

**DOCUMENTO DE TRABAJO QUE
REFLEJA LA OPINIÓN PERSONAL
DEL MINISTRO PONENTE.**

**FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007.
SOLICITANTE: CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.**

MINISTRO PONENTE: MARIANO AZUELA GÜITRÓN

**SECRETARIOS DE ESTUDIO Y CUENTA: JESICCA
VILLAFUERTE ALEMÁN Y FRANCISCO MIGONI GOSLINGA**

Secretarios administrativos: María Guadalupe Esquivel Cruz y
Joel Ibáñez González

Vo.Bo.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la
Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la
sesión del día

COTEJÓ:

V i s t o s, para dictaminar, los autos del expediente 1/2007
relativo a la facultad de investigación prevista en el artículo 97,
párrafo segundo, constitucional, y

R E S U L T A N D O:

PRIMERO. Mediante oficio número D.G.P.L.60-II-6-902,
recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia

**DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.**

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

el veintinueve de marzo de dos mil siete, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión solicitó a este Alto Tribunal que ejerciera la facultad establecida en el artículo 97 constitucional para investigar los hechos acaecidos en la ciudad de Oaxaca de Juárez y zona conurbada durante el periodo comprendido del mes de mayo de dos mil seis a enero de dos mil siete.

SEGUNDO. El treinta de marzo de dos mil siete el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió la solicitud de que se trata y turnó el expediente relativo al Ministro Juan N. Silva Meza.

TERCERO. El Pleno de este Alto Tribunal, en sesiones de diecinueve y veintiuno de junio de dos mil siete, determinó ejercer la facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para investigar los hechos acaecidos en la ciudad de Oaxaca y zona conurbada por el periodo antes mencionado.

CUARTO. En sesión de veintisiete de agosto de dos mil siete, el Tribunal Pleno designó a los Magistrados de Circuito Manuel Baráibar Constantino y Roberto Lara Hernández como integrantes de la Comisión Investigadora y les concedió el plazo de seis meses para integrar la investigación correspondiente.

QUINTO. Por oficio D.G.P.L.60-II-6-1526, recibido en la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el primero de noviembre de dos mil siete, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión solicitó a este Alto Tribunal que se

**DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.**

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

ampliara el periodo sujeto a investigación a efecto de que se incluyeran en él los hechos sucedidos en la ciudad de Oaxaca y zona conurbada hasta octubre de dos mil siete. El nueve de noviembre del citado año se turnó el expediente al Ministro Juan N. Silva Meza para que diera cuenta al Tribunal Pleno con el acuerdo que debía recaer a dicha petición.

SEXO. En sesión de veintiséis de noviembre de dos mil siete, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó ampliar el objeto de la investigación a efecto de indagar los hechos acaecidos el dieciséis de julio de dos mil siete en el Cerro del Fortín de la Ciudad de Oaxaca. En la misma resolución otorgó a la Comisión Investigadora otro plazo de seis meses para integrar la investigación correspondiente.

SÉPTIMO. El veintiséis de agosto de dos mil ocho, los Magistrados Comisionados solicitaron al Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la ampliación del plazo fijado para llevar a cabo la investigación. El ocho de septiembre siguiente se determinó que la investigación debía concluir el diez de marzo de dos mil nueve.

OCTAVO. El tres de marzo de dos mil nueve los Magistrados Comisionados, en cumplimiento a lo dispuesto en la regla 19 del Acuerdo General 16/2007, presentaron a la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el informe preliminar, integrado por treinta y nueve tomos con más de seis mil seiscientas páginas.

**DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.**

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

NOVENO. En sesión pública de veintiséis de marzo de dos mil nueve, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación informó al Pleno que tuvo por recibido el informe preliminar rendido por los Magistrados comisionados y, con base en la Regla 22 del Acuerdo General Plenario 16/2007, designó ponente al Ministro Mariano Azuela Güitrón. En diverso proveído se ordenó notificar el informe a las partes involucradas en los hechos materia de la investigación a efecto de que en el plazo de quince días naturales consultaran el expediente y manifestaran lo que a su interés legal conviniera. Para lo anterior, el dieciocho de agosto de dos mil nueve se entregó a la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal el expediente respectivo.

DÉCIMO. Algunas de las autoridades involucradas, en desahogo de la vista que se les confirió, presentaron diversos escritos en los que expusieron los argumentos legales que estimaron pertinentes. Finalmente, por oficio de veintinueve de septiembre de dos mil nueve el Ministro Ponente remitió el proyecto de dictamen a la Secretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal, a efecto de que con él se diera cuenta al Tribunal Pleno.

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

PRIMERO. Competencia. La Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para pronunciarse acerca de los hechos

**DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.**

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

objeto de la investigación realizada por la comisión designada para tal efecto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 97, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las Reglas 24 y 25 del Acuerdo General 16/2007, emitido por este Alto Tribunal el veinte de agosto de dos mil siete y publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintidós siguiente.

SEGUNDO. Cuestiones preliminares. Previamente al análisis de los hechos investigados, para una mejor comprensión del asunto, resulta conveniente precisar los objetivos de la investigación así como su delimitación, establecer si ésta es o no suficiente y la forma en la que el presente dictamen se estructurará.

Este Tribunal Pleno en sesiones de diecinueve y veintiuno de junio y veintiséis de noviembre de dos mil siete, ordenó que la Comisión conformada por los magistrados designados llevara a cabo una investigación sobre los hechos acaecidos en la ciudad de Oaxaca y zona conurbada durante el periodo comprendido de mayo de dos mil seis a enero de dos mil siete y el dieciséis de julio siguiente, con motivo de que aquéllos podrían constituir una violación grave de garantías. Así, se determinó que la investigación debía tener como objetivo recabar la información que fuera necesaria para estar en aptitud de determinar si existió:

- a) Violación de garantías a personas físicas determinadas, especialmente vida e integridad

**DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.**

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

corporal; inviolabilidad del domicilio; libertad personal y respeto a la propiedad, entre otras.

- b) Violación generalizada de garantías individuales, especialmente libertad de tránsito y de trabajo y derecho a la información, entre otras.
- c) Exceso en el uso de la fuerza pública por parte de autoridades policíacas municipales, estatales y federales.
- d) Omisiones o pasividad de autoridades de los tres niveles de gobierno para restaurar y mantener el orden y la seguridad pública.

Para el efecto de la investigación este Alto Tribunal dispuso diversos límites, a saber:

- a) **Ámbito territorial.** La investigación debía circunscribirse esencialmente a la ciudad de Oaxaca de Juárez y zona conurbada, sin perjuicio de que pudiera extenderse a otros lugares en caso de que existieran hechos directamente vinculados con los que tuvieron verificativo en dicha ciudad.
- b) **Ámbito material.** Investigar la probable violación grave de garantías ya sea por acción u omisión de autoridades involucradas en los hechos.
- c) **Ámbito personal.** Autoridades de los tres ámbitos de gobierno y, en su caso, los sujetos pasivos determinados que hayan sufrido violación grave de garantías.

d) **Ámbito temporal.** Periodo comprendido de mayo de dos mil seis a enero de dos mil siete y el dieciséis de julio de este último año.

Ahora bien, la Regla 24 del mencionado Acuerdo General 16/2007 dispone:

“Regla 24. El dictamen deberá: pronunciarse sobre la suficiencia de la investigación; determinar si existieron violaciones graves a las garantías individuales; señalar a las autoridades involucradas en dichas violaciones; y determinar los órganos y autoridades competentes para actuar en el caso, así como los demás elementos que el Ministro o Ministros dictaminadores consideren necesarios.”

De la disposición transcrita se aprecia que el dictamen de que se trata debe contener un pronunciamiento destacado en relación con la suficiencia de la investigación. Al respecto, conviene mencionar que la Comisión Investigadora, con la información que recabó, integró más de mil treinta y ocho expedientes, doscientas sesenta y cinco carpetas conformadas con diversos anexos y un número importante de legajos. El estudio del material recabado revela que existen datos suficientes que permiten conocer los hechos que acaecieron en la ciudad de Oaxaca y zona conurbada de mayo de dos mil seis a enero de dos mil siete y el dieciséis de julio siguiente, así como las autoridades que estuvieron involucradas en tales hechos.

**DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.**

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

Asimismo, dado los elementos de convicción que fueron recabados por la mencionada Comisión, es claro que este cuerpo colegiado está en aptitud de calificar tales hechos y determinar si son o no constitutivos de violación grave de garantías.

Aunado a lo anterior, el examen del expediente permite identificar con precisión las garantías que fueron violadas en forma grave así como, en su caso, las personas que sufrieron tal afectación y los ámbitos territorial y temporal en que las violaciones tuvieron lugar. En este orden de ideas, es dable afirmar que la investigación que llevó a cabo la Comisión designada es suficiente para que este cuerpo colegiado emita los pronunciamientos correspondientes.

Cabe destacar que el presente dictamen está dirigido a la sociedad en general; al pueblo de Oaxaca, tanto marginados como no marginados que sufrieron las consecuencias de los hechos investigados; a los grupos organizadores del movimiento; a las autoridades federales, locales y municipales que intervinieron en tales hechos; y, aquellas que deban conocer de los criterios emitidos por este Alto Tribunal para normar su actuación.

Sentado lo anterior, dada la complejidad y extensión del asunto, con el objeto de facilitar su comprensión conviene anunciar su estructura que se conforma de la siguiente manera:

- a. Un considerando en el que se expone un “marco teórico” que permite establecer, entre otras cuestiones, los

**DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.**

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

alcances e implicaciones de la facultad de investigación prevista en el segundo párrafo del artículo 97 constitucional, así como los parámetros jurídicos para determinar cuándo se está ante una violación grave de garantías.

- b. Un apartado en el que después de apuntar datos de tipo económico, social y educativo, entre otros, relacionados con el Estado de Oaxaca, muestra una cronología en la que se enuncian los hechos más destacados que acaecieron durante el periodo investigado. Además, se desarrolla la forma en la que se dieron las negociaciones entre los inconformes y las autoridades tanto estatales como federales. Este apartado tiene, entre otras, la finalidad de brindar información que resulta necesaria para hacer una valoración objetiva de los hechos investigados.
- c. Un considerando en el que se establece el marco regulatorio de la seguridad pública en los tres niveles de gobierno y se exponen los principios conforme a los cuales debe llevarse a cabo el uso de la fuerza pública.
- d. Bajo los parámetros delimitados en el considerando previo, se desarrollan los diversos operativos que se implementaron en el Municipio de Oaxaca de Juárez y zona conurbada para finalmente hacer la valoración correspondiente.
- e. Un capítulo en el que se desarrollan las garantías establecidas en la Constitución General que se estiman se afectaron, exponiéndose los hechos y las razones conducentes para demostrar su violación.

**DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.**

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

- f. Un apartado en el que se asientan los razonamientos jurídicos tendentes a demostrar que en el caso se está ante la violación grave de garantías prevista en el segundo párrafo del artículo 97 constitucional.
- g. Un considerando en el que se detallan las autoridades que están involucradas en la violación grave.
- h. Finalmente, se indica la publicidad que debe darse al presente dictamen y a las autoridades a quien se debe notificar.

TERCERO. Marco Teórico. La facultad de investigación prevista en el artículo 97 de la Constitución General carece de una ley que la regule, de manera que corresponde a este Alto Tribunal establecer, entre otros, los criterios jurídicos tanto sustantivos como procesales que delimiten su naturaleza jurídica y sus alcances. Es por ello que antes de analizar los hechos investigados resulta necesario exponer diversos razonamientos que den contexto a la facultad de que se trata. Para tal fin es necesario establecer, previamente, cuáles son los orígenes y alcances de los derechos y deberes del hombre, circunscribiéndose a su regulación jurídica; determinar cuál es el ideal de la sociedad que busca la Ley Fundamental y fijar la responsabilidad que tanto la sociedad como el Estado tienen en lograrlo. Asimismo, es imprescindible hacer un estudio respecto de la naturaleza de las garantías que establece la Constitución y los límites que el Estado puede imponer a éstas de manera legítima. Al respecto, es importante para los fines de este asunto hacer referencia al tema del pluralismo ideológico y a la posibilidad de luchar por el predominio de la postura que se

sustenta en el derecho vigente a través del mismo derecho y la prohibición de alcanzarlo en contra de éste. El presente considerando tiene por objeto dilucidar los aspectos mencionados.

I. Origen y alcance de los derechos y deberes del hombre.

La consagración de derechos o prerrogativas en el texto constitucional ha sido preocupación constante del Constituyente, cuya previsión ha ido evolucionando conforme a la problemática social latente de época en época. En diversas leyes fundamentales que forman parte de la vida de la nación se hace referencia a los derechos del hombre y garantías, en ocasiones dando importancia a los primeros o bien, a las segundas.

Como un primer atisbo de la preocupación anunciada, a pesar de que careció de eficacia, cabe tener presente la Constitución de Apatzingán “para la libertad de la América Mexicana”, la cual reconocía algunos derechos fundamentales. En su capítulo V, dedicado a los principios de igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos, establecía:

“Artículo 24. La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el

objeto de la institución de los gobiernos, y el único fin de las asociaciones políticas.”

El siguiente documento que cobra importancia para el presente estudio, es el Acta Constitutiva de Reformas, expedida en mayo de mil ochocientos cuarenta y siete, cuyo artículo 5° dispuso:

“Artículo 5°. Para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan los habitantes de la República, y establecerá los medios para hacerlas efectivas.”

Nótese que aquí se realiza la separación de los derechos del hombre de las garantías; además, implícitamente se acepta que esos derechos son preexistentes al orden normativo, inherentes al hombre y la Constitución únicamente los reconoce más no los crea.

La Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete tuvo como una de sus principales preocupaciones consagrar las garantías que debían ser respetadas y dotar al gobernado de los medios para hacerlas efectivas, lo que originó el surgimiento del juicio de amparo. Inicia su articulado por reconocer los derechos del hombre y establecerlos como el objeto de las instituciones sociales; dispone que las leyes y las autoridades deben respetar y

sostener las garantías que otorga la Constitución; afirmaciones que corroboran el contenido del artículo 1° que dispone:

“Artículo 1°. El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución.”

Lo expuesto revela que en diversos momentos históricos las Leyes Fundamentales de México han ubicado a la persona como objeto y base de las instituciones del Estado, consecuentemente, se ha privilegiado el íntegro disfrute de los derechos del hombre garantizados por la Constitución, con lo que han reconocido un origen inherente al ser humano.

La intención anotada también permea en la actual Constitución que data de mil novecientos diecisiete. En el mensaje de Carranza ante el Constituyente se expresó, entre otras cuestiones, lo siguiente:

“... los derechos individuales que la Constitución de 1857 declara que son la base de las instituciones sociales, han sido conculcados de una manera casi constante por los diversos gobiernos que desde la promulgación de aquélla se han sucedido en la república (...)

Siendo el objeto de todo gobierno el amparo y protección del individuo, o sea de las diversas unidades de que se compone el agregado social, es incuestionable que el primer requisito que debe llenar la Constitución Política tiene que ser la protección otorgada, con cuanta precisión y claridad sea dable, a la libertad humana, en todas las manifestaciones que de ella derivan de una manera directa y necesaria, como constitutivas de la personalidad del hombre.

La Constitución de un pueblo no debe procurar, si es que ha de tener vitalidad que le asegure larga duración, poner límites artificiales entre el Estado y el individuo, como si se tratara de aumentar el campo a la libre acción de uno y restringir la del otro, de modo que lo que se da a uno sea la condición de la protección de lo que se reserva el otro; sino que debe buscar que la autoridad que el pueblo concede a sus representantes, dado que a él no le es posible ejercerla directamente, no pueda convertirse en contra de la sociedad que la establece, cuyos derechos deben quedar fuera de su alcance, supuesto que ni por un momento hay que perder de vista que el gobierno tiene que ser forzosa y necesariamente el medio de realizar todas las condiciones sin las cuales el derecho no puede existir y desarrollarse.

(...)

Ya antes dije que el deber primordial del gobierno es facilitar las condiciones necesarias para la organización del derecho, o lo que es lo mismo, cuidar de que se mantengan intactas todas las manifestaciones de libertad individual, para que desarrollándose el elemento social, pueda, a la vez que conseguirse la coexistencia pacífica de todas las actividades, realizarse la unidad de esfuerzos y tendencias en orden a la prosecución del fin común: la felicidad de todos los asociados. Por esta razón, lo primero que debe hacer la Constitución política de un pueblo es garantizar, de la manera más amplia y completa posible, la libertad humana, para evitar que el gobierno, a pretexto del orden o de la paz, motivos que siempre alegan los tiranos para justificar sus atentados, tenga alguna vez de limitar el derecho y no respetar su uso íntegro, atribuyéndose la facultad exclusiva de dirigir la iniciativa individual y la actividad social, esclavizando al hombre y a la sociedad bajo su voluntad omnipotente.

(...)

La simple declaración de derechos, bastante en un pueblo de cultura elevada, en que la sola proclamación de un principio fundamental de orden social y político, es suficiente para imponer respeto, resulta un valladar ilusorio donde, por una larga tradición y por usos y costumbres inveterados, la autoridad ha estado investida de

facultades omnímodas, donde se ha atribuido poderes para todo y donde el pueblo no tiene otra cosa que hacer más que callar y obedecer.

A corregir ese mal tienden las diversas reformas que el gobierno de mi cargo propone, respecto a la sección primera del título primero de la Constitución de 1857, y abrigo la esperanza de que con ellas y con los castigos severos que el código penal imponga a la conculcación de las garantías individuales, se conseguirá que los agentes del poder público sean lo que deben ser: instrumentos de seguridad social, en vez de ser lo que han sido, los opresores de los pueblos que han tenido la desgracia de caer en sus manos.”

Carranza destacó que el gobierno es el medio en el que existe el derecho y, siendo que el objeto de todo gobierno es el amparo y protección del individuo, lo primero que debe hacer la Constitución es garantizar de la manera más amplia y completa posible los derechos del hombre.

El Constituyente advirtió que era estéril un derecho reconocido sin eficacia, por lo que prefirió referirse a garantías y, entonces, se preocupó por dotarlas de herramientas para su protección.

Derivado de lo anterior, la Constitución inicia por proclamar el respeto a las garantías que otorga, cuya redacción original ha conservado su primer párrafo que dice:

“Artículo 1°. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.”

En este contexto, la Constitución reconoce que toda persona tiene atributos inherentes a su dignidad humana e inviolable que le hacen titular de derechos fundamentales que no se le pueden desconocer. El concepto «garantía» identifica a los derechos que son reconocidos por el Estado y, por ende, conllevan su respeto imperativo, oponible a cualquier autoridad.

Los beneficiarios de los derechos reconocidos en la Constitución son todos los individuos que se encuentran bajo la jurisdicción del Estado Mexicano, en igualdad de trato y con independencia de sus circunstancias particulares.

El principio fundamental de igualdad permea en todo el ordenamiento jurídico, ya que no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de persona alguna, ya sea por motivos de origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Concordante con las inquietudes imperantes de cada momento histórico, la evolución de las garantías en México ha sido progresiva y extensiva, pues se ha dado paso a nuevos derechos y se les ha dotado de mayor protección.

La Constitución otorga protección a los derechos humanos que reconoce, los cuales solo admiten restricción y suspensión cuando así lo autoriza. En este sentido, de acuerdo con el artículo 15, permite la celebración de tratados en la materia, sin embargo, prevé que en éstos no se podrán limitar los derechos reconocidos por la Constitución, circunstancia que constituye una salvaguarda del mínimo de derechos y libertades que ha garantizado. El precepto en mención dice:

“Artículo 15. No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.”

México ha compartido el interés de la comunidad internacional, en cuanto a la necesaria previsión y respeto de los derechos humanos, partiendo del principio de universalidad que los rige. En este sentido, ha jugado un papel activo en este campo dada la gran cantidad de instrumentos internacionales que ha suscrito, los cuales han permeado al texto constitucional

**DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.**

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

generando la adecuación del derecho interno con ánimo de compatibilidad con los compromisos contraídos.

Los tratados en derechos humanos suscritos por México se entienden como ampliación de los derechos que reconoce la Constitución Federal, circunstancia que se explica si se considera el principio de universalidad que rige en la materia y, además, que la Carta Magna, en su artículo 15, sujeta la autorización de éstos, en materia de derechos humanos, a respetar como mínimo los derechos y garantías en ella consagrados. Así, se cumple cabalmente la complementariedad de los tratados internacionales en derechos humanos, pues, los derechos y garantías otorgados en la Constitución se amplían en atención a lo dispuesto en esos instrumentos.

En este orden de ideas, hablar de derechos humanos y de las consecuentes garantías que de ellos derivan, necesariamente implica un ejercicio referencial entre la Ley Fundamental y los instrumentos internacionales en la materia suscritos por México.

En este contexto, derivan derechos y libertades básicos vinculados directamente con la integridad y dignidad humana, que inciden en la satisfacción de ciertas necesidades fundamentales inherentes a la naturaleza que los distingue: la humana. En tal rubro se comprenden: el derecho a la vida, a la integridad de la persona, prohibición de tortura, igualdad y no discriminación, libertad de procreación, libertad de pensamiento, libertad de expresión y religiosa, por mencionar algunos.

**DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.**

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

Sin embargo, considerando la naturaleza del ser humano, también se ha estimado necesario el reconocimiento de ciertas prerrogativas que le permitan acceder a bienes fundamentales para su desarrollo económico, social y cultural, verbigracia: vivienda digna y decorosa, salud, seguridad social, educación, cultura, trabajo y derechos políticos; y otros más, dada su naturaleza de ente colectivo, por ejemplo: el derecho al medio ambiente y a la paz.

En suma, el marco normativo en materia de derechos humanos, aspira a la plenitud del ser humano, reconociendo los derechos indispensables para una vida digna, atendiendo a su condición humana, disponiendo para ello las condiciones suficientes y necesarias para su pleno desarrollo, en donde se cuentan los mencionados derechos individuales, sociales, económicos, culturales y colectivos.

Ahora bien, con independencia de la doctrina que se quiera sustentar para justificar el origen de los derechos humanos, lo cierto es que al ser reconocidos por la Constitución se han elevado a rango de garantía para quien se encuentre dentro de la jurisdicción de los Estados Unidos Mexicanos.

El reconocimiento de los derechos conlleva la obligación de las autoridades de respetar y garantizar su plena efectividad, lo que implica tanto acciones positivas como negativas, esto es, debe asegurarse el ejercicio de los derechos y abstenerse de violarlos.

**DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.**

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

Cabe puntualizar que tratándose de los derechos económicos, sociales y culturales se ha aceptado su inclusión progresiva en cada Estado dependiendo de los recursos disponibles para ello. Con todo, la dignidad y el valor de la persona objeto de protección exige la eficacia de un mínimo de esos derechos que hagan posible el desarrollo de todas las funciones del ser humano.

Cada derecho tiene una dimensión específica. Así, existen derechos humanos vinculados directamente a la dignidad intrínseca de la persona, por lo que tienen carácter irrestricto, al no admitir limitación, verbigracia la prohibición de tratos denigrantes, inhumanos y de tortura o la esclavitud; empero, otros más permiten su afectación mediante restricciones legítimas del Estado, sin implicar con ello violación alguna, las cuales se justifican al ser condicionamientos necesarios a la libertad para el pleno disfrute de los derechos y libertades dentro de una comunidad.

La libertad es una cualidad inseparable de la persona humana que le otorga la posibilidad de concebir sus fines y seleccionar los medios que estime adecuados para llegar a la felicidad y satisfacción que busca. Esa cualidad, consubstancial al hombre, no es absoluta pues no está exenta de restricciones y limitaciones. Tan es así, que la propia Constitución General que reconoce la libertad de todos los seres humanos dispone límites a la misma, al establecer en su artículo 1° que las garantías "...no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece."

El hecho de que la libertad del ser humano se limite no resulta novedoso, ya la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de mil setecientos ochenta y nueve, en su artículo 4 dispuso:

“La libertad consiste en poder hacer todo lo que no dañe a los demás. Así, el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene más límites que los que aseguran a los demás miembros de la sociedad el goce de estos derechos. Estos límites sólo pueden ser determinados por la Ley.”

Como se ve, en la citada Declaración se reconoció que la libertad de las personas encuentra su límite natural en donde comienzan los derechos de otros sujetos. Esto se entiende pues para que sea posible el desarrollo de la vida en común y puedan establecerse relaciones sociales es indispensable que la actividad de cada quien esté limitada en tal forma que su ejercicio no ocasione caos y desorden. Las limitaciones a la conducta particular de cada miembro de la comunidad en relación con los demás individuos que la conforman implican exigencias y obligaciones mutuas cuya imposición además de ser natural es necesaria. El instrumento para limitar las conductas humanas es el Derecho, pues éste constituye el medio para satisfacer la necesidad de regulación.

