento para el Funcionamiento, Operación y el Uso o Goce o Aprovechamiento de la Ciudad Judicial	Reglamento para la Operación de la Ciudad Judicial	ROCJ
Reglamento de Estacionamientos y Estacionómetros del Municipio de Zapopan, Jalisco	Reglamento de Estacionamientos de Zapopan	REEZ

## INTRODUCCIÓN

El 9 de diciembre de 2015, el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Jalisco celebró un contrato bajo la modalidad de concesión con un particular, denominado DTC SOLUCIONES INMOBILIARIAS, SA DE CV, para que este se encargara, durante 10 años, de operar el estacionamiento de la Ciudad Judicial del Estado de Jalisco y de cobrar las tarifas respectivas a los usuarios, lo cual generó molestias a la ciudadanía.

Se considera necesario, por tanto, realizar un análisis jurídico de los aspectos teóricos y fácticos relacionados con el caso para determinar la legitimidad tanto del contrato respectivo como de las quejas de los usuarios. Dada la complejidad del caso, se realizará un análisis con base en un razonamiento deductivo, mediante un enfoque transversal, para comprender sistemáticamente los diversos temas que se estudiarán a la luz del ordenamiento jurídico aplicable en el Estado de Jalisco, partiendo de lo general a lo particular, para así poder proponer una solución.

Dado que el caso en cuestión versa sobre una concesión para la prestación de un servicio público, el análisis comenzará con el estudio de las atribuciones del Estado de Jalisco como fuente generadora de dicha concesión. Posteriormente, se distinguirán los bienes sobre los cuales pueden constituirse las concesiones y de qué manera puede el Estado de Jalisco explotar económicamente, tanto sus bienes como los servicios públicos que presta.

Una vez abordado lo anterior, se estudiará el régimen jurídico aplicable a las concesiones y servicios públicos en el Estado de Jalisco, con lo cual, se tendrán las nociones necesarias para comprender el caso, descubrir los problemas y proponer alternativas de solución.

El estudio de la presente tesis se dividirá en dos partes con sus respectivos capítulos. La primera, que se refiere al marco teórico y jurídico, tratará cuatro temas principales ligados entre sí cuya relación con el presente caso requiere particular atención; estos son: las atribuciones del Estado de Jalisco, el régimen patrimonial y financiero del Estado de Jalisco, el régimen de los servicios públicos, y el régimen

de las concesiones. La segunda parte, tiene un enfoque fáctico y práctico, donde se analizará lo siguiente: la descripción de los hechos más relevantes con motivo del caso, los problemas de origen identificados, las alternativas de solución, y la decisión respecto de la alternativa más idónea y compatible con las circunstancias del caso en concreto.

# PRIMERA PARTE. MARCO TEÓRICO Y JURÍDICO DE LAS CONCESIONES Y SERVICIOS PÚBLICOS EN EL ESTADO DE JALISCO

## CAPÍTULO I. ATRIBUCIONES Y FUNCIONES DEL ESTADO DE JALISCO

El sustento de todo Estado es el Estado de Derecho. Para considerar que existe un Estado de Derecho, deben concurrir cuatro elementos: la observancia del principio de legalidad; el correcto funcionamiento de los órganos del poder; la adecuada prestación de los servicios públicos; y el reconocimiento y protección de los derechos humanos y, en su caso, la reparación de los daños a los particulares ocasionados por del Estado<sup>1</sup>.

La vía idónea para tener un verdadero Estado de Derecho es mediante una actividad estatal eficiente. Gabino Fraga considera que la actividad del Estado “es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que [este] realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga.”<sup>2</sup> De la definición antes propuesta, hay que acotar el concepto de ‘atribución’. Se entiende por ‘atribución’ el contenido de la actividad estatal, es decir, lo que el Estado puede y debe hacer.

Con frecuencia se llega a emplear el término ‘atribución’ como sinónimo de facultad, lo cual no es del todo preciso, toda vez que la ‘atribución’ tiene un elemento potestativo pero también uno imperativo. Siguiendo el pensamiento del Francisco Xavier Manzanero Escutia, quien coincide con Gabino Fraga, la palabra ‘atribución’ también es utilizada como sinónimo de ‘función’<sup>3</sup>. Sin embargo, la ‘función’ es el aspecto formal de la ‘atribución’, o sea, la forma o manera como se lleva a cabo la ‘atribución’.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> MANZANERO ESCUTIA, Francisco Xavier, Derecho administrativo I [Material del Aula], Universidad Panamericana, Ciudad de México, 2014.

<sup>2</sup> FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 48a edición, México, Porrúa, 2012, p.3.

<sup>3</sup> MANZANERO ESCUTIA, Francisco Xavier, *op. cit.*

<sup>4</sup> *Idem.*

Tanto en los Estados Unidos Mexicanos como en el Estado de Jalisco existen tres clases de funciones, que atienden al principio de división de poderes: la función legislativa, la función jurisdiccional y la función administrativa. La Constitución establece que, a nivel federal y local, el poder público se divide para su ejercicio en ejecutivo, legislativo y judicial (CPEUM, artículos 49 y 116). En concordancia con lo anterior, tal división de poderes se encuentra regulada también en la Constitución local (CPEJ, artículo 14). Estos tres órganos de poder<sup>5</sup> son creados por la Constitución, tanto federal como local. Es decir, la Constitución es la causa eficiente de los órganos de poder, por lo tanto, sus atribuciones se encuentran establecidas de origen en los mencionados ordenamientos. Por tal motivo, se les denominan Órganos Primarios Constitucionales.<sup>6</sup>

Las funciones estatales pueden estudiarse desde dos puntos de vista: uno formal, que es el órgano que realiza la función, y otro material, atendiendo a la actividad misma; es decir, el acto de derecho público mediante el cual se materializa la función. Se detallan a continuación ambos puntos de vista para cada función.

## I.1 FUNCIÓN LEGISLATIVA

### I.1.1 Punto de vista formal

Desde el punto de vista formal, la función legislativa es la actividad que desempeña el órgano que, con fundamento en la norma constitucional, forma el Poder Legislativo (CPEUM, artículo 116, fracción II)<sup>7</sup>. En el Estado de Jalisco, dicha función le compete a una asamblea denominada Congreso del Estado (CPEJ, artículo 16), la cual se integra por treinta y nueve diputados, de los cuales, veinte son electos por mayoría relativa y diecinueve por representación proporcional (CPEJ, artículo 18).

---

<sup>5</sup> Órgano, entendido como una esfera especial de competencia.

<sup>6</sup> HAMDAN AMAD, Fauzi, *Apuntes de las cátedras impartidas en la Escuela Libre de Derecho. 3 Derecho Administrativo*. 2a edición, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Escuela Libre de Derecho, 2017, p. 21.

<sup>7</sup> FRAGA, Gabino, *op. cit.*, p.28.

### **I.1.2 Punto de vista material**

Desde el punto de vista material, el acto jurídico de derecho público por virtud del cual se hace patente la función legislativa es la ley. La ley, en sentido formal y material, es la norma jurídica que emite el órgano legislativo, de carácter general, impersonal, abstracto, permanente, obligatorio, e idealmente provista de una sanción.<sup>8</sup> De conformidad con la Constitución local, el Congreso del Estado tiene facultades para “legislar en todas las ramas del orden interior del Estado” (CPEJ, artículo 35, fracción I), con excepción de aquellas materias que sean propias de la Federación.

Como excepción y por estar establecido en la Constitución local, hay actos que, a pesar de ser materialmente de naturaleza legislativa, formalmente los emite un órgano distinto del Poder Legislativo. Tal es el caso de los reglamentos, los cuales son normas jurídicas en sentido material pero formalmente emitidas por el Poder Ejecutivo, a nivel estatal (CPEJ, artículo 50, fracción VIII), y por los ayuntamientos, a nivel municipal (CPEJ, artículo 77, fracción II). En el mismo sentido, el Poder Judicial del Estado de Jalisco tiene facultades para emitir actos formalmente jurisdiccionales pero materialmente legislativos a través de la jurisprudencia (CPEJ, artículo 57).

## **I.2 FUNCIÓN JURISDICCIONAL**

### **I.2.1 Punto de vista formal**

La función jurisdiccional, desde el punto de vista formal conforme a la norma constitucional, le compete al Poder Judicial del Estado (CPEUM, artículo 116, fracción III). En el Estado de Jalisco, el poder judicial se compone por el Supremo Tribunal de Justicia, el Tribunal de lo Administrativo, los Juzgados de primera instancia, los Juzgados menores, los Juzgados de Paz y los Jurados. Lo conforman, además, el Consejo de la Judicatura del Estado y el Instituto de Justicia Alternativa del Estado (CPEJ, artículo 56) aunque sus atribuciones no sean propiamente jurisdiccionales.

---

<sup>8</sup> MANZANERO ESCUTIA, Francisco Xavier, *op. cit.*

En términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial local, el Consejo de la Judicatura del Estado se encarga, entre otras atribuciones, de expedir los reglamentos internos en materia administrativa y de administrar los bienes del Poder Judicial del Estado, distintos de los que correspondan al Supremo Tribunal de Justicia y al Tribunal de lo Administrativo (LOPJ, artículo 148, fracciones II y XXX). Cabe mencionar que, de conformidad con la Constitución local, el Tribunal Electoral no tiene naturaleza de órgano perteneciente al Poder Judicial sino de órgano público autónomo (CPEJ, artículo 68).

El Supremo Tribunal de Justicia se integra de treinta y cuatro magistrados propietarios, nombrados por el Congreso del Estado (CPEJ, artículos 35, fracción IX, y 58). La Constitución local no establece el número de magistrados que conformarán el Tribunal de lo Administrativo, remitiéndolo a la ley reglamentaria (CPEJ, artículo 67). La Ley Orgánica del Poder Judicial local dispone que el Tribunal de lo Administrativo se integrará por la cantidad de Magistrados que sean necesarios para el buen despacho de los asuntos de su competencia, los cuales, en ningún caso serán menos de seis que presidan Sala con residencia en la capital del Estado (LOPJ, artículo 59)

### **I.2.2 Punto de vista material**

El acto jurídico de derecho público por medio del cual se exterioriza materialmente la función jurisdiccional es la sentencia, misma que es definida por José Becerra Bautista como “la resolución del órgano jurisdiccional que dirime, con fuerza vinculativa, una controversia entre partes”.<sup>9</sup> De conformidad con la Constitución local, el Supremo Tribunal de Justicia tiene facultades para “conocer de todas las controversias jurisdiccionales del orden penal, civil, de lo familiar y mercantil” (CPEJ, artículo 62, fracción I). Por su parte, el Tribunal de lo Administrativo tiene la facultad para resolver controversias de carácter administrativo o fiscal que se susciten entre las autoridades del Estado, las autoridades municipales y de los organismos descentralizados de aquellas y los particulares, así como las que surjan entre dos o más de las mencionadas autoridades (CPEJ, artículo 65).

---

<sup>9</sup> BECERRA BAUTISTA, José, *El proceso civil en México*, 14a edición, México, Porrúa, 1992, p. 181.

De manera similar a lo que ocurre con la función legislativa, hay actos que, aunque sean materialmente jurisdiccionales, formalmente son legislativos o administrativos. Esto solo es posible en virtud de haber un fundamento constitucional que expresa y excepcionalmente le atribuye, tanto al órgano legislativo como al órgano ejecutivo dicha función.

En el caso particular del Congreso del Estado de Jalisco, la función jurisdiccional se manifiesta en el juicio político (CPEJ, artículo 35, fracción XIX) y en la facultad para resolver competencias y controversias entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial (CPEJ, artículo 35, fracción XXII). Y, respecto del Poder Ejecutivo del Estado, la mencionada función jurisdiccional se lleva a cabo a través de la facultad para conceder indulto, reducción o conmutación de penas (CPEJ, artículo 50, fracción XVI).

## **I.3 FUNCIÓN ADMINISTRATIVA**

### **I.3.1 Punto de vista formal**

La función administrativa, desde el punto de vista formal, está encomendada al Poder Ejecutivo del Estado. Con base en la Constitución local, el ejercicio del poder ejecutivo se deposita en un ciudadano denominado Gobernador del Estado (CPEJ, artículo 36).

A nivel estatal, la organización de la Administración Pública se divide en Centralizada y Paraestatal (CPEJ, artículo 49). La Administración Pública Centralizada, con base en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo local, se integra por las siguientes dependencias: las Secretarías, la Fiscalía General del Estado, la Procuraduría Social del Estado, la Contraloría del Estado, los Órganos Desconcentrados, y los Órganos Auxiliares (LOPE, artículo 6). A su vez, la Administración Pública Descentralizada se compone por los Organismos Públicos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, y los Fideicomisos Públicos (LOPE, artículo 49).

Tal como está regulado en la Constitución federal y, consecuentemente en la Constitución local, la base de la división territorial y de la organización política y

administrativa del Estado de Jalisco, reside en el municipio libre, el cual goza de personalidad jurídica y patrimonio propios (CPEUM, artículo 115 y CPEJ, artículo 73). En el Estado de Jalisco hay un total de ciento veintiséis municipios. Dentro de los cuales está el municipio de Zapopan, municipio donde se ubica la Ciudad Judicial, cuya concesión del servicio público de estacionamiento es objeto de la presente tesis.

De conformidad con la Constitución local y con la Ley del Gobierno y la Administración Pública municipal, el gobierno, al interior del municipio, lo ejerce el Ayuntamiento, mismo que se integra por un presidente municipal, regidores y síndicos electos según los principios de mayoría relativa y representación proporcional (CPEUM, artículo 115, fracción I; CPEJ, artículo 73, fracciones I y II; LGAPM, artículos 3 y 10). Además, para auxiliar al Ayuntamiento en el despacho de los asuntos administrativos, se podrán crear dependencias y entidades, las cuales integrarán la Administración Pública Centralizada y Paramunicipal (LGAPM, artículo 60). En el municipio de Zapopan, la Administración Pública Centralizada la conforman el Despacho de la Presidencia Municipal, las Dependencias de Seguridad Pública Auxiliares, la Sindicatura, la Secretaría del Ayuntamiento, la Tesorería Municipal, la Contraloría Ciudadana, las Coordinaciones Generales y los Organismos Públicos Desconcentrados. Por otro lado, como lo regula el Reglamento de la Administración Pública municipal de Zapopan, la Administración Pública Paramunicipal se integra de los Organismos Públicos Descentralizados, las Empresas de Participación Municipal Mayoritaria o Minoritaria, y los Fideicomisos Públicos (RAPMZ, artículo 61).

### **I.3.2 Punto de vista material**

El acto de derecho público por medio del cual el órgano ejecutivo ejerce la función administrativa es el acto administrativo. Francisco Xavier Manzanero Escutia define el acto administrativo como

“la declaración unilateral de voluntad, emitida normalmente por el órgano ejecutivo y, excepcionalmente por los órganos legislativo y judicial, que crea, modifica y extingue situaciones jurídicas que, por regla general, son

de carácter particular y, excepcionalmente, de carácter general, o que realiza actos materiales, generales o particulares.”<sup>10</sup>

Siguiendo el argumento de párrafos anteriores, hay actos materialmente administrativos que, por excepción expresa prevista en las normas constitucionales, pueden ser realizados tanto por el órgano legislativo como por el órgano judicial. Tal es el caso de las facultades del Congreso del Estado para autorizar los convenios y demás actos jurídicos que celebre el Ejecutivo cuando su vigencia trascienda el ejercicio de su administración (CPEJ, artículo 35, fracciones II y XI), para facultar al Ejecutivo a que represente a la entidad (CPEJ, artículo 35 fracción II); y para conceder o negar licencia a los diputados y al gobernador del Estado para separarse de su cargo, entre otros. En el caso del Poder Judicial del Estado, excepcionalmente se le conceden las facultades para expedir acuerdos generales con el objeto de distribuir entre las salas los asuntos que compete conocer al tribunal (CPEJ, artículo 62, fracción VII); para nombrar y remover secretarios y demás empleados (CPEJ, artículo 62 fracción IV), entre otros.

---

<sup>10</sup>MANZANERO ESCUTIA, Francisco Xavier, *op. cit.*

## CAPÍTULO II. RÉGIMEN PATRIMONIAL Y FINANCIERO DEL ESTADO DE JALISCO

Luego de haber analizado las principales atribuciones y funciones del Estado de Jalisco, es menester estudiar su aspecto patrimonial y financiero. Con la finalidad de entender de manera sistematizada el régimen de concesiones y servicios públicos, ya que las concesiones recaen sobre bienes del dominio público del Estado o sobre servicios públicos, y por la explotación de los mismos, el Estado tiene derecho a percibir ingresos.

El Estado, para poder realizar su actividad estatal, requiere de recursos humanos (régimen de responsabilidades de los servidores públicos), recursos materiales (régimen patrimonial) y recursos económicos (régimen financiero).

El régimen patrimonial del Estado se refiere al conjunto de normas jurídicas que regula los bienes que conforman el patrimonio del Estado, sus efectos, las atribuciones del órgano público competente para administrar dicho patrimonio, y las normas relativas a la adquisición, enajenación, destino, control, vigilancia y registro de los mismos. El marco jurídico aplicable a los bienes es aquel del lugar donde se ubiquen (CPEUM, artículo 121, fracción II; CCEJ, artículo 15, fracción V). Por tanto, tratándose de los bienes pertenecientes al Estado de Jalisco, les es aplicable el marco jurídico local. El derecho civil es el marco jurídico supletorio del derecho administrativo, tanto a nivel federal como local (CCEJ, artículo 2). El Código Civil establece cuáles son las personas morales o jurídicas; entre ellas, se encuentran el Estado de Jalisco y los municipios (CCEJ, artículo 161). Toda vez que estas últimas son personas morales, gozan, de personalidad jurídica y de los atributos de la personalidad. Uno de ellos es el patrimonio, definido por Rafael Rojina Villegas como “el conjunto de obligaciones y derechos susceptibles de una valoración pecuniaria, que constituyen una universalidad de derecho<sup>11</sup> y, por el CCEJ como “el patrimonio económico se forma por los derechos y obligaciones valorables en dinero y que constituyen una universalidad” (CCEJ, artículo 42).

---

<sup>11</sup> ROJINA VILLEGAS, Rafael. Derecho civil mexicano, tomo III Bienes, Derechos Reales y Posesión. 15a edición, México, Porrúa, 2012, p. 67.

El CCEJ, en su libro tercero, establece el régimen general aplicable a los bienes y derechos reales. De conformidad con la clasificación de bienes desde el punto de vista de las personas a quienes pertenecen, se dividen en bienes del dominio público y bienes de propiedad de los particulares (CCEJ, artículo 812). Los bienes de dominio público son aquellos pertenecientes a la Federación, a las entidades federativas o a los municipios (CCEJ, artículo 813). Estos se dividen, a su vez, en bienes de uso común, bienes destinados a un servicio público y bienes propios (CCEJ, artículo 815). Los bienes de uso común y los bienes destinados a un servicio público (mientras no se les desafecte del servicio público al que estén destinados) se caracterizan por ser inalienables e imprescriptibles; mientras que los bienes propios son imprescriptibles pero alienables (CCEJ, artículos 816 y 818).

El régimen jurídico de derecho público aplicable a los bienes del dominio público se establece de manera especial en la Ley de Bienes del Estado de Jalisco, tratándose de los bienes pertenecientes al Estado de Jalisco; y en la Ley del Gobierno y la Administración Pública municipal, tratándose de los bienes pertenecientes a los municipios.

Por su parte, el régimen financiero del Estado lo conforman dos ramos fundamentales y estrechamente ligados entre sí: los ingresos y los egresos. La obligación de los particulares de contribuir a los gastos públicos, de manera proporcional y equitativa como dispongan las leyes, se establece a nivel constitucional (CPEUM, artículo 31, fracción IV; CPEJ, artículo 5). Con base en el principio de reserva de ley y para la seguridad jurídica de los particulares, en el caso particular del Estado de Jalisco, el órgano competente para establecer las contribuciones y demás ingresos que tiene derecho a percibir el Estado de Jalisco y sus municipios, es el órgano legislativo, a través de las leyes en sentido formal y material (CPEJ, artículo 35, fracción IV). A su vez, el órgano competente para recaudar, percibir y concentrar dichos ingresos en la Hacienda Pública estatal o municipal, es el órgano ejecutivo (CPEJ, artículo 50, fracción XI).

