

Puebla, Pue., a 11 de octubre de 2000.

**C. ING. FELIPE DE JESÚS MOJARRO ARROYO
PRESIDENTE MUNICIPAL DE TEHUACÁN, PUEBLA.**

Distinguido Señor Presidente:

La Comisión de Derechos Humanos del Estado, de conformidad con los artículos 102 apartado B de la Constitución General de la República, 12 fracción VI de la Constitución local, 1º, 13 fracciones II y IV, 44, 46 y 52 de la Ley de esta Comisión, ha examinado los elementos contenidos en el expediente 5115/99-I, relativo a la queja formulada por Ricardo B. Domínguez Ocañas; y vistos los siguientes:

H E C H O S

I.- El 8 de diciembre de 1999, esta Comisión de Derechos Humanos recibió la queja formulada por Ricardo B. Domínguez Ocañas, quien en síntesis expuso que el 2 de diciembre del año próximo pasado circulaba en la ciudad de Tehuacán a bordo de su bicicleta y al llegar a la esquina formada por las calles 3 oriente y 3 poniente, le fue marcado el alto por un elemento de tránsito municipal, sumándose a éste otro elemento vial, quienes le aseveraron que una calle antes circulaba en sentido contrario y que tal acción era motivo de una infracción, no obstante la inexistencia de señal alguna que indicara el sentido de la circulación; señalándole que le retendrían la bicicleta para garantizar el pago de la multa, lo cual efectuaron no obstante haberles pedido que lo acompañaran a pagar la multa originada por la infracción que supuestamente había cometido y así evitar se le privara de su medio de transporte; asimismo, refirió la negativa por parte de los elementos de tránsito municipal para mostrarle el Reglamento y artículo en que basaban la infracción; agregando, que se presentó a

pagar la multa unas horas después, sin embargo, la misma no le fue cobrada al no encontrarse aún su bicicleta a disposición, por lo que el pago lo tuvo que realizar al día siguiente, sin que se le hiciera el descuento que se indica en la parte inferior de la respectiva boleta de infracción.

2.- El 21 de diciembre de 1999, un Visitador de este Organismo se comunicó vía telefónica a la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito de Tehuacán, Puebla, estableciendo comunicación con el licenciado Cuauhtémoc Fernández Nava, quien en vía de conciliación ofreció la devolución al quejoso del 50% de la cantidad que pagó como multa; lo cual no fue aceptado por éste al considerar que no cometió infracción alguna y que los elementos de tránsito actuaron arbitrariamente.

3.- Por determinación de 14 de enero del 2000, esta Comisión de Derechos Humanos admitió la queja de mérito, asignándole el número de expediente 5115/99-I, solicitando el informe correspondiente al Presidente Municipal de Tehuacán, Puebla, quien lo rindió en su oportunidad.

4.- El 16 de febrero del 2000, un Visitador de este Organismo se constituyó en las calles 3 oriente y Agustín A. Cacho del municipio de Tehuacán, a efecto de verificar la existencia de señal que indicara el sentido de la circulación de las citadas calles.

De las constancias que integran este expediente se desprenden las siguientes:

EVIDENCIAS

I.- La queja formulada por Ricardo B. Domínguez Ocañas ante esta Comisión de Derechos Humanos, el 8 de diciembre de 1999.

II.- Copia de la boleta de infracción número 3168 de fecha 2 de diciembre de 1999, expedida por la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito del Ayuntamiento de Tehuacán, Puebla, apreciándose en dos de sus rubros: "NOMBRE Y FIRMA DEL INFRATOR: Ricardo Domínguez Ocaña" y "LA INFRACCIÓN AL ARTÍCULO N°: Circular en sentido contrario"; asimismo, se observa en la parte inferior derecha la siguiente leyenda: "Si cubre su infracción en los primeros 5 días se le aplicara el 50% de descuento".