Por consiguiente, los límites o restricciones permisibles se relacionan con el respeto de los derechos de las otras personas,

**DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.**

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

lo que implica que el ejercicio de los derechos no puede tener por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. De ahí que los derechos implican un deber correlativo fraterno que se traduce en su ejercicio dentro del marco permisible y en pleno respeto al derecho de los demás.

Los deberes que corresponden a los derechos fundamentales, también han sido reconocidos por la Comunidad Internacional; como muestra de ello, se advierte que la Declaración Universal de Derechos Humanos adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el diez de diciembre de mil novecientos cuarenta y ocho, en el artículo 1 establece que todos los seres humanos "...dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros", y, en su artículo 29 reconoce los deberes de la persona "...respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad."

Es por ello que debe enfatizarse la presencia de un deber solidario y de un trato afectuoso entre hermanos que comparten la misma naturaleza, caracterizada por la razón y conciencia. Vida racional implica que la imaginación estimativa, la memoria, los sentimientos, pasen a través del tamiz de la razón. Es precisamente esa inteligencia la que permite el entendimiento, la valoración, la aprehensión de los hechos, los cuales deben pasar necesariamente por la luz intelectual -función del entendimiento-, lo que finalmente normará los actos de la persona, su decisión, su

actuación. A las aptitudes reseñadas, responden los deberes de las personas.

En este sentido, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (aprobada por el Senado el dieciocho de diciembre de mil novecientos ochenta y publicada en el Diario Oficial de la Federación de siete de mayo de mil novecientos ochenta y uno), dedica el Capítulo V, artículo 32, a los deberes de las personas, en los términos siguientes:

“Artículo 32. Correlación entre Deberes y Derechos

- 1. Toda persona tiene deberes para con la familia, la comunidad y la humanidad.***
- 2. Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.”***

El texto inserto corrobora la necesaria correlación entre deberes y derechos y el espíritu solidario y fraternal que debe estar presente en la convivencia humana.

Al respecto, resulta ilustrativo el preámbulo de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana Bogotá, Colombia, en mil novecientos cuarenta y ocho), cuya parte conducente dice:

“Todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están por naturaleza de razón y conciencia, deben conducirse fraternalmente los unos con los otros.

El cumplimiento del deber de cada uno es exigencia del derecho de todos. Derechos y deberes se integran correlativamente en toda actividad social y política del hombre. Si los derechos exaltan la libertad individual, los deberes expresan la dignidad de esa libertad.

Los deberes de orden jurídico presuponen otros, de orden moral, que los apoyan conceptualmente y los fundamentan.

Es deber del hombre servir al espíritu con todas sus potencias y recursos porque el espíritu es la finalidad suprema de la existencia humana y su máxima categoría.

Es deber del hombre ejercer, mantener y estimular por todos los medios a su alcance la cultura, porque la cultura es la máxima expresión social e histórica del espíritu.

Y puesto que la moral y buenas maneras constituyen la floración más noble de la cultura, es deber de todo hombre acatarlas siempre.”

En las palabras acuñadas por los Estados Americanos se advierte la clara intención del fundamento deontológico del contenido de los derechos que consagra la mencionada

Declaración, reconociéndose el indisoluble vínculo entre éstos y los deberes que exige su cumplimiento.

Las intenciones expresadas en el preámbulo reproducido se cristalizan en el capítulo segundo de la Declaración en cita, el cual enuncia los deberes de la persona, dentro de los que destacan: el deber de convivir con los demás de manera que todos puedan desenvolver integralmente su personalidad, de adquirir la instrucción básica, de sufragio, de obedecer la ley, de trabajar y servir a su comunidad dentro de su capacidad y posibilidades y de cooperación en la asistencia y seguridad sociales.

Con estos elementos se concluye que, distinguiendo al hombre por la razón, consustancial a su naturaleza, debe asumir el compromiso de comportarse fraternalmente con sus semejantes, de emplear su libertad y ejercer sus derechos dentro de los parámetros permisibles, dentro del orden moral y buenas maneras, pues solo así exaltará y dignificará la libertad que le es inherente atendiendo a su dignidad humana.

II. El ideal de la sociedad que busca la Constitución.

La Constitución tiene como cimiento de su estructura al pueblo de donde emana originariamente la soberanía nacional. Por tanto, en términos del artículo 39 constitucional, todo el poder público se instituye para beneficio del pueblo. Aquí radica, sin lugar a dudas, el principal objetivo del proyecto nacional que consagra la Constitución.

**DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.**

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

Por supuesto, la intención declarada es desarrollada a lo largo del texto de la Ley Fundamental, la cual confiere principal importancia a los derechos humanos, que tienden a dignificar a la persona en todas sus dimensiones, a saber: individual; social; económica; cultural y colectiva, todo dentro del contexto de una visión integral del individuo que mira a su plenitud.

A su vez, el artículo 1° contiene una previsión de garantía al respeto de los derechos y libertades en los términos que reconoce la Constitución, para cuya satisfacción y eficacia cuenta con mandatos dirigidos a los Poderes de la Unión y autoridades para el ejercicio de sus funciones, delimitando sus atribuciones y responsabilidades, en ejercicio del poder que despliegan.

Ante este panorama, teniendo a la persona como base de la organización social, reviste carácter prioritario el ejercicio efectivo de los derechos y libertades garantizados por la Constitución.

La educación constituye el principal pilar sobre el que descansa la proyección del desarrollo de un grupo social. En este sentido, para ilustrar sobre las aspiraciones de la Ley Suprema, conviene reproducir algunas de las directrices que consagra el artículo 3° que dice:

“Artículo 3. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -federación, estados, Distrito Federal y municipios-, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación

preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

b) Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;

Los principios reproducidos revelan la sociedad que anhela integrar la Constitución, a saber: individuos con libertad de conciencia, con pleno desarrollo de sus facultades humanas, con ánimo de superación constante, solidarios con su congéneres y con aprecio a la persona humana y a su igualdad, todo ello bajo el contexto de la democracia.

La sociedad democrática que consagra la Constitución optimiza el pleno ejercicio de los derechos humanos. Resalta la función social de las instituciones, cuya meta principal radica en la tutela efectiva de aquéllos y en el constante mejoramiento de sus condiciones sociales.

Corrobora la aspiración anticipada el contenido del artículo 25 constitucional, que en lo conducente dice:

“Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea

integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.”

Nótese que el texto transcrito establece la rectoría del Estado para garantizar un desarrollo nacional integral y sustentable, de lo que se sigue que a aquél le corresponde realizar todas las acciones positivas que se requieran para asegurar el ejercicio de ese desarrollo, todo lo cual debe efectuarse dentro de los derechos y libertades que enmarca la Constitución.

A su vez, el precepto mencionado dispone las características de dicho desarrollo sustentable, el cual tenderá a fortalecer la soberanía y el crecimiento económico, el empleo y la distribución de la riqueza de una manera justa.

Con respecto al desarrollo sustentable, cabe recordar que debe entenderse como el progreso o transformación progresiva de la comunidad, en sus ámbitos económicos, sociales y

**DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.**

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

culturales, en armonía con el medio ambiente hacia mejores niveles de vida de sus pobladores. Esto implica que el desarrollo sustentable conlleva mejores condiciones de vida para la persona, con una visión progresiva y con miras al respeto de su dignidad como principal valor de tutela del Estado.

Ahora bien, en el marco anotado, la Constitución reconoce que mejores condiciones de satisfacción y eficacia de las necesidades sociales, económicas y colectivas, implícitas en el desarrollo sustentable, permitirán, a su vez, el pleno ejercicio de la libertad y dignidad intrínseca de las personas y, por tanto, contribuirá a la seguridad y armonía que también protege. En contraposición, la carencia e insatisfacción de tales necesidades, reduce y hace peligrar los derechos y libertades protegidos.

En razón de lo expuesto, el ideal de la Constitución Federal, en armonía con las prerrogativas reconocidas en los diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, es lograr las mejores condiciones de vida posibles para la convivencia humana.

En este orden de ideas, la Constitución aspira a proporcionar las herramientas jurídicas básicas que posibiliten una sociedad plena, en la que se respete y satisfagan todas las necesidades de los individuos que se encuentran dentro de su jurisdicción, permitiéndoles su desarrollo y una vida digna, acorde con su naturaleza.

III. Responsabilidad compartida del Estado y la sociedad en el logro del ideal buscado por la Constitución.

La responsabilidad del Estado para alcanzar el ideal anhelado por la Constitución es indiscutible, en tanto que, de acuerdo con el artículo 39 constitucional, todo el poder público se instituye para beneficio del pueblo. Al Estado corresponde respetar y garantizar los derechos fundamentales, circunstancia que implica proveer todas las condiciones necesarias y suficientes que posibiliten el pleno disfrute de esos derechos. Además, el Estado tiene a su cargo la rectoría y planeación del desarrollo nacional, la cual debe ejercer bajo los parámetros que dispone la Constitución.

Al respecto, es pertinente destacar que el artículo 26, apartado A, segundo párrafo, primera parte, de la Carta Magna, dispone: “Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación.” En consecuencia, siendo la finalidad principal del proyecto nacional el pleno respeto de los derechos que reconoce, en todas sus dimensiones, los objetivos de la planeación que corresponde al Estado exige responder a tan alto fin.

Ahora bien, acorde al principio de legalidad imperante, para atender al imperativo referido la Constitución establece un sistema de competencias específico, preservando en todo momento la democracia, el federalismo y la división de poderes.

Al exponer estos temas, resulta pertinente la reproducción de los artículos 41, 49, 116 y 122 de la Ley Fundamental que, en lo conducente, disponen:

“Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.”

“Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial...”

“Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial...”

“Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo...”

**DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.**

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

De los preceptos en cita se corrobora el sistema de competencias establecido por la Constitución entre los diversos órdenes de gobierno y los poderes que los conforman.

El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, cada uno con atribuciones específicas. En términos generales, se puede afirmar que al Poder Ejecutivo, depositado en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, le corresponde cuestiones de planeación, política interior y exterior y la preservación de la seguridad nacional; al Poder Legislativo, depositado en el Congreso de la Unión, le corresponde la formación de leyes, la fiscalización de los ingresos y egresos de la Federación y la aplicación de recursos, así como la resolución de conflictos de naturaleza política; y, por último, el Poder Judicial, cuyo ejercicio se deposita en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito, tiene a su cargo la resolución de controversias sometidas ante su potestad salvaguardando el orden constitucional y legal. Al respecto, debe tenerse en cuenta el principio de división de poderes que se deduce de los preceptos en cita, el cual preserva la independencia, no intromisión y no subordinación de los Poderes, caracteres que norman su actuación.

Por otra parte, al ser el Estado Mexicano una Federación de acuerdo con los artículos 40 y 41 de la Constitución (el segundo de ellos antes transcrito), las entidades federativas tienen su propia competencia y también se conforman por los tres poderes,

según se advierte del artículo 116 de la Constitución que en lo conducente dice:

“Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I.- Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

II. (...)

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes.

(...)

III.- El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.”

Asimismo, los municipios tienen una integración propia y un ámbito competencial concreto, según se aprecia del artículo 115 constitucional, que en lo conducente, dispone:

“Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano,

representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

(...)

II. (...)

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.”

De lo hasta aquí expuesto se aprecia que cada uno de los Poderes que integran la Unión (y cada uno de los distintos

**DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.**

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

órdenes de gobierno) tienen delimitado su marco competencial en términos de la Carta Magna y de las leyes que de ella emanan, atribuciones que también protege a través de los diversos medios de control que consagra.

En el contexto anotado, los órdenes de gobierno y los Poderes que los conforman confluyen en el objetivo que marca la Ley Fundamental, cada uno desde su respectivo ámbito.

Ahora bien, alcanzar el ideal buscado por la Constitución no es tarea exclusiva del Estado, en ésta también concurre la sociedad. En efecto, a ésta le toca ejercer sus derechos y libertades dentro de los límites permisibles, por lo cual, debe asumir tal deber; además, respetar los derechos de las otras personas y de la colectividad.

En un segundo aspecto, también le corresponde ejercer y demandar el pleno respeto de sus derechos, a través de los medios que la propia Constitución dispone; debe recordarse que el artículo 17 constitucional, en su primer párrafo, prohíbe la justicia por propia mano y ejercer violencia para reclamar un derecho.

En relación con lo anterior, resultan ilustrativas las siguientes palabras dirigidas por Carranza ante el Constituyente de mil novecientos diecisiete:

***“En general, siempre ha habido la creencia de que
no se puede conservar el orden sin pasar sobre la***

ley, y esta y no otra es la causa de la ley fatal de que habla Tocqueville; porque la dictadura jamás producirá el orden, como las tinieblas no pueden producir la luz.

Así, pues, disípese el error, enséñese al pueblo a que no es posible que pueda gozar de sus libertades si no sabe hacer uso de ellas, o lo que es igual, que la libertad tiene por condición el orden, y que sin éste aquélla es imposible.”

La coexistencia pacífica de los seres humanos en sociedad supone la limitación de la propia conducta, dentro de un contexto ordenado que posibilite el pleno respeto de los derechos, tanto por autoridades como por particulares.

En relación con lo hasta aquí expuesto conviene precisar que este Alto Tribunal tiene presente el pluralismo ideológico que está presente en el Estado Mexicano, pues su importancia es tal que la propia Constitución en sus preceptos iniciales lo reconoce toda vez que el artículo 2° en lo conducente dispone:

“Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible.

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus

***propias instituciones sociales, económicas,
culturales y políticas, o parte de ellas.***

(...)”

Es natural que en una sociedad en la que impera el pluralismo ideológico existan personas o grupos de personas que tengan posturas políticas diversas e incluso antagónicas y que, en consecuencia, tengan interés en “luchar” porque sean sus posturas y no otras las que predominen. Sobre el particular, debe decirse que la Constitución establece los mecanismos para que esa “lucha” se lleve a cabo dentro de los cauces legales establecidos para el Estado democrático. En efecto, los artículos 35 y 41 de la Constitución en lo que interesa estatuyen:

“Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:

I. Votar en las elecciones populares;

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;

III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;”

“Art. 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la

presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.”

De las disposiciones transcritas se aprecia que los ciudadanos tienen la facultad de votar en las elecciones populares y ser votados para los cargos de elección popular, además de que cuentan con el derecho de asociarse para intervenir en forma pacífica en los asuntos políticos del país. Para ello, pueden incorporarse al partido político que postule los programas, principios e ideas que ellos compartan y, de no existir esa posibilidad, tienen la oportunidad de formar nuevos partidos que propongan la ideología política que tengan interés en promover. Es así que la Constitución establece los medios a través de los cuales la “lucha” por la preeminencia de una ideología puede llevarse a cabo dentro del derecho, es decir, sin necesidad de quebrantar el orden constitucional. Así lo corrobora el artículo 135 de la misma:

“Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.”

Cabe precisar que si la Constitución establece la posibilidad de que esa “lucha” porque sea la postura ideológica propia y no la ajena la que predomine pueda válidamente llevarse a cabo dentro del derecho, de ninguna manera se justifica que tal “lucha” tenga lugar al margen de éste, pues ello implicaría infracción al orden constitucional con el consecuente riesgo de que se altere la paz social, máxime cuando la sociedad también tiene grave responsabilidad en el desarrollo del país ya que la Constitución le atribuye esta participación en diferentes preceptos, entre ellos, de manera fundamental, el 3° ya transcrito en cuanto a su intervención en la educación y en la economía, bajo la rectoría del Estado de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 25 constitucional el cual manda:

“Artículo 25. (...)

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación (...)

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.”

La correlativa responsabilidad entre Estado y sociedad, se prolonga en el tiempo, ya que no solo se trata de un deber

presente, pues inmerso se encuentra el interés de generaciones futuras y su aspiración legítima de contar con las condiciones que requieren el ejercicio y disfrute de sus derechos.

IV. Las garantías como mandatos de optimización.

La Constitución está integrada por normas que pueden constituir principios o reglas. Se dice que ambos son normas porque establecen lo que es debido y pueden ser expresadas en un mandato, un permiso o una prohibición. Lo que distingue a los principios de las reglas es que los primeros son disposiciones que ordenan que algo debe ser realizado en la mayor medida posible dentro de las posibilidades jurídicas y fácticas existentes; mientras que las reglas son mandatos que únicamente pueden o no ser cumplidos.

Cuando se da una colisión de principios (por ejemplo, que un principio permita lo que otro prohíba) la solución se da mediante el desplazamiento de uno de ellos, sin que tal desplazamiento implique que el principio apartado es inválido. En efecto, lo que sucede con los principios es que uno de ellos precede al otro bajo ciertas circunstancias jurídicas y fácticas. En cambio, cuando se da un conflicto entre reglas, éste puede solucionarse mediante la introducción en una de las reglas de una cláusula de excepción que elimine el conflicto.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado diversos criterios que implícitamente reconocen que la

Constitución está conformada por normas que constituyen principios o reglas e incluso admiten la forma en la que los conflictos a los que se ha aludido deben solucionarse. Al respecto, resulta ilustrativa la tesis sustentada por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 361, del Tomo XXVI, correspondiente al mes de agosto de dos mil siete, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta que dice:

“CAREOS. CUANDO A TRAVÉS DE LA PRUEBA PERICIAL SE DETERMINA QUE UN ADULTO (VÍCTIMA U OFENDIDO) TIENE LA EDAD MENTAL DE UN MENOR, NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE SER CONFRONTADO CON EL INCULPADO EN TÉRMINOS DE LA FRACCIÓN V APARTADO B DEL ARTÍCULO 20 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció el criterio de que existe un equilibrio entre las garantías de la víctima u ofendido y del inculpado, toda vez que la norma constitucional en la fracción V apartado B del artículo 20 constitucional, establece límites a la garantía de defensa del inculpado, relativa a los careos en casos de menores de edad, víctimas de delitos de violación o secuestro, ya que si bien la norma constitucional consagra a favor del inculpado, un derecho de defensa consistente en que podrá ser careado con las personas que depongan en su contra, este derecho se encuentra

limitado por la diversa garantía de las víctimas u ofendidos. En continuidad con el criterio anterior, tomando como base una interpretación causal y teleológica, debe señalarse que cuando la fracción V del apartado B de dicho precepto dispone que los menores de edad no estarán obligados a carearse con el inculpado, cuando se trate de los delitos de violación o secuestro, dicha porción normativa también comprende a todas aquellas personas adultas que, a través de un dictamen pericial, se les haya determinado la edad mental de un menor, puesto que estando en dichas circunstancias, se colocan como menores de edad ante la Constitución. En efecto, cuando técnicamente a una persona adulta se le determina la edad mental de un menor, de esa manera razona y no de acuerdo a su edad cronológica, por lo que sigue prevaleciendo la intención del Poder Reformador de la Constitución, de proteger a la víctima o al ofendido en contra de quienes recayeron las conductas delictivas descritas, por el impacto de confrontar al inculpado, ya que por las condiciones de ejecución del delito y por sus consecuencias físico-psicológicas, no pueden enfrentarlo.”

Del criterio transcrito se aprecia que la Primera Sala de este Alto Tribunal, en atención a las circunstancias particulares del caso, desplazó el derecho del inculpado a ser careado con las personas que depongan en su contra por considerar que el

derecho de una persona (que tiene la edad mental de un menor) a no ser confrontado con el inculpado tiene precedencia. Lo anterior de ninguna manera significa que el primero de los derechos mencionados sea inválido (pues no se anula) sino que únicamente se desplaza en atención a las particularidades del caso concreto.

Por otra parte, según quedó asentado, un conflicto entre reglas puede solucionarse mediante la introducción de una cláusula de excepción, que es precisamente lo que hizo la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis visible en la página 7, del Tomo VII, correspondiente al mes de marzo de mil novecientos noventa y uno, del Semanario Judicial de la Federación que dice:

“INEJECUCIÓN DE SENTENCIA. SI EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CONSIDERA QUE UNA AUTORIDAD INCURRIÓ EN ELLA Y DECIDE SEPARARLA DE SU CARGO, DEBE CONSIGNARLA DIRECTAMENTE ANTE EL JUEZ DE DISTRITO QUE CORRESPONDA. Aun cuando de conformidad con lo establecido por los artículos 21 y 102 de la Constitución la regla general en materia de persecución de delitos del orden federal incumbe al Ministerio Público de la Federación, en los casos en que una autoridad insistiere en la repetición del acto reclamado en un juicio de amparo o tratare de eludir el cumplimiento de la sentencia, será el Pleno de la Suprema Corte,

una vez que resuelve separarla inmediatamente de su cargo, quién deberá consignarla directamente al juez de Distrito que corresponda para que la juzgue por la desobediencia cometida, la que será sancionada en los términos que el Código Penal en materia federal señala para el delito de abuso de autoridad. La razón radica en que en esa hipótesis, la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución establece una situación de excepción al señalar claramente que además de la separación inmediata del cargo de la autoridad contumaz será 'consignada ante el juez de Distrito que corresponda'. Al respecto debe aplicarse el artículo 208 de la Ley de Amparo y no el segundo párrafo del 108 en el que se determina, en relación al mismo supuesto, que se hará la consignación al Ministerio Público para el ejercicio de la acción penal correspondiente, pues ante dos disposiciones contradictorias en el mismo cuerpo legal, debe atenderse a la que reproduce la disposición constitucional y no a la que se le opone, tomando en cuenta, por un lado, el principio de interpretación de que debe preferirse la norma específica frente a la general y, por otro, que si el Pleno del más Alto Tribunal de la República llega a la conclusión de que una autoridad incurrió en desacato a una sentencia de amparo y decide separarla de su cargo no puede condicionar su obligación de consignarla penalmente ante el juez

de Distrito que corresponda que le impone la Constitución, a la determinación del Ministerio Público, el que, por otra parte, debe tener dentro del proceso respectivo la participación que legalmente le corresponde.”

Del análisis del criterio antes invocado se aprecia que un conflicto entre reglas se resolvió mediante “una cláusula de excepción”, es decir, se determinó que tratándose del desacato a un fallo constitucional corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y no al Ministerio Público efectuar la consignación correspondiente, con motivo de la excepción establecida en la Constitución General. Así, se reconoció que el monopolio del ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público tiene una excepción que está prevista en la propia Ley Fundamental. Cabe precisar que la tesis invocada se tiene como regla y no como principio en virtud de que se trata de una norma que puede o no cumplirse en sus términos, mas respecto de ella no puede afirmarse que debe satisfacerse en la mayor medida posible.

Ahora bien, las garantías constitucionales se conciben como los derechos naturales inherentes a la persona humana, en virtud de su propia naturaleza que el Estado debe reconocer, respetar y proteger mediante la creación de un orden jurídico que permita el libre desenvolvimiento de las personas.

En relación con lo anterior, debe decirse que las garantías constitucionales son principios toda vez que constituyen mandatos de optimización, esto es, normas que deben cumplirse

en la mayor medida posible y que únicamente pueden restringirse o suspenderse (que no anularse) de acuerdo con las hipótesis expresamente establecidas en la propia Constitución. Este aserto se corrobora con lo establecido en el primer párrafo del artículo 1° constitucional que dice:

“Artículo 1°. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.”

Como se ve, los individuos deben gozar plenamente de las garantías que otorga la Constitución y tal goce únicamente puede limitarse en los casos expresamente establecidos por ésta. Esa limitación encuentra sustento en la necesaria coexistencia de valores y principios contenidos en la Ley Fundamental, que en el fondo reconoce que la sociedad está marcada por un rasgo de pluralismo generado por la presencia de una diversidad de grupos sociales con intereses, ideologías y proyectos diferentes, lo que determina que no debe establecer un proyecto predeterminado de vida en común sino que debe generar las condiciones que permitan que ésta se lleve a cabo. Lo aquí afirmado se corrobora con lo que disponen los dos primeros párrafos del artículo 2° constitucional que dicen:

“Artículo 2°. La Nación Mexicana es única e indivisible.

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.”

Del hecho de que la Constitución disponga las bases jurídicas que hacen posible la convivencia en común necesariamente se sigue que cada uno de los valores y principios que establece deben asumirse con carácter no absoluto (salvo aquellos que, según quedó asentado, son irreductibles) para que sean compatibles con aquellos otros con los que deben relacionarse.