## II.1 RÉGIMEN PATRIMONIAL

### II.1.1 Patrimonio estatal del Estado de Jalisco

Los bienes que forman parte del patrimonio del Estado de Jalisco, como lo señala la ley de la materia, se dividen en bienes del dominio público y bienes del dominio privado (LBDP, artículo 1). Los bienes del dominio público son los de uso común; los inmuebles destinados a un servicio público; las servidumbres, en el caso de que el bien perteneciente al Estado sea el predio dominante; y los bienes muebles no fungibles (LBDP, artículo 2). Los bienes del dominio público, además de ser inalienables e imprescriptibles, como lo señala la legislación civil supletoria, no son susceptibles de acción reivindicatoria o de posesión (LBDP, artículo 4). La ley de la materia establece que los bienes de uso común pueden ser usados por todos los habitantes de Estado, las únicas restricciones son las que están establecidas en la ley LBDP, artículo 12).

El órgano competente para administrar los bienes del Estado, sean de dominio público o privado, es el Poder Ejecutivo por conducto de la Secretaría General de Gobierno (LOPE, artículo 13 fracción XXIX). De manera general, el Poder Ejecutivo tiene las facultades para otorgar bienes en asignación administrativa a otros órganos; otorgar concesiones a los particulares para el aprovechamiento de los bienes del dominio público, sin que se constituyan derechos reales sobre los mismos (LBDP, artículos 5 y 9); adquirirlos y enajenarlos, previa desincorporación emitida por el Congreso; vigilar que los bienes estén destinados a fines públicos; acordar los destinos de los bienes inmuebles; entre otras (LBDP, artículos 4, 5, 10 y 15).

Los bienes del dominio privado son aquellos desincorporados; los bienes vacantes, los pertenecientes a instituciones públicas descentralizadas o estatales que dejaran de existir, y aquellos que el Estado adquiriera por cualquier otro título y que no sean de uso común (LBDP, artículo 3). Se caracterizan por ser alienables y prescriptibles, con la particularidad de que se requiere el doble del plazo que establece la legislación civil local para adquirirlos (LBDP, artículo 17). Para que la enajenación sea válida, es requisito, su pública subasta (LBDP, artículo 18).

También, los bienes del dominio privado pueden ser objeto de cualquier acto jurídico, sin embargo, tratándose de actos que impliquen la disposición de los mismos, se necesita la previa autorización del Congreso (LBDP, artículo 21).

Para tener publicidad y certeza jurídica respecto a los bienes de propiedad estatal, existe un registro donde se deben inscribir los títulos de propiedad, los contratos de arrendamiento de un plazo mayor a cinco años, las informaciones *ad perpetuam*, las resoluciones judiciales, los acuerdos de desincorporación, las resoluciones de expropiación y demás documentos inscribibles (LDBP, artículo 27). La dependencia que tiene a su cargo dicho registro es la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Estado (LOPE, artículo 14).

### **II.1.2 Patrimonio municipal del Estado de Jalisco**

El patrimonio de los municipios se compone, además de los bienes del dominio público y bienes del dominio privado, de capitales y créditos a favor de los municipios, y de las cuentas en administración (LGAPM, artículo 82). Los bienes del dominio público son los de uso común, los destinados a un servicio público municipal, las servidumbres cuyo predio dominante sea propiedad del municipio, los bienes muebles no fungibles, los monumentos históricos y las obras artísticas incorporadas permanentemente a inmuebles municipales. Los bienes del dominio privado son aquellos susceptibles de ser enajenados por estar desincorporados del dominio público, por ejemplo: el patrimonio de organismos descentralizados municipales extintos, los bienes muebles fungibles, y los bienes que adquiera el municipio por cualquier título jurídico que no hayan sido objeto de declaratoria de incorporación (LGAPM, artículo 84).

Al igual que los bienes del dominio público estatales, los bienes del dominio público municipales son imprescriptibles, inalienables e inembargables. Es importante señalar que los habitantes de los municipios tienen el derecho de usar libre y gratuitamente los bienes de uso común conforme al destino al que estén afectos, con las restricciones establecidas en las propias leyes. Los ayuntamientos asegurarán y garantizarán el ejercicio de dicho derecho, para lo cual, tienen facultades de control y vigilancia sobre los mismos a efecto de evitar la ocupación y

el uso irregular o sin autorización emitida por autoridad competente (LGAPM, artículo 93).

De igual manera que a nivel estatal, a nivel municipal debe haber un registro público de los bienes que integren el patrimonio municipal (LGAPM, artículo 92). En el municipio de Zapopan, dicho registro lo lleva la Presidencia Municipal, por conducto de la Coordinación General de Administración e Innovación Gubernamental (RAPMZ, artículo 49, fracción XII).

## II.2 RÉGIMEN FINANCIERO

### II.2.1 Ingresos del Estado de Jalisco

De conformidad con la Ley de Hacienda estatal, con apego al Código Fiscal local (CFEJ, artículo 4), las fuentes de ingresos del Estado son: los impuestos, los derechos, los productos, los aprovechamientos, las participaciones y aportaciones federales, los ingresos extraordinarios y los ingresos por financiamientos (LH, artículo 1). En relación con los productos, que son los ingresos percibidos por el Estado mediante la explotación o venta de los bienes de su patrimonio y por las actividades que no corresponden a sus funciones propias de derecho público (CFEJ, artículo 7, fracción III), hay dos categorías: los productos de tipo corriente y los productos de capital. Dentro de la primera categoría, hay dos tipos de productos: los productos de uso, goce, aprovechamiento o explotación de bienes de dominio privado, y los productos diversos (LI, artículo 1, fracción III). Una especie de los productos diversos es la contraprestación de las concesiones (LI, artículo 38, fracción XI).

Para efectos de recaudar y percibir los ingresos del Estado, la dependencia competente es aquella que tenga a su cargo la Hacienda Pública del Estado; es decir, la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (LOPE, artículo 14, fracción XVII), misma que puede encomendar la recepción del pago de ciertos ingresos a otros organismos públicos, instituciones de crédito o personas morales privadas autorizadas para dicho efecto (CFEJ, artículo 10).

### II.2.2 Ingresos del municipio de Zapopan

Como se mencionó anteriormente, al igual que la Federación, la Ciudad de México y los Estados, los Municipios tienen derecho a percibir ingresos para cubrir su gasto público. Por gasto público debe entenderse “el conjunto de erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública que realice el Ayuntamiento” (LHM, artículo 201). Con fundamento en la Ley de Hacienda municipal, los ingresos que, de manera general, tiene derecho a percibir la Hacienda Pública de los municipios del Estado de Jalisco

son los derivados de: impuestos, contribuciones especiales, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones y aportaciones federales para fines específicos (LHM, artículos 1 y 8 bis).

Tratándose de los municipios, la autoridad fiscal principal es el Ayuntamiento, pues, tiene la competencia exclusiva de recaudar todas las contribuciones y demás ingresos municipales, con objeto de integrarlos al acervo común de la Hacienda Pública Municipal (LHM, artículos 9, 10 y 20). La facultad antedicha la ejerce por conducto del tesorero municipal (LHM, artículo 23, fracción I). Cabe señalar que la Hacienda Pública Municipal se forma con los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, ingresos que establezcan las leyes federales, contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, participaciones federales y los ingresos que deriven de la prestación de servicios públicos municipales (LGAPM, artículo 75).

La Ley de Ingresos municipal de Zapopan es la que, de manera particular, establece y regula los ingresos que tiene derecho a percibir la Hacienda Pública de Zapopan. Las fuentes de dichos ingresos son los siguientes: impuestos, contribuciones de mejora, derechos, productos, aprovechamientos, ingresos por ventas de bienes y servicios, participaciones y aportaciones federales, transferencias, asignaciones, subsidios e ingresos por financiamientos (LIM, artículo 1).

Con base en el Reglamento de la Administración Pública municipal de Zapopan, la dependencia que tiene a su cargo la Hacienda Pública del Municipio, es la Tesorería Municipal (RAPMZ, artículo 30). Para el caso que compete analizar en la presente tesis, por su relación con la concesión para la prestación del servicio público de estacionamiento, destacan los siguientes:

**a) Derechos:**

- **Derechos de las certificaciones.** Al dictamen técnico para la operación de estacionamientos, el cual tiene las siguientes cuotas: hasta 50 cajones, \$426.50; de 51 a 100 cajones, \$675.00; de 101 a 500 cajones, \$1,350.00; de 501 a 1000 cajones, \$2,025.00; más de 1000 cajones, \$2,812.00. El mencionado dictamen se debe renovar

cada vez que haya una revisión administrativa (LIM, artículo 73, fracción XXX).

- **Derechos de los estacionamientos.** Los prestadores del servicio de estacionamiento deben pagar dentro los primeros quince días hábiles de cada mes las siguientes cuotas por cajón, según la categoría de los mismos<sup>12</sup>: de primera categoría, \$27.00; de segunda categoría, \$23.00; de tercera categoría, \$21.00; estacionamientos públicos de plazas, centros comerciales o tianguis, \$19.50; estacionamientos para vehículos de carga mayor a tres toneladas, \$24.00. Asimismo, en el supuesto de que el prestador del servicio de estacionamiento, preste su servicio por evento, deberá pagar por día, en forma adelantada y por cajón, la cuota de \$11.50 (LIM, artículos 76 y 78).
- **Tarifas por estacionamientos públicos municipales.** Dicha tarifa aplicaría en el supuesto de que el servicio público de estacionamiento lo preste directamente el municipio. Por otro lado, en caso de que dicho servicio sea prestado indirectamente por medio de un concesionario, la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal señala que las tarifas, establecidas en los contratos de concesión y que los concesionarios tienen derecho a cobrar, son las que para cada ejercicio fiscal señale la Ley de Ingresos municipal correspondiente (LGAPM, artículos 107, fracción V; LIM, artículo 80).
- **Derechos de piso.** Las personas que hagan uso de piso para la prestación de servicios de manera permanente o temporal tienen a su cargo la obligación de enterar dichos derechos. En el caso de que el particular ocupe áreas de propiedad municipal, como parte de estacionamientos, deberá cubrir por adelantado mes a mes, por metro cuadrado de ocupación, la tasa equivalente al 1% del valor catastral vigente del área ocupada (LIM, artículo 87, fracción XIV).

---

<sup>12</sup> Véase Capítulo III. Servicios Públicos.

- b) **Productos.** El municipio de Zapopan percibirá productos provenientes de las concesiones de servicios públicos municipales (LIM, artículo 104, fracción V).
- c) **Aprovechamientos:**
- **Multa por infracciones a las obligaciones generales previstas en las leyes y reglamentos municipales.** De no contar con una concesión legal para la prestación de servicios, el infractor deberá cubrir a la autoridad municipal una multa de \$850.50 a \$6,718.50 (LIM, artículo 111, fracción III, inciso A), número 2)).
  - **Multa por violaciones cometidas al Reglamento de Estacionamientos y Estacionómetros del Municipio de Zapopan, Jalisco.** En caso de operar estacionamientos públicos sin una concesión otorgada por el Ayuntamiento, el infractor deberá cubrir a la autoridad municipal una multa de \$1,695.00 a \$6,290.00.

## CAPÍTULO III. SERVICIOS PÚBLICOS

Dado que el caso a analizar es respecto de la concesión para la prestación de un servicio público, es preciso estudiar el régimen de los servicios públicos en el Estado de Jalisco, a la luz de la doctrina y del marco jurídico aplicable.

### III.1 CONCEPTO

Antes de estudiar el concepto de servicio público, primero hay que distinguir entre función pública y servicio público. La función pública se refiere a la forma en la que el Estado realiza las atribuciones que le confiere la ley para desarrollar la actividad estatal, es decir, las tres funciones esenciales del Estado, la legislativa, la jurisdiccional y la administrativa<sup>13</sup>, que son, por tanto, indelegables. El servicio público, en cambio, sí es delegable mediante la concesión.

Doctrinalmente se han desarrollado tres principales criterios para definir el concepto de servicio público. Uno formal que atiende al órgano que lo presta, uno material que atiende a la función o actividad misma, y el ecléctico que fusiona los dos criterios anteriores. A continuación, se detalla cada uno:

**a) Criterio formal:** A la luz de este criterio, se considera que el servicio público es la actividad que realiza la administración pública directa o indirectamente a través de un concesionario.<sup>14</sup>

**b) Criterio material:** En virtud de este criterio, sería servicio público la actividad que tenga por finalidad satisfacer las necesidades de carácter colectivo que derivan de la vida en comunidad.<sup>15</sup>

**c) Criterio ecléctico:** Reúne los elementos de los criterios anteriores, de tal modo que por servicio público se entiende la actividad desarrollada directamente por el Estado e indirectamente por un particular concesionario, que tiene como

---

<sup>13</sup> MARIENHOFF, Miguel Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo*, t. II, Buenos Aires, Argentina, s.e., s.a, p. 18.

HAMDAN AMAD, Fauzi, *op. cit.*, p. 241.

<sup>14</sup> *Idem.*

<sup>15</sup> MANZANERO ESCUTIA, Francisco Xavier, *op. cit.*

finalidad satisfacer necesidades de carácter colectivo derivadas de la vida en comunidad y que cumple con los caracteres o principios esenciales.<sup>16</sup> Siguiendo este criterio, para Miguel Santiago Marienhoff el servicio público es

toda actividad de la Administración Pública, o de los particulares o administrados, que tienda a satisfacer necesidades o intereses de carácter general cuya índole o gravitación, en el supuesto de actividades de los particulares o administrados, requiera el control de la autoridad estatal.<sup>17</sup>

## III.2 MARCO JURÍDICO APLICABLE AL SERVICIO PÚBLICO DE ESTACIONAMIENTO EN EL ESTADO DE JALISCO

Con fundamento en la norma constitucional, los servicios públicos deben establecerse en la ley. Por lo que se refiere al servicio público de estacionamientos en el Estado de Jalisco, el marco jurídico aplicable es el que se enuncia a continuación.

### III.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

**Artículo 28.** Establece que en las leyes se fijarán las modalidades y condiciones para asegurar la eficacia de la prestación de los servicios públicos, mismos regímenes que irán acordes con la Constitución federal y con apego a las mismas leyes.

**Artículo 115 fracción III.** Indica cuáles son los servicios públicos que tendrán a su cargo los municipios, como agua, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección y tratamiento de residuos; mercados y centrales de abasto; rastros; seguridad pública; entre otros. Asimismo, se establece que serán servicios públicos municipales los que señalen las leyes locales respectivas.

---

<sup>16</sup> *Idem.*

<sup>17</sup> MARIENHOFF, Miguel Santiago, *op. cit.*, p. 19.

### **III.2.2 Constitución Política del Estado de Jalisco**

**Artículo 77.** Respecto a las atribuciones de los ayuntamientos, en la fracción II inciso a), establece la atribución de expedir reglamentos con el objeto de regular los servicios públicos de su competencia.

**Artículo 79.** Establece cuáles son los servicios públicos que tienen a su cargo los municipios a través de los ayuntamientos. Dentro de los cuales, en la fracción V se señala el servicio público de estacionamientos.

**Artículo 81.** Es el fundamento que faculta a los ayuntamientos para celebrar convenios con el Estado de modo que este, de manera temporal, lleve a cabo la prestación de servicios públicos propios del municipio.

### **III.2.3 Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco**

**Artículo 94.** Dentro del listado de los servicios que se consideran municipales, en la fracción VI, se indica el de los estacionamientos municipales. La regulación de la prestación de los servicios públicos se establece en los reglamentos que expiden los municipios.

**Artículos 98 y 99.** Establecen, como excepción, la obligación del Poder Ejecutivo del Estado para asumir la prestación de un servicio público municipal cuando, previo decreto del Congreso del Estado, se considere que el municipio de que se trate tenga la incapacidad administrativa, técnica o financiera para garantizar la eficaz prestación del servicio público.

### **III.2.4 Reglamento de la Administración Pública Municipal de Zapopan, Jalisco**

**Artículo 53.** Establece en la fracción LX que la Coordinación General de Gestión Integral de la Ciudad, por conducto de la Dirección de Movilidad y Transporte como

dependencia de la Administración Pública Centralizada Municipal de Zapopan, tiene la atribución de regular las actividades que se relacionen con la prestación del servicio público de estacionamientos.

### **III.2.5 Reglamento de Estacionamientos y Estacionómetros del Municipio de Zapopan, Jalisco**

A pesar de haber sido abrogado por publicación en la Gaceta Municipal de Zapopan, volumen XXIV, No. 76 de fecha 4 de diciembre de 2017, y haberse aprobado y publicado el Reglamento de Movilidad, Tránsito y Seguridad Vial para el Municipio de Zapopan, Jalisco, es el aplicable al servicio público de estacionamiento y a la concesión objeto de la presente tesis, toda vez que la concesión se otorgó en el 2015. Dicho reglamento tiene por objeto regular las actividades relacionadas con la prestación del servicio público de estacionamientos.

### **III.3 CARACTERES ESENCIALES**

Por la gran responsabilidad y trascendencia de satisfacer necesidades colectivas, el régimen jurídico aplicable a los servicios públicos son las normas de derecho público. Doctrinal y legalmente se establecen caracteres, que son los principios universales que presiden y rigen la organización de los servicios públicos, los cuales son:

**a) Continuidad o permanencia:** Deben prestarse sin interrupción ni suspensión y, en tal caso, deben reanudarse a la brevedad.

**b) Regularidad:** Deben prestarse correcta y adecuadamente, con arreglo a la ley o a la reglamentación aplicable.

**c) Generalidad:** La prestación debe ser *erga omnes*, para todo aquel que solicite el servicio, no sólo para personas determinadas.

**d) Uniformidad:** Deben prestarse en óptimas condiciones de eficiencia y debe sostenerse la misma calidad del servicio, sin altibajos.

**e) Igualdad:** El servicio público debe prestarse sin discriminación alguna, o sea, “donde todos se encuentren en la misma situación, pueden exigir las mismas

ventajas".<sup>18</sup> Es preciso destacar que, para algunos doctrinarios como Miguel Santiago Marienhoff<sup>19</sup>, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa<sup>20</sup>, uniformidad e igualdad son sinónimos; no obstante, otros doctrinarios como Francisco Xavier Manzanero Escutia y Fauzi Hamdan Amad, hacen las distinciones expuestas anteriormente.

**f) Obligatoriedad:** Es el carácter que agrupa los cinco anteriores, es decir, el Estado directa o indirectamente a través de un concesionario, tiene la obligación de prestar el servicio de manera continua, regular, general, uniforme e igualitaria.<sup>21</sup>

### III.4 CLASIFICACIÓN

Doctrinalmente se clasifican los servicios públicos tomando en consideración los siguientes criterios<sup>22</sup>:

**a) Por quien presta el servicio.** A la luz de este criterio, el servicio público puede ser propio, aquel que presta el Estado directa o indirectamente por conducto de un concesionario; e impropio o virtual, aquel que presta un particular como parte de una actividad privada que satisface necesidades de interés general. Como sostienen Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, tal clasificación no tiene aplicación en el Derecho Mexicano ya que, con fundamento en el artículo 28 constitucional, los servicios públicos se establecen en ley y únicamente pueden ser prestados por los particulares mediante concesión.

**b) Por su competencia.** Este criterio de clasificación atiende a las distintas competencias que derivan de los distintos niveles de gobierno. Con base en esta clasificación y, a la luz de las normas constitucionales, los servicios públicos pueden ser federales (seguridad nacional, por ejemplo), estatales (servicio público registral, por ejemplo) y municipales (servicio público de estacionamientos, por ejemplo).

---

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>19</sup> *Idem*.

<sup>20</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, y LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Compendio de derecho administrativo primer curso*, 10a edición, Porrúa, México, 2017, p. 383.

<sup>21</sup> HAMDAN AMAD, Fauzi, *op. cit.*, p. 244.

<sup>22</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, y LUCERO ESPINOSA, Manuel. *op. cit.*, pp. 387 a 390.

Asimismo, hay servicios que pueden ser prestados por los tres niveles de gobierno indistintamente, como por ejemplo el servicio público de educación.

**c) Por su obligatoriedad.** Los servicios públicos se clasifican en obligatorios y facultativos. Para Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, el carácter obligatorio o facultativo del servicio se determina desde el punto de vista del Estado; es decir, si se tiene o no la obligación de prestarlo, en cuyo caso, siempre se determina en la ley<sup>23</sup>. Mientras que, para Jorge Fernández Ruiz, este carácter se determina desde el punto de vista del administrado<sup>24</sup>. No obstante, pueden tomarse en consideración ambos puntos de vista, como lo sostiene Miguel Santiago Marienhoff.<sup>25</sup>

**d) Por su trascendencia.** Para clasificar los servicios públicos a la luz de este criterio, se toma como punto de partida su relación con la subsistencia de las personas; de tal forma que pueden ser esenciales, aquellos que satisfacen las necesidades primarias (agua, salud, seguridad pública y nacional, justicia, entre otros) y no esenciales o secundarios, aquellos que no son indispensables para la subsistencia (mercados, rastros, alumbrado público, transporte, correos, entre otros).