III.- Copia del recibo de pago expedido por la Tesorería Municipal del Ayuntamiento de Tehuacán, Puebla, con número de folio 66135, cuyo contenido es del tenor siguiente: "TEHUACAN, PUE. 3 DICIEMBRE 1999. \$ 240.00 (DOSCIENTOS CUARENTA PESOS 00/100 M.N.) RECIBÍ DE RICARDO DOMÍNGUEZ OCAÑAZ. DOM. CON. COL. BENITO JUÁREZ. POR CIRCULAR EN SENTIDO CONTRARIO. SE DEV. BICICLETA.....".

IV.- El informe del Presidente Municipal de Tehuacán, Puebla, que en lo conducente señala: "....Únicamente me referiré a la correspondiente boleta de Infracción que fue levantada el día 2 de diciembre de 1999 en contra del infractor Ricardo Domínguez Ocaña, de la cual se deriva claramente el lugar de la infracción y que lo es la Calle 3 Oriente y Agustín A. Cacho de esta ciudad, cabe mencionar que por tratarse de éstas unas calles céntricas tienen plena identificación de los sentidos de circulación, esto es, se encuentran debidamente señalizadas y el infractor por conducir un vehículo se encuentra obligado a respetar las reglas contenidas en el reglamento de Tránsito Municipal encontrándose plenamente facultado el Agente de tránsito en términos de lo que establece el artículo 115 del Multicitado Reglamento para detener el vehículo para efecto de garantizar el pago de la multa impuesta,.... ahora bien del reglamento se deriva la no obligación de aplicar descuentos respecto de las multas impuestas, sino antes bien esta autoridad en un ánimo de ayuda, a los ciudadanos realiza de mutuo propio descuentos sin que eso implique un imperativo y obligación para este H. Ayuntamiento...." (sic)

V.- La diligencia practicada por dos Visitadores de esta Comisión en el municipio de Tehuacán, Puebla, a las 13:40 horas del

día 16 de febrero del 2000, en la que se señala: “Que nos constituyimos en el crucero que forman las calles 3 oriente y Agustín A. Cacho, observando que en las esquinas que forman dicho crucero **no existe señalización alguna que indique el sentido de la circulación vial**, existiendo solamente las placas oficiales con el nombre de las citadas calles, asimismo observamos que en la práctica la circulación vehicular, sobre la avenida 3 oriente, corre de oriente a poniente; de igual forma advertimos que sobre el pavimento de las calles antes referidas no hay flechas pintadas que indiquen la dirección a seguir....”

O B S E R V A C I O N E S

El artículo 2º de la Ley de esta Comisión establece: “La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, es un Organismo Público Descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios de carácter autónomo en cuanto a sus resoluciones y funciones; tiene como objeto la protección, respeto, vigilancia, prevención, observancia, promoción, defensa, estudio y divulgación de los derechos humanos, según lo previsto por el orden jurídico mexicano”.

Asimismo, el artículo 6º del Reglamento Interno de la misma Comisión, señala: “Se entiende por derechos humanos los atributos de toda persona inherentes a su dignidad, que el Estado está en el deber de respetar, garantizar y satisfacer. En su aspecto positivo, son los que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los que se recogen en pactos, convenios y tratados internacionales suscritos y ratificados por México”.

El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento....”.

Por su parte, el Reglamento de Tránsito Municipal de Tehuacán, Puebla, establece:

Artículo 43.- “La Dirección de Seguridad Pública y Tránsito Municipal tiene a su cargo determinar y supervisar la instalación de señales mecánicas, luminosas, reflejantes, aparatos electrónicos u otros semejantes que indiquen las prevenciones que deben observar los peatones y conductores de vehículos para su correcta circulación y regular los ademanes realizados por elementos pertenecientes al personal operativo de la propia Dirección”.

