

RECOMENDACIONES

León, Guanajuato; a los 29 veintinueve días del mes de Noviembre del año 2019 dos mil diecinueve.

V I S T O para resolver el expediente número **16/19-C**, relativo a la queja presentada por **XXXX**, respecto de actos cometidos en su agravio, mismos que estima violatorios de sus Derechos Humanos y que atribuye al **DIRECTOR GENERAL DE DESARROLLO URBANO DEL MUNICIPIO DE CELAYA, GUANAJUATO**.

SUMARIO

El hecho de inconformidad que refiere el quejoso y que atribuye al Director General de Desarrollo Urbano del municipio de Celaya, Guanajuato, es la falta de vigilancia y cumplimiento de lo establecido en la disposición administrativa de carácter general, en cuanto a la instalación de reja y pluma que limitan el libre acceso de las calles XXXX y XXXX de la Colonia XXXX, realizada por los integrantes de la mesa directiva de la Colonia en mención, quienes carecen de permiso para ello, lo cual le restringe el libre acceso a su domicilio particular.

CASO CONCRETO

- **Violación del derecho a la libertad de tránsito, circulación y movilidad**

El derecho de transitar o circular libremente se encuentra estipulado en el artículo 11 de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.”

Además de encontrarse en el artículo 22.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, con el nombre de derecho de circulación:

“Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales.”

Y en el artículo 12.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

“Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.”

En suma, este derecho implica la libertad de toda persona que se encuentra legalmente en el territorio mexicano de circular y transitar por el mismo, lo que significa al menos dos obligaciones para los funcionarios públicos, en primer término es respetar la libertad de tránsito, una obligación de abstención o “no hacer”, en el sentido de lo limitarla directamente a través de algún acto de autoridad, mientras que en el otro sentido implica una obligación positiva, que exige la adopción de las medidas necesarias para que las personas puedan ejercitar sin obstáculos esa libertad frente a posibles intervenciones de terceros.

Es importante mencionar también que este derecho humano no es absoluto, lo anterior tomando en cuenta que la constitución en su artículo 1, primer párrafo señala que los derechos humanos establecidos en la Constitución y en tratados internacionales de los que sea parte el Estado mexicano, “no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece”, sobre lo cual el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado de la siguiente forma:

“[...] cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material [...]”¹

De lo que se desprende que, en suma que la libertad de tránsito establecida en el artículo 11 de la Constitución Mexicana y la libertad de circulación establecida en los artículos 22 de la Convención Americana y 12 del Protocolo Internacional de Derechos Civiles y Políticos exigen una obligación negativa para el Estado, es decir, una obligación de no limitar la libertad señalada, exceptuando de ello, los casos previstos en la constitución en

¹ No. Registro: 2006224. Jurisprudencia. Materia: Constitucional. Décima Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro 5, Abril de 2014, Tomo I. Tesis: P./J. 20/2014 (10a.). Página: 202.

materia de emigración, inmigración y salubridad general o sobre extranjeros perniciosos residentes en el País, siempre que ellas se establezcan en una ley.

En el caso concreto, de la queja presentada por XXXX, se reconoce que su dolencia se encuentra basada en que la autoridad señalada como responsable ha sido omisa en vigilar que las obligaciones estipuladas en su normatividad municipal sean cumplidas, específicamente encontramos la “Disposición Administrativa de carácter general para el control de paso de vialidades locales” cuerpo normativo expedido por el Ayuntamiento de Celaya, Guanajuato, publicada en el periódico oficial del Estado el 2 dos de diciembre de 2014 dos mil catorce, que en sus siguientes artículos expresa:

Artículo 2. “Regular la colocación de Rejas y Plumas para el control de paso de las vialidades locales (...)”

Artículo 8. “Corresponde a la Dirección General de Desarrollo Urbano: I. Autorizar los pasos controlados de las vialidades locales; II. Vigilar el cumplimiento exacto de la presente Disposición (...) mediante la realización de visitas de inspección; III. Levantar las actas administrativas que con motivos de las visitas de inspección y verificación; IV. Ejecutar las sanciones que determinen; y, V. Llevará a cabo el retiro de los objetos instalados para el control de paso en las vialidades, cuando no estén autorizados o cuando no se hubiere renovado dicha autorización (...)”

Lo anterior, ha constituido un estado de cosas actual en donde se ha visto menoscabado injustificadamente el derecho a la libertad de tránsito, circulación y movilidad de XXXX en su calidad de quejoso, sin demérito de todos los demás ciudadanos que resultan afectados, esto por la conducta unilateral que decidió realizar el comité de colonos del fraccionamiento XXXX del municipio de Celaya respecto a la instalación de rejas y pasos controlados sin la autorización correspondiente y que da como resultado fáctico que el quejoso no pueda transitar libremente por la colonia donde reside.