**e) Por el carácter determinable de los usuarios.** El servicio público se divide en *uti universi*, si la utilidad del servicio es genérica y, por tanto, beneficia a usuarios indeterminados (seguridad pública, recolección de basura, por ejemplo); y en *uti singulii*, si la utilidad del servicio es concreta y beneficia, por ende, a personas determinadas (transporte, mercados, por ejemplo).

**f) Por su retribución.** El servicio público puede ser gratuito, si no requiere de contraprestación alguna, u oneroso, si requiere alguna contraprestación, como pueden ser los derechos, si el servicio lo presta directamente el Estado, o las tarifas, si el servicio lo presta indirectamente el Estado a través de un concesionario. Hay que precisar que, como tal, la gratuidad no es un carácter esencial del servicio público. Incluso, señala Miguel Santiago Marienhoff que, de fondo, ningún servicio

---

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 388.

<sup>24</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. *Derecho administrativo del Estado de Jalisco*, México, Porrúa, 2012, p. 245

<sup>25</sup> MARIENHOFF, Miguel Santiago, *op. cit.*, p. 48.

público es gratuito, toda vez que los costea la comunidad mediante las contribuciones.<sup>26</sup> Los servicios públicos pueden o no ser onerosos, pero no pueden ser lucrativos, ya que irían en contra del carácter de generalidad.

---

<sup>26</sup> MARIENHOFF, Miguel Santiago, *op. cit.*, p. 49.

### III.5 SERVICIO PÚBLICO DE ESTACIONAMIENTO

El reglamento de la materia no establece un concepto de servicio público de estacionamiento, no obstante, puede definirse como la actividad desarrollada directamente por el Municipio e indirectamente por un particular concesionario, que tiene como finalidad la recepción y estancia transitoria o permanente de vehículos en un bien inmueble del dominio público municipal, de manera continua, regular, general, uniforme e igualitaria.

Con base en su clasificación doctrinal y reglamentaria, el servicio público de estacionamiento puede ser:

**a) Doctrinal.** Un servicio público propio, municipal, obligatorio para los municipios y facultativo para el administrado, secundario, *uti singuili* y oneroso.

**b) Reglamentaria.** El servicio público de estacionamiento puede clasificarse tomando en cuenta los siguientes tres criterios (REEZ, artículos 7 y 12):

#### 1. En razón del titular del bien inmueble:

- **Estacionamiento público:** aquel que se presta en un bien inmueble de propiedad privada, cuya operación requiere de licencia o permiso. Es discutible su naturaleza ya que, si bien es cierto que el servicio se presta en un inmueble de propiedad privada, el servicio público requiere, para ser prestado por un particular, del otorgamiento de una concesión y no de una licencia o permiso; ya que la licencia o el permiso<sup>27</sup> presuponen la existencia de un derecho, en cambio, por el otorgamiento de la concesión se crea un nuevo derecho.
- **Estacionamiento público municipal:** aquel que se presta en un bien inmueble de dominio público municipal, y requiere, para ser prestado por un particular, del otorgamiento de una concesión.

#### 2. En razón de su categoría:

---

<sup>27</sup>Véase Apartado IV.4 Figuras Afines a la Concesión.

- **De primera categoría:** aquel que se presta sobre un inmueble con construcciones *ex profeso* para tal fin, con techo y piso de concreto o asfalto, y que debe contar con un servicio de elevador cuando su altura rebasa los cuatro niveles.
- **De segunda categoría:** aquel que se presta sobre un inmueble acondicionado para tal fin, con o sin techo, con piso de concreto o asfalto en áreas de circulación y empedrado o grava en los cajones de estacionamiento, con bardas perimetrales.
- **De tercera categoría:** aquel que se presta sobre un inmueble susceptible de ser usado como estacionamiento y cercado al menos con malla metálica de dos metros y diez decímetros de altura, con piso de concreto, asfalto, empedrado o grava.

### 3. En razón de su uso:

- **Eventual:** aquel que se presta por evento y no permanentemente, o requiere de un periodo de operación predeterminado.
- **Exclusivo bajo la figura de contrato de pensión:** aquel que se presta en un inmueble que tiene servicio de vigilancia las veinticuatro horas y no autoriza el servicio de estacionamiento de vehículos no contratados.
- **Mixto:** aquel que se presta por tiempo, por pensión diurna, nocturna o las veinticuatro horas.

## CAPÍTULO IV. CONCESIONES

### IV.1 CONCEPTO

Según el *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia* de Joaquín Escriche, la concesión es “todo lo que se otorga por gracia o merced, como los privilegios concedidos por el príncipe”.<sup>28</sup> Privilegio, señala Escriche, es “la gracia o prerrogativa que se concede a uno libertándole de alguna carga o gravamen, o confirmándole algún derecho que no gozan otros”.<sup>29</sup> Menciona que “se da o por propia voluntad del concedente, o por súplica del concesionario”.<sup>30</sup>

Gabino Fraga, por su parte, menciona que la concesión es “el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado”.<sup>31</sup>

Para Ernesto Gutiérrez y González, la concesión es un acto jurídico, del tipo guion administrativo, discrecional, por el cual una persona que debe prestar un servicio público, o es propietaria de ciertos bienes, encomienda temporalmente, bajo su control y vigilancia, a una empresa designada concesionaria, para que esta obtenga una ventaja pecuniaria, la prestación del servicio público en beneficio directo e inmediato de la colectividad, o la explotación de los bienes, en beneficio directo del concesionario, e indirecto de la misma colectividad.<sup>32</sup>

### IV.2 MARCO JURÍDICO APLICABLE A LAS CONCESIONES DE SERVICIO DE ESTACIONAMIENTO PÚBLICO EN EL ESTADO DE JALISCO

El marco jurídico que en el Estado de Jalisco es aplicable para las concesiones, particularmente en el municipio de Zapopan, es el que a continuación se menciona.

---

<sup>28</sup> ESCRICHE, Joaquín. *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, 9a edición, México, Editora e Impresora Norbajacaliforniana, 1974, p. 476.

<sup>29</sup> ESCRICHE, Joaquín, *op. cit.*, p. 1383.

<sup>30</sup> *Ibidem.*, p. 1382.

<sup>31</sup> FRAGA, Gabino, *op. cit.*, p. 241.

<sup>32</sup> GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *Derecho administrativo y derecho administrativo al estilo mexicano*, 3a edición, México, Porrúa, 2011, p. 909.

#### **IV.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo 27.** Señala que, respecto de los bienes nacionales, el dominio público que ejerce la Nación es inalienable e imprescriptible. Sin embargo, el Ejecutivo Federal podrá otorgar concesiones a los particulares para el uso, aprovechamiento y explotación de estos. En dicho precepto, se establece la prohibición para otorgar concesiones respecto de las siguientes actividades, por estar reservadas de manera exclusiva al Estado: minerales radiactivos, la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, la prestación del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica y respecto al petróleo y los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos.

**Artículo 28.** Establece la regla general para que el Estado pueda otorgar concesiones para la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación. Cabe advertir que en el citado artículo se establece cuáles son las áreas estratégicas sobre las que el Estado ejercerá su función de manera exclusiva, las cuales son: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional y el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; la exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos; y la acuñación de moneda y emisión de billetes.

**Artículo 32.** Señala la preferencia de los mexicanos sobre los extranjeros para que, en igualdad de condiciones, les sean otorgadas concesiones.

#### **IV.2.2 Constitución Política del Estado de Jalisco**

**Artículo 50 fracción XX.** Respecto del Estado, establece la facultad del Gobernador del Estado para otorgar concesiones.

**Artículo 83.** Respecto de los municipios, atribuye a los ayuntamientos la facultad para otorgar concesiones.

#### **IV.2.3 Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco**

Establece el marco legal supletorio aplicable a todos los actos y procedimientos administrativos, sean estos del ámbito estatal o municipal, con excepción de aquellos actos o procedimientos que sean de las siguientes materias: financiera, laboral, electoral, de educación, salud, seguridad pública, responsabilidades de los servidores públicos. Tratándose de la materia fiscal, la mencionada ley aplica sólo para el caso del procedimiento administrativo de ejecución (LPA, artículo 2).

#### **IV.2.4 Ley que Divide los Bienes Pertencientes al Estado en Bienes de Dominio Público y Bienes de Dominio Privado**

En el ámbito estatal, regula el régimen jurídico aplicable a las concesiones para la explotación de bienes del dominio público estatal.

#### **IV.2.5 Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco**

En el capítulo III de la Concesión de Bienes y Servicios Públicos Municipales del título sexto de los Servicios Públicos Municipales, se regula el régimen general de las concesiones municipales para la prestación de servicios públicos y para la explotación de bienes del dominio público. Se indica que los servicios públicos de seguridad pública y de policía preventiva no serán objeto de concesión en virtud de ser actividades reservadas.

#### **IV.2.6 Reglamento de la Administración Pública Municipal de Zapopan**

**Artículo 45.** En la fracción VII se establece la atribución común de las Coordinaciones Generales, como dependencias, de supervisar el cumplimiento de los contratos de concesión de su competencia.

**Artículo 47.** A la Coordinación General de Servicios Públicos Municipales le compete, con base en la fracción XLI, proponer la celebración o modificación de concesiones en la prestación de servicios públicos municipales.

#### **IV.2.7 Reglamento de Estacionamientos y Estacionómetros del Municipio de Zapopan, Jalisco**

En dicho reglamento se alude a la concesión mixta, o sea, para prestar el servicio público de estacionamiento sobre un bien inmueble perteneciente al régimen del dominio público del Municipio. Las disposiciones relativas a dicho régimen remiten a la Ley del Gobierno y a la Administración Pública Municipal para el Estado de Jalisco.

### **IV.3 NATURALEZA JURÍDICA DE LA CONCESIÓN**

El concepto de naturaleza jurídica es equívoco ya que, con frecuencia, siguiendo el pensamiento aristotélico de las causas<sup>33</sup>, la doctrina asimila dicho término con la causa material (el contenido de la figura jurídica), con la causa formal (las características propias de la figura que la hacen ser, es decir, su esencia), o bien, con la causa eficiente (su principio generador). Aristóteles, tomando en consideración la raíz griega *natura*, que significa “el hecho de nacimiento”<sup>34</sup>, propone la siguiente definición de naturaleza: “principio y causa del movimiento o del reposo en la cosa a la que pertenece primariamente y por sí misma, no por accidente”.<sup>35</sup> Habiendo analizado lo anterior, la naturaleza jurídica es el principio y causa del ser en tanto ser de un fenómeno jurídico<sup>36</sup>, en virtud de su esencia y no de un accidente.

Para dilucidar la naturaleza jurídica de determinado fenómeno jurídico, es indispensable analizar su regulación en el conjunto de normas jurídicas vigentes en un lugar y época determinados.

---

<sup>33</sup> Aristóteles sostiene que, para conocer determinada cosa, debe estudiarse su causa en cuatro diferentes acepciones: (1) causa material, “aquel constitutivo interno de lo que algo está hecho”; (2) causa formal, “es la forma o el modelo, esto es, la definición de la esencia”; (3) causa eficiente, es el principio primero de donde proviene el cambio o el reposo”; y, (4) causa final, “aquello para lo cual es algo”. ARISTÓTELES, *Física*, Planeta de Agostini, España, Editorial Gredos, 1995, 195b20, pp. 54 y 55.

<sup>34</sup> PIMENTEL ÁLVAREZ, Julio, *Breve diccionario latín/español*, Porrúa, 5a edición, México, Porrúa, 2011, p. 328.

<sup>35</sup> ARISTÓTELES, *op cit.*, 192b20, p. 45.

<sup>36</sup> Entendiéndose por fenómeno, el objeto de la experiencia sensible.

Doctrinalmente se debate cuál es la naturaleza jurídica de la concesión. Se han desarrollado diversas teorías con base en los distintos ordenamientos que la han regulado. Hay tres principales teorías que explican su naturaleza: la del contrato administrativo, la del acto administrativo, y la del acto mixto, que se explican a continuación.

#### **IV.3.1 Teoría contractual**

Un sector de la doctrina, con base en corrientes civilistas, sostiene que la concesión deriva de un contrato que celebran, de una parte, la administración pública como parte concedente y, de otra, un particular, persona física o moral, como parte concesionaria; por virtud del cual, la parte concedente permite la explotación temporal de un bien del dominio público o la prestación temporal de un servicio público a la parte concesionaria quien, a su vez, se obliga a explotarlo o a prestarlo en aras del interés público.

Dicha teoría tiene un fuerte argumento, que consiste en la aceptación por parte del concesionario para que se perfeccione el acto. No obstante, la teoría contractual se puede refutar argumentando que la concesión es un acto jurídico no recepticio, es decir, no depende de la aceptación para que sea eficaz, como el testamento; es decir, al ser la concesión un acto discrecional, la administración pública puede o no otorgarla y, una vez otorgada, puede revocarla (fundando y motivando la revocación de esta). En todo caso, el acto jurídico recepticio es la convocatoria de la concesión, cuya naturaleza jurídica es la de una peticitación.

#### **IV.3.2 Teoría del acto administrativo**

Otro sector de la doctrina nacional, en el que destacan Francisco Xavier Manzanero Escutia, Fauzi Hamdan Amad, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Manuel Lucero Espinoza, Rafael I. Martínez Morales, e Ignacio Burgoa Orihuela, entre otros, argumenta que el acto jurídico generador de los derechos y obligaciones materia de la concesión, es unilateral. Es un acto administrativo que otorga el Estado, por su *imperium*, y por tratarse de actividades que originariamente le corresponden en sus funciones de derecho público.

### **IV.3.3 Teoría del acto mixto**

De manera general y común, el sector de la doctrina que considera que la concesión es un acto mixto, sostiene que en la concesión hay dos elementos: uno reglamentario y otro contractual. Lo anterior, en virtud de que, por un lado, el elemento reglamentario se refiere a la rigidez de las normas que regula la concesión, su otorgamiento y las facultades de la administración para tomar medidas de policía con el objeto de conseguir la seguridad y el orden público.

Por otro lado, el elemento contractual, el cual se refiere a la regulación de los derechos y obligaciones del concesionario en un caso en concreto, existe principalmente para procurar su equilibrio financiero. Entre los doctrinarios que defienden esta teoría, destacan Gabino Fraga, Andrés Serra Rojas y Jorge Fernández Ruiz.

### **IV.3.4 Postura adoptada**

Dado que la Constitución local le atribuye, tanto al órgano ejecutivo estatal como a los ayuntamientos, la facultad para otorgar concesiones, la naturaleza jurídica podría considerarse como la de un acto administrativo. En el sentido de que 'otorgar' es un acto meramente unilateral, distinto del 'celebrar', el cual es un acto bilateral, contractual. No obstante, como se verá más adelante, la Ley del Gobierno y la Administración Pública municipal y el Reglamento de Estacionamientos de Zapopan regulan tanto el acto administrativo de concesión que otorga el Ayuntamiento, como el contrato mismo de la concesión, en el cual se estipulan las cláusulas referentes al objeto de la concesión, los derechos y obligaciones del concesionario, las facultades del Ayuntamiento, plazos, tarifas, garantías, entre otras.

De tal manera que podría concluirse que la naturaleza jurídica de la concesión es la de un acto mixto. Sin embargo, cabe que precisar que los efectos de la concesión, es decir, la creación de derechos y obligaciones, particularmente el derecho subjetivo público y temporal del concesionario para explotar un bien del dominio público o para prestar un servicio público, no emergen de un acuerdo de voluntades (contrato) sino de una voluntad individual y discrecional, la del Estado

(acto administrativo); y, una vez otorgado el acto, se celebrará el contrato que regulará la situación jurídica concreta del concesionario y del órgano administrativo. Dicho de otro modo, las consecuencias jurídicas de la concesión se producen precisamente por la voluntad del autor del acto, de tal forma que la declaración unilateral de voluntad del órgano administrativo es el acto previo *sine qua non* para celebrarse el contrato de concesión.

Por lo mismo, puesto que los efectos jurídicos de la concesión nacen de un acto unilateral y, al ser este el principio y causa de dichos efectos en la concesión, a la que pertenecen originalmente y por su esencia, su naturaleza jurídica es la de un acto administrativo.

#### IV.4 FIGURAS AFINES A LA CONCESIÓN

Con frecuencia, sostiene Andrés Serra Rojas, la ley y las resoluciones administrativas confunden el término de concesión con el de autorización, permiso, licencia, contrato y otras figuras similares<sup>37</sup>, tales como la asignación, por ejemplo. No obstante, como se verá a continuación cada uno de estos conceptos tiene características propias que las distinguen.

##### IV.4.1 Autorización, permiso y licencia

La legislación mexicana utiliza dichos conceptos como sinónimos. Lo que tienen en común es que son actos unilaterales reglados, otorgados por la administración pública, por virtud de los cuales se faculta a los particulares para ejercer un derecho preexistente y que, por razones de seguridad, salubridad, y orden público, el Estado los ha limitado estableciendo en la ley la obligación de satisfacer determinados requisitos.

---

<sup>37</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo segundo curso*, 26a edición, México, Porrúa, 2017, p. 389.

Como señala Enrique Calafell, a diferencia de las concesiones que sí crean un nuevo derecho, las autorizaciones no; estas únicamente actualizan un derecho existente en potencia.<sup>38</sup>

#### **IV.4.1.1 Autorización**

Andrés Serra Rojas considera que la autorización “permite el ejercicio de un derecho preexistente por lo que, al cumplirse con los requisitos legales se asegura el interés público y permite a la autoridad administrativa levantar el obstáculo que facilita al particular el ejercicio de un derecho<sup>39</sup>.”

#### **IV.4.1.2 Permiso**

Fauzi Hamdan Amad opina que, generalmente, “el permiso es el acto administrativo por el cual se autoriza a una persona física o moral, para llevar a cabo una actividad productiva o comercial, por un tiempo definido y, por excepción, indefinido”<sup>40</sup>.

#### **IV.4.1.3 Licencia**

Por lo general, menciona el maestro Fauzi Hamdan Amad, se considera que la licencia es aquella “autorización para que una persona lleve a cabo a una actividad personalizada y que no puede ser sustituida por otra, toda vez que se otorga en consideración a las cualidades intrínsecas de la persona”<sup>41</sup>.

De las anteriores definiciones se desprende que el permiso y la licencia, doctrinalmente, son especies del género ‘autorización’, en sentido amplio. Es de notar que, por falta de técnica jurídica, el Reglamento de Estacionamientos de Zapopan asimila los términos concesión, permiso y licencia. Tienen en común el conceder la prestación del servicio público de estacionamiento, y se distinguen en tanto que la concesión es para la prestación del servicio público sobre un bien

---

<sup>38</sup> CALAFELL, Jorge Enrique, “Teoría general de la concesión”, *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 26, México, 1996, p. 220.

<sup>39</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *op. cit.*, p. 388.

<sup>40</sup> HAMDAN AMAD, Fauzi, *op. cit.*, p. 197.

<sup>41</sup> HAMDAN AMAD, Fauzi, *op. cit.*, p. 197.

inmueble del dominio público municipal (concesión mixta) y las licencias o permisos son para la prestación de dicho servicio sobre un bien inmueble de propiedad privada (como si de fondo tuvieran la naturaleza de una concesión para la prestación de servicio público) (REEZ, artículo 7).

#### **IV.4.2 Asignación administrativa**

Son escasas las fuentes doctrinales que contienen estudios del régimen de las asignaciones administrativas, sin embargo, pueden encontrarse algunas definiciones. María Becerra González, de acuerdo con Rafael I. Martínez Morales define la asignación como “el acto administrativo por el cual se incorpora al patrimonio de las entidades, los derechos para explotar sustancias en zonas determinadas”<sup>42</sup>.

Para Fauzi Hamdan Amad, “la asignación se presenta cuando se otorga una concesión a un ente del Estado”.<sup>43</sup> Por su parte, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa explican que “cuando los derechos se otorgan a entidades públicas”<sup>44</sup> a esto se le llama asignación.

En el ámbito normativo, donde puede hallarse una regulación sobre las asignaciones administrativas a nivel federal es en la Ley de Aguas Nacionales y en la Ley Minera. Una definición legal se encuentra en la Ley de Aguas Nacionales, según la cual, asignación es

el título que otorga el Ejecutivo Federal, a través de la Comisión o del Organismo de Cuenca que corresponda, conforme a sus respectivas competencias, para realizar la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, a los municipios, a los estados o al Distrito Federal, destinadas a los servicios de agua con carácter público urbano o doméstico (LAN, artículo 3, fracción VIII).

En el Estado de Jalisco, se puede encontrar el fundamento legal de las asignaciones administrativas en la Ley de Bienes del Estado de Jalisco, la cual establece que “la

---

<sup>42</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho administrativo 1er curso*, 6a edición, México, Oxford, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 2011, p. 273.

<sup>43</sup> HAMDAN AMAD, Fauzi. *op. cit.*, p. 252.