Artículo 44.- “La Dirección de Seguridad Pública y Tránsito Municipal utilizará las siguientes señales fijas: II.- RESTRICTIVAS.- Que tienen por objeto indicar la existencia de limitaciones físicas, **prohibiciones** y disposiciones reglamentarias que regulan el tránsito y que comprenden: INFORMATIVAS.- Que sirven para guiar al usuario a lo largo de su ruta indicándole las calles o caminos que encuentre, nombre de poblaciones, lugares de interés, distancia y recomendación que deben observar, que comprenden cuatro grupos: a).- DE RUTA.- Que identifican los caminos según el número que se les haya asignado, **así como el sentido que sigan los mismos**; b).- DE INFORMACION GENERAL.- Que indican los lugares, ríos, puentes, poblaciones, nombre de calles, **sentido de tránsito**, desviaciones y marcas de kilometraje”.

Artículo 47.- “....En la misma forma, se pintarán flechas que indiquen la dirección que deban tomar los vehículos”.

Artículo 114.- “La Dirección de Seguridad Pública y Tránsito Municipal aplicará sanciones por violación a cualquiera de las normas de este Reglamento, que consistirá en multa....”

Artículo 115.- “Para garantizar el pago de las multas impuestas a un conductor o por los daños causados a terceros, podrán retenerse los documentos, placas o vehículos a juicio de la Autoridad de Tránsito”.

Artículo 121.- “Las infracciones se harán constar en actas, llenando formas impresas numeradas, que deberán contener los siguientes datos: IV.- Infracción cometida y especificación del o de los artículos violados y de los documentos que se retengan; VI.-

Nombre, número y firma del Agente de Tránsito que levante la infracción”.

Asimismo, en el TABULADOR DE INFRACCIONES que contiene el Reglamento de Tránsito Municipal de Tehuacán, Puebla, se advierte: “IV.- DE LAS SEÑALES. 36.- No obedecer la señal que indique el sentido de circulación. Artículo 47. 8 días”.

La inconformidad del quejoso Ricardo B. Domínguez Ocañas se ciñe al hecho de que el 8 de diciembre de 1999, fue infraccionado por agentes de Tránsito Municipal de Tehuacán, Puebla, supuestamente por circular en su bicicleta en sentido contrario, no obstante la inexistencia de señal alguna que indicara el sentido de las calles en que le informaron cometió la infracción; denunciando además, la negativa de los citados elementos viales en cuanto a que les solicitó, por una parte, le indicaran el reglamento y artículo que señalaba la infracción cometida, y por otra, que lo acompañaran en ese momento a pagar su multa y evitar se le privara de su medio de transporte; relatando por último, que horas después no pudo efectuar el pago de la multa impuesta al no encontrarse aún su bicicleta a disposición, por lo que dicho pago lo realizó al día siguiente sin que se le hiciera el descuento que se indica en la misma boleta de infracción.

En primer lugar, es preciso señalar que este Organismo se abstiene de formular pronunciamiento alguno respecto de diversas circunstancias que expuso el quejoso Ricardo B. Domínguez Ocañas, como lo es el hecho de que los agentes de tránsito municipal se hayan negado a mostrarle el reglamento y artículo en que sosténían la infracción, así como a acompañarlo a pagar la multa impuesta; también en cuanto a que, horas después de ser infraccionado, no le fue posible pagar la multa al no encontrarse a disposición su bicicleta; lo anterior, en razón de que su dicho respecto de estas circunstancias no se encuentra corroborado con algún medio de convicción que permita a este Organismo arribar a la conclusión de que, efectivamente, tuvieron lugar tales irregularidades, pues no obstante la solicitud que le hiciera esta Comisión, el quejoso se abstuvo de ofrecer elemento de prueba alguno tendiente a acreditar esas aseveraciones.

Ahora bien, si bien es cierto que en este sumario no se encuentra acreditado el hecho de que los agentes viales que infraccionaron al quejoso se hayan negado a mostrarle el Reglamento

y dispositivo legal supuestamente transgredido, también lo es que la infracción número 3168 adolece de fundamentación, ya que del documento que la contiene se puede apreciar que la misma se formuló sin sustento legal.