Precisado lo anterior, conviene apuntar que los principios pueden referirse tanto a derechos individuales o sociales como a bienes colectivos. Entre los primeros pueden encontrarse la prohibición de la esclavitud o el derecho a no ser privado de la libertad arbitrariamente; dentro de los derechos sociales la Constitución prevé el derecho a la salud pública y como bienes colectivos el derecho a un medio ambiente libre de contaminación, entre otros. El hecho de que la Constitución establezca principios que se refieren tanto a derechos individuales y sociales como a bienes colectivos significa, por una parte, que establece límites precisos al actuar de las autoridades frente a los particulares y, por otra, que dispone la regulación mínima necesaria para que las autoridades del Estado, con su

**DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.**

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

actuar ordinario, puedan crear y mantener las situaciones propicias que permitan a los individuos elegir un plan de vida autónomo. En efecto, para llegar al ideal de la sociedad buscado por la Constitución no basta con que las autoridades de los diferentes órdenes de gobierno, al interactuar con los particulares en relaciones de supra a subordinación, se abstengan de rebasar los límites que implican las garantías constitucionales, sino que es necesario, además, que con el desarrollo diligente de las actividades que tienen encomendadas logren generar las condiciones necesarias para que las personas puedan desarrollar sus potencialidades.

La responsabilidad del Estado de crear las condiciones que permitan a los individuos desarrollarse para asegurarles al menos un mínimo de subsistencia digna y autónoma tiene como presupuesto la libertad en sentido amplio. En efecto, la libertad jurídica de hacer u omitir algo carece de todo sentido si no se cuenta con la libertad fáctica de elegir entre las opciones permitidas. Dicho en otro giro, el derecho de libertad no tiene valor alguno sin los presupuestos fácticos para poder ejercerlo. En este sentido, es claro que la libertad -tanto jurídica como fáctica- debe encontrar protección en las garantías constitucionales pues de lo contrario se llegaría a un concepto de libertad “vacío”, dado que de nada servirían las libertades jurídicas si no se cuenta con la posibilidad real de ejercerlas.

Los derechos fundamentales que establece la Constitución General tienen como punto central a la persona. Así, éstos se encuentran dirigidos a lograr que los individuos puedan

desarrollarse libre y dignamente en la comunidad social, lo que supone necesariamente un mínimo de libertad fáctica pues no únicamente se debe tener la posibilidad, en el ámbito estrictamente jurídico, de seleccionar lo jurídicamente permitido, sino que también se debe poder actuar realmente dentro de esas libertades.

Lo hasta aquí expuesto se corrobora con el mensaje que Don Venustiano Carranza pronunció en la junta inaugural del Congreso Constituyente, con motivo de la entrega del proyecto de Constitución, el primero de diciembre de mil novecientos dieciséis, que en lo conducente dice:

“Una de las más grandes satisfacciones que he tenido hasta hoy, desde que comenzó la lucha que, en mi calidad de gobernador constitucional del estado de Coahuila, inicié contra la usurpación del gobierno de la república, es la que experimento en estos momentos, en que vengo a poner en vuestras manos, en cumplimiento de una de las promesas, que en nombre de la revolución hice en la heroica ciudad de Veracruz al pueblo mexicano: el proyecto de Constitución reformada, proyecto en el que están contenidas todas las reformas políticas que la experiencia de varios años, y una observación atenta y detenida, me han sugerido como indispensables para cimentar, sobre las bases sólidas, las instituciones, al amparo de las que deba y pueda la nación laborar últimamente por su

prosperidad, encauzando su marcha hacia el progreso por la senda de la libertad y del derecho: porque si el derecho es el que regulariza la función de todos los elementos sociales, fijando a cada uno su esfera de acción, ésta no puede ser en manera alguna provechosa, si en el campo que debe ejercitarse y desarrollarse, no tiene la espontaneidad y la seguridad, sin las que carecerían del elemento que, coordinando las aspiraciones y las esperanzas de todos los miembros de la sociedad, los lleva a buscar en el bien de todos la prosperidad de cada uno, estableciendo y realizando el gran principio de la solidaridad, sobre el que deben descansar todas las instituciones que tienden a buscar y realizar el perfeccionamiento humano.”

Si se considera que el Estado debe generar las condiciones que posibiliten la satisfacción de las garantías y esto supone, necesariamente, garantizar la libertad jurídica y fáctica de los individuos para que puedan desarrollar un plan de vida, es válido afirmar que el Estado tiene la obligación de salvaguardar el derecho de los mexicanos a un mínimo vital, esto es, de un mínimo de subsistencia digna y autónoma. Esto ya fue reconocido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis visible en la página 793, del Tomo XXV, correspondiente al mes de mayo de dos mil siete, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que dice:

“DERECHO AL MÍNIMO VITAL EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL MEXICANO. El derecho constitucional al mínimo vital cobra plena vigencia a partir de la interpretación sistemática de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución General y particularmente de los artículos 1o., 3o., 4o., 6o., 13, 25, 27, 31, fracción IV, y 123. Un presupuesto del Estado Democrático de Derecho es el que requiere que los individuos tengan como punto de partida condiciones tales que les permitan desarrollar un plan de vida autónomo, a fin de facilitar que los gobernados participen activamente en la vida democrática. De esta forma, el goce del mínimo vital es un presupuesto sin el cual las coordenadas centrales de nuestro orden constitucional carecen de sentido, de tal suerte que la intersección entre la potestad Estatal y el entramado de derechos y libertades fundamentales consiste en la determinación de un mínimo de subsistencia digna y autónoma protegido constitucionalmente. Este parámetro constituye el contenido del derecho al mínimo vital, el cual, a su vez, coincide con las competencias, condiciones básicas y prestaciones sociales necesarias para que la persona pueda llevar una vida libre del temor y de las cargas de la miseria, de tal manera que el objeto del derecho al mínimo vital abarca todas las medidas positivas o

negativas imprescindibles para evitar que la persona se vea inconstitucionalmente reducida en su valor intrínseco como ser humano por no contar con las condiciones materiales que le permitan llevar una existencia digna. Así, este derecho busca garantizar que la persona -centro del ordenamiento jurídico- no se convierta en instrumento de otros fines, objetivos, propósitos, bienes o intereses, por importantes o valiosos que ellos sean.”

Como se ve, el Estado se encuentra obligado a generar las condiciones que permitan un mínimo de subsistencia digna y autónoma a los individuos, de tal manera que no se vean reducidos en su valor intrínseco de ser humano.

Las garantías constitucionales deben interpretarse conforme al paradigma de “Constitución viva”, es decir, tomando su texto como algo vivo y cambiante propio de todo régimen democrático en el que las realidades sociales cambian constantemente y en el que siempre deben prevalecer los derechos del hombre. Así, las garantías constitucionales siempre deben adecuarse a las cambiantes necesidades sociales teniendo en cuenta que aquéllas tienen como centro al ser humano y su dignidad, de manera que en su interpretación debe privilegiarse el sentido que más favorezca a la persona (*Pro-homine*), considerándola como una entidad a la que corresponden derechos atinentes a sus diversas dimensiones que merecen ser respetados en su conjunto.

En relación con lo anterior, en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena, Austria, del catorce al veinticinco de junio de mil novecientos noventa y tres, se estableció que:

“Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa...Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.”

V. Facultad de investigación establecida en el artículo 97 constitucional.

1. Naturaleza jurídica.

La Constitución establece diversos mecanismos tendentes a salvaguardar las garantías de los gobernados o a determinar, en su caso, las autoridades que probablemente incurrieron en actos que implican violación grave de aquéllas. Uno de esos

mecanismos es la facultad de investigación establecida en el artículo 97 de la Constitución General que en lo conducente dice:

“Artículo 97. (...)

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.”

La intelección del precepto reproducido revela que la facultad de investigación constituye un medio formalmente judicial y materialmente administrativo de control constitucional que tiene por objeto determinar si en un supuesto concreto hubo o no violación grave de garantías y, en su caso, precisar las autoridades que tuvieron intervención. Se trata de un medio de control de la regularidad constitucional con características propias cuyo ejercicio es potestativo y excepcional dado que la resolución que en él se emite no tiene efectos vinculatorios.

2. Connotación de violación grave.

De mil novecientos diecisiete a mil novecientos setenta y siete el párrafo tercero del referido precepto establecía:

“(La Suprema Corte) nombrará alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designará a uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente, o lo pidiere el Ejecutivo federal, o alguna de las Cámaras de la Unión, o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún Juez o Magistrado federal, o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual, o la violación del voto público, o algún otro delito castigado por ley federal”.

La disposición constitucional transcrita se reformó en mil novecientos setenta y siete. Esta reforma consistió en suprimir del párrafo lo relativo a las investigaciones de la violación al voto público y la comisión de algún delito federal. Posteriormente, en mil novecientos ochenta y siete se adicionó el precepto de que se trata para agregar que la violación a garantías individuales debería “ser grave”. Cabe precisar que del análisis del proceso de reformas no se aprecia que se haya definido o al menos dado alguna referencia que permita establecer, aun de manera aproximada, lo que debe entenderse por violación “grave”, lo que ha generado múltiples opiniones en la doctrina. Así, Elisur Arteaga Nava sostiene que “La violación de hecho de las

**DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.**

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

garantías individuales debe ser grave; la Constitución no establece un criterio diferenciador; tampoco lo hacen las leyes; la determinación queda a la discreción del solicitante y del Pleno de la Corte” (Elisur Arteaga Nava, *“Tratado de Derecho Constitucional”*, Volumen 4, Editorial Oxford, Primera Edición, México, 1999. Página 1423). El propio autor sostiene que la investigación por parte del Máximo Tribunal del País debe hacerse únicamente “en casos groseros y brutales, en los que es evidente la existencia de la violación.” (Ibidem, página 1421).

En relación con lo anterior, Jorge Carpizo en su ensayo intitulado “Nuevas reflexiones sobre la función de investigación de la Suprema Corte de Justicia a treinta y tres años de distancia” expresa que por violaciones graves de garantías constitucionales debe entenderse aquellas que son “de carácter colectivo y alteran la paz social.” Pablo Enrique Reyes Reyes, en su artículo intitulado “La facultad indagatoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: una revisión”, considera que se está ante una violación grave de garantías cuando se actualice “cualquier abuso que servidores públicos desleales quieran cometer en perjuicio de la sociedad”.

Es importante apuntar aquí que los citados autores también aluden al criterio que ha sustentado este Alto Tribunal visible en la página 459, del Tomo III, correspondiente al mes de junio de mil novecientos noventa y seis, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que dice:

“GARANTÍAS INDIVIDUALES. CONCEPTO DE VIOLACIÓN GRAVE DE ELLAS PARA LOS EFECTOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL. Las violaciones graves de garantías a que se refiere dicho artículo, son hechos generalizados consecuentes a un ‘estado de cosas’, acaecidos en una entidad o región determinados, y su averiguación tiene lugar cuando ocurren acontecimientos que debiendo ser afrontados y resueltos por las autoridades constituidas con estricto apego al principio de legalidad, esos acontecimientos no se logran controlar por la actitud de la propia autoridad, produciéndose, en consecuencia, violaciones a los derechos fundamentales de los individuos. Por ende, la grave violación de garantías individuales se actualiza cuando la sociedad no se encuentra en seguridad material, social, política o jurídica, a consecuencia de que: a) Las propias autoridades que deben proteger a la población que gobiernan, son las que producen o propician los actos violentos, pretendiendo en tal forma obtener una respuesta disciplinada, aunque aquéllos sean violatorios de los derechos de las personas y de las instituciones. b) Que frente a un desorden generalizado las autoridades sean omisas, negligentes o impotentes para encauzar las relaciones pacíficas de la comunidad, o bien que

sean totalmente indiferentes en obtener el respeto a las garantías individuales.”

De la tesis transcrita se aprecia que hay violación grave de garantías, esencialmente, cuando la sociedad se encuentra vulnerable al situarse en un estado de inseguridad material, social, política y jurídica debido al proceder (activo o pasivo) de las autoridades encargadas de proteger a la población.

En relación con la violación grave de garantías esta Suprema Corte también sostuvo el criterio visible en la página 513, del Tomo III, relativo al mes de junio de mil novecientos noventa y seis, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que dice:

“GARANTÍAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACIÓN). VIOLACIÓN GRAVE PREVISTA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL. LA CONFIGURA EL INTENTO DE LOGRAR LA IMPUNIDAD DE LAS AUTORIDADES QUE ACTÚAN DENTRO DE UNA CULTURA DEL ENGAÑO, DE LA MAQUINACIÓN Y DEL OCULTAMIENTO, POR INFRINGIR EL ARTÍCULO 6o. TAMBIÉN CONSTITUCIONAL. El artículo 6o. constitucional, in fine, establece que ‘el derecho a la información será garantizado por el Estado’. Del análisis de los diversos elementos que concurrieron en su creación se deduce que esa garantía se encuentra estrechamente vinculada con

el respeto de la verdad. Tal derecho es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuirá a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Si las autoridades públicas, elegidas o designadas para servir y defender a la sociedad, asumen ante ésta actitudes que permitan atribuirles conductas faltas de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurren en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional, segundo párrafo, pues su proceder conlleva a considerar que existe en ellas la propensión de incorporar a nuestra vida política, lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquinación y de la ocultación, en lugar de enfrentar la verdad y tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados.”

Como se ve, este Alto Tribunal determinó que la violación al derecho a la información mediante la maquinación y el engaño de las autoridades para ocultar la verdad sobre un hecho debe calificarse como grave.

Con el objeto de establecer mayores precisiones respecto de lo que debe entenderse como “violación grave de garantías”, resulta conveniente citar los artículos 97 y 103 constitucionales que en lo conducente disponen:

“Artículo 97. (...)

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.”

“Artículo 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I.- Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales.”

Una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales transcritos revela que si bien, en principio y en forma general por la importancia esencial de las garantías individuales, todas las violaciones a ellas tienen gravedad, sin embargo, únicamente para efectos de la investigación consignada

**DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.**

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

en el artículo 97 constitucional, en la parte que se transcribe, para que se dé la gravedad que requiere deben considerarse otras situaciones que van más allá de la relativa a la importancia esencial de la garantía. Se afirma lo anterior, porque de lo contrario la facultad de investigación constituiría una atribución de ejercicio ordinario y no hubiera sido necesario que el Constituyente Permanente empleara el calificativo “grave”. Además, éste tiene sentido pues implica que se está ante un caso “singular” y no ante cualquier violación de garantías que puede ser susceptible de estudio y reparación en el juicio de amparo. Cabe precisar que el vocablo “grave” que califica la violación de garantías que es susceptible de ser investigada por este Alto Tribunal determina que las violaciones de éstas pueden ser graves o menos graves. Esta afirmación se corrobora con el hecho de que en el juicio de amparo directo no toda violación de garantías por infracción al procedimiento conduce a conceder la protección constitucional, sino que es necesario que aquella trascienda al resultado del fallo y cause perjuicio al quejoso. Asimismo, en el juicio de amparo hay actos que por su trascendencia o repercusión en el bien jurídico protegido deben ser suspendidos de oficio por el Juez de Distrito o la autoridad que conozca del juicio (como por ejemplo actos que importen peligro de privación de la vida), en tanto que hay otros que únicamente pueden suspenderse si lo solicita el interesado. En este orden de ideas, es claro que el sistema del juicio de amparo y la propia Constitución reconocen que no toda violación de garantías es igualmente grave, sino que tal afectación admite grados.

Es importante apuntar aquí que el reconocimiento por parte de este Alto Tribunal respecto de que puede haber violaciones de garantías menos graves y graves es única y exclusivamente para los efectos de la facultad establecida en el artículo 97 de la Constitución General y con la finalidad de establecer una clasificación. En este sentido, tal pronunciamiento de ninguna manera implica que este Alto Tribunal consienta o justifique la violación de garantías que no revistan los tintes de gravedad expuestos, pues en un Estado de Derecho no puede válidamente admitirse afectación alguna por mínima que ésta sea.

Expuesto lo anterior, lo que procede es determinar cuándo se está ante la violación grave de garantías que exige el artículo 97 citado para que se pueda llevar adelante la investigación en él establecida. Sobre el particular, este Tribunal Pleno, al emitir la resolución en la que decidió que resultaba procedente ejercer la facultad de investigación de la que deriva el presente asunto, en lo conducente sostuvo:

“Por tanto, este Tribunal Pleno considera que la gravedad de la violación debe tenerse como presupuesto de la procedencia de la investigación, pues ello permitirá medir la trascendencia social de la violación, sea que recaiga sobre una o varias personas cuando afecte la forma de vida de una comunidad.

Esa forma de operar permite, además que la Suprema Corte de Justicia de la Nación valore y determine la gravedad de la violación al ejercer la

facultad, también establecer criterios y líneas de interpretación sobre temas fundamentales en el ámbito de los derechos humanos, así como establecer directrices a las autoridades respecto de la forma de actuar para respetar esos derechos, con base en las investigaciones que previamente puedan haber efectuado las autoridades correspondientes; lo que no podría lograrse si se siguieran exigiendo condiciones tan rígidas, como la existencia de un desorden generalizado, como presupuesto para el ejercicio de la facultad.

Así, para determinar la procedencia de la facultad en el caso concreto, debe tomarse en cuenta si presumiblemente existió o no una violación de garantías -definiendo y dando contenido a tales derechos, en su caso-, y en el supuesto de que así sea, si ésta puede o no probablemente considerarse grave, en atención al impacto que tales hechos pudiesen haber tenido en la forma de vida de la comunidad.

(...)

Ahora bien, ¿esas presuntas violaciones pueden considerarse como graves para justificar el ejercicio de la facultad de investigación?

Este Tribunal Pleno presume que sí, pues, como se dijo anteriormente, se considera que una violación de garantías individuales es grave cuando tiene un impacto trascendente en la forma de vida de una comunidad, alterándola, ya sea que la violación se

presente en perjuicio de una persona o de un grupo de personas.”

De la anterior transcripción se desprende que este cuerpo colegiado determinó que una violación de garantías debe tenerse como grave cuando aquélla tiene un impacto trascendente en la forma de vida de una comunidad, con independencia de que la violación relativa se haya cometido en contra de una persona o de una colectividad.

Al respecto, se estima que a este razonamiento deben agregarse otros elementos que permitan determinar con mayor precisión el alcance de la locución “violación grave de garantías”. Según se vio, éstas constituyen mandatos de optimización en tanto que son normas que ordenan que algo debe ser realizado en la mayor medida dentro de las posibilidades jurídicas y fácticas existentes. Asimismo, quedó determinado que el Estado se encuentra constitucionalmente obligado a asegurar un mínimo vital a los individuos a efecto de que éstos no queden reducidos a su valor intrínseco de ser humano, lo que implica que deben contar con la posibilidad de seleccionar lo jurídicamente permitido y poder actuar realmente dentro de esas libertades de manera digna. También se afirmó que las garantías constituyen límites al actuar de las autoridades frente a los gobernados y que éstas, con su proceder ordinario, deben crear y mantener las condiciones que permitan el desarrollo de las potencialidades de los seres humanos con la finalidad de alcanzar el ideal de la sociedad buscado por la Ley Fundamental.

**DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.**

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

Para salvaguardar el derecho al “mínimo vital” es necesario que el Estado proteja la esfera más íntima de identidad y privacidad de los individuos, esto es, que garantice su vida y seguridad física de manera que puedan llevar a cabo una vida en la que tengan la oportunidad de seleccionar las opciones que les permitan desarrollar sus potencialidades.

Ahora bien, cuando el déficit en el goce de las garantías es tal que impide a los gobernados gozar del derecho al “mínimo vital”, y tal déficit es ocasionado por el proceder activo o pasivo de las autoridades encargadas de asegurar el mayor disfrute posible de tales garantías, es claro que se está ante una situación de violación grave a éstas, máxime cuando dicha situación prevalece durante un tiempo más o menos prolongado, pues es inconcuso que en una situación así se altera de manera importante la vida de una comunidad dado que impide el desarrollo tanto personal como colectivo. Asimismo, se está ante una situación de extrema gravedad cuando las autoridades, de manera ilegítima, deliberada y mediante un concierto previo violan las garantías de una persona o de una colectividad propiciando inseguridad material, social, política o jurídica. Es importante agregar que la situación más o menos prolongada en el déficit del goce de las garantías que aseguran un “mínimo vital” o la acción deliberada de las autoridades por violar garantías normalmente tiene como consecuencia el descontento generalizado, lo que ordinariamente genera actos de violencia. Luego, en este caso se da una situación que encuadra en la hipótesis establecida en la tesis sustentada por este Tribunal Pleno, de rubro: “GARANTÍAS INDIVIDUALES. CONCEPTO DE VIOLACIÓN GRAVE DE ELLAS

PARA LOS EFECTOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL.”, que se invocó con anterioridad.

Lo expuesto en el párrafo anterior se corrobora con la resolución 60/147 que emitió la Asamblea General de las Naciones Unidas, relativa a los “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recurso y obtener reparaciones.” En el apartado V de dicha resolución, intitulado “Víctimas de violación manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario” se asienta lo siguiente:

“8. A los efectos del presente documento, se entenderá por víctima a toda persona que haya sufrido daños, individual o colectivamente, incluidas lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdidas económicas o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que constituyan una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o una violación grave del derecho internacional humanitario. Cuando corresponda, y en conformidad con el derecho interno, el término ‘víctima’ también comprenderá a la familia inmediata o las personas a cargo de la víctima

directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para prestar asistencia a víctimas en peligro o para impedir la victimización.”

De la disposición transcrita se aprecia que desde la óptica internacional se acepta que existen violaciones “graves” al derecho internacional humanitario, de lo que se sigue que también pueden existir violaciones menos graves, pues de lo contrario no se hubiera empleado el calificativo “graves” para referirse a las violaciones. De la propia disposición se aprecia que, entre otros supuestos, se considera que se da una violación grave a los derechos humanitarios cuando se actualiza un menoscabo sustancial de los derechos fundamentales con motivo de un proceder (activo o pasivo) de las autoridades. Esto determina que a nivel del derecho internacional, la no satisfacción prolongada de los derechos fundamentales ocasionada por una actitud de acción u omisión de las autoridades del Estado, constituye una violación grave.

De lo hasta aquí expuesto derivan diversos elementos que conviene destacar, a saber:

- Hay derechos que son irreductibles como la prohibición de tortura y la esclavitud.
- Las autoridades deben respetar, en la mayor medida posible, las garantías (no irreductibles) que la Constitución otorga a los gobernados;
- Es deber de las autoridades crear y mantener las condiciones que permitan a los miembros de una comunidad

desarrollar sus potencialidades y seleccionar libremente un proyecto de vida;

- El Estado -a través de las autoridades constituidas- debe asegurar un mínimo vital a los individuos;

- Se considera que una violación de garantías es de gran entidad cuando altera la vida de una comunidad dado el impacto trascendental que tienen en ésta los actos u omisiones de autoridad.

- El déficit más o menos prolongado en el goce de las garantías que aseguran un mínimo vital o la acción deliberada y concertada de las autoridades por violar garantías constituyen casos de especial importancia.

Los elementos antes precisados permiten establecer la conclusión relativa a que se está ante una violación grave de garantías cuando frente a una situación deficitaria más o menos prolongada de las garantías que no permite asegurar el derecho al “mínimo vital”, las autoridades, por desinterés o falta de diligencia, omiten llevar a cabo las acciones necesarias para solventar tal situación. Asimismo, constituye una violación grave de garantías el hecho de que las autoridades, de manera deliberada e ilegítima, violen los derechos fundamentales de los gobernados alterando la vida de la comunidad. De aquí se sigue que un elemento demostrativo de que se está ante una violación grave de garantías es la conducta de las autoridades (por acción u omisión) consistente en no evitar una situación deficitaria en el goce de garantías que impide gozar del derecho al “mínimo vital” o en violar deliberada e ilegítimamente garantías de una persona o de una colectividad. Esto determina que la suma de hechos que

**DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.**

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

aisladamente constituyen violaciones de garantías pueden estimarse graves si en su conjunto generan conmoción en la sociedad.