<sup>44</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, y LUCERO ESPINOSA, Manuel. *op. cit.*, p. 398.

administración de los bienes del Estado corresponde al Ejecutivo, salvo el caso de que hubieren sido dados en uso o aprovechamiento, pues entonces se observarán los contratos respectivos” (LDBP, artículo 4).

#### **IV.4.3 Patente de notario**

En la Ciudad de México, la patente de notario es el acto administrativo que expide el Jefe de Gobierno a los particulares profesionales del derecho que reúnen los requisitos establecidos en la Ley del Notariado para la Ciudad de México y que resulten triunfadores en el examen de oposición respectivo, que les enviste de fe pública para ejercer la función notarial.

La fe pública es el “imperativo jurídico que impone el Estado a un pasivo contingente universal para considerar cierta y verdadera la celebración de un acto o el acaecer de evento que no percibe este contingente por sus sentidos”.<sup>45</sup> La fe pública es un atributo que tiene el Estado para brindar seguridad jurídica, en virtud de su *imperium*. De conformidad con el artículo 44 de la Ley del Notariado, el notario es

el profesional del Derecho investido de fe pública por el Estado, y que tiene a su cargo recibir, interpretar, redactar y sustentar de forma legal a la voluntad de las personas que ante él acuden, y conferir autenticidad y certeza jurídicas a los actos y hechos pasados ante su fe, mediante la consignación de los mismos en instrumentos públicos de su autoría.

La función notarial es considerada una descentralización por colaboración, ya que, si bien el notario es un particular al que el Estado autoriza, por medio de una patente, para desempeñar un servicio de interés público, consistente en la consignación de actos y hechos jurídicos que el notario hace constar bajo su fe en instrumentos públicos, no forma parte de la administración pública ni es considerado un servidor público.<sup>46</sup> No obstante, para garantizar que la descentralización por

---

<sup>45</sup> RÍOS HELLIG, Jorge, *La práctica del derecho notarial*, 9a edición, México, McGraw Hill, Serie Jurídica, 2017, p. 63.

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 53.

colaboración sea ejercida dentro de los límites legales, el Estado se reserva las facultades de control y de vigilancia.<sup>47</sup>

La patente de notario y la concesión son figuras análogas en tanto que ambas tienen por objeto la prestación de un servicio público y que son desempeñadas por los particulares, constituyéndose una descentralización por colaboración. Los caracteres distintivos de la patente de notario y de la concesión, es el carácter inamovible de la primera, salvo los casos previstos en la ley (LNCDFMX, artículo 65) y el carácter naturalmente temporal de la segunda. Asimismo, la patente de notario se limita, particular y exclusivamente, al servicio público de la función notarial; y, la concesión a la prestación de servicios públicos o a la explotación de bienes de dominio público.

#### **IV.4.4 Contrato administrativo**

Fauzi Hamdan Amad señala que algunos doctrinarios, como Manuel María Díez y Eduardo García De Enterría, asemejan la concesión con el contrato administrativo, ya que en sus países (Argentina y España, respectivamente) es considerado un acto bilateral, no como en México, donde el marco jurídico le da el tratamiento de un acto unilateral.<sup>48</sup>

Por su parte, Andrés Serra Rojas sostiene que “se alude al contrato-concesión, o a la concesión-permisos y otras denominaciones contradictorias que desvirtúan la naturaleza de esta institución.”<sup>49</sup>

En virtud de la delgada línea de distinción y por el estrecho vínculo que tienen con el caso que concierne analizar en esta tesis, es importante precisar las principales diferencias entre la concesión y el contrato administrativo:

a) A la luz del artículo 28 constitucional, la concesión es un acto administrativo unilateral para la explotación de un bien del dominio público o para la prestación de un servicio público. Por su parte, el contrato para la prestación de un servicio, de acuerdo con el artículo 134 constitucional es un acto jurídico bilateral

---

<sup>47</sup> FRAGA, Gabino, *op. cit.*, p. 213.

<sup>48</sup> HAMDAN AMAD, Fauzi. *op. cit.*, p. 289.

<sup>49</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *op. cit.*, p. 389.

para la adquisición, arrendamiento, enajenación y prestación de servicios en favor de la Federación, de las entidades federativas o de los municipios.

b) En el Estado de Jalisco, el marco legal general aplicable a las concesiones es la Ley de Bienes del Estado de Jalisco y la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal. Mientras que el marco legal general aplicable a los contratos administrativos es la Ley de Adquisiciones y Enajenaciones.

c) El objeto de la concesión es un bien sujeto al régimen del dominio público o un servicio público. En cambio, el objeto de un contrato administrativo es la adquisición de un bien de propiedad particular para incorporarlo al régimen patrimonial del Estado, el arrendamiento de un bien de propiedad particular para el uso o aprovechamiento del Estado, la enajenación de un bien del dominio privado del Estado, o la prestación de un servicio en favor del Estado.

d) En la concesión, quien tiene la obligación de pagar una contraprestación por explotar la misma, es el particular concesionario. Respecto del contrato administrativo, quien tiene la obligación de pagar una contraprestación por obtener los beneficios derivados de adquirir, arrendar o enajenar bienes o recibir la prestación de un servicio, es la federación, la entidad federativa o el municipio. Ya que el Estado es quien paga las contraprestaciones, los interesados para celebrar un contrato administrativo deben presentarle propuestas rentables para asegurarle las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad.

#### **IV.5 CARACTERÍSTICAS DE LA CONCESIÓN**

De conformidad con el marco jurídico aplicable en el Estado de Jalisco, se deduce que la concesión:

a) Es un acto administrativo que otorga el órgano ejecutivo de manera discrecional, ya sea por el gobernador del estado, a nivel estatal, o por el Ayuntamiento, a nivel municipal;

b) Trae consigo la creación de un derecho nuevo para el concesionario, a diferencia de las autorizaciones, permisos y licencias que actualizan un derecho preexistente;

c) Es un acto administrativo *intuitu personae*, toda vez que se otorga en función de las características particulares del concesionario (capacidad jurídica, técnica y de gestión), por lo mismo, no puede ser objeto de cesión, salvo que la autoridad otorgante lo autorice previamente. Incluso, algunos doctrinarios argumentan que, en tales casos, no hay una cesión propiamente dicha, sino el otorgamiento de una nueva concesión<sup>50</sup>;

d) Por su naturaleza, es de carácter temporal.<sup>51</sup>

e) Debe garantizarse la correcta prestación del servicio público y la utilización social de los bienes.<sup>52</sup>

f) Su objeto es una actividad originalmente del Estado: la prestación de servicios públicos y la explotación de bienes propios;

g) Su otorgamiento debe sustentarse en aras de satisfacer un interés público.

h) No genera derecho real alguno sobre los bienes del dominio público estatal o municipal, lo que genera son derechos personales.

i) El régimen aplicable debe establecerse en una ley en sentido formal y material; y el contenido de las cláusulas de los contratos de concesión debe estipularse con arreglo a las mismas leyes.

#### IV.6 CLASIFICACIÓN DE LA CONCESIÓN COMO ACTO ADMINISTRATIVO

La concesión, como tipo de acto administrativo, se clasifica, tomando en consideración distintos criterios, de la siguiente manera:

**a) Por la naturaleza del acto.** El acto administrativo puede ser jurídico o material. La concesión es un acto jurídico ya que produce consecuencias de derecho.

**b) Por las voluntades que intervienen en su creación.** Con base en este criterio, el acto administrativo puede ser un acto simple, un acto colectivo, un acto colegiado, un acto complejo, o un acto unión. La concesión es un acto simple, ya que basta la declaración unilateral de voluntad del titular del órgano ejecutivo.

---

<sup>50</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *op. cit.*, p. 264.

<sup>51</sup> FRAGA, Gabino, *op. cit.*, p. 251.

<sup>52</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, y LUCERO ESPINOSA, Manuel. *op. cit.*, p. 397.

**c) Por el ámbito de aplicación.** Éstos pueden ser internos o externos. La concesión es un acto externo porque trascienden a la esfera jurídica del particular, en este caso, ampliándola.

**d) Por el ámbito personal de aplicación:** A la luz de este criterio, los actos administrativos pueden ser generales o individuales. La concesión es un acto individual por ser *intuitu personae* y porque únicamente afecta la esfera jurídica particular del concesionario.

**e) Por la finalidad del acto.** Los actos, tomando en cuenta este criterio de clasificación, pueden ser preliminares, de preparación o de procedimiento, de decisión, y de ejecución. La concesión, por tratarse de un acto que faculta al particular para prestar un servicio público o para explotar un bien del dominio público, es un acto de decisión.

**f) Por la vinculación de la voluntad con la ley:** Derivado de ésta clasificación, los actos administrativos pueden ser obligatorios, reglados o vinculados, o discrecionales. La concesión es un acto discrecional, ya que, naturalmente, la prestación de los servicios públicos y el uso y explotación del patrimonio estatal y municipal son actividades originarias del Estado y de los municipios, en sus funciones de derecho público.

**g) Por los efectos jurídicos que producen:** Los actos administrativos pueden ampliar la esfera jurídica de los particulares, o restringirla; pueden constatar una situación jurídica o de hecho; o bien, pueden dar a conocer un acto administrativo. La concesión es un acto que amplía la esfera jurídica del concesionario porque se le está otorgando derechos y beneficios que no tenía anteriormente y que, originariamente no le corresponden.

#### **IV.7 ESPECIES**

De la lectura de los preceptos constitucionales y legales, se deduce que hay tres tipos de concesiones en cuanto a su objeto: para el uso, aprovechamiento y explotación de bienes del dominio público del Estado; para la prestación de servicios públicos; o mixtos.

#### **IV.7.1 Concesión para el uso, aprovechamiento y explotación de bienes del dominio público**

Los maestros Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa sostienen que:

la concesión de uso, aprovechamiento y explotación de bienes del dominio público del Estado es el acto administrativo por el cual el Ejecutivo Federal, con base en la ley, concede a una persona física o moral, por un tiempo determinado, los derechos sobre un bien del Estado, a fin de que sea usado, aprovechado y explotado por el concesionario, sujeto a determinados requisitos que el titular de la concesión debe satisfacer<sup>53</sup>.

#### **IV.7.2 Concesión para la prestación de servicio público**

De acuerdo con ellos mismos, la concesión para la prestación de servicio público es:

el acto administrativo mediante el cual la Administración Pública, llamada autoridad concedente, encomienda temporalmente a una persona física o moral, llamada ccesionario, la organización y funcionamiento de un servicio público, que prestará por su cuenta y riesgo y bajo el control de la autoridad otorgante, 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<sup>54</sup>.

Por su parte, el maestro Celso Antonio Bandeira de Mello define a la concesión se servicio público como:

la institución a través de la cual el Estado atribuye el ejercicio de un servicio público a alguien que acepta prestarlo en nombre propio, por su cuenta y riesgo, en las condiciones fijadas y alterables unilateralmente por el poder público, pero bajo la garantía contractual de un equilibrio

---

<sup>53</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, y LUCERO ESPINOSA, *op. cit.*, p. 399.

<sup>54</sup> *Idem*

económico-financiero, siendo remunerado por la propia explotación del servicio, en general y básicamente, mediante tarifas cobradas directamente a los usuarios del servicio<sup>55</sup>.

### **IV.7.3 Concesión mixta**

Hay ciertos servicios públicos que, por la naturaleza del propio servicio, cuando se otorgan en concesión necesariamente debe hermanarse con la concesión de un bien del dominio público. Lo anterior lo sostiene el maestro Fauzi Hamdan Amad cuando explica que:

este tema (concesión del servicio público) incluye el aprovechamiento y la explotación de los bienes del dominio público, toda vez que, finalmente, la explotación de un bien de dominio público mediante el régimen de concesión va dirigido a prestar un servicio público<sup>56</sup>.

Tal es el caso de la concesión de servicio público de estacionamiento, misma que, como se ha mencionado anteriormente, el Reglamento de Estacionamientos de Zapopan regula como concesión mixta. Dicho reglamento, define la concesión como “la autorización concedida por el Ayuntamiento para que un particular, pueda usufructuar un bien municipal en la explotación de un giro comercial” (REEZ, artículo 7).

La anterior definición no es acertada, ya que asimila la concesión como un tipo de autorización, lo cual no es correcto por lo comentado anteriormente. Asimismo, tampoco es preciso establecer que el particular pueda ‘usufructuar’, porque la concesión no genera derechos reales sino personales, como ya se mencionó.

## **IV.8 ELEMENTOS Y REQUISITOS DE VALIDEZ**

---

<sup>55</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio, *Curso de derecho administrativo*, trad. de Valeria Estefanía Labraña Parra, México, Porrúa, 2006, p.625.

<sup>56</sup> HAMDAN AMAD, Fauzi. *op. cit.*, p. 245.

La Ley de Procedimiento Administrativo local es el marco jurídico general aplicable a los actos administrativos, incluso para aquellos que emanen del Poder Legislativo, Judicial y órganos constitucionales autónomos, los cuales son considerados como autoridades administrativas respecto de los actos que emiten (LPA, artículo 5) en lo no previsto en sus leyes respectivas. Señala la propia ley, que, tratándose del régimen jurídico del acto administrativo, será aplicable de manera obligatoria (LPA, artículos 1 y 2), incluso a nivel municipal.

Respecto al nacimiento del acto administrativo, la ley establece dos tipos de elementos, los elementos de validez y los requisitos de validez. Los primeros hacen referencia a los elementos que debe reunir el acto, sin los cuales, el acto es sancionado con la nulidad absoluta; los segundos se refieren a los requisitos que debe reunir el acto, cuya inobservancia acarrearía la nulidad relativa del acto.

#### **IV.8.1. Elementos de validez**

Dichos elementos son otorgados por la autoridad competente: ausencia de vicios del consentimiento; licitud en el objeto, posibilidad material y jurídica; emisión con arreglo al interés general, sin contravención de este.

#### **IV.8.2 Requisitos de validez**

Debe constar por escrito la mención del lugar, fecha y autoridad que suscribe la concesión; estar debidamente fundada y motivada; contener una descripción clara y precisa del objeto; así como la descripción para la identificación del expediente; la notificación conforme a la ley con la mención de los recursos administrativos procedentes; la comparecencia de terceros cuando lo determine la ley; y que sea otorgado por servidor público con facultades vigentes.

### **IV.9 ELEMENTOS PERSONALES, REALES Y FORMALES**

Los elementos enlistados en el apartado anterior hacen referencia a la concesión como acto administrativo. A continuación, para hacer un estudio sistemático, se analizarán los elementos de la concesión como institución jurídica.<sup>57</sup>

#### **IV.9.1 Elementos personales**

##### **IV.9.1.1 Autoridad que otorga la concesión o concedente**

Como se mencionó en el apartado anterior, la autoridad debe ser competente con fundamento constitucional. En este caso lo son el órgano ejecutivo o la administración pública, a través del titular del órgano ejecutivo, tratándose del ámbito estatal, y del Ayuntamiento, tratándose del ámbito municipal. A su vez, el servidor público que efectúa la concesión debe tener facultades vigentes y legitimación.

##### **IV.9.1.2 Concesionario**

El concesionario es el particular, la persona física o moral que debe tener capacidad jurídica (capacidad de goce y de ejercicio), técnica (aptitud personal y material, así como la experiencia suficiente<sup>58</sup>) y financiera (capital y liquidez suficientes para explotar el bien con diligencia y prestar el servicio público de manera continua, regular, general, uniforme, igualitaria y obligatoria.) Asimismo, el concesionario debe tener legitimación, es decir, la idoneidad para ser titular de determinados derechos y obligaciones.<sup>59</sup>

Por regla general, quienes tienen legitimación para ser concesionarios son las personas que tengan la nacionalidad mexicana. En Jalisco, a nivel municipal, quienes carecen de legitimación son los integrantes del Ayuntamiento, los servidores públicos municipales y sus respectivos

---

<sup>57</sup> Entendiéndose por institución jurídica, el conjunto de elementos jurídicos simples (normas jurídicas, supuestos jurídicos, sujetos, objetos, derechos subjetivos y obligaciones en sentido estricto) y elementos jurídicos complejos (relaciones jurídicas). Respecto de los elementos simples y complejos, véase ROJINA VILLEGAS, Rafael. *op. cit.*, p. 15.

<sup>58</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, y LUCERO ESPINOSA, Manuel, *op. cit.*, p. 400.

<sup>59</sup> RICO ÁLVAREZ, Fausto *et al.*, *Introducción al estudio del derecho civil y personas*, 4a edición, México, Porrúa, 2015, p. 244.

familiares (cónyuge, parientes consanguíneos en línea recta sin limitación de grado y colaterales dentro del segundo grado) y personas jurídicas en las que las personas antes señaladas tengan más del cincuenta por ciento de participación en el capital social (LGAPM, artículo 103 bis). Respecto a la naturaleza jurídica de los concesionarios, doctrinalmente se les considera como entes descentralizados por colaboración, ya que se trata del ejercicio privado de un servicio público.<sup>60</sup>

#### **IV.9.1.3 Usuarios**

Tratándose de la concesión de la prestación de un servicio público, los usuarios deben tener capacidad general para contratar, toda vez que la relación jurídica existente entre el usuario del servicio público y el concesionario es la de un contrato de derecho privado.

### **IV.9.2 Elementos reales**

#### **IV.9.2.1 Objeto de la concesión**

De acuerdo con el tipo de concesión, el objeto puede consistir en el uso, aprovechamiento y explotación de un bien del dominio público estatal o municipal; la prestación de un servicio público estatal o municipal; o bien, ambos.

Para que el acto sea válido, el objeto debe ser lícito, debe estar previsto en una ley y debe otorgarse de conformidad con la misma. Sería ilícito, por ejemplo, el otorgamiento de una concesión que versara sobre alguna materia reservada de manera exclusiva al Estado. Asimismo, su ejecución debe ser posible física y jurídicamente.

#### **IV.9.2.2 Régimen financiero de la concesión**

Una vez otorgada la concesión, se celebra el contrato respectivo que regula la situación jurídica concreta de la Administración Pública y del

---

<sup>60</sup> FRAGA, Gabino. *op. cit.*, p. 208.

concesionario. En el contrato de concesión se establece, entre otras cláusulas, las relativas a plazos, garantías, causales de terminación, así como el régimen financiero, mismo que engloba los ingresos que tiene derecho a percibir la Administración Pública y las tarifas que tiene derecho a percibir el concesionario.

#### **IV.9.2.2.1 Ingresos de la Administración Pública**

Las concesiones generan, a cargo del concesionario, tanto derechos como productos a favor del Municipio. Los derechos derivan del uso, aprovechamiento y explotación del bien del dominio público y los productos del otorgamiento de concesión de servicio público. Tratándose de la concesión para la prestación del servicio público de estacionamiento, los derechos son los de piso, y los productos son la contraprestación, como se señaló en el apartado II.2 Régimen Financiero.

#### **IV.9.2.2.2 Tarifas**

En virtud de que el concesionario tiene que solventar por una parte las cargas fiscales antes comentadas, como las erogaciones ordinarias y extraordinarias que derivan de la ejecución de la propia concesión, tiene derecho a cobrar las tarifas. Lo anterior, con el objeto de aliviar sus cargas financieras, generar utilidades razonables y mantener su equilibrio financiero. La tarifa es la contraprestación, en precio cierto y en dinero, que el concesionario tiene derecho a cobrar de los usuarios por el servicio que presta. Resulta importante mencionar que el monto de las tarifas lo establece el Congreso del Estado a través de las leyes de ingreso concernientes. La razón de ser de lo anterior es generar seguridad jurídica para los usuarios y para que el monto sea lo más justo y asequible, de tal manera que se asegure el acceso y la generalidad en la prestación del servicio.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> HAMDAN AMAD, Fauzi. *op. cit.*, p. 256.

### IV.9.3 Elementos formales

#### IV.9.3.1 Otorgamiento

Por regla general, para asegurar la idoneidad del concesionario, es decir, que reúna los elementos personales, materiales, técnicos y financieros, las concesiones deben otorgarse vía licitación pública<sup>62</sup>.

En el caso de los municipios del Estado de Jalisco, el Ayuntamiento debe emitir una convocatoria y publicarla en la *Gaceta Municipal*. En dicha convocatoria se debe establecer el acuerdo del Ayuntamiento, el territorio donde se va a ejecutar la concesión, la autoridad municipal ante quien se debe presentar la solicitud, la fecha límite y los requisitos que deben reunir los interesados (LGAPM, artículos 104 y 105).

Como excepción de la licitación, por ser acorde a la naturaleza del bien o del servicio público, el Ayuntamiento puede otorgar la concesión a través de un medio distinto, como por ejemplo, mediante adjudicación directa, siempre y cuando lo funde y motive, y sea aprobado por mayoría absoluta del Ayuntamiento (LGAPM, artículo 104).