En el derecho público mexicano la competencia de las autoridades tiene como fundamento la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que junto con las constituciones locales, las leyes ordinarias y los reglamentos, constituyen todo un sistema legal escrito, los cuales definen la naturaleza del ámbito competencial y precisan sus límites, en apego al principio esencial de legalidad.

De esta forma, cualquier autoridad federal, local o municipal, legalmente competente, debe citar o invocar en primer término, los preceptos legales conforme a los cuales el orden jurídico le permite realizar u omitir los actos dirigidos a los gobernados, lo que en el caso a estudio no aconteció, pues una clara y objetiva interpretación del concepto de fundamentación como garantía individual y que es elemento esencial del acto de autoridad, lo es el que se exprese con toda exactitud el carácter con que la autoridad emite el acto; requisito que no se cumplió.

Asimismo, se observa que el agente de tránsito municipal que infraccionó al quejoso, violó el principio de legalidad previsto en el artículo 16 de la Ley Suprema del país, el cual, al tener el rango de una garantía individual, exige de toda autoridad que sus actos se apeguen a la legalidad, no sólo dando a conocer concreta y específicamente la ley que sirva de apoyo a sus actos que los justifiquen legalmente, sino que se citen los preceptos de la ley aplicable, precisando con claridad y detalle la fracción o fracciones en que apoyan sus determinaciones, de manera que sus actos no parezcan emitidos arbitrariamente, así como que las circunstancias de hecho se ajusten exactamente a las prevenciones de la ley; a mayor abundamiento, esta Comisión de Derechos Humanos considera que la omisión del citado agente de tránsito municipal, también atenta a lo prescrito en el propio Reglamento de Tránsito Municipal, toda vez que en su numeral 121 existe el imperativo de que las infracciones contengan, entre otros datos, la especificación de el o de los artículos violados, así como el nombre y firma del agente de tránsito que haya levantado la infracción; sin embargo, de la boleta de infracción entregada al quejoso, se observa que el elemento vial omitió indicar su nombre y número así

como el o los preceptos legales en que fundamentara la infracción supuestamente cometida por el quejoso, siendo necesario, como se ha mencionado, que dicho documento contuviera la Ley que sirve de apoyo y que justifique legalmente el acto, la expresión clara y detallada del precepto legal aplicable al caso, los datos identificatorios de la autoridad que emitió el acto; todos ellos, elementos integrantes de la fundamentación, que como garantía individual deben contener todos los actos de autoridad para ser legítimos; fundamentación que desde luego debió constar en la propia boleta de infracción; luego entonces al no haberlo hecho, implicó dejar al quejoso en notorio estado de indefensión al no contar con los elementos necesarios para producir su defensa.

Por otra parte, es menester señalar que el quejoso Ricardo B. Domínguez Ocañas, en su narrativa mencionó haber sido infraccionado supuestamente por circular en sentido contrario, tal y como se anotó en la respectiva boleta de infracción, no obstante la inexistencia de señalización alguna en las vialidades en que presuntamente circuló en sentido contrario. Al respecto, a pesar de que el Presidente Municipal de Tehuacán sostuvo que las calles 3 oriente y Agustín A. Cacho, por tratarse de calles céntricas tienen plena identificación de los sentidos de circulación, este Organismo constató, según inspección practicada por un Visitador, que contrario a lo que sostiene el citado Edil, en las calles 3 Oriente y Agustín A. Cacho, donde supuestamente el quejoso circulaba en sentido contrario, no existe señal que indique la dirección o sentido del flujo vehicular, así como tampoco se observó que sobre el pavimento se encontraban pintadas flechas que indicaran la dirección de la circulación vehicular; luego entonces, debe decirse, que si bien, en el supuesto de que el quejoso hubiera circulado en forma contraria a como habitualmente circulan los vehículos por las calles en cuestión, de ninguna manera implica que haya transgredido el Reglamento de Tránsito Municipal, pues no había ninguna señalización de las utilizadas por la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito Municipal que restringiera, limitara o prohibiera la circulación en tal o cual sentido, ni tampoco alguna señal informativa que le indicara al quejoso el sentido de la circulación de las calles antes referidas, pues precisamente, la instalación de las señales, sean preventivas, restrictivas o informativas tienen por objeto indicar las prevenciones que deben observar los peatones y conductores de vehículos para su correcta circulación; consecuentemente, en el caso que nos ocupa, el quejoso no se