Lo expuesto en el párrafo anterior permite afirmar que la facultad que el artículo 97 constitucional le confiere a este Alto Tribunal no únicamente está referida a las garantías constitucionales cuya violación podría ser materia de un juicio de amparo, sino que también está dirigida a determinar si hubo o no violación a garantías que constituyen bienes colectivos como los que ya se precisaron en la presente resolución (por ejemplo, derecho a la salud pública o a un medio ambiente libre de contaminación) o sociales. Esto es así, porque tal violación puede ser grave en la medida en la que puede alterar la vida de una comunidad o demostrar que hubo un concierto indebido de autoridades con el objeto de limitar de manera ilegítima el goce de las garantías constitucionales. Este aserto se corrobora con el hecho de que la facultad de que se trata está prevista en la Constitución de manera amplia, pues establece que este Alto Tribunal podrá investigar “algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual”, de lo que se sigue que tal investigación puede referirse a la violación grave de cualquier garantía, pues si el Constituyente no hizo distinción alguna no puede el intérprete válidamente hacerla. Aunado a lo anterior, en la facultad de investigación de que se trata, a diferencia del juicio de amparo (en el que se juzga a una autoridad respecto de la que se reclama una violación concreta de garantías), no se juzga sino que se dictamina sobre determinados hechos constitutivos de violación grave de

**DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.**

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

garantías y se informa a las autoridades competentes para imputar responsabilidades a quienes se consideren responsables de dichas situaciones. Esto es lo que justifica que en la referida facultad el análisis de las garantías pueda ser más amplio toda vez que no está sujeta al rigor del juicio de amparo.

Conviene apuntar de manera destacada que en la resolución en la que este Alto Tribunal determina ejercer la facultad de investigación únicamente se tienen elementos para determinar, de manera presuntiva, que hubo violación grave de garantías, lo que determina la viabilidad jurídica de proceder a realizar una investigación de hechos y eventualmente hacer un pronunciamiento jurídico acerca de los mismos. Esto es lógico pues con los elementos que en ese momento se tienen es factible tener una apreciación previa acerca de si la forma de vida de una comunidad ha sido impactada trascendentalmente o sufrió un trastorno, a efecto de que oriente al Máximo Tribunal acerca de si es el caso o no que despliegue sus esfuerzos en esclarecerlos y calificarlos.

Este criterio de calificación para efectos de la procedencia de la investigación (importante afectación a la forma de vida de una comunidad) no rige de modo excluyente ni necesariamente condiciona los criterios o referentes que el tribunal considere pertinentes para la calificación final del caso; como tampoco el sentido de la calificación inicial condiciona el sentido de la calificación definitiva de la gravedad de las violaciones de garantías, puesto que, luego de agotada la investigación, sus resultados pueden conducirlo a una convicción distinta a la que se

tenía antes, motivada por su más informada posición. Ese es, precisamente, el objeto de la investigación.

3. Reglas para la valoración de pruebas.

Dado que la determinación relativa a si en el caso hubo o no violación grave de garantías debe sustentarse en las pruebas que recabó la comisión investigadora, es necesario determinar el ordenamiento legal conforme al cual los medios de convicción deberán valorarse. Esta cuestión resulta de especial trascendencia pues si bien es cierto que la facultad de investigación no es un proceso de tipo jurisdiccional, sin embargo, ello no significa que no quede sujeta a una regulación en materia probatoria, pues de lo contrario la valoración de los medios de convicción quedaría al arbitrio de los Ministros lo que podría generar inseguridad jurídica e, incluso, propiciaría que, en su caso, las autoridades competentes no pudieran proceder en contra de los responsables al carecer de una valoración jurídica sustentada en reglas procesales determinadas.

Es importante precisar aquí que los sistemas de valoración de pruebas (sistema tasado, libre o mixto) se regulan en los ordenamientos jurídicos correspondientes con el objeto de garantizar el debido proceso, la posibilidad de una adecuada defensa y la protección de los derechos fundamentales que son valores que salvaguarda la Constitución General. Luego, si éstos se salvaguardan en la Ley Fundamental y la facultad de investigación de que se trata se encuentra sometida a los

mandatos de aquélla, es claro que la forma en la que deben valorarse los medios de convicción debe sujetarse a una regulación determinada. Al respecto, resulta aplicable en lo conducente la tesis sustentada por este Tribunal Pleno, visible en la página 9, del Tomo XXVII, correspondiente al mes de marzo de dos mil ocho, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que dice:

“PRUEBA PRESUNCIONAL EN LA INVESTIGACIÓN DE VIOLACIONES GRAVES DE GARANTÍAS INDIVIDUALES ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 97, PÁRRAFO SEGUNDO, CONSTITUCIONAL. La prueba presuncional, también denominada circunstancial o indiciaria permite, en múltiples ocasiones, probar aquellos hechos que no son susceptibles de demostrarse de manera directa, puesto que al acontecer los hechos en un tiempo y espacio determinados, una vez consumados, es difícil constatar de manera inmediata su existencia. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido, de manera reiterada, que la presunción nace de la probabilidad y que la relación entre el hecho conocido y el desconocido se apoya en una conjetura, motivo por el cual, es menester que la conclusión alcanzada sea el resultado de un proceso lógico; o dicho de otra manera, es necesario que el juzgador deduzca la consecuencia de un hecho probado para averiguar otro desconocido, con base en inferencias lógicas, esto

es, resulta indispensable que entre el hecho demostrado y el que se busca exista una relación precisa más o menos necesaria, que impida que se deduzcan presunciones contradictorias. Es decir, para que pueda darse valor probatorio a una presunción se necesita que descansa en una prueba cierta e inmovible para, a partir de ella, obtener una inferencia lógica. En consecuencia, un hecho endeble del que se sospecha o del que se crea que pudo o no haber acaecido, no puede producir inferencia válida alguna, aunque el procedimiento indagatorio de la existencia de violaciones graves a garantías individuales establecido en el artículo 97, párrafo segundo, constitucional, no comparta la naturaleza de un proceso jurisdiccional o específicamente penal, puesto que todo procedimiento y acto de autoridad se encuentran, sin distingo por razón de materia, necesaria e ineludiblemente sujetos tanto a las normas constitucionales como a las reglas de la lógica y sana crítica en materia probatoria, en acatamiento estricto a las garantías de legalidad, seguridad jurídica y debida audiencia previstas por la Constitución Federal, así como a preservar los valores ínsitos en el texto constitucional, entre ellos el correspondiente a la presunción de inocencia, principio cuyo alcance trasciende la órbita del debido proceso, pues su correcta aplicación garantiza la protección de otros

derechos fundamentales como la dignidad humana y la libertad misma, derechos que asisten a los sujetos investigados y no sólo a quienes resultan víctimas, motivo por el cual esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede válidamente violentar las reglas de la lógica y de la valoración de pruebas para sustentar conclusiones dudosas en el ejercicio de la facultad de investigación, cuyo impacto sobre el Estado democrático y el orden jurídico nacional resultan relevantes.”

La facultad de investigación constituye un medio formalmente judicial y materialmente administrativo de control constitucional que tiene por objeto indagar hechos en los que probablemente se actualiza una violación grave de garantías y, en su caso, precisar las autoridades involucradas. A partir del dictamen que emite la Suprema Corte de Justicia de la Nación las autoridades competentes pueden instruir los procedimientos necesarios tendentes a fincar las responsabilidades correspondientes. Sobre el particular, debe decirse que de los diversos tipos de responsabilidades en los que se puede incurrir el más delicado -por los valores que están en riesgo- es el penal, esto explica que el Código Federal de Procedimientos Penales sea un ordenamiento con una regulación muy clara y estricta en materia de valoración de pruebas. Por ello, se estima que con la finalidad de salvaguardar la seguridad jurídica de los sujetos que pudieren resultar involucrados en la investigación y con el fin de evitar que la valoración de las pruebas quede sujeta exclusivamente al arbitrio de los Ministros (cuestión que podría

menoscabar el principio de legalidad), lo que procede es hacer la valoración conforme al ordenamiento legal antes mencionado.

4. Tipos de responsabilidad en que pueden incurrir las autoridades.

El hecho de que la valoración de pruebas se vaya a sustentar en el referido ordenamiento legal no significa que en el supuesto de que se determine que hubo violación grave de garantías y se precisen las autoridades involucradas en dicha violación, tal cuestión únicamente pueda, en su caso y si así lo estiman las autoridades competentes, ser materia de una responsabilidad en concreto, pues es bien sabido que en el sistema jurídico mexicano existen diversos tipos de responsabilidad como son la penal, la civil, la política y la administrativa.

En efecto, del análisis de los artículos 108 al 114 de la Constitución General se aprecia que el sistema de responsabilidades se conforma por cuatro rubros, a saber: a) política; b) administrativa; c) penal; y, d) civil. La responsabilidad política se establece para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que perjudiquen los intereses públicos fundamentales o el buen despacho de las responsabilidades que tienen encomendadas. La responsabilidad administrativa está prevista para los servidores públicos que, en el ejercicio de su función, incurran en conductas que impliquen falta de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; en tanto que la responsabilidad penal está dirigida a

aquellos que incurran en conductas que constituyan delitos. Finalmente, la responsabilidad civil se actualiza cuando en el desempeño de sus funciones los servidores públicos ocasionan daños patrimoniales como consecuencia de un proceder ilegal. Al respecto, resulta aplicable la tesis sustentada por este Alto Tribunal, visible en la página 128, del Tomo III, correspondiente al mes de abril de mil novecientos noventa y seis, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que dice:

“RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL. De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A).- La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C).- La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa

en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.”

Resulta conveniente apuntar aquí que en el ejercicio de la facultad de investigación establecida en el artículo 97 constitucional, este Alto Tribunal puede, en su caso, precisar los funcionarios que estuvieron involucrados en actos que se consideran constitutivos de violaciones graves a las garantías constitucionales, mas no puede válidamente hacer señalamientos que escapen a su competencia, tales como afirmar que una determinada decisión política fue o no correcta o que su ejecución fue o no conveniente. Esto es así, pues tales funciones corresponden, por una parte, al Poder Legislativo (en la formulación de leyes) y, por otra, al Poder Ejecutivo (en la ejecución de las leyes). Este aserto se corrobora con lo que establece el artículo 89, fracción I, de la Constitución General que dice:

“Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.”

Como se ve, al titular del Poder Ejecutivo de la Unión corresponde ejecutar las leyes que expida el Congreso y emitir los reglamentos que sean necesarios para la exacta observancia de éstas en la esfera administrativa. Por otra parte, de lo dispuesto por los artículos 103, 104, 105 y 106 de la Constitución General, se aprecia que la competencia de los órganos que integran el Poder Judicial de la Federación está dirigida a resolver controversias de diversa índole, tales como aquellas que se originan por la violación de garantías; por cuestiones civiles o del orden criminal; por controversias constitucionales; por acciones de inconstitucionalidad y por cuestiones competenciales. Esto determina que el Poder Judicial de la Federación, en el ejercicio de la facultad de investigación establecido en el artículo 97 constitucional, no puede válidamente hacer pronunciamientos que escapen a la competencia que tiene constitucionalmente conferida y, por ende, le está vedado emitir opinión sobre cuestiones de naturaleza política que son propias de los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

En relación con lo anterior, es necesario precisar que la presente resolución no tiene como efecto adjudicar responsabilidades sino únicamente precisar las autoridades que, en su caso, intervinieron en la violación grave de garantías. Esto

se corrobora con lo que disponen los artículos 21 y 24 del Acuerdo General 16/2007 de este Tribunal Pleno, en el que se establecen las reglas a que deberán sujetarse las Comisiones de Investigación que se formen con motivo del ejercicio de la facultad consignada en el artículo 97, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en lo conducente dicen:

“Artículo 21. (. . .)

De igual forma, no podrá adjudicarse responsabilidades, sino únicamente identificar a las personas que hubieren participado en los hechos calificados como graves violaciones a las garantías individuales.”

“Artículo 24. El dictamen deberá: pronunciarse sobre la suficiencia de la investigación; determinar si existieron violaciones graves a las garantías individuales; señalar a las autoridades involucradas en dichas violaciones; y determinar los órganos y autoridades competentes para actuar en el caso, así como los demás elementos que el Ministro o Ministros dictaminadores consideren necesarios.”

Así, serán las autoridades competentes las que conforme a las normas que rigen su actuar determinen, en su caso, el tipo de responsabilidad en el que se hubiera incurrido.

CUARTO. Contexto General. Para comprender el conflicto social que tuvo lugar en el Estado de Oaxaca es necesario conocer, al menos someramente, la realidad política, social, cultural y económica de esa entidad federativa, pues aquella arroja datos que necesariamente deben tenerse presentes para estar en aptitud de valorar objetivamente algunos de los hechos que fueron investigados por la Comisión Investigadora. Con el mismo fin, se estima conveniente destacar cronológicamente los hechos más relevantes que se suscitaron en el periodo investigado, así como dejar asentado el proceso de negociación que se dio durante el conflicto entre autoridades e inconformes. El presente considerando se ocupa de los aspectos mencionados.

I. Datos del Estado de Oaxaca.

El Estado de Oaxaca, como se verá a continuación, tiene una realidad sumamente compleja reveladora de problemas añejos y que en cierto modo contribuyeron en la generación del conflicto social investigado, los cuales son consecuencia de hechos que se han venido dando durante décadas, tales como la marginación, la falta de educación y la miseria, entre otros. Es así que puede válidamente afirmarse que dicho conflicto social no surgió súbitamente, pues es producto de políticas implementadas sin éxito a lo largo de los años que no han logrado mejorar la vida de los Oaxaqueños. Dentro de los factores que prevalecían en el momento en que se presentó el conflicto, destacan los siguientes aspectos:

1. Factores poblacionales.

- En dos mil cinco la población total del Estado de Oaxaca ascendía a tres millones quinientos seis mil ochocientos veintiún habitantes, de los cuales 52% eran mujeres y 48% hombres.

- En el referido año era el Estado con la mayor diversidad cultural pues en su territorio se asentaban dieciséis pueblos indígenas con igual número de lenguas y más de cincuenta variantes dialectales. Cada uno de dichos pueblos tenía su propia organización social derivada de sus usos y costumbres, por lo que se daban conflictos interétnicos.

- Era el tercer Estado con el mayor índice de marginación en el país.

2. Factores geopolíticos.

- En el año mencionado era el Estado con el mayor número de municipios del país ya que tenía quinientos setenta, cuya población estaba dispersa en más de doce mil localidades, de las cuales el 70% se consideraban rurales, es decir, que tenían menos de dos mil quinientos habitantes.

- De los quinientos setenta municipios ciento setenta y tres eran considerados de muy alta marginación; ciento cincuenta y dos elegían a sus autoridades por el sistema de partidos políticos y los cuatrocientos dieciocho restantes lo hacían bajo el sistema de usos y costumbres. Entre estos últimos se encontraban algunos municipios conurbados al de Oaxaca de Juárez.

- Contaba con ochocientos cuarenta y tres ejidos y setecientas diez comunidades agrarias, lo que hacía que el

ochenta y cinco por ciento de la tierra se encontrara bajo el régimen de propiedad social. En el dos mil cinco se encontraban vigentes alrededor de cuatrocientos conflictos agrarios de los cuales treinta y seis estaban considerados de alto riesgo.

3. Factores económicos.

- En el mencionado año la producción del Estado de Oaxaca se concentraba en el sector terciario que comprende el comercio, turismo, transporte, comunicaciones y servicios que en su conjunto generaban el 71% del total de los recursos. El sector primario, integrado por la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca concentraba el 7% del producto estatal.

- Del presupuesto anual con que contaba el Estado únicamente el 8% se recaudó en la entidad y el restante 92% lo recibió de la Federación.

4. Factores de salud.

- La esperanza de vida del ciudadano Oaxaqueño era de 73.9 años, es decir, menor a la esperanza de vida promedio a nivel nacional que era de 74.8 años.

- Tenía la segunda tasa más alta de mortalidad infantil en el país.

- A nivel nacional ocupaba el tercer lugar en muerte por cáncer cérvico uterino.

- Los servicios de salud en el Estado se prestaban a través de dos esquemas fundamentales: la seguridad social y la

asistencia social. La primera se componía por el Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Petróleos Mexicanos y Seguro Militar que en su conjunto atendían a novecientos sesenta y siete mil ochocientos tres derechohabientes. Por otra parte, el sistema de asistencia social se prestaba fundamentalmente por IMSS-OPORTUNIDADES y DIF que otorgaban servicios a un total de dos millones setecientos ochenta y tres mil setecientos cincuenta y seis personas. Para el servicio en comunidades apartadas existían dos mil ciento ochenta y un casas de salud que proveían servicios básicos.

5. Factores educativos.

- Contaba con once mil seiscientos treinta y un escuelas de educación básica que atendían a un millón siete mil alumnos con cuarenta y siete mil ciento treinta y dos maestros. Tratándose de educación media se tenían quinientas sesenta y un escuelas atendidas por seis mil seiscientos ochenta y cuatro maestros que educaban a ciento veintiocho mil alumnos. Finalmente, había ciento un escuelas de educación superior con cincuenta y seis mil alumnos que eran educados por cuatro mil doscientos noventa y siete maestros.

- Para el año dos mil cinco el promedio de escolaridad en la entidad fue de 6.4 grados, mientras que el promedio nacional estaba en 8.1.

- De la población mayor a quince años únicamente el 27% contaba con educación básica completa o algún grado de

educación postbásica, mientras que el 21.7% no tenía ningún tipo de formación escolar y tampoco sabían leer ni escribir.

- Se estima que el ausentismo de los maestros era del 50% del total de días laborales, pues en las áreas rurales y en algunas urbanas de los doscientos días del año académico asistían en promedio ciento diez días.

- La inasistencia en los planteles educativos era del 66.6%. A nivel primaria la tasa de deserción era del 1.9% (cuarto lugar a nivel nacional) y en grado de secundaria la tasa era de 7.7% que lo ubica en el lugar undécimo a nivel nacional.

De los datos expuestos (que se obtuvieron del Anuario Estadísticos del INEGI y del Programa Estatal de Seguridad Pública 2004-2010) se desprende, entre otras cuestiones, que la entidad cuenta con un alto grado de marginación que impide el progreso y el desarrollo. Además, la dispersión existente en las poblaciones provoca diversos problemas en la implementación de las políticas de gobierno ya que el recurso no se concentra en una misma área y, en consecuencia, no se logra un crecimiento sustantivo. Aunado a lo anterior, la pobreza y marginación provocan insatisfacción e inconformidad social que sumados al alto grado de analfabetismo generan que las personas fácilmente se sumen a organizaciones o movimientos sociales con la finalidad de lograr mejorar en alguna medida su calidad de vida. Los factores mencionados enmarcaron el conflicto suscitado en la ciudad de Oaxaca de Juárez y zona conurbada.

II. Cronología.

Con el objeto de tener una visión general sobre la forma en la que se dieron los hechos sobre los que se emite el presente dictamen y las acciones que tanto autoridades gubernamentales como grupos sociales llevaron a cabo desde que inició el conflicto, resulta conveniente elaborar una cronología en la que se asienten los hechos más destacados. Cabe precisar que ésta no tiene por objeto agotar todos y cada uno de los hechos que acaecieron durante el periodo investigado, sino únicamente presentar la información necesaria para entender el inicio, desarrollo y conclusión del conflicto social que tuvo lugar en el Estado de Oaxaca, lo que facilitará la comprensión del presente asunto. Igualmente, es importante señalar que únicamente se hará referencia a los sucesos trascendentes en la afectación de garantías; por ende, se omitirán aquellos que se estiman innecesarios para su evaluación. La cronología es la siguiente:

1° mayo 2006

- Presentación del “Pliego General de Demandas 2006” por parte de la Sección XXII del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación al Gobierno del Estado de Oaxaca. Para lograr que se accediera a sus demandas se anunció una estrategia de negociación-movilización-negociación (Anexo 15 de la carpeta de información proporcionada por el Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca).

**DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.**

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

- Marcha tradicional del día del trabajo en la que participaron integrantes de la Sección XXII y miembros de organizaciones sociales. De esta marcha dio cuenta la propia Sección XXII, en el Boletín Informativo número 1, de tres de mayo de dos mil seis, que obra en la Carpeta de “Acuerdos, Tareas y Pronunciamientos de Asambleas de la Sección XXII del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación”, Anexo 4, página 240.

2 mayo 2006

- Inicia la primera fase de la negociación con la primera reunión de trabajo celebrada entre el Gobierno Estatal y la Comisión Negociadora Ampliada (CNA) de la Sección XXII del referido sindicato (Cuadernillo formado con motivo de la primera fase de la investigación, tema II, página 220).

11 mayo 2006

- Diversas organizaciones sociales agrupadas en el conflicto magisterial presentaron demandas de diversa índole que se clasificaron en generales, laborales, de procuración de justicia, de recursos naturales y financieros. Estas demandas dieron origen a distintas mesas de trabajo para atender las peticiones (Cuadernillo formado con motivo de la segunda fase de la investigación, Capítulo I, página 60 a 62).

22 mayo 2006

DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

- La Sección XXII del magisterio oaxaqueño se instaló en plantón permanente en el zócalo de la ciudad de Oaxaca de Juárez e inició el paro indefinido de labores (Acta que obra en la Carpeta del Gobernador del Estado de Oaxaca, Anexo 7, página 44).

- En rechazo a los ofrecimientos del gobierno estatal considerados insuficientes para satisfacer las demandas del magisterio, se radicalizaron las protestas pues los manifestantes de manera reiterada impidieron el ingreso de personal a diversas oficinas públicas así como el ingreso a centros comerciales, gasolineras, radiodifusoras, centros educativos privados y públicos (incluyendo la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca) y oficinas privadas (sucursales bancarias y clínicas, entre otras). Cabe precisar que en ocasiones los manifestantes únicamente se reunían en el exterior de los inmuebles con el objeto de impedir la entrada de cualquier persona y, en otros casos, ingresaban a éstos y materialmente los “tomaban” (Carpeta de la “Secretaría de Protección Ciudadana”, Anexo C.3-1, página 80)

24 mayo 2006

- Marcha que inició en la Procuraduría General de Justicia del Estado de Oaxaca y que tuvo como destino final la Secretaría General de Gobierno (Carpeta de la Secretaría de Protección Ciudadana, Anexo 4, página 39 y Carpeta del Coordinador General de Seguridad Pública, Vialidad y Tránsito del Municipio de Oaxaca, Anexo 6, página 183).

DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

A partir de esta fecha los manifestantes, de manera reiterada, marcharon y bloquearon diversas vialidades tanto del Municipio de Oaxaca como de otros aledaños. Asimismo, bloquearon carreteras, casetas de cobro y el Aeropuerto Internacional de la ciudad de Oaxaca. De todas estas marchas y bloqueos se informa en los Tomos 5 y 12 del Informe Preliminar que rindió la Comisión Investigadora (Carpetas correspondientes a la Secretaría de Protección Ciudadana).

25 mayo 2006

- El gobierno del Estado dio respuesta por escrito al “Pliego General de Demandas 2006” según lo reconoció el Secretario General del Comité Ejecutivo Seccional de la Sección XXII del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. La respuesta fue rechazada por el magisterio por considerarla insuficiente (Carpeta IV, Anexo 2, páginas 3 a 11).

29 mayo 2006

- La Comisión Negociadora informó que para obtener respuestas favorables a sus demandas adoptaría una nueva política de movilización caracterizada por la “resistencia activa” (Carpeta 464, Tomo II, Anexo 20, página 749 a 753).

4 junio 2006

- Manifestantes tomaron diversos palacios municipales tales como Miahuatlán de Porfirio Díaz, Ejutla de Crespo y Acatlán de Pérez Figueroa (Carpeta 351, Anexo 53, página 378).

7 junio 2006

- Marcha que terminó con un juicio “popular” en contra del Gobernador (Carpeta 463, Anexo 2, página 218).

8 junio 2006

- La Sección XXII envió un oficio al licenciado Carlos Abascal Carranza, entonces Secretario de Gobernación del Gobierno Federal, para que interviniera en el conflicto a fin de que se promoviera el diálogo entre las partes (Carpeta de la Secretaría de Gobernación de veintiséis de noviembre de dos mil siete, Anexo 3, página 7).

13 junio 2006

- El agente del Ministerio Público que integró la averiguación previa 68/FM/2006 (radicada el veintinueve de mayo de dos mil seis por los delitos de ataques a las vías de comunicación y otros, cometidos en agravio de la sociedad y del patrimonio cultural de la ciudad de Oaxaca) después de practicar una inspección ocular en la zona ocupada por el plantón, emitió un acuerdo ordenando que se procediera a realizar un operativo

**DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.**

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

para liberar las vialidades ocupadas. Para tal efecto, giró sendos oficios al Director General de Seguridad Pública del Estado y a diversos Notarios Públicos (Copias certificadas de la averiguación previa mencionada, que obra en el legajo 146).

- El Gobernador Constitucional del Estado de Oaxaca giró oficios al Secretario de Gobernación Carlos María de Jesús Abascal Carranza y al Secretario de Seguridad Pública Federal Eduardo Medina Mora Icaza, para solicitar el apoyo de las fuerzas federales en el operativo de desocupación de vialidades.