#### IV.9.3.2 Contrato de concesión

A la luz de la regulación de la concesión en la legislación de Jalisco, particularmente en la Ley del Gobierno y la Administración Pública municipal, se infiere que este contrato no es más que un contrato accesorio y complementario. Esto es porque depende de la propia concesión, de tal suerte que, si la concesión se extingue, bajo el principio de que lo accesorio sigue la suerte de lo principal, consecuentemente el mencionado contrato quedaría sin objeto y extinto.

Atendiendo a su clasificación doctrinal, el contrato de concesión es un contrato nominado, formal, de ejecución sucesiva y escalonada, accesorio, de adhesión, *intuitu personae* y de derecho público.<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> *Ibidem* 254.

<sup>63</sup> RICO ÁLVAREZ, Fausto et al., *Tratado teórico-práctico de derecho de obligaciones*, México Porrúa, 2013, pp. 313 – 322.

A diferencia de los contratos de derecho privado, en los contratos administrativos no hay aplicación del principio de autonomía de voluntad (no hay prohibición legal, aunque en la práctica es inoperante), ya que el Estado unilateralmente determina el contenido de este, volviéndolo un contrato de adhesión.<sup>64</sup>

Tampoco le es aplicable el principio de intangibilidad de los contratos, consistente en que la validez y el cumplimiento del mismo no puede dejarse al arbitrio de alguna de las partes, ya que el Estado, de manera unilateral, puede ajustar el contenido del contrato. El clausulado, bajo un régimen exorbitante del derecho privado, se establece, de manera general, como sigue:

**a) Cláusulas esenciales:** Son aquellas cláusulas que deben estipularse para que el contrato exista, ya que constituyen la estructura esencial de este. Se refieren, sobre todo, al objeto de la concesión *per se*, ya sea el bien de dominio público a explotar o el servicio público a prestar. Debe determinarse con precisión ya que, aplicando la legislación civil supletoria, el acto podría estar afectado de nulidad derivado del error en la identidad del objeto (CCEJ, artículo 1284). Asimismo, de conformidad con la Ley del Gobierno y la Administración Pública municipal, deben señalarse las condiciones conforme las cuales los usuarios pueden utilizar los bienes y servicios; las medidas que debe adoptar el concesionario para asegurar la correcta prestación del servicio; sanciones; la duración de la concesión; causales de caducidad; la forma como el Ayuntamiento vigilará la prestación del servicio; el pago de contribuciones y demás ingresos estatales o municipales; las tarifas, las cuales deben fijarse con arreglo a las leyes de ingreso en el ejercicio fiscal de que se trate; los supuestos de expropiación por causa de utilidad pública e imposición de restricciones a la propiedad

---

<sup>64</sup> HAMDAN AMAD, Fauzi. *op. cit.*, p. 292.

privada; y las garantías que debe otorgar el concesionario (LGAPM, artículo 107).

- b) Cláusulas naturales:** Son aquellas que derivan de la naturaleza misma del contrato y, por consiguiente, legalmente se tienen por puestas, aunque no se expresen. Son las relativas a las facultades del Ayuntamiento para modificar el tiempo, organización, modalidades de la prestación del servicio público e inspección; el destino de los bienes que se adquieran, el cual será para el servicio público; el carácter del Ayuntamiento como acreedor privilegiado de los bienes adquiridos; la obligación del concesionario de prestar el servicio público con arreglo a los caracteres esenciales; el someter a la autorización del concedente los contratos de crédito, emisión de obligaciones, bonos o cualquier forma de financiamiento, con sus respectivas garantías; y la prohibición de enajenar los derechos de la concesión o los bienes, sin la previa autorización del Ayuntamiento (LGAPM, artículo 108).
- c) Cláusulas accidentales:** Se refieren a cuestiones contingentes, tales como modalidades de los efectos, penas convencionales, derechos preferenciales, etcétera. Por la naturaleza del contrato de derecho público y por la inaplicación del principio de la autonomía de la voluntad, su estipulación sería muy poco frecuente; sin embargo, no hay prohibición legal para pactarlas.

#### IV.10 EFECTOS DE LA CONCESIÓN

Una vez otorgada la concesión, el acto es eficaz y exigible desde la fecha de su emisión o a partir de la fecha señalada en el título (LPA, artículo 19). A partir del otorgamiento de la concesión se crea una situación jurídica particular del concesionario, es decir, surge un conjunto de derechos y obligaciones de contenido patrimonial. Además, surgen ciertas atribuciones de la autoridad concedente.

#### **IV.10.1 Obligaciones del concesionario**

Así como se amplía la esfera jurídica de los concesionarios al obtener un derecho que no es preexistente, sino nuevo, el de ejercer una actividad que originalmente le corresponde al Estado, de manera proporcional aumentan sus obligaciones y responsabilidades. Consecuentemente, los concesionarios tienen, entre otras, las siguientes obligaciones:

a) Ejecutar personalmente la concesión. En virtud de ser un acto *intuitu personae*, y por haber acreditado su idoneidad por tener capacidad jurídica, técnica y financiera, el concesionario debe prestar el servicio público personalmente. Por tanto, tiene prohibición de ceder sus derechos sin autorización del concedente.

b) Contar con elementos personales, materiales y financieros para prestar el servicio público, así como para realizar las obras necesarias de reparación, conservación y mejoras en beneficio del interés público.

c) Debe prestar el servicio público con apego a los caracteres esenciales

d) Derivado de lo anterior, debe otorgar garantía suficiente para asegurar la correcta prestación del servicio público.

e) Debe permitir las visitas de inspección y no entorpecer los actos de autoridad en miras de verificar y, en su caso, corregir la organización, modo o condiciones de la prestación del servicio público.

#### **IV.10.2 Atribuciones de la autoridad concedente**

Originalmente, quien puede y debe explotar sus bienes y prestar los servicios públicos en favor de la colectividad es el Estado. Al delegar dichas facultades a los particulares mediante la concesión, debe asegurarse que estos lo presten correctamente; por tanto, la legislación le otorga ciertas atribuciones de policía para intervenir en su ejercicio. Para lo cual, la autoridad tiene, de manera general, las siguientes facultades:

a) Modificar la organización, modalidades y condiciones de la prestación del servicio público;

b) Inspeccionar la ejecución del servicio público;

c) Rescatar los bienes y servicios públicos materia de la concesión, como se analizará en el siguiente apartado.

d) El derecho de reversión, el cual se establece para el caso del rescate administrativo. Tratándose de la Ley del Gobierno y la Administración Pública municipal, consiste en que los bienes destinados para la explotación de la concesión, que sean útiles para la administración pública para prestar el servicio público, ingresarán al patrimonio del Municipio desde la fecha de la declaratoria del rescate (LGAPM, artículo 115).

#### **IV.11 EXTINCIÓN**

Las formas de extinción de la concesión están reguladas en la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco y en la Ley del Gobierno y Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco (LPA, artículo 20; LGAPM, artículo 111). Para efectos didácticos, se clasifican en dos categorías: ordinarias y extraordinarias.

##### **IV.11.1 Formas de extinción ordinarias**

Se refiere a las dos formas de extinción previstas de antemano desde que surge la concesión:

###### **IV.11.1.1 Vencimiento del plazo**

El plazo es una modalidad del acto jurídico, que consiste en un acontecimiento futuro de realización necesaria, por el cual se suspende el cumplimiento o la extinción del mismo (CCEJ, artículo 1458). La concesión, por ser un acto esencialmente temporal, debe señalar taxativamente un plazo extintivo. En el contrato de concesión, el plazo se establece mediante una cláusula esencial y, una vez que llegue el día cierto, la concesión se extinguirá por ministerio de ley.

###### **IV.11.1.2 Realización de la condición resolutoria que afecta la concesión**

La condición, al igual que el plazo, es una modalidad del acto jurídico. La diferencia radica en que el nacimiento o resolución de los efectos del acto, no están sujetos a un acontecimiento futuro de realización cierta, sino al de uno de realización contingente (CCEJ, artículo 1447). Otra diferencia consiste en que el plazo extingue los efectos del acto y la condición los resuelve.

La condición es resolutoria cuando cumplida, resuelve el acto, volviendo las cosas al estado que tenían, como si no hubiere existido (CCEJ, artículo 1449). En este sentido, el acto puede resolverse ya sea, a la fecha del otorgamiento del mismo, o a fecha diferente, según la naturaleza propia del acto o la voluntad de las partes (CCEJ, artículo 1450). Como forma de extinción, debe estipularse en el contrato de concesión mediante una cláusula accidental.

#### **IV.11.2 Formas de extinción extraordinarias**

Son aquellas que surgen de manera contingente, por no estar previstas desde su otorgamiento, a continuación se describe cada una a detalle.

##### **IV.11.2.1 Muerte del concesionario**

Como forma de extinción, la muerte del concesionario no está regulada en las leyes respectivas. Sin embargo, por tratarse de un acto *intuitu personae*, la concesión se extingue por la muerte de la persona física y no es un derecho transmisible para sus causahabientes.

Lo mismo ocurriría en el caso de la disolución y liquidación de una persona moral concesionaria. Tema discutible sería en el caso una escisión total o de una fusión de personas morales. Al respecto, puede considerarse que, por regla general, la concesión quedaría extinta y, como excepción, las sociedades que subsistan con motivo de la escisión total o fusión, se sustituirían en la situación jurídica del concesionario, previa autorización de la autoridad concedente.

#### **IV.11.2.2 Renuncia del concesionario**

El concesionario, por declaración unilateral de voluntad, puede dejar sin efecto la concesión. No está regulada la forma en la que debe de presentarse la renuncia, por lo tanto, se debe de establecer el procedimiento en el contrato de concesión. Se considera que el concesionario debe notificar a la autoridad concedente para que tome las medidas necesarias con el objeto de evitar daños y perjuicios a la administración pública o a la colectividad.

#### **IV.11.2.3 Desaparición del bien objeto de la concesión**

La desaparición del bien está prevista, supletoriamente, en la LPA. Aplica en la concesión de explotación de bienes del dominio público o en la mixta, y se verifica cuando perezca el bien, cuando quede fuera del comercio o cuando desaparezca de modo que no pueda recobrase (CCEJ, artículo 1529).

#### **IV.11.2.4 Imposibilidad del concesionario para prestar el servicio**

Tal supuesto está previsto para el servicio público de estacionamiento (REEZ, artículo 56). Se entiende por imposible el hecho que no pueda existir por ser incompatible con una ley de la naturaleza o con una norma jurídica que necesariamente debe regirlo y que constituye un obstáculo insuperable para su realización (CCEJ, artículo 1302). No se considera imposible el hecho que sí pueda ser realizado por otra persona en su lugar, (CCEJ, artículo 1303).

#### **IV.11.2.5 Revocación**

La revocación es la declaración unilateral de voluntad que otorga la autoridad concedente para extinguir la concesión por un hecho superveniente, por ejemplo:

- El concesionario no presta el servicio público a la luz de los caracteres esenciales o lo presta de manera distinta a lo previsto en la concesión.
- Incumplimiento de cualquier obligación que derive de la concesión.
- No tener en buen estado de conservación los bienes e instalaciones de la concesión, o que estos sufran algún menoscabo.
- Dejar de tener los elementos técnicos y financieros para la prestación del servicio público.
- Cualquier acto que se realice en contravención de las disposiciones aplicables.
- Tratándose de la concesión del servicio público de estacionamiento, por cualquiera de las causales de revocación contenidas en el Reglamento de Estacionamientos de Zapopan (REEZ, artículo 54).

#### **IV.11.2.6 Caducidad**

Por regla general, la caducidad, como medio de extinción de un derecho o atribución, opera por el transcurso del tiempo y por la inactividad del titular sobre dicho derecho o atribución. Tratándose de la concesión, caduca cuando el concesionario no inicia la prestación del servicio público dentro del plazo señalado o cuando no otorga la garantía en tiempo y forma.

#### **IV.11.2.7 Declaratoria de desastre**

Es el acto administrativo por virtud del cual, antes del vencimiento del término, por causas de utilidad o interés público la autoridad concedente extingue la concesión, haciendo pasar los bienes dados en concesión y los bienes destinados a la misma al patrimonio del Municipio para asumir la prestación del servicio público que le correspondía de origen, mediante la

indemnización al concesionario. La declaratoria debe publicarse en la *Gaceta Municipal*, pues surte efectos en la fecha allí señalada.

#### **IV.11.2.8 Nulidad**

La nulidad *in genere* es una sanción que establece la ley, privando los efectos jurídicos de un acto que no reúne alguno de los requisitos establecidos en la ley por seguridad jurídica.<sup>65</sup> Es importante distinguir entre las nulidades y las demás formas de extinción. En las primeras, el acto es inválido, es decir, su ineficacia deriva de causas inherentes a la estructura del acto jurídico; y, en las segundas, el acto jurídico tiene plena validez y, por causas supervenientes, el acto deja de surtir efectos. Existen dos tipos de nulidades, la absoluta y la relativa. En ambos casos, puede invocarse vía recurso de revisión ante el superior jerárquico del servidor que emitió el acto, o vía juicio en materia administrativa ante el Tribunal de lo Administrativo (LPA, artículos 17 y 18).

- **Nulidad absoluta.** La causa es la falta de alguno de los elementos de validez del acto administrativo (competencia del órgano, ausencia de vicios del consentimiento y licitud y posibilidad en el objeto). Las causas hacen referencia a cuestiones de fondo, por lo tanto, no es convalidable ni subsanable. En cuanto a sus efectos, el acto es inválido, no ejecutable y no puede revalidarse. Produce efectos provisionales y, una vez decretada la nulidad por la autoridad judicial, se destruirán retroactivamente como si no hubieran existido. Puede ser invocada por el administrado, por la autoridad administrativa, incluso por cualquier afectado (LPA, artículo 15).
- **Nulidad relativa:** La causa es la omisión de alguno de los requisitos de validez (formalidad escrita, datos de referencia del expediente y de la emisión, fundamentación y motivación, descripción del objeto, notificación debida, intervención de terceros y emisión por un

---

<sup>65</sup> MÁRQUEZ GONZÁLEZ, José Antonio. *Teoría general de las nulidades*, México, Porrúa, 1992, p.7.

servidor facultado). Las causas hacen referencia a cuestiones de forma, de tal manera que, a falta de alguno de los requisitos, puede convalidarse y subsanarse. Respecto a los efectos, el acto es válido, ejecutable y subsanable en tanto no sea declarada la nulidad. La autoridad emisora puede subsanar las irregularidades y, una vez subsanadas, el acto será válido con efectos retroactivos desde la fecha de su emisión, siempre y cuando el acto no cause perjuicio al particular. Este tipo de nulidad puede ser invocada por el administrado y por la autoridad administrativa (LPA, artículo 16).

## SEGUNDA PARTE. ANÁLISIS DEL CASO

### CAPÍTULO V. HECHOS RELEVANTES

El caso práctico y real que es objeto de análisis en la presente tesis versa sobre la concesión de servicio público para la operación del estacionamiento de la Ciudad Judicial, en el municipio de Zapopan, Estado de Jalisco. Dicha concesión fue otorgada en el año de 2015 por el Consejo de la Judicatura del Estado de Jalisco a favor de la persona moral denominada DTC SOLUCIONES INMOBILIARIAS, SA DE CV.

Los usuarios del estacionamiento no están conformes con la concesión y les ha generado molestia ya que, a diferencia de los tribunales federales ubicados en el predio colindante, cuyo servicio de estacionamiento es gratuito, deben pagar la tarifa diaria de \$15.00 (QUINCE PESOS, MONEDA NACIONAL), por hora.

Para efectos de analizar sistemáticamente los hechos relevantes del caso, se proponen cuatro apartados, los cuales son: los sujetos involucrados, el bien sobre el que recae la concesión, la concesión, y las quejas de los usuarios.

#### V.1 SUJETOS INVOLUCRADOS

Para el presente caso, se consideran los siguientes sujetos involucrados:

- a) El Estado de Jalisco, en su carácter de propietario de la Ciudad Judicial.
- b) El Consejo de la Judicatura del Estado de Jalisco, en su carácter de concedente y comodataria, representada por el presidente del Consejo de la Judicatura y presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco, el Dr. Luis Carlos Vega Pámanes.
- c) La persona moral denominada DTC SOLUCIONES INMOBILIARIAS, SA DE CV, en su carácter de concesionaria, representada por el señor Javier Díaz Carbajal.
- d) El Ayuntamiento del Municipio de Zapopan.

e) Los usuarios del servicio público de estacionamiento de la Ciudad Judicial, en su carácter de particulares afectados.

## **V.2 BIEN OBJETO DE LA CONCESIÓN**

### **V.2.1 Ubicación**

Es el espacio que ocupa el estacionamiento del inmueble conocido como “Ciudad Judicial del Estado” ubicado en Periférico Poniente Manuel Gómez Morín número 7255, fraccionamiento Ciudad Judicial, código postal 45010, municipio de Zapopan, Estado de Jalisco.

### **V.2.2 Titularidad del inmueble denominado “Ciudad Judicial” y su naturaleza jurídica**

En este apartado se analizarán los títulos relacionados con el inmueble denominado “Ciudad Judicial”, desde la adquisición de la propiedad de este hasta la cesión gratuita de su uso.

#### **V.2.2.1 Título de propiedad**

El Estado de Jalisco tiene el derecho real de propiedad del inmueble denominado “Ciudad Judicial del Estado”, que comprende el terreno y las construcciones en él existentes, lo que se acredita en la escritura número 32,401 de fecha 19 de agosto de 1986, ante el licenciado Heriberto Rojas Mora, en ese entonces notario suplente adscrito a la notaría número 54 de Guadalajara, Estado de Jalisco, cuyo primer testimonio quedó inscrito en el Registro Público de la Propiedad del Estado de Jalisco, en la oficina segunda, sección primera, libro 2898, folios del 279 al 291, bajo el documento número 25.<sup>66</sup> Ya que es un bien que forma parte del patrimonio

---

<sup>66</sup> Contrato de comodato, que celebran el gobierno del estado de jalisco, por conducto del Mtro. Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, asistido por el Mtro. Roberto López Lara en su carácter de Secretario General de Gobierno y por el Mtro. Héctor Rafael Pérez Partida en su calidad de Secretario de Planeación, Administración y Finanzas, del Gobierno del Estado, a quienes en lo sucesivo se les denominará como “El Comodante”; y por la otra parte, el Poder Judicial del Estado de Jalisco, por conducto de su Presidente el magistrado Luis Carlos Vega Pámanes, asistido por el

estatal y está destinado a la prestación de un servicio público, su naturaleza jurídica es la de un bien del dominio público.

### **V.2.2.2 Asignación administrativa**

El día fecha 1º de febrero de 2012, el Poder Ejecutivo del Estado, mediante acuerdo gubernamental identificado como DIGE-LAG/ACU/008/2012, autorizó a la Secretaría de Administración del Poder Ejecutivo del Estado, entregar en asignación administrativa el inmueble denominado “Ciudad Judicial del Estado” al Poder Judicial del Estado. El efecto de la asignación administrativa del bien inmueble fue permitir al Poder Judicial del Estado el uso y aprovechamiento temporal del mismo, para que lo operara y administrara para la impartición de justicia.

El 1º de febrero de 2012 se dio inicio al Acta de Entrega-Recepción, por la cual se hizo constar la entrega material y jurídica del inmueble objeto de la asignación al Poder Judicial del Estado, la cual concluyó el 31 de octubre de 2012<sup>67</sup>

### **V.2.2.3 Contrato de comodato**

El día 8 de diciembre de 2015, se hizo constar el contrato de comodato que celebraron de una parte el Estado de Jalisco, como comodante y, de otra parte, el Poder Judicial del Estado, como comodatario, por virtud del cual el Estado de Jalisco concedió gratuita y temporalmente el uso del inmueble denominado “Ciudad Judicial del Estado” al Poder Judicial del Estado, con el objeto de ser destinado para los servicios y funciones de administración e impartición de justicia.