encontraba en posibilidad de obedecer una señal inexistente, siendo de explorado derecho que lo que no está prohibido está permitido, de lo que resulta que la sanción impuesta al quejoso es arbitraria y violatoria de derechos humanos.

Por último, por lo que hace al descuento del 50% que no se aplicó en relación a la multa impuesta al quejoso, esta Comisión de Derechos Humanos observa que si bien es cierto, el Reglamento de Tránsito Municipal de Tehuacán no contempla la reducción de la multa en atención a algún descuento, también lo es, que la leyenda que aparece impresa en la boleta de infracción y que reza: "Si cubre su infracción en los primeros 5 días se le aplicará el 50% de descuento", no fue puesta ni por el quejoso ni por alguna autoridad municipal motu proprio, sino es de suponerse que tal acción fue concensada, determinada y aprobada por las autoridades municipales correspondientes; luego entonces, existe la obligación moral de respetar sus propias determinaciones, pues de lo contrario las mismas resultarían un engaño para las personas que creyendo en esa disposición pagaran su infracción en los primeros 5 días, amén, de que la leyenda en cita no expresa discrecionalidad para efectuar el descuento, pues no indica que exista la posibilidad de aplicar un descuento, sino por el contrario, expresa claramente un imperativo para la autoridad, de que si se cubre la infracción en los primeros 5 días se aplicará el 50% de descuento, motivo por el cual obligadamente debió efectuarse dicho descuento al quejoso.

Con base en las consideraciones expresadas, es justo y legal solicitar al Presidente Municipal de Tehuacán, Puebla, en su calidad de primera autoridad de tránsito, se sirva emitir una circular a los agentes de la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito, a fin de que en la aplicación de las infracciones por violaciones cometidas al Reglamento de Tránsito, se observen escrupulosamente los derechos humanos consagrados en el artículo 16 Constitucional, en lo relativo a la fundamentación y motivación que deben contener esos actos para ser legítimos y que deben constar en las respectivas boletas de infracción; igualmente, en términos de los artículos 43 y siguientes del Reglamento de Tránsito Municipal, gire sus instrucciones a quien corresponda para que a la brevedad se fijen las señales para regular el tránsito sobre la calle 3 oriente a la altura de la calle Augusto A.Cacho, así como en las vías públicas que carezcan de ellas; por otro lado, se sirva instruir al Tesorero Municipal a efecto de que en lo sucesivo

aplique el descuento en los términos contenidos en las boletas de infracción, a menos que tal disposición sea derogada por las autoridades municipales correspondientes de ese Ayuntamiento.

Por último, tomando en consideración que el acto de autoridad fue emitido con total falta de fundamentación (artículo 16 Constitucional), así como la falta de señalización que indicara la dirección o el sentido de la circulación de la calle 3 oriente a la altura de la calle Agustín A. Cacho, es justo que el Presidente Municipal de Tehuacán, Puebla, gire sus instrucciones para que quede sin efecto la infracción de mérito y como consecuencia, se devuelva al quejoso Ricardo B. Domínguez Ocañas, la cantidad que pagó por concepto de multa; no siendo obstáculo para lo anterior que el quejoso no haya interpuesto el recurso de inconformidad, que preveé el artículo 122 del Reglamento de Tránsito Municipal de Tehuacán, toda vez que la falta de fundamentación es una violación a las garantías individuales de tal magnitud, que no es necesario agotar ese medio de impugnación ordinario, al efecto es aplicable la jurisprudencia visible en el Apéndice 19995. Tomo VI, Parte SCJN. Tesis 449. Página 298. Segunda Sala. Séptima Epoca., que al rubro dice: "RECURSOS ORDINARIOS. NO ES NECESARIO AGOTARLOS CUANDO UNICAMENTE SE ADUCEN VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCION". Jurisprudencia que interpretada armoniosamente con el concepto de Derechos Humanos (artículo 6º del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado, que a la letra dice: Se entiende por derechos humanos los atributos de toda persona inherentes a su dignidad, que el Estado está en su deber de respetar, garantizar y satisfacer), da como resultado inequívoco, que al percatarse una autoridad que ha emitido un acto sin ajustarse a las prevenciones constitucionales (falta de fundamentación), moral y legalmente tiene la obligación de implementar lo que sea menester para reparar los daños causados por ese acto ilegal.