- La Secretaría de Gobernación, por conducto del Titular de la Unidad de Gobierno de la Subsecretaría de Gobierno, mediante oficio informó al Gobernador de Oaxaca que lo procedente era llevar a cabo una reunión al día siguiente con el objeto de que “se analicen los elementos que permitan la adecuada intervención de esta autoridad” (Carpeta de la Secretaría de Gobernación 351, Anexo 56, página 415).

- El Gobernador del Estado se reunió con representantes de diversos medios de comunicación a las doce o una de la mañana del día siguiente, a quienes les comentó que como a las cuatro o cinco de la mañana se llevaría a cabo un desalojo pacífico del plantón (Carpeta V de Actas Originales a Medios de Comunicación, página 1922).

- Líderes de la Sección XXII y de diversos grupos sociales que los apoyaban estaban enterados de que serían desalojados del centro histórico y ello motivó que se prepararan para recibir a

DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

la policía (Informe rendido por la sección XXII del SNTE, de veintidós de noviembre de dos mil siete, visible en la mencionada Carpeta V, página 235).

14 junio 2006

- Previamente a la ejecución del operativo de liberación de vialidades del centro histórico de la ciudad de Oaxaca de Juárez, en la averiguación previa 68/(F.M.)/2006 se practicó una segunda inspección ocular de la que se desprende que el plantón en esa fecha comprendía cincuenta calles. Por su parte, la Sección XXII del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación informó que al trece de junio los manifestantes ocupaban un total de cincuenta y seis calles (Expediente Principal, Tomo II, Informe General del Comité Ejecutivo Seccional de la Sección XXII del SNTE, de veintidós de noviembre de dos mil siete, página 235).

- El operativo de que se trata dio inicio entre las 4:50 y 5:30 horas. Al menos setecientos elementos de la policía preventiva bajo el mando del Director General de Seguridad Pública se dividieron en siete grupos y a cada uno de ellos se le asignó una ruta específica que, en su conjunto, cubrirían las calles ocupadas por los manifestantes (Informe Preliminar rendido por la Comisión Investigadora, Tomo 10, página 11 a 32). El operativo fracasó pues no se logró el objetivo que era desalojar el primer cuadro de la ciudad.

DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

- Simultáneamente a que se llevó a cabo el operativo para liberar las vialidades del centro histórico se ejecutaron dos órdenes de cateo que se libraron en la causa penal 101/2006, del Juzgado Sexto Penal del Distrito Judicial del Centro. En las diligencias participaron doscientos cincuenta policías ministeriales, con equipo antimotín y armas de fuego, bajo el mando de su Director y el Jefe Operativo. Los cateos se practicaron en el edificio de la Sección XXII y en el Hotel del Magisterio (Legajo 194, Anexo 2, páginas 2 y 63 y Carpeta IV de Actas Originales a ex funcionarios del Gobierno del Estado de Oaxaca, página 1439). En los cateos fueron detenidas algunas personas distintas de las buscadas para ejecutar órdenes de aprehensión y se aseguraron armas de fuego.

15 junio 06

- Después del operativo fallido se rompió el diálogo entre el Gobierno del Estado y los inconformes (Carpeta 463, página 74 a 76).

- Fueron tomados 7 palacios municipales, a saber: Ciudad Ixtepec, Tehuantepec, Salina Cruz, Matías Romero, Tapanatepec, Zanatepec y Chahuities (Carpeta de la Secretaría de Protección Ciudadana, Anexo C.3-1, página 79). A partir de esta fecha los manifestantes fueron ocupando diversas alcaldías.

- Inicia la Segunda Fase de la negociación en la que interviene la Secretaría de Gobernación como parte mediadora.

17 junio 06

- Se reunieron setenta y nueve organizaciones sociales, cinco sindicatos, diez representantes de escuelas de diversos niveles y padres de familia e instalaron la Asamblea Popular del Pueblo de Oaxaca, convocando para que el veinte siguiente se llevara a cabo su constitución formal. La Sección XXII del magisterio emitió la propuesta respectiva (Carpeta de Acuerdos de la APPO, "Relatoría de la Primera Reunión de Trabajo de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca" página 1).

20 junio 2006

- Se constituye la Asamblea Popular del Pueblo de Oaxaca participando ochenta y cinco organizaciones sociales con la finalidad de coadyuvar en el logro de objetivos afines (Carpeta 465, Anexo 1, página 1 a 9).

22 junio 2006

- Como medida de seguridad integrantes de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación empezaron a construir barricadas para proteger las antenas de transmisión de radio que mantenían en custodia.

11 julio 2006

- El licenciado Jorge Fernando Franco Vargas renuncia al cargo de Secretario General de Gobierno del Estado de Oaxaca, el cual desempeñaba desde el primero de diciembre de dos mil cuatro (Carpeta 5, Anexo 2, página 62).

- Deja el cargo el titular de la Dirección General de Seguridad Pública José Manuel Vera Salinas (Carpeta de la Secretaría de Protección Ciudadana, Anexo C.3-1, página 85).

23 julio 2006

- Un grupo de aproximadamente quinientas personas derribó el portón metálico de la puerta de acceso de las Oficinas del Cuartel General de la Policía Municipal de Oaxaca de Juárez. Una vez hecho lo anterior, en forma violenta, amenazante y armados con palos, machetes, tubos de metal y piedras y sin mediar palabra se introdujeron en las oficinas con el objeto de que se pusiera en libertad a cinco personas detenidas (Expediente principal, Tomo I, página 450).

27 julio 2006

- Dirigentes de organizaciones sociales que integraban la Asamblea Popular del Pueblo de Oaxaca presentaron ante el

DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

Senado de la República una solicitud para que se decretara la desaparición de poderes en el Estado de Oaxaca (Carpeta 304, Anexo 5, página 311).

1° agosto 2006

- Marcha llevada a cabo por mujeres que partieron de la fuente de las 7 regiones, para finalmente tomar la televisora estatal canal 9 (Carpeta de la Secretaría de Gobernación, Anexo 15, página 109).

- Los manifestantes ocuparon diversas estaciones de radio y las utilizaron para sus fines (Carpeta de la Secretaría de Protección Ciudadana, Anexo C.3-1, página 92).

- Manifestantes “toman” las oficinas del Tribunal Superior de Justicia del Estado y de diversos juzgados penales.

10 agosto 2006

- La Comisión de Gobernación de la Cámara de Senadores emitió un dictamen con punto de acuerdo en el que determinó que no procedía la petición consistente en ejercer la facultad prevista en el artículo 76, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa a declarar la desaparición de poderes (Informe Preliminar de la Comisión Investigadora, Tomo 9, página 525 a 536).

21 agosto 2006

- Los manifestantes toman todas las radiodifusoras que se encuentran en el Municipio de Oaxaca de Juárez.

29 agosto 2006

- Inicia la tercera fase de la negociación entre la Secretaría de Gobernación e integrantes de los grupos inconformes. En esta fase dicha dependencia adopta el papel de parte negociadora y no únicamente de mediadora (Carpeta 350).

31 agosto 2006

- Se lleva a cabo la primera reunión entre la Secretaría de Gobernación e integrantes de los grupos inconformes. El Secretario de Gobernación propuso enviar una “Fuerza de Paz” (Cascos azules) al Estado para reforzar la seguridad en la población como medida de distención, la cual fue rechazada. Este ofrecimiento fue constante en las diversas reuniones (Carpeta 350, Anexo 26, páginas 166 a 171).

2 septiembre 2006

DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

- Los manifestantes acordaron adoptar algunas medidas de distención, pero determinaron que debían mantener el diálogo sin negociar. Los hechos anteriores se desprenden de los documentos exhibidos por los inconformes (Carpeta 463, Anexo 1, página 123 y carpeta 465, Anexo 3, páginas 57 y 58).

4 septiembre 2006

- Reunión entre manifestantes y la Secretaría de Gobernación (Carpeta 350, Anexo 27, páginas 175 a 180).

7 septiembre 2006

- El licenciado Andrés Quevedo Martínez, Secretario particular del entonces titular de la Secretaría de Protección Ciudadana de Oaxaca (ahora Secretaría de Seguridad Pública), fue víctima de diversas agresiones con motivo de la “toma” de la indicada dependencia por parte de una “brigada móvil” del grupo inconforme, hecho que se advierte de la cronología que fue exhibida en copia certificada por el Secretario de Seguridad Pública del Estado (Carpeta 205, Anexo IV, página 98 y 99).

- Reunión entre la Secretaría de Gobernación y grupos inconformes. La Secretaría de Gobernación hizo un ofrecimiento en respuesta al pliego de peticiones de dos mil seis que fue rechazado por los manifestantes (Carpeta 350, Anexo 28, páginas 181 y 182 y Carpeta 463, Anexo 1, página 133).

14 septiembre 2006

- Reunión entre la Secretaría de Gobernación y manifestantes, en ella se hizo patente la existencia de más de quinientas solicitudes de la sociedad oaxaqueña pidiendo la intervención del gobierno federal (Carpeta 350, Anexo 29, páginas 185 a 193).

- Al no encontrar respuesta a los exhortos que mediante decretos y acuerdos realizó el Congreso del Estado, mediante Decreto 313 de catorce de septiembre, en términos del artículo 119 de la Constitución General, excitó a los Poderes de la Unión a prestar protección al Estado, ante la situación de trastorno interior, documento que fue entregado a la Presidencia de la República el dieciocho de septiembre siguiente, circunstancia que se acredita con la copia certificada del oficio 370 dirigido al Presidente de la República con transcripción de dicho documento, en cuya parte superior derecha consta el sello de recepción de esa dependencia (Carpeta 351, Anexo 57, páginas 416 y 417).

19 septiembre 2006

- En atención a lo acordado el catorce de septiembre de dos mil seis con la Secretaria de Gobernación, se creó la “Mesa de incidentes”. El objetivo sería coadyuvar en generar las condiciones para salvaguardar la integridad física y el patrimonio de las personas con motivo de la comisión de delitos del orden local, así como garantizar su seguridad y libertad. Lo anterior se

corroborar con la documentación proporcionada en copia fotostática certificada por la Secretaría de Gobernación (Carpeta 350, Anexo 30, páginas 194 a 214).

20 septiembre 2006

- Reunión de la Secretaría de Gobernación con manifestantes (Carpeta 350, Anexo 31, páginas 215 a 220).

27 septiembre 2006

- El sector empresarial local anunció un paro de cuarenta y ocho horas para demandar la intervención de los tres niveles de gobierno en la solución del conflicto. Hecho que se conoció del documento que obra en los archivos del Centro de Investigación y Seguridad Nacional denominado “*Problemática Político Social en Oaxaca*” exhibido en copia certificada (Carpeta 351, Anexo 68, página 477).

1° octubre 2006

- Se reportaron ataques violentos en los campamentos de manifestantes instalados en la zona de Brenamiel, donde se ubican antenas radiofónicas, lo cual fue corroborado con la Cronología que fue exhibida en copia certificada por el Secretario

de Seguridad Pública del Estado (Carpeta 205, Anexo IV, página 102).

- Daniel Nieto Ovando conductor de una motocicleta perdió la vida al lesionarse el cuello tras chocar con un cable colocado para impedir el acceso de vehículos en una de las barricadas. Este hecho se corrobora con la tarjeta informativa exhibida por el Procurador General de Justicia de Oaxaca (Carpeta 64, Anexo XXII, páginas 346 a 348).

2 octubre 2006

- Falleció Arcadio Hernández Santiago durante su acostumbrado recorrido de vigilancia a las veintidós horas en compañía de otros seis policías municipales voluntarios. El recorrido se haría por instituciones educativas. Los policías manifestaron haber sido baleados en el cerro. Lo anterior se acredita con la tarjeta informativa exhibida por el Procurador General de Justicia de Oaxaca (Carpeta 64, Anexo XXII, páginas 359 a 361).

4 octubre 2006

- Se lleva a cabo una reunión entre el Secretario de Gobernación, el Gobernador del Estado y diversos sectores de la población, en donde se aprobó una mesa de trabajo para redactar el Pacto por la Gobernabilidad, la Paz y el Desarrollo en Oaxaca,

suscrito el ocho de octubre siguiente (Carpeta 351, Anexos 49 y 50, páginas 335 a 361).

5 octubre 2006

- Falleció Jaime René Calvo Aragón cuando recibía los primeros auxilios después de haber sido amarrado en el interior de su vehículo y lesionado en la colonia Cinco Señores, cuando presumiblemente se dirigía a una reunión con sus compañeros del Consejo Central de Lucha en una casa ubicada en la calle Reforma Agraria en la referida colonia. Este hecho se acredita con la tarjeta informativa exhibida por el Procurador General de Justicia de Oaxaca (Carpeta 64, Anexo XXII, páginas 349 a 354).

- Reunión de la Secretaría de Gobernación y manifestantes. De acuerdo con la relatoría enviada por dicha dependencia en copia certificada, los manifestantes reconocieron la existencia de grupos violentos dentro de la organización que perseguían fines diferentes (Carpeta 350, Anexo 32, páginas 221 a 231).

- Son entregados por manifestantes las estaciones de la radiodifusora Grupo Radio Oro que se mantenían ocupadas desde el veintiuno de agosto. Este hecho se conoció del documento que obra en los archivos del Centro de Investigación y Seguridad Nacional denominado "*Problemática Político Social en Oaxaca*" exhibido en copia certificada (Carpeta 351, Anexo 68, página 477 vuelta).

9 octubre 2006

- Reunión de la Secretaría de Gobernación con los manifestantes (Carpeta 350, Anexo 33, páginas 232 a 252).

10 octubre 2006

- El Secretario de Gobernación, mediante oficio 100.-274 respondió el Pliego General presentado por la Sección XXII del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación el primero de mayo al Gobierno del Estado, circunstancia que se acredita con la copia certificada de dicho documento (Carpeta 350, Anexo 34, páginas 253 a 261).

14 octubre 2006

- Hombres armados abrieron fuego contra una barricada en los rumbos de la colonia Miguel Alemán, de la ciudad de Oaxaca de Juárez, lo que se advierte de la Cronología que fue exhibida en copia certificada por el Secretario de Seguridad Pública del Estado (Carpeta 205, Anexo IV, página 103).

- Fallece Alejandro García Hernández en una barricada por impacto de arma de fuego.

18 octubre 2006

● Falleció Pánfilo Hernández Vázquez luego de salir de una reunión de colonos que se efectuaba en la calle Bugambilias, cerca del pozo de la colonia. El deceso fue ocasionado por un disparo de arma de fuego proveniente del interior de un vehículo de motor que pasó circulando sobre la calle y que se dio a la fuga, hecho que se acredita con la tarjeta informativa exhibida por el Procurador General de Justicia de Oaxaca (Carpeta 64, Anexo XXII, páginas 321 a 323).

19 octubre 2006

● La Comisión de Gobernación de la Cámara de Senadores emitió un dictamen en relación con la declaratoria de desaparición de poderes, en el que determinó que no procedía ejercer la facultad prevista en el 76, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Tomo I del expediente principal, foja 492).

27 octubre 2006

● El Secretario de Gobierno del Estado de Oaxaca señala que el veintisiete de octubre se desataron los hechos mas violentos ya que la sociedad entró en confrontación con los inconformes (Tomo I, de expediente principal, foja 492), aseveración que corrobora la siguiente relación:

**DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.**

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

- En una barricada ubicada en el Municipio de Santa Lucía del Camino, hubo un enfrentamiento entre vecinos del lugar y manifestantes, en donde resultaron heridos, por arma de fuego, Bradley Roland Will, camarógrafo y Oswaldo Ramírez, reportero de Milenio Diario. El primero de los mencionados falleció como consecuencia de la herida, información que se desprende de la tarjeta informativa exhibida por el Procurador General de Justicia de Oaxaca (Anexos del I al XVI y Carpeta 64, Anexo XXII, páginas 331 a 345) y se corrobora con la información proporcionada por el Presidente Municipal de Oaxaca (Tomo I, del expediente principal, foja 274).

- Se presentó otro enfrentamiento entre manifestantes y pobladores del Municipio de Santa María Coyotepec, cuando un grupo de trescientas personas bloquearon con barricadas y en forma total la circulación sobre la carretera federal que comunica con la Ciudad de Oaxaca. Derivado de estos hechos falleció Esteban Zurita, uno de los jefes de la policía municipal, quien además de ser golpeado, recibió un impacto de arma de fuego en el pecho del lado izquierdo. También resultó lesionado por impacto de arma de fuego Fernando Arturo Cruz López, lo cual motivó que la mayoría de los vecinos repeliera la agresión y lograra la detención de diecisiete sujetos. Estos hechos se acreditan con la copia de la averiguación previa 01/2006 exhibida por el Presidente Municipal de Santa María Coyotepec (páginas 20 a 21) y de la tarjeta informativa proporcionada por el Procurador General de Justicia de Oaxaca (Anexos del I al XVI y Carpeta 64, Anexo XXII, páginas 355 a 358).

- Falleció, por impacto de arma de fuego, Emilio Alonso Fabián. Cuando estaba ingiriendo bebidas en una tienda y unas personas ingresaron a ésta gritando “Viva Ulises” y comenzaron a disparar, según fue informado por el Procurador General de Justicia de Oaxaca (Anexos del I al XVI y Carpeta 64, Anexo XXII, páginas 324 A 326).

- El proceso de negociación entre la Secretaría de Gobernación y la Sección XXII del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, culminó con la firma de los documentos de veintisiete y veintiocho de octubre en los que se dio respuesta al pliego de peticiones presentado el primero de mayo.

28 octubre 2006

- El Gobernador del Estado dirigió un oficio al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a través del cual señaló que en subsidio a la excitativa que para el mismo efecto formuló el Congreso del Estado de Oaxaca, con fundamento en el artículo 119 de la Constitución Federal, solicitaba la intervención ejecutiva del Estado. El comunicado en cuestión fue entregado en la misma fecha a la Secretaría de Gobernación, según consta en el sello de recepción que se estampó en la parte superior derecha de dicho documento que obra glosado en copia certificada en autos (Carpeta 351, Anexo 59, página 422).

**DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.**

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

- La Secretaría de Gobernación emitió un comunicado de prensa en el que anunció la orden del Ejecutivo Federal para el despliegue de las fuerzas federales a la ciudad de Oaxaca de Juárez y zona conurbada, por virtud de la petición que realizó la Legislatura y el Gobernador del Estado, con la finalidad de restablecer el orden y la seguridad pública (*Carpeta 351, Anexo 60, página 423 y 424*).

- Llega al aeropuerto Benito Juárez de la ciudad de Oaxaca de Juárez la policía federal preventiva con tres mil ochocientos sesenta y un elementos, ciento cincuenta vehículos y ocho aeronaves, para ejecutar el operativo denominado “Plan Rector de Operaciones,” circunstancia que se corrobora con el informe de veintidós de noviembre de dos mil siete, rendido a la Comisión Investigadora por el Secretario de Seguridad Pública, al que acompañó el parte de novedades que contiene dicha información (*Carpeta 386, Anexo 5, páginas 18 a 27*) y de lo manifestado por el Secretario de Gobierno del Estado de Oaxaca (*Tomo I del expediente principal, foja 492*). Cabe destacar que el número de los elementos fue variando durante el tiempo que estuvo la policía federal preventiva en la zona afectada (*Informe preliminar, Tomo 16, Tercera Fase, Capítulo 2, página 33*).

- El Secretario General de la Sección XXII del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, luego de una reunión con la Secretaría de Gobernación, anunció en rueda de prensa el anuncio oficial del regreso a clases para el siguiente treinta de octubre, al mismo tiempo que rechazó la presencia de la Policía Federal Preventiva en la entidad, al no ser parte de los acuerdos.

**DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.**

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

Lo anterior se conoció de la Nota Informativa de esa fecha elaborada por la Dirección de Atención Ciudadana y Concertación Política que obra en copia certificada glosada en autos (**Carpeta 351, Anexo 38, página 266 a 269**).

29 octubre 2006

- Ingresó la policía federal preventiva a la zona afectada e inicia la ejecución de su plan para restablecer el orden y la seguridad pública, lo cual fue corroborado en vista de la información proporcionada por el Gobernador del Estado, Secretario de Gobierno del Estado y el Secretario de Seguridad Pública Federal, generándose enfrentamientos con los grupos inconformes, reportándose la quema de llantas y vehículos entre otras acciones (**Tomo I, del expediente principal foja 492, 514, y Tomo II, foja 386**). Un primer grupo de agentes de la Policía Federal Preventiva entró al zócalo de la ciudad de Oaxaca y removió algunas barricadas encontradas en los accesos a la plaza central.

- Con motivo de los operativos implementados por elementos de la Policía Federal Preventiva, quedaron libres las puertas de acceso de diversos edificios públicos que habían sido tomados, entre ellos los pertenecientes al Poder Judicial del Estado. Los Juzgados Penales iniciaron sus trabajos el treinta de octubre y, el Tribunal Superior de Justicia al igual que Juzgados Familiares y Civiles, previos los trabajos de limpieza, reanudaron labores a partir del siete de noviembre, según lo informó el

DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

Presidente de dicho órgano (Tomo I del expediente principal, foja 379 a 405).

- Falleció Alberto Jorge López Bernal por herida producida por disparo de proyectil de gas comprimido (gas lacrimógeno). El hecho que antecede se acredita con la tarjeta informativa proporcionada por el Procurador General de Justicia de Oaxaca (Carpeta 64, Anexo XXII, páginas 327 a 330).

31 octubre 2006

- La Policía Federal Preventiva recuperó el control del edificio de la Secretaría de Finanzas. Este hecho que se conoció del documento que obra en los archivos del Centro de Investigación y Seguridad Nacional denominado "*Problemática Político Social en Oaxaca*" exhibido en copia certificada (Carpeta 351, Anexo 68, página 478 vuelta).

- Regresan a impartir clases algunos maestros de la Sección XXII del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

1° noviembre 2006

DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

- La policía federal preventiva implementó diversos operativos para eliminar barricadas, suscitándose algunos enfrentamientos con personas inconformes. Recuperó las instalaciones de canal 9 (televisión estatal) y Branamiel, lugar en donde se ubican las antenas repetidoras de Radio.

2 noviembre 2006

- La policía federal preventiva implementó un operativo para liberar la circulación en las avenidas Cinco Señores y Universidad, suscitándose enfrentamientos que impidieron alcanzar el objetivo propuesto.

20 noviembre 2006

- Se suscitaron diversos enfrentamientos entre grupos inconformes y elementos de la Policía Federal Preventiva.

22 noviembre 2006

- Continuó el diálogo entre los representantes de la Secretaría de Gobernación y miembros de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca. Al respecto, la investigación documentó cuatro reuniones adicionales entre los interlocutores (cinco, ocho, catorce y veintiuno de diciembre), sin que las partes alcanzaran algún acuerdo para resolver definitivamente el conflicto ([Informe preliminar de la Comisión investigadora. Tercera](#)

DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

Fase, capítulo 1; y Carpeta 351, Anexos 41 a 46, páginas 291 a 316).

25 noviembre 2006

• Luego de una marcha, se dieron enfrentamientos entre manifestantes y la policía federal preventiva y fueron incendiados numerosos inmuebles públicos y privados, entre ellos: los edificios del Tribunal Superior de Justicia del Estado y del Poder Judicial de la Federación; el Teatro Juárez ex sede del Congreso local y las oficinas de la Secretaría de Turismo de la entidad. También fueron dañados los edificios de la Secretaría de Relaciones Exteriores; del Registro Público de la Propiedad; la facultad de Sociología de la Universidad Autónoma; la Asociación Mexicana de Hoteles y Moteles de la entidad y una sucursal del Banco Nacional de México. De igual forma sufrieron daños por bombas molotov el Hotel Camino Real y otras dos casonas sobre la calle Macedonio Alcalá, donde se reportaron algunos de los combates más fuertes esa tarde y noche. Asimismo, fueron incendiados diferentes establecimientos comerciales así como decenas de automóviles y autobuses.

29 noviembre 2006

• Se retiraron las últimas barricadas que aún impedían el tránsito en algunos sitios de la ciudad (Carpeta 351, Anexo 67, página 465).

30 noviembre 2006

- Se normalizó el transporte público, pues las rutas que cruzan el Centro Histórico ofrecieron de nuevo sus servicios luego de más de seis meses de que el servicio era irregular, hecho que se conoció del documento que obra en las oficinas del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, exhibido en copias certificadas (Carpeta 351, Anexo 67, página 465).