La celebración del contrato de comodato tiene por causa final ratificar y dar contenido bilateral al acto administrativo de la asignación. Dentro del

---

*Secretario General de acuerdos del Poder Judicial, Mtro. Juan Carlos Rodríguez Sánchez a quienes en lo sucesivo se les denominará como “El Comodatario”, y a quienes de manera conjunta se les denominará como “Las Partes”, de fecha 8 de diciembre de 2015, recuperado de [https://docs.google.com/viewer?url=http://cjj.gob.mx/files/transparencia/fraccion6/ART32\\_FRACVI\\_I\\_NCISOF\\_CONTRATOS\\_2016.PDF](https://docs.google.com/viewer?url=http://cjj.gob.mx/files/transparencia/fraccion6/ART32_FRACVI_I_NCISOF_CONTRATOS_2016.PDF)*

<sup>67</sup> *Idem.*

clausulado, destacan las siguientes obligaciones: por parte del comodante, la obligación de tramitar la autorización correspondiente ante el Congreso del Estado para que el contrato trascienda el ejercicio de la administración pública estatal, ya que la cláusula cuarta establece que la duración es indefinida. Por parte del comodatario, se obliga a no transmitir el uso o aprovechamiento a terceros.<sup>68</sup>

## V.3 LA CONCESIÓN

### V.3.1 Convocatoria

El día 25 de agosto de 2015, se publicó en el *Boletín Judicial* del Estado de Jalisco la resolución de la octava sesión extraordinaria del pleno del Consejo de la Judicatura, por la cual se acordaron las bases del proceso de contratación bajo la modalidad de concesión para la operación del estacionamiento de la Ciudad Judicial. En estas bases se establece como objeto la operación del estacionamiento de la Ciudad Judicial, por lo que se convoca a los interesados a que aprovechen el espacio del estacionamiento, mismos que pueden proponer servicios con características superiores y las tarifas de cobro. Se menciona, además, que el pago de la contraprestación se hará en favor del Consejo.

### V.3.2 Presentación y apertura de propuestas, y dictamen del fallo

El día 27 de agosto de 2015, la persona moral denominada DTC SOLUCIONES INMOBILIARIAS, SA DE CV presentó, en tiempo y forma en sobre cerrado, sus propuestas técnicas y económicas, junto con sus respectivos anexos, para prestar el servicio público del estacionamiento de la Ciudad Judicial. Asimismo, en un acta de sesión del pleno del Consejo de la Judicatura del Estado se hizo constar la presentación de las propuestas. Adicionalmente, dicha persona moral fue la única interesada que compareció.

---

<sup>68</sup> *Idem.*

El día 31 de agosto del mismo año se realizó la apertura de las propuestas presentadas, donde se hizo constar en acta de sesión del pleno del Consejo de la Judicatura del Estado que las propuestas antes mencionadas fueron las únicas.

El día 7 de septiembre de 2015, mediante sesión ordinaria de la Comisión de Adquisiciones y Enajenaciones del Consejo de la Judicatura del Estado de Jalisco, se emitió el dictamen que contiene el fallo definitivo, por virtud del cual, se otorgó la concesión a la persona moral DTC SOLUCIONES INMOBILIARIAS, SA DE CV para la prestación del servicio público del estacionamiento de la Ciudad Judicial.

### **V.3.3 Contrato de concesión**

El 9 de diciembre de 2015, se hizo constar el contrato de concesión identificado con el número 19/2015, que celebraron de una parte, el Consejo de la Judicatura del Estado de Jalisco, como concedente y, de otra, DTC SOLUCIONES INMOBILIARIAS, SA DE CV como concesionaria, representada por el señor Javier Díaz Carbajal.

Del mencionado contrato se destaca lo siguiente: en cuanto a las declaraciones, se declaró que no hay ninguna limitante y que no se requiere de autorización alguna. En cuanto al clausulado, se establece, entre otras, las siguientes cláusulas: el plazo de 10 años contados a partir del inicio de operaciones; la tarifa establecida, con base en las condiciones de operación de estacionamiento aprobadas por el concedente, de \$15.00 (QUINCE PESOS, MONEDA NACIONAL) por hora; y la contraprestación de \$500,000.00 (QUINIENTOS MIL PESOS, MONEDA NACIONAL) mensuales, que se pagará al concedente, a la cuenta bancaria que este designe.

## V.4 QUEJAS DE LOS USUARIOS

De diversas páginas de noticias en internet, del año 2015 al 2018, se han recogido algunos artículos que informan sobre el descontento de los usuarios del estacionamiento público de la Ciudad Judicial del Estado. Mencionan que muchos abogados son usuarios frecuentes del estacionamiento y, en virtud del cobro de las tarifas, se han reunido para impugnar la concesión, considerándola ilícita o incluso, se han reunido para exigir responsabilidad al consejero presidente, el Dr. Luis Carlos Vega Pámanes.

Algunos de estos artículos son:

- “Estacionamiento de Ciudad Judicial conflicto de interés de Vega Pámanes.”<sup>69</sup>
- “Abogados truenan contra ‘manejos’ en estacionamiento de Ciudad Judicial.”<sup>70</sup>
- “Piden juicio político contra Consejo de la Judicatura.”<sup>71</sup>
- “Van contra concesión en Ciudad Judicial.”<sup>72</sup>
- “Inhabilitan por nueve años a expresidente del Poder Judicial de Jalisco”<sup>73</sup>
- “Colectivo de Abogados Independientes exige revertir la concesión del estacionamiento de Ciudad Judicial.”<sup>74</sup>

---

<sup>69</sup>CASAS, D. (27 de abril de 2015). *Estacionamiento de Ciudad Judicial conflicto de interés de Vega Pámanes*. Origen Noticias. Recuperado de <https://origenoticias.com/estacionamiento-de-ciudad-judicial-econflicto-de-interes-de-vega-pamanes/>

<sup>70</sup>MONTIEL GONZÁLEZ, A. (19 de febrero de 2016). *Estacionamiento de Ciudad Judicial conflicto de interés de Vega Pámanes*. Página 24 Jalisco. Recuperado de <https://pagina24jalisco.com.mx/local/2016/02/19/abogados-truenan-contra-manejos-en-estacionamiento-de-ciudad-judicial/>

<sup>71</sup>HERNÁNDEZ FUENTES, M. (21 de junio de 2016). *Piden juicio político contra Consejo de la Judicatura*. Crónica Jalisco. Recuperado de <http://www.cronicajalisco.com/notas/2016/67939.html>

<sup>72</sup>PALACIOS, D. (29 de noviembre de 2016). *Van contra concesión en Ciudad Judicial*. Mural. Recuperado de <https://www.mural.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=994123&urlredirect=http://www.mural.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=994123>

<sup>73</sup> *Inhabilitan por nueve años a expresidente del Poder Judicial de Jalisco*. (27 de febrero de 2018). El Sol de México. Recuperado de <https://www.elsoldemexico.com.mx/republica/justicia/inhabilitan-por-nueve-anos-a-expresidente-del-poder-judicial-de-jalisco-1031751.html>

<sup>74</sup> RAMÍREZ CUEVAS, J. (13 de marzo de 2018). *Colectivo de Abogados Independientes exige revertir la concesión del estacionamiento de Ciudad Judicial*. Universidad de Guadalajara (UDGTV Canal 44). Recuperado de <http://udgtv.com/noticias/colectivo-abogados-independientes-revertir-concesion-estacionamiento-ciudad-judicial/>

Asimismo, hay dos artículos más que llaman la atención: "TAE suspende concesión de estacionamiento de Ciudad Judicial"<sup>75</sup>, y "El Congreso de Jalisco inhabilita por nueve años al exmagistrado Vega Pámanes"<sup>76</sup>. El primero, se refiere a que el Tribunal de lo Administrativo del Estado impugnó el proceso de una concesión anterior, identificada con el número 06/2015, igualmente para operar el estacionamiento de la Ciudad Judicial del Estado, en virtud de haber detectado irregularidades; el segundo, a la inhabilitación con la que el Congreso del Estado sancionó al Dr. Luis Carlos Vega Pámanes, en virtud de un juicio político.

---

<sup>75</sup>SERRANO ÍÑIGUEZ, S. (27 de abril de 2015) *TAE suspende concesión de estacionamiento de Ciudad Judicial*. Milenio. Recuperado de <http://www.milenio.com/politica/tae-suspende-concesion-estacionamiento-ciudad-judicial>

<sup>76</sup>*El Congreso de Jalisco inhabilita por nueve años al exmagistrado Vega Pámanes*. (27 de febrero de 2018). El Proceso. Recuperado de <https://www.proceso.com.mx/524249/el-congreso-de-jalisco-inhabilita-por-nueve-anos-al-exmagistrado-vega-pamanes>

## **CAPÍTULO VI. PROBLEMAS IDENTIFICADOS**

La finalidad de este apartado es distinguir la naturaleza jurídica del contrato para la operación del estacionamiento de la Ciudad Judicial bajo la modalidad de concesión, para poder determinar su validez jurídica. Por último, se analizará la gratuidad del servicio que exigen los usuarios del estacionamiento.

### **VI.1 NATURALEZA JURÍDICA DEL CONTRATO PARA LA OPERACIÓN DEL ESTACIONAMIENTO DE LA CIUDAD JUDICIAL BAJO LA MODALIDAD DE CONCESIÓN**

Como se comentó en el apartado IV.4 Figuras afines a la concesión, las leyes, los reglamentos y las resoluciones administrativas tienden a confundir el concepto de concesión con la de contrato administrativo. Por ello, es menester determinar si dicho acto jurídico es una concesión o un contrato administrativo de prestación de servicios para calificar la validez del mismo; para lo cual, es necesario dilucidar su contenido.

A partir de estas consideraciones, es importante precisar lo siguiente: el objeto-cosa del contrato, el espacio de estacionamiento de la Ciudad Judicial es un bien de uso común y está destinado a un servicio público, por lo tanto, es un bien del dominio público (LBDP, artículo 2). En consecuencia, su explotación sólo puede ser otorgada mediante una concesión.

En cuanto al objeto-servicio del contrato, la operación del estacionamiento de la Ciudad Judicial es un servicio público como lo califica la Constitución local y la Ley del Gobierno y la Administración Pública municipal; por consiguiente, su explotación sólo puede ser otorgada a través de una concesión.

Por lo que se refiere a la contraprestación, el obligado a pagarla es la persona moral DTC SOLUCIONES INMOBILIARIAS, SA DE CV. En virtud de lo anterior, se deduce que el acto jurídico alude a una concesión y no a un contrato administrativo de prestación de servicios.

## VI.2 VALIDEZ DE LA CONCESIÓN

Es relevante calificar la validez o invalidez de la concesión ya que, si se apega a la ley y a las normas constitucionales, los usuarios no tendrían ningún medio de defensa legal para privarla de sus efectos. En cambio, si la concesión no es conforme a la ley ni a las normas constitucionales, los usuarios tendrían los medios de defensa suficientes para solicitar al órgano de autoridad competente que reconozca su nulidad.

### VI.2.1 Argumentos a favor de la validez de la concesión

Bajo el principio de legalidad, todo acto de autoridad debe estar fundado y motivado en la ley. Tomando en consideración la normatividad aplicable al caso en concreto, la autoridad puede defender su actuación con el objeto de que su acto administrativo subsista.

#### VI.2.1.1 Competencia del Poder Judicial del Estado

Con base en la Ley Orgánica del Poder Judicial local, el Consejo de la Judicatura del Estado tiene facultades para administrar los bienes del Poder Judicial, excepto aquellos pertenecientes al Supremo Tribunal de Justicia y al Tribunal de lo Administrativo (LOPJ, artículo 148 fracción XXX). Tiene también facultades para emitir las bases mediante acuerdos generales para que las adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones y prestación de servicios se ajusten a la Constitución local y a las leyes que de ella emanen (LOPJ, artículo 148 fracción XIV y XXX).

Con fundamento en el Reglamento de Adquisiciones, Enajenaciones y Concesiones del Consejo de la Judicatura, el cual es aplicable para toda persona que celebre un contrato u obtenga una concesión del Consejo (RAECCJ, artículo 5), el Consejo tiene facultades para otorgar concesiones a los particulares para que estos aprovechen un bien del Consejo o presten un servicio dentro de las instalaciones de los bienes del Consejo (RAECCJ, artículo 107).

En términos del Reglamento para la Operación de la Ciudad Judicial, el Consejo puede entregar áreas en concesión a los particulares, para ofrecer servicios periféricos en la Ciudad Judicial (ROCJ, artículo 40). Por servicios periféricos, se entiende todo servicio que coadyuve al buen desempeño y cuidado del uso: mantenimiento, ornato, vigilancia, administración y conservación respecto de las áreas privativas y áreas de uso común, así como demás servicios que coadyuven a la administración de justicia (ROCJ, artículo 5, fracción XXXVI).

Con base en el citado reglamento, el estacionamiento techado y descubierto, así como los cajones de estacionamiento, que no sean áreas privativas, constituyen áreas de uso común (ROCJ, artículo 25, fracción VIII). Por lo tanto, el Poder Judicial del Estado, por conducto del Consejo de la Judicatura del Estado tiene competencia para otorgar la concesión para la operación del estacionamiento de la Ciudad Judicial.

#### **VI.2.1.2 Legitimación del Poder Judicial**

De conformidad con el contrato de comodato de la Ciudad Judicial, el comodatario no puede transmitir a terceros el uso y aprovechamiento del inmueble, con excepción de las concesiones de aprovechamiento legalmente celebradas. Luego, en virtud de la mencionada excepción, el Consejo de la Judicatura tiene facultades para otorgar la concesión para la operación del estacionamiento de la Ciudad Judicial.

#### **VI.2.1.3 Otorgamiento de la concesión y celebración del contrato respectivo**

Derivado de la publicación en el *Boletín Judicial*, en la cual se licita e invita a los particulares a presentar sus mejores propuestas técnicas y financieras para que el que considerado idóneo sea declarado ganador de la licitación; tras la presentación y apertura de propuestas, resultó triunfadora la persona moral DTC SOLUCIONES INMOBILIARIAS, SA DE CV al ser el único particular interesado en comparecer en tiempo y forma a proporcionar sus

propuestas, las cuales se apegaron a los lineamientos establecidos en la convocatoria. Del dictamen del fallo definitivo emitido por la Comisión de Adquisiciones, Enajenaciones y Concesiones del Consejo de la Judicatura del Estado en sesión ordinaria, se reconoció otorgar la concesión, mismo dictamen que fue aprobado por el pleno del Consejo de la Judicatura del Estado, se deduce que se cumplieron con las formalidades del procedimiento administrativo de concesión. (RAECCJ, artículos del 107 al 115).

El contrato de concesión contiene las cláusulas relativas a los sujetos, al objeto, al uso del bien, a los requisitos de forma, a la retribución, a la vigencia y a la firma del servidor público facultado. La única cláusula irregular es la relativa a la descripción precisa del bien, ya que en dicha cláusula no se establecen las medidas ni linderos como lo ordena el reglamento. Asimismo, dicho contrato carece de antecedentes de la cláusula que se refiere a los medios de defensa del concesionario y las firmas de los dos testigos, como lo establece el reglamento de la Ciudad Judicial (RAECCJ, artículo 45). No obstante, son requisitos subsanables por la autoridad (LPA, artículos 13 y 16). Por lo tanto, es un contrato válido en términos del reglamento respectivo (RAECCJ, artículo 111).

## **VI.2.2 Argumentos en contra de la validez de la concesión**

Habiendo analizado algunos argumentos que la autoridad pudiera emplear para defienden la validez de la concesión, es preciso analizar a fondo si realmente es válida, con base en lo estudiado en la primera parte de la presente tesis.

### **VI.2.2.1 Incompetencia del Poder Judicial del Estado para otorgar concesiones**

Como se mencionó en el primer capítulo de las atribuciones y funciones del Estado de Jalisco, las funciones estatales pueden entenderse desde el punto de vista formal y material. La regla general es que haya congruencia

entre lo formal y lo material. Sin embargo, no siempre se sigue esta regla, lo cual rompe en cierta medida el principio de división de poderes.

Con base en el principio de legalidad<sup>77</sup>, los órganos de poder sólo pueden realizar los actos para los que están expresamente facultados, en primer lugar, por las normas constitucionales, mismas que los dota de competencia, o sea, de la facultad para realizar actos jurídicamente válidos. En virtud del mismo principio de legalidad, pero por excepción, los órganos de poder pueden realizar válidamente algunos actos que, por su naturaleza intrínseca, corresponden a otro órgano. En el caso de los actos administrativos, lo ordinario es que los emita un órgano formalmente administrativo y, lo extraordinario y excepcional es que lo emita un órgano que formalmente es legislativo o jurisdiccional.

En vista de que las funciones esenciales de los órganos de poder (legislativo, ejecutivo y judicial) se establecen en las normas constitucionales, por mayoría de razón, tales excepciones deben estar establecidas en las mismas normas. Luego, aquellos actos expresamente previstos sólo para un órgano de poder, y no para los otros, se entenderán como una materia exclusiva de dicho órgano. Es de advertir que, en materia de concesiones, el único órgano facultado y, consecuentemente, competente para otorgar concesiones es el Ejecutivo, a nivel estatal y municipal (CPEJ, artículo 50, fracción XX y 83).

Ni en la Constitución federal ni en la local, hay norma que establezca la excepción expresa para que el Congreso del Estado o el Poder Judicial del Estado de Jalisco tengan facultades para otorgar concesiones, ni siquiera se establece dicha facultad en sus respectivas leyes orgánicas, la Ley Orgánica del Poder Legislativo local y la Ley Orgánica del Poder Judicial

---

<sup>77</sup> Entendida como la garantía de seguridad jurídica de los particulares, por virtud de la cual, todo acto de autoridad debe ser otorgado por un órgano competente, por conducto de un servidor público legitimado. Mismo acto debe estar previsto y regulado en una ley en sentido formal y material, de tal modo que la autoridad únicamente podrá realizar dicho acto con arreglo en la propia ley, para evitar actos de abuso o desvío de poder.

local. Por consiguiente, el Poder Judicial del Estado de Jalisco, constitucionalmente, no es competente para otorgar concesiones.

A propósito de la incompetencia, Alberto Pérez Dayán comenta que es el vicio más grave que pudiera tener un acto administrativo, ya que, al ser un vicio de origen, es absoluto.<sup>78</sup>

Con base en la Constitución federal (CPEUM, artículo 28), el régimen jurídico de las concesiones debe establecerse en la ley. Las leyes aplicables al caso en concreto son, tratándose de la concesión para la explotación de bien del dominio público, la Ley de Bienes del Estado de Jalisco y, tratándose de la concesión para la prestación de un servicio público municipal, la Ley del Gobierno y la Administración Pública municipal. En ambas leyes se reconoce la facultad del Poder Ejecutivo estatal (LBDP, artículo 12) y del Poder Ejecutivo municipal (LGAPM, artículo 103) para otorgar concesiones. Dichas leyes no contemplan tales facultades para el Poder Judicial del Estado, entonces, legalmente tampoco es competente para otorgarlas.

Los únicos ordenamientos que establecen la facultad del Poder Judicial del Estado para otorgar concesiones respecto de sus bienes son el Reglamento de Adquisiciones, Enajenaciones y Concesiones del Consejo de la Judicatura y el Reglamento para la Operación de la Ciudad Judicial. Dichos reglamentos se fundamentan en el artículo 1 de la Ley de Adquisiciones y Enajenaciones, la cual establece que el Poder Judicial debe emitir los reglamentos para la adquisición, enajenación, arrendamiento o contratación de servicios en el ámbito de su competencia, en observancia al artículo 134 constitucional y al artículo 148 fracción XIV de la Ley Orgánica del Poder Judicial local.

No obstante, a raíz de la confusión de asimilar la concesión con la contratación de servicios, el Poder Judicial del Estado está actuando más allá de su esfera de competencia, lo cual transgrede dos principios que rigen

---

<sup>78</sup> PÉREZ DAYÁN, Alberto, *Teoría general del acto administrativo*, 5a edición, México, Porrúa, 2016, p.137

la constitucionalidad de los reglamentos: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica.<sup>79</sup>

El primero se refiere a que una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de ciertas materias, excluyendo su regulación en disposiciones de distinta naturaleza. En México, sostiene Fauzi Hamdan Amad, el principio de reserva de ley es absoluto, pues, no hay materia que no deba ser desarrollada en la ley.<sup>80</sup>

El segundo principio alude a que el reglamento está supeditado a la ley, está por debajo de ella. Se encuentra vinculado a la ley en virtud de su existencia, contenido y alcances, de tal modo que no puede alterarlos. Lo que distingue al reglamento de la ley es que el primero es accidente en la segunda, como substancia. En otras palabras, el reglamento es en virtud de la existencia de una ley; sin ley, no hay reglamento.

El otro elemento que los distingue, explica Fauzi Hamdan Amad, siguiendo la doctrina alemana, es la novedad. El reglamento no tiene dicho elemento, ya que su naturaleza está limitada a desarrollar y concretar el contenido de una ley, un orden jurídico preexistente, sin ir más allá del mismo contenido. En cambio, la ley sí tiene el elemento de novedad en tanto que crea un nuevo orden jurídico. Cualquier reglamento que regule en exceso o en defecto lo que establece la ley es, por consecuencia, inconstitucional.<sup>81</sup>

Puesto que ambos reglamentos crean un orden jurídico no previsto en las normas constitucionales ni las leyes ordinarias y que, incluso va más allá del que sí está regulado en las mismas, al otorgar facultades al Poder Judicial que, ni por excepción, están establecidas en las normas constitucionales, son, por lo tanto, inconstitucionales.

---

<sup>79</sup> Tesis P./J. 30/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXV, abril de 2007, p. 1100.