Al respecto, la autoridad señalada como responsable asume el hecho de que las rejas se encuentran instaladas sin autorización alguna, especificando que su actuación al respecto habría sido colocar sellos de clausura como medida de seguridad prevista en el artículo 801, fracción II del Reglamento de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Celaya, Guanajuato, que a la letra expresa:

Artículo 801. “Se consideran medidas de seguridad las siguientes: II: La clausura temporal, total o parcial de construcciones, predios, instalaciones, obras, anuncios, estructuras o edificaciones;...”

Sin embargo, y a pesar de que se documentó dicha acción, las conductas realizadas por la autoridad no han resultado en un cumplimiento material eficaz que garantice el derecho a la libertad de tránsito, circulación y movilidad del hoy quejoso. Lo anterior se afirma pues de las pruebas documentales se advierte que el proceso inició con una solicitud del día 16 dieciséis de abril del año 2018 dos mil dieciocho por parte del comité de colonos hacia la autoridad municipal misma que fue negada, y de las pruebas inspeccionales se recoge que siendo 22 veintidós de febrero del año 2019 dos mil diecinueve las rejas se encuentran instaladas, hay control de acceso y al menos una de ellas se encuentra cerrada con candado.

Derivado de lo anterior, esta Procuraduría de Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, considera pertinente emitir juicio de reproche respectivo por la omisión de garantizar el libre tránsito, movilidad y circulación del quejoso y de todos los demás ciudadanos que fácticamente se encuentran el mismo supuesto.

- **Violación al derecho a la seguridad jurídica**

Uno de los principios fundamentales de todo ordenamiento constitucional democrático es la seguridad jurídica, debido a la necesidad de que los ciudadanos sepan, en todo momento, a qué atenerse en sus relaciones con el Estado y con los demás particulares. El principio de seguridad jurídica, en consecuencia, debe entenderse como la confianza que los ciudadanos pueden tener en la observancia y respeto de las situaciones derivadas de la aplicación de normas válidas y vigentes. La seguridad jurídica se asienta sobre el concepto de predictibilidad, es decir, que cada uno sepa de antemano las consecuencias jurídicas de sus propios comportamientos.

Por ello, como dice el Tribunal Constitucional Español:

“...entendida en su sentido más amplio, la seguridad jurídica supone la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en aplicación del derecho.²”

Así entonces, es menester para este Organismo realizar un análisis jurídico respecto de la omisión por parte de la autoridad señalada como responsable de aplicar la normatividad que por mandato constitucional³ le correspondería.

² Pleno. Sentencia 36/1991, de 14 de febrero, II.5.

³ Constitución Política para el Estado de Guanajuato. Artículo 2. “El poder público únicamente puede lo que la Ley le concede...”

Del estudio de la presente queja y pruebas allegadas al sumario, es posible considerar que la autoridad señalada como responsable habría sido omisa en garantizar el cumplimiento de la normatividad dada la inaplicación de dispositivos normativos sancionadores que en derecho corresponderían, puesto que del informe de autoridad se desprende que se colocaron sellos de clausura por incumplimiento de la Disposición Administrativa para el control de paso en vialidades locales del municipio de Celaya, sin embargo el propio cuerpo normativo citado refiere un catálogo de sanciones específicas que se aplicarían en caso de que éste sea inobservado, a saber:

Artículo 35. *“La Dirección General de Desarrollo Urbano calificará e impondrá las sanciones a los infractores tomando en cuenta la gravedad de la infracción y la reincidencia, si la hubiere, pudiendo ser las siguientes: I. Multa, que podrá ser de uno hasta cien días de salario mínimo general vigente en el municipio de Celaya, Guanajuato; II. La revocación de la autorización, III. El retiro de los pasos controlados; y, IV. En caso de reincidencia, el monto de la multa podrá duplicarse, a la impuesta en la primera fracción.”*

Artículo 37. *“Son infracciones a la presente Disposición Administrativa que se sancionarán con retiro, las siguientes: (...) IV. Instalar o usar plumas levadizas, casetas de control o rejas sin contar con la autorización respectiva.”*

Es decir, la autoridad señalada como responsable tiene conocimiento al menos desde el día 29 veintinueve de octubre del año 2018 dos mil dieciocho que las rejas y plumas se encontraban instaladas, y únicamente se limitó a realizar una medida de seguridad con un sello de clausura, inobservando la obligación por mandato normativo de retirar las mismas como lo señala el artículo 37, fracción IV señalado supralíneas.

Con dicha omisión, se perpetra el derecho a la seguridad jurídica de los justiciables afectados por la instalación de las rejas y plumas, entre ellos la del quejoso, esto de forma injustificada puesto que no existía impedimento alguno para la actualización de la fracción IV del artículo 37 de la Disposición Administrativa para el control de paso en vialidades locales del municipio de Celaya, máxime que al menos desde el 15 quince de noviembre del año 2018 dos mil dieciocho a través del oficio número DTyPV/XXX/XXX/XXX, la Dirección General de Tránsito y Policía Vial le hizo saber a la Dirección General de Desarrollo Urbano, que la primera estaba en condiciones de ofrecer el apoyo con personal para el retiro de obstáculos, de vehículos para el traslado de materiales y unidades de tránsito con personal operativo para el abanderamiento de la vialidad a atender.