2 diciembre 2006

- El Secretario de Gobierno del Estado de Oaxaca señala que en el mes de diciembre de manera paulatina se reanudaron las relaciones con los inconformes (Tomo I, de expediente principal, foja 494).

5 diciembre 2006

- El cinco de diciembre el Comisario General de la Policía Preventiva suscribió un oficio dirigido a la Coordinación de Fuerzas Federales de Apoyo, en el cual informó que a esa fecha la situación de emergencia que prevalecía en la ciudad de Oaxaca de Juárez, había desaparecido y la paz y el orden público se habían restablecido, observando que la ciudadanía realizaba sus actividades en forma normal y con seguridad, proponiendo que posterior a una manifestación anunciada para el diez de diciembre, en caso de que prevalecieran las mismas condiciones de estabilidad social, fueran las autoridades locales las

responsables de mantener el orden y la paz pública de la ciudad (Carpeta 386, Anexo 6, página 111).

24 enero 2007

- Finalizan los operativos de la policía federal preventiva y se devuelve la función de seguridad pública a los cuerpos de seguridad estatales y municipales (Informe preliminar, tomo 16, Tercera Fase, capítulo 2, página 92).

16 julio 2007

- Se da un enfrentamiento en el cerro del Fortín, entre autoridades locales y manifestantes.

III. Negociación.

El primero de mayo de dos mil seis se presentó el Pliego General de Demandas de la Sección XXII del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, cuya insatisfacción, a la postre, dio como resultado el conflicto acaecido en la ciudad de Oaxaca de Juárez y zona conurbada, materia de los hechos investigados en este asunto. Debe tenerse en cuenta que desde varios años atrás era una práctica reiterada la presentación de demandas laborales en esa época por el aludido gremio, sin embargo, en esta ocasión tuvo ciertos tintes novedosos que trascendieron en

**DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.**

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

los acontecimientos suscitados. En efecto, la presentación del Pliego estuvo precedida por las Asambleas Estatales de dicha sección sindical de diecisiete de marzo y veintinueve de abril de dos mil seis, así como por el Primer Congreso Político Estatal del Movimiento Democrático de los Trabajadores de la Educación de Oaxaca, celebrado en la ciudad de Oaxaca, del tres al siete de abril de esa anualidad.

En la Asamblea de diecisiete de marzo destacaron diversos pronunciamientos anticipando lo que acontecería posteriormente, por ejemplo, que desconocerían a Jorge Franco Vargas, entonces Secretario General de Gobierno, si no se daba una respuesta satisfactoria a la exigencia de que fueran liberados inmediatamente todos los luchadores sociales a los que consideraron presos políticos. En la Asamblea Estatal de veintinueve de abril se emitió un documento en el que se indicó que prepararían las condiciones necesarias para iniciar un juicio político a Ulises Ernesto Ruiz Ortiz, Gobernador del Estado de Oaxaca. Finalmente, en la convocatoria al mencionado Primer Congreso Político del Movimiento Democrático de Trabajadores de la Educación de Oaxaca se planteó la necesidad de definir un plan político sindical y educativo que incorporara a las distintas fuerzas sociales, convencidas de proponer un proyecto alternativo de Nación diverso al modelo neoliberal (**Informe Preliminar, Tomo 4, Capítulo II, Fase 1, Segunda Parte, páginas 245 a 267**).

El “Pliego General de Demandas 2006”, contenía exigencias que pueden ser clasificadas según su naturaleza, pues se incluyeron peticiones de diversa índole, como son: laboral,

económica, social y política, destacando la relacionada con la firma de un convenio entre el Gobierno del Estado, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la propia Sección XXII, para que los maestros oaxaqueños fueran ubicados en la zona económica III, con todas las repercusiones salariales y prestaciones implícitas, exigencia que no era nueva pues la realizaron desde el año dos mil cuatro. Este punto presentaba gran dificultad para el Gobierno del Estado, si se toma en consideración que dicha entidad depende de los recursos que aporta la Federación, al producir únicamente el 8% del ingreso total que requiere para su manutención anual. En tales condiciones, dada su producción estatal no le alcanzaba para realizar la re zonificación de los maestros.

En otro aspecto, tocante a la estrategia establecida para obtener sus objetivos, en el Pliego se indicó:

“Hacemos también de su conocimiento que iniciamos nuestra etapa de consulta a nuestras bases para la planeación de las acciones que tendrán que realizarse, dado que desde hace años de lucha y resistencia, el Movimiento de los Trabajadores de la Educación de Oaxaca ha utilizado la Movilización-Negociación-Movilización, para lograr la solución a sus demandas, forma de lucha a la que no hemos renunciado.” (Carpeta 40, Anexo 20, pp. 268 a 270).

**DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.**

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

En el citado documento se anunció que para lograr una solución favorable a las demandas presentadas se emplearía la acostumbrada estrategia denominada “movilización-negociación-movilización”, lo que dio paso a una serie de marchas que aglutinaron gran cantidad de personas en los siguientes meses.

Presentado el pliego petitorio, luego de una marcha el primero de mayo inició la negociación. En este proceso se pueden distinguir tres etapas, delimitadas también cronológicamente. En un primer momento, el proceso de negociación se genera con las autoridades estatales (primera fase). Luego se rechaza la participación del gobierno estatal, por lo que el diálogo se emprende con la Secretaría de Gobernación, primero tratando de mediar en la solución del conflicto (segunda fase) y después negociando directamente las peticiones no sólo de la sección sindical sino también de las organizaciones sociales (tercera fase).

La primera fase inicia con la presentación del Pliego ante las autoridades estatales. En la negociación intervinieron, por parte del Ejecutivo Estatal, Ulises Ernesto Ruiz Ortiz, Gobernador del Estado de Oaxaca; Jorge Franco Vargas, Secretario General de Gobierno; Rosa Lizbeth Caña Cadeza, Procuradora General de Justicia; Emilio Mendoza Kaplan, Director General del Instituto Estatal de Educación Pública del Estado de Oaxaca; y Joaquín Rodríguez Palacios, Subsecretario de Gobierno; y, por la sección sindical, participaron los profesores Enrique Rueda Pacheco (Secretario General de la Sección XXII) y varios Secretarios del Comité Ejecutivo Seccional, conformándose después una

**DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.**

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

Comisión Negociadora Ampliada, integrada por veintiocho miembros del propio sindicato. Al respecto, a pesar de que las autoridades estatales informaron que no cuentan con minutas de las reuniones que sostuvieron con el magisterio oaxaqueño y organizaciones sociales, con apoyo en los artículos 280, 285, 286 y 290 del Código Federal de Procedimientos Penales, considerando el enlace lógico y congruente de los diversos elementos recabados, a los que enseguida se hará referencia, se acreditaron las siguiente reuniones:

El dos de mayo de dos mil seis se llevó a cabo la primera reunión, con la presencia del Gobernador, el Secretario General de Gobierno, el Director General del Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca y de la Procuradora General de Justicia con integrantes de la Comisión Negociadora Ampliada. En esta ocasión se fijaron algunos criterios y asuntos de relevancia para el desarrollo de las negociaciones subsecuentes. De acuerdo con el boletín informativo 1 de la Sección XXII del sindicato magisterial, se solicitó la instalación de una mesa para el tratamiento y solución de las demandas de las organizaciones sociales con quienes coordinaba la Sección XXII y se cuestionó el papel desempeñado por el hasta ahora Secretario General de Gobierno (Carpeta 463, B Anexo 4, páginas 240 a 241). Por su parte, el Gobernador del Estado si bien aceptó esta reunión señaló que no se tomaron más acuerdos que el de seguir con el diálogo (Cuadernillo formado con motivo de la Primera Fase de la Investigación, tema 2, página 220).

**DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.**

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

De acuerdo con la información proporcionada por el Secretario General de Gobierno del Estado de Oaxaca, el once de mayo de dos mil seis, diversas organizaciones agrupadas en el Frente de Sindicatos y Organizaciones Sociales Democráticas de Oaxaca (FSODO), presentaron ante el gobierno del Estado, un escrito en el que incluyeron: a) demandas generales, entre las que se cuenta la destitución del Secretario General de Gobierno y la defensa de los recursos naturales; b) demandas laborales atinentes a miembros de las organizaciones participantes; c) de procuración de justicia, como el cumplimiento de laudos de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, a favor de trabajadores de los Ayuntamientos de Santa Cruz Xoxocotlán y de Santiago Suchilquitongo, libertad de presos, cancelación de las órdenes de aprehensión; y, d) recursos financieros, como la donación de un terreno para la realización de eventos (Cuadernillo de la Segunda Fase de la Investigación, Capítulo I, fojas 60 a 62). Lo anterior se corrobora con lo expuesto por el Gobernador del Estado quien manifestó que este día las autoridades estatales se reunieron con dirigentes de organizaciones sociales quienes plantearon asuntos de carácter general conteniendo demandas y reclamos incluso del ámbito nacional, estatal y municipal y hasta demandas personales. En dicha reunión se propuso separar los planteamientos, demandas y reclamados de las organizaciones sociales agrupadas en el Frente de Sindicatos y Organizaciones Democráticas del Estado de Oaxaca (FSODO) para que fueran atendidas por diferentes instancias del Gobierno del Estado (Cuadernillo formado con motivo de la Primera Fase de la Investigación, Tema 2, página, 151 a 205 y 220). En términos similares informa el contenido de esta reunión el Boletín 5 de la

**DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.**

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

Comisión Negociadora, resaltando que el Gobernador manifestó que por su parte había toda la disposición política para atender las peticiones de las organizaciones sindicales y populares pero una vez que concluyeran las negociaciones con la Sección XXII, advirtiéndose que esta salida era una maniobra para dividir la unidad de los frentes de lucha y negociar después con ellas pero en condiciones favorables para el gobierno. De acuerdo con dicho boletín, en esta reunión se acusó al Secretario General de Gobierno, licenciado Jorge Franco Vargas, de bloquear la solución de los reclamos de los inconformes (Carpeta 463, Anexo 3, página 224 a 225).

Al no recibir respuesta satisfactoria a la demanda de rezonificación por vida cara, la Sección XXII anunció la realización de varias marchas, así como la instalación de un plantón permanente en el centro histórico de la ciudad de Oaxaca de Juárez y un paro laboral indefinido, que se traducía en la suspensión de clases de educación básica en todo el Estado, de lo cual da cuenta el documento denominado: “Acuerdos, Tareas y Pronunciamientos emanados de la Asamblea Estatal de la Sección 22 del SNTE, celebrada el día 13 de mayo de 2006, en el Auditorio ‘Profr. Enedino Jiménez Jiménez’, de la Ciudad de Oaxaca de Juárez” (Carpeta 463, Anexo 1, página 40 a 43).

El diecisiete de mayo se llevó a cabo otra reunión. De acuerdo con la información proporcionada por el Subsecretario de Gobierno en esta reunión se dio respuesta a las exigencias de dieciséis de los diecisiete puntos del *Pliego*, quedando pendiente el tema de rezonificación, respecto al cual, se ofreció sesenta

**DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.**

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

millones de pesos para solventarlo, propuesta que fue calificada como “mínima e insuficiente”. Por su parte, el Gobernador del Estado informó que en esta fecha instruyó al Subsecretario de Gobierno para que todos los planteamientos, demandas y reclamos de las organizaciones sociales agrupadas en el Frente de Sindicatos y Organizaciones Democráticas del Estado de Oaxaca (FSODO) fueran atendidas en mesas de trabajo con las diferentes instancias del gobierno del Estado. Esto dio lugar a la creación de cinco mesas de trabajo para atender los siguientes temas: a) Demanda Social; b) Justicia; c) Asuntos Agrarios; d) Demandas Políticas; y, e) Asuntos Sindicales. Dichas mesas de trabajo se reunieron del dieciocho al veintiuno de mayo a fin de revisar los planteamientos de las organizaciones sociales y de buscar diferentes alternativas de solución y el establecimiento de compromisos que permitieran soluciones definitivas a sus reclamos y exigencias (Cuadernillo formado con motivo de la Primera Fase de la Investigación, Tema 2, foja 165 y 166 y 222, Carpeta 4, Anexo 14, foja 149 a 152). Estas reuniones fueron corroboradas con la información difundida en los Boletines 1 y 7 de la Comisión Negociadora Ampliada (Carpeta 463 Boletín Informativo del Plantón No. 1, de 22 de mayo de 2006, Anexo 5, página 280 a 281 y Boletín Informativo No. 7, de 22 de mayo de 2006, Anexo 4, página 246 a 255).

En la reunión de trabajo de veinticinco de mayo, el titular del Ejecutivo del Estado dio respuesta escrita al “Pliego General de Demandas 2006”. En relación con el tema de la rezonificación por vida cara respondió que se trataba de un asunto de competencia federal, sin embargo, ofreció aplicar sesenta millones de pesos,

**DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.**

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

superior a la aportación federal en este concepto, para acercar el salario de los trabajadores de la educación del Estado al de la zona económica III. En este encuentro, la Comisión Negociadora Ampliada señaló que algunos profesores que se encontraban retirando propaganda electoral “en cumplimiento de lo mandado por su Asamblea Estatal”, fueron agredidos por elementos de la policía municipal de Santa Cruz Amilpas, lo cual dio motivo para que se responsabilizara al Gobierno del Estado de esa acción (Carpeta 4, Anexo 2, páginas 3 a 11 y Carpeta 40, Anexo 21, pp. 271 a 279).

El Gobernador del Estado informó que el veintisiete de mayo fue la última reunión entre servidores públicos del Estado y manifestantes, indicando que las causas de la suspensión siempre se debieron a que los manifestantes reiteradamente consideraban como “insuficientes” los ofrecimientos de las autoridades (Cuadernillo formado con motivo de la Primera Fase de la Investigación, Tema 2, foja 224 y 636).

El veintinueve siguiente, la referida Comisión Negociadora publicó un comunicado en el que dio a conocer que el movimiento magisterial, al que para este entonces ya lo denominó “popular”, asumiría una posición distinta, ya que las medidas tomadas hasta ese momento habían sido ineficaces para obtener respuestas favorables a su pliego petitorio, y anunció que adoptaría una nueva política de movilización, caracterizada por la “resistencia activa”, dentro de cuyas características se destaca “la participación organizada de todos”, “pacífica” y con “carácter ofensivo y defensivo”, proponiendo la realización de marchas,

**DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.**

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

toma de empresas privadas y dependencias del gobierno y boicot económico a tiendas departamentales, entre otras (Carpeta 464, Tomo II, Anexo 20, página 749 a 753).

Así, al considerar que no se daba una respuesta satisfactoria en el tema de la rezonificación, tampoco se avanzó en la discusión de las demás peticiones, lo que frenó cualquier intento de negociación. A partir de este momento se agudizó el problema.

Ante este panorama, el primero de junio la Legislatura Estatal aprobó la integración de una Comisión Plural de Diputados para que se avocara de inmediato a buscar interlocución con los dirigentes de la Sección XXII a fin de coadyuvar en la solución del movimiento magisterial, "en el entendido que de no obtener respuesta inmediata por parte de la dirigencia sindical", se solicitaba al Titular del Poder Ejecutivo Estatal que retirara su oferta económica adicional de sesenta millones de pesos; exigieron a los Profesores regresar "sin pretexto e inmediatamente a las aulas", en caso contrario, pidieron al Gobierno del Estado que se aplicaran los descuentos correspondientes y, en su momento, se declararan rescindidos los contratos de trabajo sin responsabilidad para el Gobierno del Estado y Federal; y, "que los órganos de seguridad pública nacional, en el ámbito de su competencia, procedan sin dilación a desalojar las vías públicas y las instalaciones federales, estableciendo la protección que impida futuros atentados." Este acuerdo obra en copia certificada en autos (Carpeta 62, página 167 y 168). Este pronunciamiento lo interpretó la Sección XXII

**DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.**

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

como un “*ultimátum*” y acusó al Gobierno del Estado de Oaxaca de mantener una política de “*cerrazón*” como consta en el boletín informativo 11, de tres de junio, además, señaló que “La Comisión Negociadora Ampliada cuenta con voluntad y decisión políticas para que juntos construyamos respuestas que dejen satisfechos a las partes.” (Carpeta 463, Anexo 4, página 269 a 271).

En esta fase, la investigación documentó diez marchas que tuvieron como objeto reclamar una respuesta satisfactoria al Pliego, entre diversas demandas. La última marcha se verificó el siete de junio, la cual concluyó con un “juicio popular” en contra del Gobernador de Oaxaca, en el que se le declaró “culpable de violaciones graves a la Constitución Federal y a la local”, de encabezar un gobierno “autoritario, violento y represor de los movimientos sociales”, de “promover la violencia y el terrorismo”, de “violar de manera sistemática las garantías individuales y sociales”, de generar “un clima de inestabilidad e ingobernabilidad en el Estado de Oaxaca”, de causar “daños irreparables al patrimonio cultural de la humanidad y violar los decretos de la ONU y de la UNESCO”; los integrantes de ese “jurado del pueblo” resolvieron que fuera destituido y que en su determinación se turnara “a la Cámara de Diputados para los efectos correspondientes” (Carpeta 463 Anexo 2, página 218 a 219).

El ocho de junio siguiente, la Sección XXII, presentó el oficio 176/06 ante el Secretario de Gobernación, en el cual hizo de su conocimiento el juicio popular efectuado al Gobernador del Estado y solicitó su inmediata intervención para que se exigiera al Gobernador del Estado que diera respuestas satisfactorias a los

DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

planteamientos formulados (Carpeta de la Secretaría de Gobernación, Anexo 3, páginas 7 a 9).

El once de junio de dos mil seis, en la sesión extraordinaria de la LIX Legislatura del Estado, se dio lectura al oficio suscrito por el Gobernador del Estado, en el que solicitó a dicha Legislatura que presentara atenta excitativa a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para que atendiera la petición magisterial de rezonificación de la zona económica II a la III, manifestando que las prestaciones económicas no podían ser atendidas favorablemente por el Gobierno del Estado, toda vez que correspondía al Gobierno Federal dar respuesta a esta demanda. Adicionalmente, señaló que en la medida de las posibilidades del presupuesto de la entidad se había dado respuesta económica al pliego petitorio, la cual “no ha sido aceptada por los maestros, quienes insisten que se les otorgue la rezonificación en forma absoluta, lo que no ha sido posible, porque no se cuenta con los recursos económicos para afrontar dicha exigencia.” En vista de la petición, en la misma fecha la legislatura formuló atenta excitativa a la Cámara de Diputados, en los términos propuestos, según consta en la copia certificada del acta de la sesión referida (Carpeta 62, Anexo 6, página 169 a 183).

El catorce de junio se llevó a cabo un fallido operativo para liberar vialidades del centro histórico. Después de esos hechos los manifestantes exigieron la destitución del Ejecutivo Estatal y únicamente negociar con las autoridades federales (Carpeta 463, página 74 a 76), incluso, el treinta de ese mes, la Asamblea

Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO) acordó expresamente no negociar con el Gobierno del Estado (Carpeta 465, Anexo 2, página 12, obtenido de la página electrónica de la Sección XXII del SNTE <http://www.sección22snte.org.mx>). De este modo se rompió el diálogo con las autoridades oaxaqueñas, sin que la Comisión Investigadora haya tenido noticia de que en fecha posterior al veinticinco de mayo de dos mil seis se instalara alguna otra mesa de negociación formal entre la Sección XXII del SNTE y el mencionado Gobierno Estatal (Informe preliminar, tomo 14, página 8).

La segunda fase del conflicto inició al día siguiente del operativo citado, entonces, la Secretaría de Gobernación sostuvo reuniones para facilitar el diálogo entre el Gobierno de Oaxaca y la Sección XXII. El papel de la Secretaría de Gobernación durante este periodo que comprende del quince de junio al veintinueve de agosto de dos mil seis, se tradujo en ser parte mediadora, lo cual ilustra el oficio de veinticuatro de junio dirigido al Secretario General de la Sección XXII, remitido por esa dependencia en copia fotostática certificada cuya parte conducente dice:

“a) El Gobierno Federal concluyó su negociación con el Titular del Contrato Colectivo de Trabajo que es el SNTE, consecuentemente su función se circunscribe a constituirse como facilitador de la negociación entre las partes.

b) El Gobierno Federal no es parte en el problema, las partes son el Gobierno del Estado de Oaxaca y la Sección XXII del SNTE y serán ellos quienes

habrán de determinar la forma en que se resuelva.”

(Carpeta 350, Anexo 6, foja 12).

De esta forma, la Secretaría de Gobernación asumió el papel de mediadora del conflicto, para ello, constituyó una comisión en la ciudad de Oaxaca de Juárez, en la cual “a través de la concertación y de privilegiar el diálogo” logró distender el conflicto para el desarrollo de la jornada electoral de dos de julio, y estableció una mesa de negociación para escuchar y analizar las demandas y acuerdos entre las partes del conflicto, según información proporcionada por esa dependencia (Carpeta 350, Anexos 20 y 24, páginas 144 y 145 y 150 a 151).

El diecisiete de junio de dos mil seis, la Sección XXII del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, en compañía de líderes sindicales, estudiantes y de organizaciones civiles, anunció la creación de una Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca, de acuerdo con el documento “Relatoría de la Primera Reunión de Trabajo de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca”, elaborado con motivo de su instalación. En este documento se sostuvo: “La APPO se define como un espacio de participación social, popular y ciudadana, abierto y pluralista, democrático sin la injerencia de los partidos políticos, para realizar un debate democrático de ideas y de elaboración de propuestas, movilizandando las fuerzas sociales, en concordancia con los intereses del pueblo de Oaxaca para exigir la desaparición de poderes en el estado de Oaxaca y vigilar el ejercicio del poder estatal, exigiendo una ley de transparencia del ejercicio público para que los gobernantes rindan cuentas claras a la población.”

**DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.**

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

En este tenor, el veinte de junio se celebró el Congreso Constitutivo de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca, en cuya conformación participaron ochenta y cinco organizaciones con el objeto de coadyuvar en el logro de objetivos afines (Carpeta 465, Anexo 1, página 1 a 9, obtenido de la página electrónica de la Sección XXII del SNTE, [http://www. Sección22snte.org.mx](http://www.Sección22snte.org.mx)).

Cabe destacar que dentro de algunas de las medidas adoptadas por el Gobierno del Estado tendentes a distender el conflicto, se encuentran las variaciones en la integración del gabinete, ya que se separaron del cargo Jorge Franco Vargas, Secretario General de Gobierno; Alma López Vásquez, titular de la entonces Secretaría de Protección Ciudadana; y, Juan Manuel Vera Salinas, Director de Seguridad Pública. Lo anterior se constató con las entrevistas de los Magistrados Comisionados con esos ex funcionarios.

En este proceso, en el Boletín Informativo de la Comisión Negociadora Ampliada de veinticuatro de junio de dos mil seis, la Sección XXII del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación anunció que se rompió de forma definitiva el diálogo con la Secretaría de Gobernación, por lo cual propuso la creación de una Comisión de Intermediación, señalando como mediadores a: Arturo Lona Reyes, Obispo Emérito de Tehuantepec; Francisco Wilfrido Mayrén Peláez, apoderado legal de la Arquidiócesis de Antequera-Oaxaca; y, el artista plástico Francisco Toledo (Carpeta 463, Anexo 3, página 236), quienes desempeñaron esa actividad del veinticuatro de junio al primero de julio de dos mil

seis, fecha en la que se anunció a la opinión pública el retiro de la Comisión de Intermediación.

El primero de agosto de dos mil seis, la Sección XXII determinó que continuaría la movilización hasta lograr la salida del Gobernador Ulises Ruiz y que esto era la condición fundamental para seguir negociando con la Secretaría de Gobernación (Informe Preliminar, Tomo 14, Fase 2, Capítulo 4, páginas 41 y 42). El quince de agosto de dos mil seis la Legislatura de Oaxaca aprobó un acuerdo por el cual llamó a las partes a privilegiar el diálogo y suspender las acciones que en lugar de contribuir a solucionar el conflicto lo polarizaban aún más, solicitando que el Gobierno Federal no sólo mediara entre las partes, sino que asumiera una obligación subsidiaria con las autoridades estatales, la parte conducente de dicho documento dice:

“SEGUNDO.- Se exhorta a los representantes del Gobierno Federal, a que coadyuven a encontrar cauces y soluciones efectivas a las demandas planteadas, no sólo mediando, sino inclusive siendo subsidiarios con el Gobierno del Estado en el ámbito de su competencia.” (Carpeta 63, Anexo 5, páginas 10 a 12).