<sup>80</sup> HAMDAN AMAD, Fauzi, *op. cit.*, p. 47.

<sup>81</sup> HAMDAN AMAD, Fauzi, "La facultad reglamentaria", *Ensayos jurídicos de derecho constitucional y administrativo*, México, Porrúa, 2008, p. 342.

### **VI.2.2.2 Incompetencia del Poder Judicial del Estado de Jalisco para explotar un servicio público municipal**

Por disposición expresa de una norma constitucional local, el servicio público de estacionamientos le corresponde a los municipios (CPEJ, artículo 79 fracción V); consecuentemente, el Poder Judicial del Estado no es competente para prestarlo ni para explotarlo.

En el caso del estacionamiento de la Ciudad Judicial, al ser un bien del dominio público estatal, lo lícito es que el Estado de Jalisco otorgue en asignación administrativa el uso y aprovechamiento del espacio de estacionamiento al municipio de Zapopan, para que preste el servicio público directa o indirectamente mediante un concesionario (LBDP, artículo 4). O bien, que el municipio de Zapopan celebre un convenio con el Estado de Jalisco, para que este asuma el servicio público del estacionamiento para prestarlo directa o indirectamente mediante un concesionario (CPEJ, artículo 81).

### **VI.2.2.3 Incompetencia del Poder Judicial del Estado de Jalisco para recaudar ingresos del Estado de Jalisco**

Con base en lo analizado en el apartado II.2 Régimen Financiero, los ingresos del Estado y de los municipios provenientes de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones y empréstitos, sólo pueden ser recaudados por la autoridad competente, o sea, por el Poder Ejecutivo del Estado por conducto de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas, y por los ayuntamientos, a través de la Tesorería Municipal, para ser concentrados en la Hacienda Pública estatal o municipal.

Al ser la contraprestación de la concesión un tipo de producto, quien tiene competencia para recaudar dicho ingreso es el Poder Ejecutivo estatal o municipal, según sea la concesión estatal o municipal. Por consiguiente, el Poder Judicial del Estado no es competente para recaudar los ingresos derivados de la concesión al tener la naturaleza de productos.



#### **VI.2.2.4 Invalidez derivada de la falta de autorización del Congreso del Estado**

El argumento de mayor peso para declarar la invalidez del acto es la falta de competencia constitucional y legal del Poder Judicial del Estado para otorgar concesiones, explotar un servicio público municipal y recaudar ingresos estatales, ya que el acto está viciado de origen y no es posible convalidarlo. Sin embargo, hay argumentos secundarios que también desvirtúan la legalidad y, por lo tanto, la validez del contrato de concesión.

El Congreso del Estado es el órgano de poder que, a través de una autorización, legitima al Poder Ejecutivo del Estado para otorgar actos o celebrar contratos que trasciendan el ejercicio de su administración (CPEJ, artículos 35 fracciones II y XI y 50 fracción XX). De la sesión extraordinaria del Congreso del Estado de fecha 21 de febrero de 2018, relativa al deshago de los procedimientos de juicios políticos en contra del entonces magistrado presidente del Consejo de la Judicatura del Estado de Jalisco y del Supremo Tribunal del Estado de Jalisco en su etapa de jurado de sentencia de los expedientes 12/2016, 28/2016, 29/2016, 30/2016, 31/2016, 33/2016 y 35/2016, se desprende que el contrato de concesión celebrado por el Consejo de la Judicatura del Estado, está viciado en virtud de que no se obtuvo la autorización respectiva del Congreso del Estado, la cual es indispensable, ya que la concesión, al tener un plazo de 10 años, trasciende el ejercicio de la administración del comodante.<sup>82</sup>

#### **VI.2.2.5 Invalidez derivada del contrato de comodato**

El contrato de comodato es aquel por virtud del cual el comodante se obliga a conceder gratuita y temporalmente el uso de un bien no fungible al comodatario, quien se obliga a restituirlo individualmente (CCEJ, artículo 2147). Por definición, no se concede el aprovechamiento del bien. Por lo

---

<sup>82</sup> Órgano Oficial del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, *Diario de los debates*, LXI Legislatura, Año III, t. de responsabilidades, núm. 175, Guadalajara, Jalisco, 21 de febrero de 2018, p. 44.

mismo, el Código Civil aclara que el comodatario adquiere el uso del bien, pero no los frutos o accesorios del mismo (CCEJ, artículo 2151).

Considerando que el Poder Judicial del Estado de Jalisco no tiene el aprovechamiento del bien, por virtud del título de comodato, por mayoría de razón no puede concedérselo a un tercero. Asimismo, dado que es un contrato *intuitu personae*, el comodatario tiene prohibido conceder, a su vez, su uso a un tercero, salvo que se obtenga la autorización del comodante. (CCEJ, artículo 2150). Por lo tanto, el Poder Judicial del Estado, como comodatario y poseedor derivado (CCEJ, artículo 841), carece de legitimación para conceder el uso del espacio para estacionamiento a DTC SOLUCIONES INMOBILIARIAS, SA DE CV, por no contar con la autorización del Poder Ejecutivo del Estado.

### **VI.2.3 Postura adoptada**

De lo comentado en párrafos anteriores, se deduce que la concesión para la operación del estacionamiento de la Ciudad Judicial es inválida y está afectada de nulidad absoluta por la falta de competencia del Poder Judicial del Estado de Jalisco (LPA, artículo 15).

De igual modo, la concesión está afectada de nulidad en términos del artículo 8 inciso e) de la Ley de Bienes del Estado de Jalisco, por perjudicar o restringir los derechos del Estado sobre el bien del dominio público y los intereses legítimos de los usuarios; y, en términos del artículo 11 del Código Fiscal local, ya que es contrario a los preceptos del mismo código por establecer que el Consejo de la Judicatura del Estado de Jalisco cobrará la contraprestación, atribuyéndose funciones que le corresponden al Poder Ejecutivo del Estado como órgano encargado de la Hacienda Pública local.

### VI.3 DETERMINAR EL CARÁCTER GRATUITO U ONEROSO DEL SERVICIO PÚBLICO DEL ESTACIONAMIENTO DE LA CIUDAD JUDICIAL

Ya que la mayoría de las quejas de los usuarios del estacionamiento de la Ciudad Judicial se refiere al pago de las tarifas, es necesario definir si el estacionamiento debe ser gratuito u oneroso.

El estacionamiento, al ser un servicio público, puede ser o no gratuito. La gratuidad no es un carácter esencial de los servicios públicos. Incluso, es un hecho que, indirectamente, todos los servicios públicos son onerosos, pues se cubren con los impuestos. Es potestad del Estado determinar si un servicio público es oneroso directamente, mediante el pago de derechos o tarifas. Los derechos son las contribuciones establecidas en la ley, como contraprestación, por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho público (CFEJ, artículo 7, fracción II).

Por tanto, si bien es cierto que la concesión otorgada debe anularse para fortalecer el Estado de Derecho, el Poder Ejecutivo o el municipio de Zapopan están legitimados para prestar directamente el servicio público del estacionamiento mediante el cobro de derechos, los cuales están previstos en ley. O bien, otorgar una concesión jurídicamente válida para que un concesionario lo preste mediante el cobro de tarifas, igualmente previstas en ley.

## CAPÍTULO VII. ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN

Una vez considerado que la concesión para la operación del estacionamiento de la Ciudad Judicial otorgada por el Consejo de la Judicatura está afectada de nulidad absoluta, es necesario analizar las alternativas de solución para decidir el mecanismo idóneo para impugnarla. Sin embargo, es indispensable, primero, distinguir qué tipo de interés tienen los particulares para ejercer su pretensión, si interés jurídico o interés legítimo.

De la interpretación de la Ley de Amparo y la jurisprudencia por contradicción de tesis de rubro “INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. AMBOS TÉRMINOS TIENEN DIFERENTE CONNOTACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO”<sup>83</sup>, se deduce que, para que haya interés jurídico, debe existir un derecho subjetivo tutelado por la ley y que, en virtud de un acto u omisión de la autoridad, se produzca una afectación directa, real y actual en la esfera jurídica de su titular. En cambio, para que haya interés legítimo, debe haber un interés individual o colectivo tutelado por la ley y que, en virtud de un acto u omisión de la autoridad, se produzca una afectación en la esfera jurídica, directa o derivada de la especial situación que tiene el individuo o la colectividad frente al orden jurídico (LA, artículo 5, fracción I)

Alberto C. Sánchez Pichardo sostiene que, en materia administrativa, el concepto de interés jurídico es más amplio que en materia de amparo. Esto se debe a la evolución que tuvo el concepto de interés jurídico a comienzos del juicio contencioso administrativo francés.<sup>84</sup> Lo anterior se apoya en dos tesis de los Tribunales Colegiados en materia administrativa. La primera, establece que el interés jurídico tiene como acepción el derecho subjetivo y el interés legítimo o grupal<sup>85</sup>. Y, la segunda, señala que el interés jurídico en materia administrativa constituye un género que abarca al derecho subjetivo y al interés legítimo, ya que

---

<sup>83</sup> Tesis 2a./J. 141/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVI, diciembre de 2002, p. 241.

<sup>84</sup> SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C., *Los medios de impugnación en materia administrativa*, 11a edición, México, Porrúa, 2017, p.134.

<sup>85</sup> Tesis T.C.C. 2463/89, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. V, 2ª parte-1, enero-junio de 1990, p. 264.

ambos están tutelados por la ley<sup>86</sup>. Por su parte, Gabino Eduardo Castrejón García menciona que “la razón por la cual se incorpora el interés legítimo a la materia administrativa fue principalmente para ampliar el acceso a la impartición de justicia”<sup>87</sup>.

Con base en lo anterior, se considera que los usuarios del servicio público del estacionamiento tienen un interés legítimo, y un interés jurídico en sentido amplio en materia administrativa, ya que todos los habitantes del Estado tienen derecho a usar los bienes de uso común con las restricciones establecidas en ley o en las concesiones otorgadas por el Ejecutivo (LBDP, artículos 6 inciso e) y 12), y su derecho se ve restringido por la concesión para operar el estacionamiento de la Ciudad Judicial otorgada por un órgano incompetente. Asimismo, cualquier persona afectada puede demandar la nulidad absoluta de los actos administrativos que contravengan la ley (LPA, artículo 15).

Para efectos del análisis de las alternativas de solución que se proponen, a propósito del casto en concreto, los mecanismos legales procedentes se clasifican en locales y federales.

---

<sup>86</sup>Tesis I.13o.A.74 A T.C.C. 186/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XVII, Novena Época, Enero de 2003, p. 1802.

<sup>87</sup> CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo, “El interés jurídico y legítimo en el sistema de impartición de justicia”, *Aida. Ópera Prima de Derecho Administrativo*, núm. 11, 2012, p. 64

## VII.1 MECANISMOS PROCESALES LOCALES

### VII.1.1 Recurso de revisión

El recurso de revisión es un medio de control interno de la administración pública, regulado en la Ley de Procedimiento Administrativo local, con el objeto de modificar o anular el acto o resolución emitido por la autoridad administrativa. Respecto del sujeto activo, este puede ser todo afectado (los usuarios del estacionamiento, acreditando el interés jurídico, o bien el Poder Ejecutivo) (LPA, artículos 1, 15 y 18). En cuanto al sujeto pasivo, sería el Consejo de la Judicatura del estado, considerado autoridad administrativa para efectos de la Ley de Procedimiento Administrativo local, por ser la emisora de la concesión objeto del recurso (LPA, artículos 1 y 5). El recurso es procedente debido a que la concesión es violatoria de la ley (LPA, artículo 134 fracción II). El plazo para interponer el escrito de recurso es de 20 días hábiles contados a partir del día siguiente de la notificación o de que se tenga conocimiento del acto (LPA, artículo 133).

Procederá la suspensión del acto siempre y cuando se solicite expresamente, sin causar perjuicio al interés general o al orden público, y se garantice evitar perjuicios al concesionario (LPA, artículo 138). Debe interponerse ante el superior jerárquico, quien emitirá la resolución, la cual puede desechar o sobreseer el recurso; confirmar, revocar o anular la concesión. En principio, el recurso de revisión, por su naturaleza, debe resolverse en sede administrativa.

Dado que la ley de la materia le da el carácter de autoridad administrativa al Consejo de la Judicatura del Estado, solo respecto de la concesión; el recurso se llevaría a cabo ante dicho órgano. No obstante, se advierte una aparente laguna legal, misma que trae aparejada una dificultad práctica; ya que el servidor público que emitió el acto fue el titular del Consejo de la Judicatura del Estado, y en dicha ley no está previsto el supuesto de que el emisor del acto sea el titular de un órgano, como sí lo prevé la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 86, el cual señala que el recurso lo resolverá él mismo.

Haciendo una interpretación sistemática, aplicando el Reglamento para la Operación de la Ciudad Judicial, mismo que regula el recurso de revisión en contra

de actos de la autoridad del Consejo de la Judicatura, la solución práctica sería presentar al servidor público emisor del acto, el Presidente del Consejo de la Judicatura del Estado, el recurso de revisión para que integre el expediente respectivo, lo remita al Pleno del Consejo de la Judicatura del Estado y sea este quien lo resuelva (RCJD, artículo 156).

En contra de la resolución del recurso procede el juicio en materia administrativa ante el Tribunal de lo Administrativo. (LPA, artículo 141). La ventaja del recurso es jurídica porque, de ser declarada, la nulidad absoluta produce efectos *erga omnes*. La desventaja es práctica, considerando que quien resolvería el recurso es el mismo órgano que otorgó la concesión, y por ser juez y parte en la controversia, no habría imparcialidad.

### **VII.1.2 Juicio en materia administrativa**

El juicio en materia administrativa, regulado en la Ley de Justicia Administrativa, es un procedimiento formal y materialmente jurisdiccional que tiene por objeto resolver las controversias de carácter administrativo y fiscal que surjan entre las autoridades estatales o municipales con los particulares, o las controversias que se susciten entre dos o más de las autoridades antes mencionadas. También procede contra disposiciones de carácter general, respecto del primer acto de aplicación, en cuyo caso, la declaratoria de invalidez sólo tendría efectos *inter partes*, no *erga omnes* (LJA, artículos 1 y 77). Es optativo agotar primero el recurso de revisión, o bien, promover directamente el juicio en materia administrativa (LJA, artículo 9).

El procedimiento se llevaría a cabo ante el Tribunal de lo Administrativo (CPEJ, artículo 65). En cuanto al sujeto activo, pueden ser los usuarios del estacionamiento de la Ciudad Judicial, el Poder Ejecutivo del estado y el municipio de Zapopan, toda vez que tienen interés jurídico en la anulación de la concesión para la operación del estacionamiento de la Ciudad Judicial, por afectar su esfera jurídica. Respecto del sujeto pasivo, sería el Consejo de la Judicatura del Estado, como autoridad que dictó y tramitó el acto que se impugna, y DTC SOLUCIONES INMOBILIARIAS, SA DE CV, como particular a quien le favoreció la concesión (LJA, artículo 3). El plazo que tienen los particulares para presentar la demanda ante el

Tribunal de lo Administrativo es de 30 días naturales contados a partir del día siguiente en que se notificó el acto o se tuvo noticias de él y, para las autoridades, el plazo es de 2 años (LJA, artículos 31 y 33).

La sentencia emitida por el Tribunal de lo Administrativo podría reconocer la validez de la concesión, declarar la nulidad de la misma, o sobreseer el juicio. La sentencia que declarara la nulidad de la concesión, por tratarse de incompetencia de la autoridad, sería lisa y llana y no para efectos de modificar o emitir una nueva concesión, y tendría efectos retroactivos a la fecha de su otorgamiento por regla general (LJA, artículo 76), salvo que el juicio de nulidad lo haya promovido una autoridad estatal, como el Poder Ejecutivo, por ejemplo; en cuyo caso, los efectos se retrotraerán a los 2 años anteriores a la presentación de la demanda (LJA, artículo 33).

Contra la sentencia definitiva procedería el recurso de apelación (LJA, artículo 96). La ventaja del juicio en materia administrativa es jurídica y práctica. Jurídica en virtud de que los efectos de la nulidad son *erga omnes* y retroactivos, en el sentido de que, declarado nulo, dejaría de producir efectos, y eso aplica de manera general. Práctica, porque el Tribunal de lo Administrativo es independiente, y no es juez y parte como el Consejo de la Judicatura del Estado en el caso del recurso de revisión, por lo tanto, habría imparcialidad.

### **VII.1.3 Juicio político**

El juicio político es un mecanismo procesal constitucional previsto en el artículo 97 de la Constitución local, con el objeto de determinar la responsabilidad política de ciertos servidores públicos. El procedimiento se substancia ante el Congreso del Estado como jurado de acusación y de sentencia, a través de la Comisión de Responsabilidades (CPEJ, artículos 35 fracción XIX y 97 fracción VII).

Son sujetos pasivos del procedimiento, entre otros, los magistrados del Poder Judicial del Estado, así como los integrantes del Consejo de la Judicatura del Estado (CPEJ, artículo 97 fracción I). Los usuarios del servicio público del estacionamiento de la Ciudad Judicial, como ciudadanos, tienen derecho a presentar la denuncia ante el Congreso del Estado, contra los servidores públicos sujetos de juicio político,

por cualquier acto u omisión materia del mismo que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho (CPEJ, artículo 94).

Con base en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se entiende que los actos u omisiones redundan en perjuicio del interés público y de su buen despacho cuando contravienen la Constitución local o las leyes que de ella emanan, causando daños patrimoniales graves al Estado, al Municipio o a la sociedad, o causen algún trastorno grave al funcionamiento ordinario de las instituciones (LRSP, artículo 7o). El plazo para presentar la denuncia es en cualquier tiempo durante el periodo en que el servidor público ejerza su cargo y hasta 1 año después.

Para la emisión de la resolución, se requiere del voto de al menos el 60% de los integrantes del Congreso, sin tomar en cuenta a los miembros de la Comisión de Responsabilidades (CPEJ, artículo 97 fracciones V y IX). La resolución puede ser absolutoria o condenatoria y, en este último caso, se determinaría la sanción correspondiente, la cual puede ser destitución o inhabilitación de 1 a 20 años (LRSP, artículo 30).

En relación con este caso en concreto, merece ser señalado que el 21 de febrero de 2018 se publicó en el *Diario de los Debates del Poder Legislativo del Estado de Jalisco*, el acta de la sesión extraordinaria del Congreso del Estado relativa a los juicios políticos en contra del ex magistrado Luis Carlos Vega Pámanes, en la que se hizo constar la resolución condenatoria, donde se estableció una sanción de inhabilitación para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público por un periodo de 9 años, que surte efectos desde el 28 de noviembre de 2018.<sup>88</sup>

En contra de dicha resolución no procede juicio o recurso alguno (CPEJ, artículo 98). La ventaja del procedimiento es jurídica y política, en virtud de que se ejerce un control de legalidad sobre los actos de los servidores públicos, lo cual tiene una función correctiva y preventiva para procurar que los demás servidores públicos actúen conforme al principio de legalidad, fortaleciendo el Estado de

---

<sup>88</sup> Órgano Oficial del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, Diario de los debates, LXI Legislatura, Año III, t. de responsabilidades, núm. 175, Guadalajara, Jalisco, 21 de febrero de 2018, p. 84.

Derecho. La desventaja del procedimiento es que sólo sanciona al servidor público y no al acto que emitió; mientras que lo que interesa es anular la concesión para la operación del estacionamiento de la Ciudad Judicial.

## VII.2 MECANISMOS PROCESALES FEDERALES

### VII.2.1 Controversia constitucional

La controversia constitucional es un mecanismo procesal constitucional mediante el cual, a decir de Alfonso Herrera García

la Suprema Corte de Justicia de la Nación decide conflictos suscitados entre determinados «entes» que forman parte de la estructura política del Estado mexicano (órdenes de gobierno, poderes públicos o ciertos órganos constitucionales)<sup>89</sup>.

En nuestro caso en concreto, la controversia es entre dos poderes (Poder Ejecutivo y Poder Judicial) de una misma entidad (Estado de Jalisco) sobre la constitucionalidad de sus actos (concesión para la operación del servicio público de estacionamiento de la Ciudad Judicial) o disposiciones generales (las normas jurídicas del Reglamento de Adquisiciones, Enajenaciones y Concesiones del Consejo de la Judicatura y del Reglamento para la Operación de la Ciudad Judicial que regulan las concesiones que otorga el Consejo de la Judicatura del Estado) (CPEUM, artículo 105, fracción I, inciso h)).