Por lo anterior, esta Comisión de Derechos Humanos se permite hacer a usted señor Presidente Municipal de Tehuacán, Puebla, respetuosamente las siguientes:

R E C O M E N D A C I O N E S

PRIMERA.- En su calidad de primera autoridad de tránsito, se sirva emitir una circular a los agentes de la Dirección de Seguridad

Pública y Tránsito, a fin de que en la aplicación de las infracciones por violaciones cometidas al Reglamento de Tránsito, se observen escrupulosamente los derechos humanos consagrados en el artículo 16 Constitucional, en lo relativo a la fundamentación y motivación que deben contener esos actos para ser legítimos y que deben constar en las respectivas boletas de infracción.

SEGUNDA.- Gire sus instrucciones para que quede sin efecto la infracción de mérito y como consecuencia, se devuelva al quejoso Ricardo B. Domínguez Ocañas, la cantidad que pagó por concepto de multa.

TERCERA.- En términos de los artículos 43 y siguientes del Reglamento de Tránsito Municipal, gire sus instrucciones a quien corresponda para que a la brevedad se fijen las señales para regular el tránsito sobre la calle 3 oriente a la altura de la calle Augusto A.Cacho, así como en las vías públicas que carezcan de ellas.

CUARTA.- Se sirva instruir al Tesorero Municipal a efecto de que en lo sucesivo aplique el descuento en los términos contenidos en las boletas de infracción, a menos que tal disposición sea derogada por las autoridades municipales correspondientes de ese Ayuntamiento.

De conformidad con el artículo 46 segundo párrafo de la Ley de esta Comisión, solicito a usted que la respuesta sobre la aceptación de esta recomendación, nos sea informada dentro del término de 15 días hábiles siguientes a su notificación. Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, solicito a usted que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la recomendación, se envíen a esta Comisión dentro del término de 15 días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar la aceptación de la recomendación.

Cabe señalar que la falta de comunicación sobre la aceptación de esta recomendación o de presentación de pruebas, dará lugar a que se interprete que fue aceptada, asumiendo el compromiso de darle cabal cumplimiento, con independencia de hacer pública dicha circunstancia, en términos del párrafo tercero del aludido artículo 46 de la Ley de este Organismo.

Es pertinente hacer notar, que las recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos no pretenden, en modo alguno, desacreditar a las Instituciones ni constituyen una afrenta o agravio a las mismas o a sus titulares, por el contrario, deben ser concebidas

RECOMENDACIÓN NÚMERO:033/2000.

como un instrumento indispensable en las sociedades democráticas y los Estados de Derecho para lograr su fortalecimiento a través de la legitimidad que con su cumplimiento adquieren autoridad y funcionarios ante la sociedad. Dicha legitimidad se fortalecerá de manera progresiva cada vez que se logra que aquéllas y éstos sometan su actuación a la norma jurídica y a los criterios de justicia que conllevan al respeto de los derechos humanos.

A T E N T A M E N T E
EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN
DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE PUEBLA.

LIC. JAIME JUÁREZ HERNÁNDEZ.