El veintitrés de agosto de dos mil seis la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca aceptó negociar con la Secretaría de Gobernación, a través de su titular, aclarando que esa dependencia era parte del problema y, por tanto, su papel no

podía reducirse al de simple mediador, señalando los siguientes parámetros:

“1. Sí al diálogo con la Secretaría de Gobernación, sin embargo estamos en la búsqueda de los tiempos y las formas consultando a las instancias correspondientes.

2. Nuestra demanda central es la salida de Ulises Ruiz Ortiz del gobierno del Estado.

3. El diálogo debe establecerse con la Comisión Única de Negociación y de Trabajo de la APPO, sin la intervención del gobierno estatal.

4. El diálogo debe ser sin condiciones.

5. El diálogo se llevará de manera resolutive, sin ninguna sesión preparatoria y directa con el titular de la Secretaría de Gobernación.

6. El enlace y coadyuvancia para el diálogo será a través de Don Samuel Ruiz y SERAPAZ.

7. La Secretaría de Gobernación es parte del Conflicto y su papel no puede reducirse al de simple mediación...” (Carpeta 465, Anexo 2, página 40).

Asimismo, la Sección XXII en la Asamblea Estatal de veinticinco de agosto, aceptó la mesa de diálogo propuesta por la indicada Secretaría de Estado, pero sin la presencia de autoridades estatales, precisando que la salida del Gobernador no era negociable (Carpeta 463, Anexo 1, página 115, obtenido

**DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.**

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

de la página electrónica de esa organización sindical <http://www.sección22snte.org.mx>).

Ante este panorama, el veintinueve de agosto de dos mil seis, formalmente inició la tercera etapa en este proceso, en el que la Secretaría de Gobernación asumió un papel activo de parte negociadora. En esta fecha, hubo una reunión preliminar entre integrantes de la Sección XXII y de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca, con Carlos María Abascal Carranza, entonces, Secretario de Gobernación.

En Asamblea Estatal de la Sección XXII del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación del día treinta de ese mes, esa organización acordó dialogar al día siguiente con funcionarios de la Secretaría de Gobernación, determinando que acudirían a la ciudad de México siete integrantes de su Comisión Política y siete de la Comisión Negociadora Ampliada; también determinó incluir como coadyuvantes del proceso de diálogo al Obispo Samuel Ruiz García y a Miguel Álvarez, ambos de la organización denominada Servicios para la Paz (SERAPAZ) [Carpeta 463, Anexo 1, página 119, obtenido de la página electrónica de esa organización sindical <http://www.sección22snte.org.mx>].

A partir del treinta y uno de agosto de dos mil seis, se realizaron diversas reuniones presididas por el titular de la Secretaría de Gobernación, las cuales se caracterizaron por la exigencia de los inconformes de la dimisión del Gobernador para continuar con el diálogo. Por su parte, la Secretaría de

**DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.**

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

Gobernación exhortó a los manifestantes para asumir una actitud responsable evitando actos que atentaran contra la legalidad y las instituciones. Las reuniones documentadas, en términos de las minutas proporcionadas por dicha dependencia, se distinguieron por lo siguiente:

El treinta y uno de agosto de dos mil seis, participaron diversas autoridades de la Secretaría de Gobernación, integrantes de los grupos inconformes, un representante de la Secretaría de Educación Pública y una persona por Servicios y Asesoría para la Paz (SERAPAZ). En esta reunión destacó que el Secretario de Gobernación señaló que el Gobierno del Estado había tomado acciones para distender el conflicto, citando como ejemplos la liberación de detenidos, el pago de salarios y la destitución de funcionarios. Por otra parte, el Secretario de Gobernación reiteró su propuesta de enviar una “Fuerza de Paz” (Casco azul) al Estado para reforzar las medidas de seguridad en la población como medida de distensión, propuesta que fue rechazada argumentando que “El hecho sería considerado un agravio al pueblo” y que “en lugar de calmar los ánimos, los agravaría”, según consta en la relatoría proporcionada por la Secretaría de Gobernación en copias certificadas (Carpeta 350, Anexo 26, páginas 166 a 171).

El dos y tres de septiembre de dos mil seis los manifestantes acordaron continuar el diálogo con la Secretaría de Gobernación adoptando algunas medidas de distensión las que consistieron en desbloquear algunas vialidades y no tomar la caseta de cobro de la carretera federal ciento noventa y el aeropuerto, pero

**DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.**

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

determinaron que debían mantener el diálogo sin negociar. Los hechos anteriores se desprenden de los documentos allegados por miembros de la Sección XXII del magisterio (Carpeta 463, Anexo 1, página 123 y Carpeta 465, Anexo 3, página 57 y 58, obtenido de la página electrónica de la Sección XXII del SNTE <http://www.sección22snte.org.mx>).

El cuatro de septiembre en diversa reunión, el Secretario de Gobernación se comprometió a revisar la lista de las órdenes de aprehensión y, en su caso, proceder a su archivo. Nuevamente insistió en el envío de una fuerza de paz denominada “cascos azules” como una de las acciones concretas para atender el conflicto, según consta en el legajo de copias certificadas remitidas por esa dependencia (Carpeta 350, Anexo 27, páginas 175 a 180).

El siete de septiembre la Secretaría de Gobernación ofreció: ciento veinte millones para la rezonificación, ocho mil horas clase, entre otras prestaciones, circunstancia que se acredita de las documentales remitidas en copias certificadas por esa dependencia (Carpeta 350, Anexo 28, páginas 181 y 182); propuesta que fue rechazada el trece de septiembre siguiente por la Asamblea Estatal de la Sección XXII, en términos de la documentación que los mismos allegaron (Carpeta 463, Anexo 1, página 133).

La reunión de catorce de septiembre se distinguió por la manifestación del titular de la Secretaría respecto de la existencia de más de quinientas solicitudes de la sociedad oaxaqueña

**DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.**

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

pidiendo la intervención del gobierno federal dada su inconformidad con las acciones de los manifestantes, asimismo, se advierte que como resultado de los acuerdos asumidos, a petición de los inconformes y “para evitar actos de inseguridad” se creó una “Mesa de Incidentes”; por su parte, los inconformes se comprometieron a entregar los vehículos federales en su poder y a retirar solo algunas barricadas, ya que continuaba el temor, sobre todo en las noches, dadas las agresiones por otras organizaciones (Carpeta 350, Anexo 29, páginas 185 a 193).

Al no encontrar respuesta a los exhortos que mediante decretos y acuerdos realizó el Congreso del Estado, mediante Decreto 313 de catorce de septiembre, en términos del artículo 119 de la Constitución, excitó a los Poderes de la Unión a prestar protección al Estado, ante la situación de trastorno interior, señaló que “La protección que se pide está principalmente dirigida al ciudadano Presidente de la República, en el sentido de acatar su deber constitucional de auxiliar al Estado de Oaxaca, mediante la presencia de las Fuerzas Federales a fin de restablecer la paz social, el orden público, evitar actos vandálicos y dar protección a los ciudadanos en general”, documento que fue entregado a la Presidencia de la República el dieciocho de septiembre siguiente, circunstancia que se acredita con la copia certificada del oficio 370 dirigido al Presidente de la República con transcripción de dicho documento, en cuya parte superior derecha consta el sello de recepción por esa dependencia (Carpeta 351, Anexo 57, páginas 416 y 417). Corrobora lo anterior las deposiciones de diversos diputados locales, uno de ellos, refiere que habían esperado en vista de las negociaciones, pero al ver que se

**DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.**

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

estancaron, que vivían secuestrados, que habían sido rebasadas las fuerzas policíacas estatales y que ya no había seguridad en la capital del Estado optaron por esta petición, sin que fuese atendida sino hasta después de un mes y medio (Tomo II del expediente principal, foja 122).

En otro aspecto, atento a lo acordado el catorce de septiembre de dos mil seis con la Secretaría de Gobernación, el diecinueve de septiembre se creó la “Mesa de incidentes”, integrada por la Fiscalía Especial para Atención de Asuntos Magisteriales, por dos representantes de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca, dos de la Sección XXII del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, dos representantes de la Secretaría de Gobernación y como observadores dos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. El objetivo sería coadyuvar en generar las condiciones para que la referida Fiscalía salvaguardara la integridad física y el patrimonio de las personas con motivo de la comisión de delitos del orden local, así como garantizar su seguridad y libertad, mediante la prevención, investigación y persecución de los mismos.

En términos de las tarjetas informativas generadas con el funcionamiento de la “Mesa de Incidentes,” se sabe que estuvo funcionando para el conocimiento de algunos hechos presuntamente delictivos que le eran reportados, incluso en algunas ocasiones participó como mediadora, disuadiendo algunas acciones anunciadas por integrantes de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca. Lo anterior se corrobora con la documentación proporcionada en copia fotostática certificada

**DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.**

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

por la Secretaría de Gobernación (Carpeta 350, Anexo 30, páginas 194 a 214).

El veinte de septiembre se verificó otra reunión, conforme a la relatoría presentada en copia certificada por la Secretaría de Gobernación, en la que se insistió en el cumplimiento de los compromisos asumidos, resaltando que la Mesa de Incidencias no había sido legitimada por el movimiento, lo cual era necesario para que los grupos se integraran e iniciaran la seguridad, además, a esa fecha aún continuaban diecinueve autobuses propiedad federal en poder de los inconformes que eran usados para las barricadas. El Secretario de Gobernación subrayó: “la sociedad no puede ‘estar mirándonos platicar, sin que suceda nada’” (Carpeta 350, Anexo 31, páginas 215 a 220).

El cuatro de octubre, se dio un nuevo intento de conciliación social. Así, de la copia certificada de la relatoría de la reunión verificada con el Secretario de Gobernación, se aprecia que el Gobernador del Estado y diversos sectores de la población, entre los que se cuentan el sector campesino, indígena, empresarial, social, senadores y medios de comunicaciones, se desprende que tuvo por objetivo establecer las condiciones para que regresara la paz y el orden a la ciudad de Oaxaca y el compromiso para construir la reforma del Estado en Oaxaca. De dicho documento destacó el reclamo reiterado de una solución a la situación imperante en la entidad. Entre las conclusiones acordadas, se aprobó una mesa de trabajo con objeto de redactar el Pacto por la Gobernabilidad, la Paz y el Desarrollo en Oaxaca,

**DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.**

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

suscrito el ocho de octubre siguiente (Carpeta 351, Anexos 49 y 50, páginas 335 a 361).

En la reunión de cinco de octubre los manifestantes reconocieron que existían procesos internos dentro de la organización que eran “complejos” y la existencia de grupos incorporados con objetivos diferentes. El Secretario se comprometió al cambio en los mandos de las policías estatal, municipal y ministerial de la entidad, a la revisión de los expedientes relacionados con los homicidios de la movilización popular y las órdenes de aprehensión en contra de sus dirigentes y miembros derivadas del movimiento actual e instó a resolver el tema de seguridad en el Estado, además, propuso que fuera entregada la ciudad a la Secretaría de Gobernación, bajo el argumento de que la autoridad local no podía garantizar la seguridad ciudadana, la cual se traduciría en “cancelar barricadas, entrega de las estaciones de radio, vehículos de transporte y todo lo que es propiedad privada, a cambio de que la Policía Federal garantice la seguridad de la ciudad”. Respecto de este último punto se pidió la respuesta por escrito para su valoración en Asamblea; por lo tanto, la propuesta se formalizó a través del oficio SG/200/171/2006, de la misma fecha dirigida y entregada a los inconformes, según consta en la parte superior izquierda de dicho documento en donde se aprecia la recepción, nombre y firma ilegible de uno de sus dirigentes, quedando pendiente la respuesta para el siguiente nueve de octubre (Carpeta 350, Anexo 32, páginas 221 a 231).

**DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.**

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

Fueron entregadas por manifestantes las estaciones de la radiodifusora Grupo Radio Oro que mantenían ocupadas desde el veintiuno de agosto. Este hecho se conoció del documento que obra en los archivos del Centro de Investigación y Seguridad Nacional denominado "*Problemática Político Social en Oaxaca*" exhibido en copia certificada (Carpeta 351, anexo 68, pagina 477 vuelta).

Al inicio de la reunión de nueve de octubre los inconformes presentaron la llamada "contrapropuesta para distender el conflicto", en la cual, entre otras cuestiones, rechazaron la propuesta de seguridad y la "entrega de la plaza de Oaxaca que tiene como base la presencia de efectivos de la PFP", por lo que solicitaron se presentara otra propuesta que fortaleciera la Mesa de Incidencias; por otra parte, pidieron la liberación inmediata de presos políticos, la reparación del daño a las víctimas por medio de la constitución de un fideicomiso, así como la cancelación en el Estado de Oaxaca de operativos del Ejército y Armada mexicanas. Por cuanto a las acciones de seguridad, regreso a clases, reducción de barricadas y entrega de vehículos oficiales, señalaron que eran "puntos no negociables" en esa reunión; por último, refirieron el acuerdo de mantener su plantón en la ciudad de Oaxaca exigiendo "garantías para su continuidad".

Al respecto, el Secretario de Gobernación dio respuesta a los puntos presentados, a través de los oficios SG/200/174/2006 y 100.-275, de esa misma fecha, respecto del tema de la seguridad, la propuesta definitiva de la Secretaría de Gobernación fue la de recuperar la paz, aceptándose la propuesta de los inconformes,

**DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.**

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

en el sentido de lograr ese objetivo “mediante la utilización de las propias policías estatal y municipal, bajo el mando de un Funcionario de (nivel) Subsecretario y su equipo de trabajo. Así, señaló que “Habiéndolo acordado con el Gobierno del Estado” estaban preparados para instrumentarla de manera inmediata. Los hechos relacionados se aprecian de la relatoría remitida por esa dependencia y de los oficios suscritos por su titular que se adjuntaron en copia certificada (Carpeta 350, Anexo 33, páginas 232 a 252).

El diez de octubre el Secretario de Gobernación, mediante oficio 100.-274 respondió el Pliego General presentado por la Sección XXII del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación el primero de mayo al Gobierno del Estado, circunstancia que se acredita con la copia certificada de dicho documento. En cuanto al tema de rezonificación señaló que en el año dos mil seis se incrementarían los conceptos “C.P.C. y C.T.C.”, además de crearse una bolsa por el concepto de rezonificación (RZ) por ciento setenta y cinco millones de pesos (doscientos ochenta millones de pesos anualizados). Asimismo, el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública en acuerdo con el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación, comprometió un esfuerzo por los próximos seis años para alcanzar la rezonificación de Oaxaca que lleve a todos los trabajadores de la educación a la zona económica III, indicando que este esfuerzo representaría para Oaxaca un incremento de más de mil millones de pesos (Carpeta 350, Anexo 34, páginas 253 a 261).

**DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.**

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

El trece de octubre el Subsecretario de Gobierno de la Secretaría de Gobernación, a través del oficio SG/200/179/2006, dirigido al profesor Enrique Rueda Pacheco, Secretario General de la Sección XXII del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, recordó a este último su compromiso de someter a la consideración de la Asamblea Estatal las propuestas formuladas por la Secretaría de Gobernación el nueve y diez de ese mes, a fin de que se aprobara el regreso a clases para el dieciséis de octubre siguiente, advirtiendo que, en caso de que los acontecimientos no se dieran en la forma ofrecida por el dirigente, la oferta realizada quedaría sin efecto. De la parte inferior de dicha comunicación se aprecia que se recibió en la misma fecha, pues en ella obra una firma ilegible, de acuerdo con la copia certificada glosada en autos (Carpeta 351, Anexo 36, página 263).

El proceso de negociación entre la Secretaría de Gobernación y la Sección XXII del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, culminó con la firma de los documentos de veintisiete y veintiocho de octubre. En el primero, la citada autoridad federal se comprometió a: 1) liberar a cuatro personas; 2) “cancelar” las órdenes de aprehensión libradas entre el veintidós de mayo y el veintisiete de octubre; 3) garantizar el retorno de los maestros a las aulas; 4) cubrir salarios caídos; 5) cesar la persecución y hostigamiento a integrantes tanto del magisterio oaxaqueño como de organizaciones sociales que los apoyaron; 6) constituir un fideicomiso de cinco millones de pesos para resarcir los daños causados a los familiares de los fallecidos durante el conflicto; y, 7) pagar veinticinco millones de pesos por

**DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.**

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

los daños materiales derivados del desalojo de catorce de mayo de dos mil seis. Por su parte, el magisterio oaxaqueño indicó que regresaría a las aulas el lunes treinta de octubre. En el segundo de dichos acuerdos se dio respuesta a las peticiones contenidas en el pliego inicial presentado el primero de mayo, dentro del que destaca la demanda de re zonificación. Los hechos de referencia constan en los documentos allegados en copia certificada por la Secretaría de Gobernación (Carpeta 351, Anexos 37 y 39, páginas 264 a 265 y 270 a 286).

El veintiocho de octubre el Gobernador del Estado dirigió un oficio al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a través del cual señaló que, en subsidio a la excitativa que para el mismo efecto formuló el Congreso del Estado de Oaxaca, con fundamento en el artículo 119 de la Constitución Federal, solicitaba la intervención ejecutiva del Estado, toda vez que existía una situación de trastorno interno en la capital de la entidad y era necesario restablecer el orden público y el estado de derecho. El comunicado en cuestión fue entregado con la misma fecha a la Secretaría de Gobernación, según consta del sello de recepción impreso en la parte superior derecha de dicho documento glosado en copia certificada en autos (Carpeta 351, Anexo 59, página 422).

En esta misma fecha, la Secretaría de Gobernación emitió un comunicado de prensa en el que anunció la orden del Ejecutivo Federal para el despliegue de las fuerzas federales en la ciudad de Oaxaca de Juárez y zona conurbada, por virtud de la petición que realizó la Legislatura y el Gobernador del Estado,

**DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.**

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

con la finalidad de restablecer el orden y la seguridad pública, dado el clima de violencia generado por grupos fuera de control y la incapacidad de los gobiernos estatal y municipal de garantizar la seguridad pública y la paz social (Carpeta 351, Anexo 60, página 423 y 424).

El Secretario General de la Sección XXII del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, luego de una reunión con la Secretaría de Gobernación, anunció en rueda de prensa el regreso a clases para el siguiente treinta de octubre, al mismo tiempo que rechazó la presencia de la Policía Federal Preventiva en la entidad, al no ser parte de los acuerdos. Lo anterior se conoció de la Nota Informativa de esa fecha elaborada por la Dirección de Atención Ciudadana y Concertación Política, que obra en copia certificada glosada en autos (Carpeta 351, Anexo 38, página 266 a 269).

El veintidós de noviembre continuó el diálogo con los representantes de la Secretaría de Gobernación y miembros de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca. La investigación documentó cuatro reuniones adicionales entre los interlocutores (cinco, ocho, catorce y veintiuno de diciembre), sin que las partes alcanzaran algún acuerdo para resolver definitivamente el conflicto y la última se programó para el ocho de enero siguiente sin que se llevara a cabo (Informe preliminar de la Comisión Investigadora. Tercera Fase, capítulo 1; y, Carpeta 351, Anexos 41 a 46, páginas 291 a 316).

El Secretario de Gobierno del Estado de Oaxaca señaló que en el mes de diciembre, de manera paulatina se reanudaron las relaciones con los inconformes, de tal forma que al treinta y uno de enero siguiente la relación era normal (Tomo I, de expediente principal, foja 494).

QUINTO. Seguridad y fuerza pública. Con el propósito de analizar el uso de la fuerza pública con motivo de los hechos investigados, en el presente considerando se establecerá el marco regulatorio de la seguridad pública, dentro de cuyas funciones se enmarca el uso de la fuerza pública por el Estado, pues se estima necesario precisar las normas que regulan dicha función. Por último, se analizarán los principios que rigen el uso de la fuerza pública.

I. Marco regulatorio.

La Seguridad Pública es una función a cargo del Estado, estatuida con el objeto de preservar las condiciones indispensables para hacer efectivo el derecho fundamental a la paz consagrado por la Ley Fundamental. El derecho a la paz se traduce en una condición indispensable para el goce y disfrute de los derechos y libertades inherentes a la dignidad humana y, a su vez, como un derecho derivado de esa propia dignidad; por lo que se vincula a la existencia de seguridad, orden social y de las condiciones necesarias y suficientes en el entorno humano que le permitan su pleno desarrollo. En este orden de ideas, para que

cobre eficacia este derecho se debe garantizar la plena seguridad de la persona, de tal suerte que se posibilite el pleno disfrute de los derechos fundamentales.

En mérito de los altos fines que persigue, para desempeñar la función de seguridad pública concurren la Federación, los Estados y Municipios, los que se coordinan para establecer el Sistema Nacional de Seguridad Pública en términos de lo dispuesto por el artículo 21 constitucional.

Ahora bien, para preservar la paz y el orden público se requiere realizar tareas preventivas y correctivas, las cuales se encuentran implícitas en la función de seguridad pública, con mayor empeño las primeras con el fin de evitar sanciones derivadas de conductas antisociales. En este sentido, la función de seguridad pública comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las conductas delictivas e infracciones administrativas. Al respecto, cabe aclarar que las previsiones referidas, en el momento de los hechos investigados se contemplaban en el artículo 21 constitucional y preceptos 3 y 20 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuya parte conducente dice:

“Artículo 21. (...)

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las

instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.”

Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

“Artículo 3. Conforme al artículo 21 constitucional y para los efectos de esta ley, la seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.

El Estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad.

La función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país; así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta ley.

“Artículo 10. La coordinación comprenderá las materias siguientes:

- I. Procedimientos e instrumentos de formación, reglas de ingreso, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales;***
- II. Sistemas disciplinarios, así como de estímulos y recompensas;***
- III. Organización, administración, operación y modernización tecnológica de las instituciones de seguridad pública;***
- IV. Las propuestas de aplicación de recursos para la seguridad pública, incluido el financiamiento conjunto;***
- V. Suministro, intercambio y sistematización de todo tipo de información sobre seguridad pública;***
- VI. Acciones policiales conjuntas, en los términos del artículo 5o. de esta ley;***

VII. Regulación y control de los servicios privados de seguridad y otros auxiliares;

VIII. Relaciones con la comunidad y fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos; y

IX. Las relacionadas con las anteriores, que sean necesarias para incrementar la eficacia de las medidas y acciones tendientes a alcanzar los fines de la seguridad pública.”

La reproducción que antecede revela que el texto constitucional reservaba a la ley reglamentaria los pormenores de la coordinación en la materia de seguridad pública, actualmente, con motivo de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de dieciocho de junio de dos mil ocho, las bases mínimas del sistema quedaron comprendidos en el texto constitucional, lo cual se corrobora con la siguiente reproducción:

“Artículo 21. (...)

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo,

honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.

c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de

evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.”

Precisado el marco general de las bases del sistema de seguridad pública, enseguida se hará referencia a la estructura de la policía en los tres niveles de gobierno, lo cual permitirá tener un panorama de la intervención de las distintas autoridades en los hechos investigados.

1. Ámbito Federal.

La Federación tiene un deber solidario con los Estados de la República, cuando en ellos se altera el orden o paz pública ocasionados por factores externos o internos, dado que así lo dispone el artículo 119 constitucional que dice:

“Artículo 119. Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida.”

En términos del precepto que antecede, la Federación debe prestar protección a los Estados para lo cual prevé dos supuestos, dependiendo del origen de la amenaza. En el primer caso, cuando se trata de afrentas provenientes del exterior, la tutela ordenada deriva de la configuración política de la República Mexicana, ya que compete a la Federación atender la defensa de la nación, así como la dirección de la política exterior, en términos de lo dispuesto por los artículos 73, fracción XII, 89, fracciones VIII y X; 117, fracción I y 118, fracciones II y III, de la Carta Magna que disponen:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

XII.- Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.”

“Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

(...)

VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.

(...)

X.- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular

del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.”

“Artículo. 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras.”

“Artículo 118. Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

(...)

II.- Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra.

III.- Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República.”

En esa tesitura, la política exterior se encuentra reservada a la Federación, a cargo del Ejecutivo Federal, quien debe conducirla bajo directrices específicas procurando la solución pacífica de las controversias, en caso necesario, es el único

**DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.**

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

autorizado para declarar la guerra, previa autorización del Congreso de la Unión. El marco constitucional brevemente descrito, justifica que los Estados no tengan fuerzas armadas y que ante amenazas exteriores reciban el apoyo de la Federación para solventarlas.