Con base Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, el plazo para presentar la demanda es de 30 días naturales contados a partir del día siguiente de la notificación del acto o del día en que se tuvo conocimiento; o de la publicación de las normas generales (LRA105, artículo 21). Comenta Alfonso Herrera García que, para promover la controversia, en principio debe haber una “afectación en el ámbito competencial de algún ente legitimado para

---

<sup>89</sup> HERRERA GARCÍA, Alfonso, “La controversia constitucional”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y ACUÑA, Juan Manuel (coords.) *Curso de derecho procesal constitucional*, 2a edición, México, Porrúa, 2015, p. 381.

promoverla<sup>90</sup>, lo cual se hace patente en la invasión de competencias del Poder Judicial al Poder Ejecutivo. Para que la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que invalide las normas de los reglamentos que se refieren a las concesiones del Consejo de la Judicatura del Estado surta efectos *erga omnes*, se requiere el voto favorable de al menos 8 ministros (CPEUM, artículo 105 fracción I).

La ventaja de la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare la invalidez del reglamento, es jurídica, ya que produce efectos *erga omnes* siempre que se cumpla el requisito señalado anteriormente. La desventaja jurídica es que no produce efectos retroactivos. En cuanto a la desventaja práctica, debe agotarse primeramente la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, es decir, el juicio en materia administrativa. Lo anterior porque, de lo contrario, se incurriría en una causal de improcedencia (LRA105, artículo 19 fracción VI).

### **VII.2.2 Juicio de amparo**

Ignacio Burgoa Orihuela define el amparo como

el medio jurídico que preserva las garantías constitucionales del gobernado contra todo acto de autoridad que las viole; que garantiza en favor del particular el sistema competencial y que, por último, protege toda la constitución, así como toda la legislación secundaria, con vista a la garantía de legalidad...<sup>91</sup>.

En caso de promover el juicio de amparo, los sujetos activos del juicio de amparo serían los usuarios del estacionamiento de la Ciudad Judicial, en su carácter de quejosos; pudiendo, al efecto, promover el juicio de manera conjunta. Los sujetos pasivos serían, el Dr. Luis Carlos Vega Pámanes, como Presidente del Consejo de la Judicatura del Estado, y el propio Consejo de la Judicatura del Estado, en su carácter de autoridades responsables. En cuanto al tercero interesado, estaría DTC SOLUCIONES INMOBILIARIAS, SA DE CV, ya que gestionó el acto reclamado y tendría interés jurídico en que subsista. (LA, artículo 5).

---

<sup>90</sup> HERRERA GARCÍA, Alfonso. *op. cit.*, p. 387.

<sup>91</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *El juicio de amparo*. 43a edición, México, Porrúa, 2012, p. 169.

El plazo para la presentación de la demanda es de 15 días contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación del acto o se tenga noticias de él (LA, artículo 17). De emitirse una sentencia favorable que ampare y proteja a los usuarios del estacionamiento, se declararían como inconstitucionales las normas jurídicas relativas a la concesión del poder judicial y, consecuentemente la invalidez de la concesión (LA, artículo 78).

Respecto del procedimiento, conviene distinguir entre el amparo directo y el amparo indirecto para efectos de determinar la procedencia y ante qué órgano judicial debería presentarse la demanda.

### **VII.2.2.1 Amparo indirecto**

Como regla general, para que el amparo indirecto sea procedente, debe agotarse el principio de definitividad<sup>92</sup> y tanto en la Ley del Procedimiento Administrativo local como en la Ley de Justicia Administrativa se establecen los recursos y medios de defensa para impugnar la concesión que otorgó el Consejo de la Judicatura del Estado y las normas relativas a la misma. No obstante, en este caso en concreto y como excepción, procede, sin necesidad de agotar el principio de definitividad, en contra del acto de autoridad del otorgamiento de la concesión y contra las normas generales que regulan el otorgamiento de la misma por parte de la autoridad judicial, si se alegan violaciones directas a la Constitución federal (CPEUM, artículo 107 fracción IV; LA, artículo 61 fracciones IV y XX).

Tratándose del amparo indirecto, los usuarios del estacionamiento tendrían interés legítimo, dado que la afectación en su esfera jurídica deriva de su situación particular frente al orden jurídico. En su caso, procedería contra las normas generales que regulan la materia de concesiones del Consejo de la Judicatura del Estado previstas en el Reglamento de

---

<sup>92</sup> “El principio de definitividad en materia de amparo estudiado por la doctrina, recogido en la legislación y perfeccionado por la jurisprudencia consiste en la obligación de agotar todos los medios ordinarios de defensa que tengan el alcance de revocar, nulificar o modificar el acto reclamado antes de acudir al juicio de amparo que, por su naturaleza, es un medio extraordinario de defensa” LAGUNES, González, ZAMORA Loya, JUÁREZ, Hernández y NAVARRO, Lagunes (coords.), *Manual del Juicio de Amparo*, México, Tirant Lo Blanch, 2018, p. 34.

Adquisiciones, Enajenaciones y Concesiones del Consejo de la Judicatura y en el Reglamento para la Operación de la Ciudad Judicial (LA, artículo 107 fracción I).

El juicio lo resolvería un Juzgado de Distrito en Materia Administrativa del Tercer Circuito (LA, artículo 35; LOPJ, artículo 52; AG 3/2013, artículo 2 fracción III). En contra de la sentencia desfavorable para los quejosos, en su caso, procedería el recurso de revisión ante un Tribunal Colegiado del Tercer Circuito (LOPJF, artículo 37 fracciones II y IV; AG 3/2013, artículo 1 fracción III).

#### **VII.2.2.2 Amparo directo**

El amparo directo procedería en el supuesto de que no se acredite el interés jurídico y, por lo tanto, en el recurso de revisión o en el juicio en materia administrativa se emita la resolución que deseche la demanda, ya que pondría fin al procedimiento (LA, artículo 170 fracción I), en cuyo caso, los usuarios tendrían un interés jurídico al quedar en estado de indefensión, por quedar vulnerado su derecho humano al acceso de justicia (CPEUM, artículo 17).

El juicio lo resolvería un Tribunal Colegiado de Circuito (LA, artículo 34) (LOPJF, artículo 37 fracción I). En caso de que la sentencia resulte desfavorable, procedería el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por tratar de impugnar la inconstitucionalidad de las normas que regulan las concesiones del Consejo de la Judicatura del Estado, siempre que en la sentencia se haya establecido la interpretación directa de un precepto constitucional (LA, artículos 81 fracción II y 83).

Tanto en amaro indirecto como directo, la ventaja es jurídica, ya que constituye el último medio de defensa que tendrían los usuarios del servicio público para impugnar la concesión, además de gozar del principio de la suplencia de la deficiencia de la queja (LA, artículo 79). La desventaja práctica y jurídica es la complejidad de fundamentar el interés jurídico o

legítimo. Asimismo, a la luz del principio de relatividad<sup>93</sup>, las sentencias en materia de amparo, ya sea que versen sobre actos de autoridad o sobre normas generales, tienen efectos *inter partes* (CPEUM, artículo 107 fracción II; LA, artículo 73), y la intención es anular la concesión para la operación de la Ciudad Judicial de manera general.

La excepción al principio de relatividad es la Declaratoria General de Inconstitucionalidad, la cual procede en los amparos indirectos en revisión, cuando se resuelva la inconstitucionalidad de normas generales por segunda ocasión consecutiva y se establezca jurisprudencia por reiteración, mediante la aprobación por una mayoría de cuando menos ocho votos de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tal procedimiento se encuentra previsto en el artículo 107 fracción segunda Constitucional, y en el Título Cuarto, Capítulo VI de la Ley de Amparo.

Actualmente, desde la reforma del 6 de junio de 2011 a la Constitución federal, solo ha habido una Declaratoria General de Inconstitucionalidad<sup>94</sup>. Es la publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de abril de 2019, bajo la denominación “SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Declaratoria General de Inconstitucionalidad 6/2017, así como los Votos Particular formulado por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo y Concurrentes formulados por los Ministros Eduardo Medina Mora I. y Luis María Aguilar Morales.”

### VII.3 DECISIÓN

---

<sup>93</sup> El principio de relatividad, como sostiene Luciano Silva Ramírez, “establecido por don Mariano Otero en el artículo 25 del Acta de Reformas de 18 de mayo de 1847, consiste en que las sentencias de amparo solo vinculan a las partes que litigaron en el proceso constitucional; la ley no es expulsada del mundo jurídico, no se abroga ni deroga, el acto de autoridad, sólo se deja de aplicar, no surtirá efectos, respecto de aquel gobernado que interpuso el juicio de garantías y obtuvo a declaración de inconstitucionalidad a su favor.” SILVA RAMÍREZ, Luciano, *El Control Judicial de la Constitucionalidad y el Juicio de Amparo en México*, 4a edición, México, Porrúa, 2017, p. 22.

<sup>94</sup> GÓMEZ MARINERO, Carlos Martín, *La primera Declaratoria General de Inconstitucionalidad a través del Juicio de Amparo*, Hechos y Derechos, México, número 50, marzo-abril 2019.

De los procedimientos planteados como alternativas de solución, el que se considera más efectivo es el juicio en materia administrativa por las siguientes razones:

1. La posibilidad de que el Poder Ejecutivo del Estado o el Ayuntamiento de Zapopan, como autoridades afectadas en virtud de la invasión de competencias del Consejo de la Judicatura del Estado, puedan promover el juicio. Asimismo, la misma posibilidad la tienen particulares para promover dicho juicio, ya que tienen interés legítimo.

2. El plazo para la presentación de la demanda de 30 días es mayor al del juicio de amparo. Y con mayor razón, tratándose del juicio que promueva la autoridad estatal como sujeto activo, el cual es de 2 años.

3. La imparcialidad del Tribunal de lo Administrativo por ser ajeno a la organización del Consejo de la Judicatura del Estado. Desventaja que se tendría en el recurso de revisión, ya que la propia autoridad, siendo juez y parte, sería quien resolvería el recurso.

4. La existencia de un precedente en el cual se impugna, ante el Tribunal de lo Administrativo, el procedimiento de concesión identificado con el número 06/2015.

5. De declararse la nulidad absoluta de la concesión, se le dejaría sin efectos retroactivamente a la fecha de su otorgamiento como si no hubiese existido, lo cual es un efecto *erga omnes*.

## CONCLUSIONES

A la luz del principio de legalidad, los órganos de autoridad sólo pueden otorgar los actos y realizar los hechos para los que están expresamente facultados en la ley. Tanto las reglas generales como las excepciones, para efectos de la autoridad, deben estar previstas en una ley en sentido formal y material.

De lo analizado en el aspecto teórico y fáctico, se infiere que la concesión es un acto jurídico de derecho público que otorga la Federación, las entidades federativas o los municipios, por conducto de sus respectivos órganos administrativos como autoridades competentes, para que un particular, temporalmente, preste un servicio público o explote un bien del dominio público.

Al no estar prevista, ni en las normas constitucionales ni en las leyes orgánicas y ordinarias, la facultad expresa del Poder Judicial del Estado de Jalisco o de cualquiera de sus órganos, para otorgar concesiones, carece, por lo tanto, de competencia. Tampoco es competente para prestar servicios públicos que le corresponden, en principio, a los municipios; ni para recaudar los ingresos del Estado, función propia del Poder Ejecutivo como encargado de la Hacienda Pública, ya que no hay ley que lo faculte.

Las atribuciones del Consejo de la Judicatura del Estado para otorgar concesiones se fundamentan en reglamentos expedidos por él mismo que, al establecer facultades novedosas que van más allá de las leyes y de las constituciones, son, consecuentemente, inconstitucionales. Sin competencia sustentada en la ley, el Consejo de la Judicatura del Estado no puede otorgar actos jurídicamente válidos, lo que tiene como consecuencia una causal de nulidad absoluta.

Hay una invasión de competencias por parte del Poder Judicial estatal en la esfera jurídica del Poder Ejecutivo estatal. Por tal razón el Poder Ejecutivo estatal tiene interés jurídico para demandar la nulidad de la concesión para la operación del estacionamiento de la Ciudad Judicial, pero, sobre todo, para demandar la inconstitucionalidad de las normas generales relativas a las concesiones del Poder Judicial ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Por su parte, los particulares también pueden demandar la nulidad absoluta de la concesión otorgada, toda vez que, como usuarios del estacionamiento de la Ciudad Judicial tienen una situación especial frente al orden jurídico. Su interés jurídico en sentido amplio para efectos administrativos, se sustenta en la molestia de tener que pagar un servicio público a un sujeto que no tiene competencia o que no tiene un título jurídicamente válido, mismo que debe admitirse para fortalecer el Estado de Derecho.

No obstante, la molestia por el pago persistiría pues el estacionamiento es un servicio público; y, como en todo servicio público, los particulares deben pagar los derechos o tarifas para obtener su beneficio.

Por tanto, en el supuesto de que se declare nula la concesión e inconstitucionales las normas jurídicas que regulan las concesiones del Consejo de la Judicatura, lo natural sería que el Poder Ejecutivo preste el servicio público del estacionamiento, previo convenio con el Municipio de Zapopan por tratarse de un servicio público municipal o bien, que el Municipio de Zapopan preste el servicio público del estacionamiento, previa asignación administrativa del Poder Ejecutivo para que use y aproveche el espacio, por tratarse de un bien del dominio público estatal. O, en su defecto, que el Poder Ejecutivo estatal o municipal otorgue una concesión para que un particular opere el estacionamiento, en estricto apego en la ley y en las normas constitucionales.

## FUENTES DE CONSULTA

### NORMATIVIDAD

- Acuerdo General 3/2013, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la determinación del número y límites territoriales de los Circuitos Judiciales en que se divide la República Mexicana; y al número, a la jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de febrero de 2013.
- Código Civil del Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el 25 de febrero de 1995.
- Código Fiscal del Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el 16 de diciembre de 1997.
- Constitución Política del Estado de Jalisco, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el 21, 25 y 28 de julio y el 1 de agosto de 1917.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.
- Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013.
- Ley de Adquisiciones y Enajenaciones del Estado de Jalisco, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el 23 de julio de 2015.
- Ley de Aguas Nacionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de diciembre de 1992.
- Ley que Divide los Bienes Pertencientes al Estado en Bienes de Dominio Público y Bienes de Dominio Privado, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el 14 de diciembre de 1957.
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994.
- Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el 5 de octubre de 2000.

- Ley de Hacienda del Estado de Jalisco, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el 23 de septiembre de 2000.
- Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el 3 de abril de 1984.
- Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal del Año 2015, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el 18 de diciembre de 2014.
- Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal del Año 2015, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el 18 de diciembre de 2014.
- Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el 18 de enero de 2000.
- Ley del Notariado para la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 11 de junio de 2018.
- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado De Jalisco, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el 27 de febrero de 2013.
- Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el 1 de julio de 1997.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1995.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el 7 de febrero de 2004.
- Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el 15 de julio de 2000.
- Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1995.
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el 23 de diciembre de 1997.

- Reglamento de Adquisiciones, Enajenaciones y Concesiones del Consejo de la Judicatura del Estado de Jalisco, publicado en el Boletín Judicial del Poder Judicial del Estado de Jalisco en el 2013.
- Reglamento de la Administración Pública Municipal de Zapopan, Jalisco, publicado en la Gaceta Municipal de Zapopan el 9 de octubre de 2015.
- Reglamento para el Funcionamiento, Operación y el Uso o Goce o Aprovechamiento de la Ciudad Judicial, publicado en el Boletín Judicial del Poder Judicial del Estado de Jalisco en el 26 de agosto de 2014.
- Reglamento de Estacionamientos y Estacionómetros del Municipio de Zapopan, Jalisco, publicado en la Gaceta Municipal de Zapopan el 13 de noviembre de 2003 (en vigor para efectos del caso).

## TESIS Y JURISPRUDENCIAS

FACULTAD REGLAMENTARIA SUS LIMITES, tesis jurisprudencial P./J. 30/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXV, abril de 2007, p. 1100.

INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. AMBOS TÉRMINOS TIENEN DIFERENTE CONNOTACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. tesis 2a./J. 141/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, diciembre de 2002, p. 241.

INTERÉS JURÍDICO. SUS ACEPTACIONES TRATÁNDOSE DE RECURSOS E INSTANCIAS ADMINISTRATIVAS. Tesis 2463/89, Semanario Judicial de la Federación, Tomo V, Segunda Parte-1, Enero-Junio de 1990, p. 264.

INTERÉS JURÍDICO EN MATERIA ADMINISTRATIVA. CONSTITUYE UN GÉNERO QUE COMPRENDE TANTO AL DERECHO SUBJETIVO COMO AL INTERÉS LEGÍTIMO, EN TANTO QUE AMBOS ESTÁN TUTELADOS POR NORMAS DE DERECHO. Tesis 186/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVII, Enero de 2003, p. 1802.

## BIBLIOHEMEROGRAFÍA

- ARISTÓTELES, *Física*, Planeta de Agostini, Editorial Gredos, España, 1995.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio, *Curso de derecho administrativo*, trad. de Valeria Estefanía Labraña Parra, Porrúa, México, 2006.
- BECERRA BAUTISTA, José, *El proceso civil en México*, 14a edición, México, Porrúa, 1992.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *El juicio de amparo*. 43a edición, Porrúa, México, 2012.
- CALAFELL, Jorge Enrique, “Teoría general de la concesión”, Jurídica. *Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 26, 1996.
- CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo, “El interés jurídico y legítimo en el sistema de impartición de justicia”, *Aida. Ópera Prima de Derecho Administrativo*, núm. 11, 2012.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, y LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Compendio de derecho administrativo primer curso*, 10a edición, Porrúa, México, 2017.
- ESCRICHE, Joaquín. *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, 9a edición, Editora e Impresora Norbajacaliforniana, México, 1974.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. *Derecho administrativo del Estado de Jalisco*, Porrúa, México, 2012.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 48a edición, México, Porrúa, 2012.
- GÓMEZ MARINERO, Carlos Martín, *La primera Declaratoria General de Inconstitucionalidad a través del Juicio de Amparo*, Hechos y Derechos, México, número 50, marzo-abril 2019.
- GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *Derecho administrativo y derecho administrativo al estilo mexicano*, 3a edición, Porrúa, México, 2011.
- HAMDAN AMAD, Fauzi, *Apuntes de las cátedras impartidas en la Escuela Libre de Derecho. 3 Derecho Administrativo*. 2a edición, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Escuela Libre de Derecho, 2017.

- \_\_\_\_\_ “La facultad reglamentaria”, *Ensayos jurídicos de derecho constitucional y administrativo*, Porrúa, México, 2008.
- HERRERA GARCÍA, Alfonso, “La controversia constitucional”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y ACUÑA, Juan Manuel (coords.) *Curso de derecho procesal constitucional*, 2a edición, Porrúa, México, 2015.
- LAGUNES, González, ZAMORA Loya, JUÁREZ, Hernández y NAVARRO, Lagunes (coords.), *Manual del Juicio de Amparo*, México, Tirant Lo Blanch, Universidad Veracruzana, 2018.
- MANZANERO ESCUTIA, Francisco Xavier, *Derecho administrativo I [Material del Aula]*, Universidad Panamericana, Ciudad de México, 2014.
- MARIENHOFF, Miguel Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo II, sin edición, sin año.
- MÁRQUEZ GONZÁLEZ, José Antonio. *Teoría general de las nulidades*, Porrúa, México, 1992.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho administrativo 1er curso*, 6a edición, Oxford, Colección Textos Jurídicos Universitarios, México, 2011.
- Órgano oficial del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, Diario de los debates, LXI Legislatura, Año III, tomo de responsabilidades, núm. 175, Guadalajara, Jalisco, 21 de febrero de 2018.
- PÉREZ DAYÁN, Alberto, *Teoría general del acto administrativo*, 5a edición, Porrúa, México, 2016.
- PIMENTEL ÁLVAREZ, Julio, *Breve diccionario latín/español*, Porrúa, 5a edición, México, Porrúa, 2009.
- RICO ÁLVAREZ, Fausto, GARZA BANDALA, Patricio, COHEN CHICUREL, Mischel, *Introducción al estudio del derecho civil y personas*. 4a edición, Porrúa, México, 2015.
- RICO ÁLVAREZ, Fausto, GARZA BANDALA, Patricio, COHEN CHICUREL, Mischel, *Tratado teórico-práctico de derecho de obligaciones*, Porrúa, México, 2013.
- RÍOS HELLIG, Jorge, *La práctica del derecho notarial*, 9a edición, México, McGraw Hill, Serie Jurídica, 2017.

- ROJINA VILLEGAS, Rafael. *Derecho civil mexicano, tomo III Bienes, Derechos Reales y Posesión*. 15a edición, Porrúa, México, 2012.
- SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C., *Los medios de impugnación en materia administrativa*, 11a edición, Porrúa, México, 2017.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo segundo curso*, 26a edición, Porrúa, México, 2017.
- SILVA RAMÍREZ, Luciano, *El Control Judicial de la Constitucionalidad y el Juicio de Amparo en México*, 4a edición, México, Porrúa, 2017.