Derivado de lo anterior, resultaba imperativo para la autoridad sujetar sus acciones de una manera estricta a lo previsto las normatividad vigente, a manera que su actuación no resultase arbitraria, permitiendo con ello que terceros particulares limitaran derechos de tránsito y libre circulación del quejoso, sin que existiera una justificación fundada y motivada.

En esa tesitura, la omisión reprochada expuso al quejoso a la arbitrariedad e incertidumbre frente a actos que le afectan, en el caso particular, la limitación de su derecho de libre tránsito y circulación por las vías públicas donde se ubica su domicilio.

Razón por la cual, esta Procuraduría de Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, considera pertinente emitir juicio de reproche respectivo, por la vulneración del derecho de seguridad jurídica en perjuicio del quejoso XXXX.

MENCIÓN ESPECIAL

La presente resolución toma en consideración que el cuerpo normativo que debió haber sido aplicado es la Disposición Administrativa para el control de paso en vialidades locales del municipio de Celaya, dado que el día en que se inició el proceso de solicitud por parte del comité de colonos, el día 16 dieciséis de abril del año 2018 dos mil dieciocho, dicha normatividad se encontraba vigente, siendo hasta el día 26 veintiséis de septiembre de la misma anualidad, por la vía de decreto publicado en el Periódico Oficial de Gobierno del Estado⁴, cuando la misma perdió su vigencia por derogación tácita.

Asimismo, este Organismo hace referencia como precedente a la Recomendación “78/17-C y acumulados”, la cual establece un criterio respecto del mismo tema, autoridad responsable y actos de autoridad, misma que fue aceptada por la licenciada Elvira Paniagua Rodríguez, Presidenta Municipal de Celaya, vía oficio número MC/SSC/UJSSC/XXX/XXX, lo anterior con la finalidad de que el presente resolutivo y su esperada aceptación se analice a la luz de lo expuesto en el expediente previamente citado.

En mérito de lo anteriormente expuesto en razones y fundado en derecho, resulta procedente emitir los siguientes resolutivos:

RECOMENDACIONES

⁴ Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios. Artículo Primero. *“El presente Decreto entrará en vigor el 26 de septiembre de 2018, previa publicación en el Periódico Oficial de Gobierno del Estado. Artículo Segundo. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al contenido del presente Decreto. Artículo Tercero. Aquellos procedimientos iniciados bajo la vigencia de las disposiciones que se reforman o derogan mediante el presente Decreto, continuarán su trámite hasta su conclusión, de conformidad con las disposiciones legales vigentes al momento de su inicio.”*

PRIMERA.- Esta Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, emite Recomendación a la Presidenta Municipal de Celaya, Guanajuato, licenciada **Elvira Paniagua Rodríguez**, de modo que gire instrucciones a quien corresponda, para que el uso común de las vías públicas se rija por los principios de igualdad, libertad y gratuidad, ya que constituyen bienes de dominio y uso público, es decir, el único titular sobre ellas es el Estado y; por tanto, es el único que puede establecer limitaciones o restricciones sobre ellas. Lo anterior respecto de los hechos imputados por **XXXX** al Director General de Desarrollo Urbano del Municipio de Celaya, Guanajuato, arquitecto **Luis Gustavo Báez Vega**, que hizo consistir en **Violación del derecho a la libertad de tránsito, circulación y movilidad y Violación del derecho a la seguridad jurídica**.

SEGUNDA.- Esta Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, emite Recomendación a la Presidenta Municipal de Celaya, Guanajuato, licenciada **Elvira Paniagua Rodríguez**, de modo que gire instrucciones a quien corresponda, para que se realice una adecuada fiscalización de los enrejados u otras medidas de seguridad ya instaladas sobre las vías públicas en el municipio de Celaya que impliquen una vulneración al derecho al libre tránsito y/o incumplan con la normativa correspondiente. Lo anterior respecto de los hechos imputados por **XXXX** al Director General de Desarrollo Urbano del Municipio de Celaya, Guanajuato, arquitecto **Luis Gustavo Báez Vega**, que hizo consistir en **Violación del derecho a la libertad de tránsito, circulación y movilidad y Violación del derecho a la seguridad jurídica**, lo anterior de conformidad con los argumentos expuestos en el caso concreto de la presente resolución.

La autoridad se servirá informar a este Organismo, si acepta las presentes Recomendaciones en el término de 5 cinco días hábiles posteriores a su notificación y; en su caso, dentro de los 15 quince días ulteriores aportará las pruebas que acrediten su cumplimiento.

Notifíquese a las partes.

Así lo resolvió y firmó el licenciado **José Raúl Montero de Alba**, Procurador de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato.

L.JRMA*L. LAEO* L. CEGK