En términos del segundo supuesto previsto en el artículo 119 constitucional, la Federación debe prestar auxilio a los Estados ante la presencia de amenazas o disturbios provenientes del interior de las entidades que atenten contra el orden protegido por la Constitución Federal. Esta obligación deriva de lo que doctrinariamente se conoce como “cláusula democrática”. Al respecto, debe tomarse en consideración que la Carta Magna constituye la expresión de la soberanía del pueblo traducida en decisiones políticas fundamentales que no pueden ser alteradas arbitrariamente. Así, los artículos 40 y 41 constitucionales expresan la voluntad del pueblo mexicano de constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en su régimen interior, pero sujetos en todo momento a los principios establecidos en la Ley Fundamental, los cuales no pueden contradecir en ningún caso. Por otra parte, el artículo 136 constitucional rechaza la violencia como medio para alterar las decisiones políticas fundamentales contenidas en el texto supremo de la nación. Por consiguiente, resulta imperativo apoyar a las entidades federativas ante las amenazas a ese orden y para la consecución de los fines que consagra la Constitución Federal, entre ellos, la preservación del orden público y la paz social.

Felipe Tena Ramírez en su obra Derecho Constitucional Mexicano, refiere la tesis de Ignacio L. Vallarta con motivo de la interpretación al artículo 116 constitucional antecedente de la disposición que se interpreta, misma que en lo conducente dice: “Por sublevación o trastorno interior entiendo yo aquel conjunto de hechos más o menos graves que importan la rebelión contra la ley, contra las autoridades constituidas, el desobedecimiento de éstas, la usurpación del poder público, la interrupción del orden constitucional; todos aquellos hechos que perturban la paz pública y la perturban tan hondamente, que la autoridad del Estado no puede con sus recursos, con sus fuerzas, restablecerla. Cuando tal trastorno existe en un Estado, cuando a juicio de la legislatura, o de su Gobernador si ella no estuviere reunida, no puede el desorden público reprimirse con sólo los elementos locales, el artículo constitucional tiene su más cabal aplicación, la protección federal es necesaria e inexcusable...” (39 edición, México, 2007, p. 182)

En este orden de ideas, en acatamiento a lo dispuesto por el artículo 119 constitucional la Federación debe coadyuvar con los Estados a la preservación del orden público ante la presencia de disturbios que amenacen la tranquilidad y la preservación del orden constitucional. En este caso, acorde al régimen federal previsto por el texto constitucional, se requiere de la excitación de la Legislatura o del Ejecutivo del Estado, cuando no esté reunida la primera. Con referencia a este punto, debe aclararse que, atendiendo a la delimitación de competencias que consagra el texto constitucional, es al Poder Ejecutivo Federal, a cargo del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a quien

corresponde prestar el auxilio de la Federación a que se refiere el precepto aludido, pues, el ejercicio de la fuerza del Estado le compete a dicha autoridad, en términos de los artículos 21, 89, fracción VI, y 115, fracción VII, de la Constitución Federal que disponen:

“Artículo 21. (...)

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional...”

“Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

(...)

VI.- Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.”

“Artículo 115...

VII. (...)

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente.”

Conforme a las disposiciones reproducidas, corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos la materia de seguridad nacional para preservar el orden público y la paz en el

interior del territorio nacional, así como para la defensa exterior de la nación. Para tal fin dispone de la fuerza pública ejercida por instituciones de seguridad pública de carácter civil y de la fuerza armada, militar y aérea, a través de instituciones de orden castrense.

Pues bien, dados los matices advertidos en el presente asunto, se hará referencia únicamente a la fuerza pública que tiene carácter civil, la cual en el momento en que sucedieron los hechos investigados encabezaba el Secretario de Seguridad Pública a través del mando de la Policía Federal Preventiva.

El artículo 30 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone la competencia de la Secretaría de Seguridad Pública. Dicho precepto en lo conducente dice:

“Artículo 30 bis. A la Secretaría de Seguridad Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

(...)

X.- Organizar, dirigir, administrar y supervisar la Policía Federal Preventiva, así como garantizar el desempeño honesto de su personal y aplicar su régimen disciplinario;

(...)

XXI.- Colaborar, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuando así lo soliciten otras autoridades federales, estatales, municipales o del Distrito Federal competentes, en la protección de la

integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro cuando se vean amenazadas por disturbios u otras situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente;

De los artículos insertos se colige que el Secretario de Seguridad Pública tiene a su cargo la administración de la Policía Federal Preventiva, con todas las fases que integran esa disciplina, como es la organización, planeación, dirección y supervisión de las tareas realizadas. Asimismo, destaca su competencia en materia de colaboración para la protección de la integridad física de las personas y sus bienes cuando es solicitado por las autoridades estatales y municipales.

Por otra parte, el segundo párrafo del artículo 1° de la Ley de la Policía Federal Preventiva, dispone que dicha institución tiene como función primordial salvaguardar la integridad y derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, para lo cual, en términos del artículo 2° párrafo segundo del ordenamiento en cita, tiene “autonomía técnica y operativa en el ejercicio de sus atribuciones.” Para el desempeño de sus funciones, el artículo 9 del Reglamento de la Policía Federal Preventiva establece que la referida institución se integra por la siguiente estructura: *i.* Comisionado; *ii.* Estado Mayor; *iii.* Unidades Administrativas Centrales; y, *iv.* Unidades Administrativas Regionales. A su vez, dada la relevancia en el presente asunto, importa destacar que dentro de las unidades

administrativas centrales se ubica la Coordinación de Fuerzas Federales de Apoyo, que comprende: **a.** Reacción y Alerta Inmediata; **b.** Operaciones Especiales; y, **c.** Instalaciones Estratégicas y Servicios. La relación que antecede se corrobora con la reproducción de la parte conducente del artículo en cita:

“Artículo 9. La Institución, para el despacho de los asuntos de su competencia, contará con la estructura siguiente:

I. Comisionado,

II. Estado Mayor,

III. Unidades Administrativas Centrales,

(...)

B. Coordinación de Fuerzas Federales de Apoyo,

a. Reacción y Alerta Inmediata,

b. Operaciones Especiales, y

c. Instalaciones Estratégicas y Servicios,

IV. Unidades Administrativas Regionales...”

El alto mando de la Institución le corresponde al Comisionado, en términos del artículo 42 del Reglamento de la Policía Federal Preventiva que dice:

“Artículo 42. El Comisionado ejercerá el alto mando, entendido éste como la representación de la Institución y la autoridad que se ejerce sobre los integrantes de la misma en servicio activo.”

Por su parte, el Estado Mayor está a cargo de un Jefe del Estado Mayor, con rango de comisario general y a quien le corresponde el mando superior en jefe. Dentro de las funciones a su cargo, en lo que a este asunto concierne, destacan la planeación, programación y evaluación de las acciones llevadas a cabo por la Institución, incluyendo los operativos de los que debe dar cuenta al Comisionado. Lo expuesto deriva de los artículos 13 y 43 del reglamento en cita, que dicen:

“Artículo 13. El Estado Mayor estará a cargo de un Jefe del Estado Mayor, quien tendrá las atribuciones siguientes:

(...)

II. Captar, requerir, coordinar y procesar la información, así como realizar los estudios y proyectos para el cumplimiento de las facultades de su competencia;

III. Acordar directamente con el Comisionado el despacho de los asuntos del Estado Mayor así como los que le sean propuestos en términos del presente reglamento;

IV. Mantener informado al Comisionado de la situación de la Seguridad Pública en el territorio nacional;

(...)

VII. Planear y programar las operaciones y la prestación de servicios de la Institución, adecuando y estableciendo los sistemas que permitan su óptimo desarrollo; asimismo, elaborar

planes de contingencia para casos específicos de Seguridad Pública, que apoyen y orienten al Comisionado en la toma de decisiones;

(...)

IX. Analizar y evaluar los resultados que en sus distintas etapas produzcan las acciones de la Institución, así como interpretar sus logros para efectos de mantener actualizado el Programa de Desarrollo Estratégico;

(...)

XI. Coordinar la correcta administración de recursos humanos y materiales, por parte de las áreas correspondientes para la ejecución de los operativos que realicen las unidades de la Institución y supervisarlos, desde su inicio hasta su evaluación, manteniendo informado sobre el desarrollo del operativo al Comisionado;

XII. Transformar las decisiones y directivas del Comisionado en órdenes y supervisar su estricto cumplimiento;...”

“Artículo 43.- El mando superior en jefe lo ejercerá el Jefe del Estado Mayor quien ostentará la categoría jerárquica de comisario general.”

En otro aspecto, el titular de la Coordinación de Fuerzas Federales de Apoyo ejerce el mando superior y tiene como responsabilidad fundamental organizar y coordinar al personal bajo su cargo para prevenir delitos, mantener y restablecer la paz

y el orden público, así como la planeación de los operativos conjuntos con otras instituciones federales y estatales, corolario que deriva de los artículos 15 y 44 del referido reglamento, que en lo que interesa disponen:

“Artículo 15. Corresponde a la Coordinación de Fuerzas Federales de Apoyo:

I. Coordinar al personal de su área para prevenir la comisión de delitos, así como garantizar, mantener y restablecer la paz y el orden públicos;

II. Organizar y coordinar al personal de su área que participe en los operativos conjuntos con otras instituciones federales, de las entidades federativas o de los municipios de conformidad con la legislación relativa al Sistema;

III. Participar en los operativos implementados por las Coordinaciones facultadas para ello y cuando así le sea solicitado;

IV. Organizar y designar al personal que brindará el auxilio a las autoridades de las entidades federativas o de los municipios que lo soliciten, en la protección de la seguridad de las personas y sus bienes, en situaciones de peligro, cuando se vean amenazados por disturbios u otras que impliquen violencia o riesgo inminente;

(...)

XII. Coordinar y realizar acciones policiales específicas que aseguren la obtención, el análisis y explotación de información de inteligencia, para

ubicar, identificar, disuadir, prevenir y combatir la comisión de los diversos delitos;

(...)

XX. Supervisar, inspeccionar y evaluar el adiestramiento y las operaciones que realicen sus unidades o agrupamientos...”

“Artículo 44. Los mandos superiores serán ejercidos por los titulares de las unidades administrativas mencionadas...”

El puntual cumplimiento de la tarea encomendada exige que las autoridades encargadas de la seguridad se encuentren en comunicación y coordinación constante, prestándose los apoyos necesarios en aras de alcanzar el fin perseguido. En este contexto, uno de los mecanismos para obtener el apoyo requerido es a través de la comisión de elementos de una corporación a otra dependencia, con el fin de realizar tareas específicas. Así, suele suceder que personal del ejército sea comisionado a la Policía Federal Preventiva; cuando esto sucede, el marco normativo dispone la situación que guardan los militares comisionados a la Policía Federal Preventiva, para lo cual debe considerarse lo dispuesto por los artículos 299, 342 y 348 del Reglamento General de Deberes Militares, que señalan:

“Artículo 299. Los militares que se encuentren en dependencias de carácter técnico, administrativo, Comisiones Inspectoras y en general todos los que no estén encuadrados en los Cuerpos de tropa,

deberán cumplir en la parte que les corresponda lo prevenido en el presente reglamento, y lo que dispongan los particulares de la dependencia en que presten sus servicios.”

“Artículo 342. En cada uno de estos casos el personal que desempeñe el cargo puede estar:

- a). De planta.***
- b). Agregado.***
- c). Comisionado.”***

“Artículo 348. Son comisionados, los que perteneciendo a determinada unidad o dependencia militar, de planta o agregados, se encuentren temporalmente ausentes de ella, prestando sus servicios en otra, por razones de instrucción, o para el desarrollo de trabajos especiales, los que sean designados como jefes de misiones militares, y los estudiantes militares, en el extranjero.”

Bajo ese tenor, cuando se comisiona personal perteneciente al Ejército Mexicano para apoyar a la Policía Federal Preventiva, los elementos militares comisionados además de cumplir con los deberes propios de la dependencia de la cual forman parte, deben acatar y ejercer sus funciones en términos de los principios y disposiciones aplicables a la dependencia a la cual se encuentran comisionados; en consecuencia, las labores que

realizan se prestan bajo la subordinación exclusiva de los mandos de la Policía Federal Preventiva.

Con referencia a este tópico, en ocasión anterior este Alto Tribunal estableció que es constitucional que el Ejército, Fuerza Aérea y Armada apoyen a las autoridades civiles en tareas de seguridad pública, cuando medie solicitud al respecto y bajo la condición de encontrarse bajo el mando de dichas autoridades, criterio que informa la jurisprudencia P./J. 36/2000 de este Pleno, consultable en la página 552, del tomo XI, correspondiente al mes de abril de dos mil, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo contenido dispone:

“EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. SI BIEN PUEDEN PARTICIPAR EN ACCIONES CIVILES EN FAVOR DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, EN SITUACIONES EN QUE NO SE REQUIERA SUSPENDER LAS GARANTÍAS, ELLO DEBE OBEDECER A LA SOLICITUD EXPRESA DE LAS AUTORIDADES CIVILES A LAS QUE DEBERÁN ESTAR SUJETOS, CON ESTRICTO ACATAMIENTO A LA CONSTITUCIÓN Y A LAS LEYES. Del estudio relacionado de los artículos 16, 29, 89, fracción VI, y 129, de la Constitución, así como de los antecedentes de este último dispositivo, se deduce que al utilizarse la expresión ‘disciplina militar’ no se pretendió determinar que las fuerzas militares sólo pudieran actuar, en tiempos de paz, dentro de sus cuarteles y en tiempos de guerra, perturbación

grave de la paz pública o de cualquier situación que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, fuera de ellos, realizando acciones para superar la situación de emergencia, en los términos de la ley que al efecto se emita. Es constitucionalmente posible que el Ejército, Fuerza Aérea y Armada en tiempos en que no se haya decretado suspensión de garantías, puedan actuar en apoyo de las autoridades civiles en tareas diversas de seguridad pública. Pero ello, de ningún modo pueden hacerlo ‘por sí y ante sí’, sino que es imprescindible que lo realicen a solicitud expresa, fundada y motivada, de las autoridades civiles y de que en sus labores de apoyo se encuentren subordinados a ellas y, de modo fundamental, al orden jurídico previsto en la Constitución, en las leyes que de ella emanen y en los tratados que estén de acuerdo con la misma, atento a lo previsto en su artículo 133.”

En suma, con el propósito de mantener la seguridad interior, la Ley Fundamental establece un imperativo apoyo de la Federación a los Estados, el cual debe ser prestado por el titular del Ejecutivo Federal, quien se encuentra al mando de la fuerza pública. Para ello, dispone de la Policía Federal Preventiva (actualmente Policía Federal) conformada por una basta estructura interna encabezada por el Secretario de Seguridad Pública, encargado de organizar, planear, dirigir y supervisar su funcionamiento. En el ejercicio de sus funciones es válido que se auxilie de elementos del ejército comisionados, supuesto en el

que deben cumplir con las disposiciones que rigen a la institución policial.

2. **Ámbito estatal.**

El artículo 12 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca dispone que la entidad tiene la obligación de otorgar “a los ciudadanos la seguridad indispensable para salvaguardar su vida e integridad personal”, lo que implica que debe optar por las medidas necesarias para cumplir a cabalidad con dicha obligación.

En este nivel de gobierno, de acuerdo con las directrices establecidas por los artículos 115, fracción VII y 120 de la Constitución Federal y 80, fracciones I, XV y XX, de la Constitución local, la materia de seguridad pública se encuentra a cargo del titular del Ejecutivo del Estado, según se aprecia del texto de dichos preceptos:

“Artículo 115. (...)

VII.- La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público...”

“Artículo 120. Los Gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales.”

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

“Artículo 80. Son obligaciones del Gobernador:

I.-Cuidar del exacto cumplimiento de la Constitución General y de las leyes y decretos de la Federación, expidiendo al efecto las órdenes correspondientes;

(...)

XV.- Prestar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;

(...)

XX.- Transmitir órdenes a la Policía Preventiva Municipal en los casos que juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público, de conformidad con lo dispuesto por la Fracción VII del artículo 113 de esta Constitución;”

De ahí que al Gobernador del Estado de Oaxaca le compete dictar las medidas que estime necesarias en el interior de dicha entidad en materia de seguridad pública, debiéndose destacar que si bien los municipios tienen ésta a su cargo dentro de su circunscripción territorial, empero, en todo momento le compete al titular del Ejecutivo del Estado vigilar la preservación del orden y

la paz pública en la entidad federativa que gobierna, aserto que se infiere del primero de los preceptos reproducidos, pues establece que puede dictar las medidas necesarias en aquellos casos en que “juzgue” como de fuerza mayor o alteración grave del orden público, de donde se colige que el texto constitucional le reserva la facultad de ponderar los elementos que inciden en un momento dado a fin de implementar las medidas pertinentes para la permanencia del orden y paz.

La Ley Orgánica de la Policía del Estado de Oaxaca en sus artículos 1, 2 y 5 establece la naturaleza administrativa de la Policía del Estado dependiente del Ejecutivo, su misión como institución a cargo de la salvaguarda del orden público y en materia de seguridad pública así como su participación en los diversos rubros que integran la administración pública. Dichos preceptos disponen:

“Artículo 1. La Policía del Estado de Oaxaca es una institución administrativa, dependiente del Ejecutivo Local que tiene por misión mantener el orden público en el territorio de esta Entidad Federativa.”

“Artículo 2. Sus funciones son de vigilancia para prevenir la comisión de delitos; para reprimir los actos que perturben la tranquilidad pública y aprehender infractores o delincuentes.”

“Artículo 5. La Policía del Estado como auxiliar de otras autoridades, tendrá participación en las siguientes materias: seguridad y tranquilidad públicas, cultos, educación, ornato, salubridad pública y ramo judicial.”

En esta materia, dentro del ámbito local, convergen diversas dependencias en auxilio del Ejecutivo. Al respecto, los artículos 20, fracción I, 21, fracción XIII y 22, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, vigente al momento en el que se suscitaron los hechos investigados dicen:

“Artículo 20. A la Secretaría General de Gobierno corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Conducir la política interior del Estado y proveer lo necesario para mantener relaciones armónicas entre sus habitantes.”

“Artículo 21. A la Procuraduría General de Justicia corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

(...)

XIII. Dirigir y organizar las actividades de la Policía Ministerial y en su caso auxiliarse, para el ejercicio de sus funciones, en los cuerpos de seguridad pública y los demás que estén destinados a mantener la tranquilidad y el orden público.”

“Artículo 22. A la Secretaría de Protección Ciudadana corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Conducir la política del Estado en todo lo relacionado con la seguridad pública, la prevención de delitos y la readaptación de delincuentes con estricto respeto a los derechos humanos.”

Los artículos que anteceden informan que en materia de seguridad pública colaboran con el Gobernador diversas dependencias estatales, en su respectivo ámbito de competencia, a saber: la Secretaría General de Gobierno, en la dirección de la política interior para preservar relaciones armónicas en la entidad; la Procuraduría General de Justicia del Estado, en la persecución de los delitos, para lo cual tiene a su mando a la Policía Ministerial, además de recibir auxilio de los cuerpos de seguridad; y, por último, la Secretaría de Protección Ciudadana, en materia de prevención y readaptación social, para lo cual coordina los cuerpos de seguridad y decide los operativos necesario para garantizar la seguridad.

Dentro del marco anotado, el Gobernador del Estado, el Secretario General de Gobierno y el Secretario de Protección Ciudadana, suscribieron el Programa Estatal de Seguridad Pública 2004-2010, publicado en el Periódico Oficial del Estado de treinta de mayo de dos mil cinco, en el que se estableció el diagnóstico en la materia, para delinear objetivos, estrategias, indicadores y dependencias responsables. Además, se establecieron como principios rectores de toda actividad en la

materia: los derechos humanos y los conceptos de seguridad pública incluyente y sustentable, para lo cual se sostuvo que la seguridad pública debía proteger los derechos humanos; conducir a la justicia social a través de la promoción de la paz en las comunidades, el mejoramiento de las condiciones sociales y la elevación de los niveles de vida de la población; y, promover la participación de todos los sectores en la consecución de dichos fines.

Ahora bien, dado que el ejercicio de la fuerza pública le compete a la Secretaría de Protección Ciudadana, es pertinente reproducir el artículo 6, fracciones I y XVIII, del Reglamento Interno de dicha dependencia, que pormenoriza sus atribuciones:

“Artículo 6. El Secretario tendrá las siguientes funciones indelegables:

I. Planear, decidir e instruir los programas y operativos de seguridad que garanticen la paz y la tranquilidad del Estado.

(...)

XVIII. Coordinar los cuerpos de seguridad pública del Estado...”

En vista de la disposición que antecede, la Secretaría de Protección Ciudadana tiene como funciones principales la planeación y decisión de los operativos de seguridad para garantizar la paz en el Estado, para lo cual coordina a los cuerpos de seguridad pública que se auxilian, entre otras unidades, por la Dirección General de Seguridad Pública (a cargo de un Director

General), y de la Dirección de la Policía Auxiliar, Bancaria, Industrial y Comercial, encabezada por un Director. Al respecto, destacan las siguientes atribuciones contenidas en el reglamento de la dependencia mencionada en primer término:

“Artículo 12. Corresponde al Director General de Seguridad Pública, el ejercicio de las siguientes atribuciones:

I. Planear y coordinar a la Policía Preventiva a su cargo;

(...)

V. Vigilar el desempeño y disciplina de sus integrantes, procurando que todas las labores se realicen elevando los valores de la corporación.

VI. Acordar con el Secretario los asuntos técnicos, administrativos y operacionales de la corporación, que así lo requieran;

(...)

XXXIV. Ordenar y supervisar que se dé estricto respeto a los derechos humanos de la ciudadanía, en el ejercicio de las funciones que tiene encomendada la corporación.”

“Artículo 14. Compete a la Dirección de la Policía Auxiliar, Bancaria, Industrial y Comercial, el ejercicio de las siguientes atribuciones:

(...)

IV. Auxiliar al Ministerio Público, a las autoridades Judiciales y Administrativas cuando sea requerido para ello;

(...)

XI. Auxiliar en la ejecución de las acciones pertinentes para evitar daño en las personas, propiedades, posesiones y derechos; cualquier otra que impida la alteración del orden público o ponga en peligro los bienes propiedad del Estado...”

A la luz de los preceptos que anteceden, el Director General de Seguridad Pública tiene a su cargo la dirección de la Policía Preventiva, supervisando que en la ejecución de los actos que se encomienden a ésta se den con estricto cumplimiento a los derechos fundamentales. Por su parte, la Dirección de Policía Auxiliar, Bancaria, Industrial y Comercial, apoya en esas tareas cuando es requerida para tal fin.

En cuanto al mando de la Policía del Estado, resulta pertinente reproducir los artículos 4, 38, 39 y 55 de la Ley Orgánica de la Policía del Estado de Oaxaca, los cuales disponen:

“Artículo 4. El mando supremo de la Policía corresponde al Ejecutivo Local, de conformidad con lo que previene el artículo 80 fracción XX de la Constitución Política del Estado.

El mando inmediato de la Policía corresponde al Jefe de la misma quien será designado por el Gobernador del Estado.”

“Artículo 38. El superior procederá en forma justa y enérgica en el cumplimiento de sus obligaciones, para mantener la disciplina y para que el subalterno obedezca sus órdenes en actos del servicio.”

“Artículo 39. El superior será directamente responsable del estado de la fuerza que tuviera a su mando y del cumplimiento de las obligaciones del servicio, sin perjuicio de la responsabilidad en que incurran sus inferiores por omisiones o descuidos.”

“Artículo 55. El Jefe de la Policía cumplirá con las disposiciones de este Reglamento y organizará y administrará las fuerzas de la Policía.”

En estos términos, el mando supremo de la policía estatal corresponde al Gobernador del Estado, bajo el mando inmediato del Jefe de la Policía o Director General de la Policía del Estado, quien tiene a su cargo la administración, organización y supervisión de esa corporación, dentro de cuyas tareas, según informa el artículo 12, fracción XXXIV, antes transcrito se incluye la supervisión del estricto respeto a los derechos humanos de la ciudadanía. En este aspecto, también se aprecia una responsabilidad solidaria del superior respecto del ejercicio de la

fuerza pública, razón por la que se le exige el control absoluto de sus subalternos quienes deben obedecer las órdenes justas que se dicten en ejercicio de esta función.

3. Ámbito municipal.

El artículo 115, fracciones III y VII, de la Constitución Federal y los artículos 48, fracción XXIV y 140, fracción VIII, de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca disponen:

“Artículo 115. (...)

III.- Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: (...)

h).- Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; (...)

VII.- La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente.”

LEY MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE OAXACA.

“Artículo 48. El Presidente Municipal es el representante político y responsable directo de la administración pública municipal, encargado de velar por la correcta ejecución de las disposiciones del Ayuntamiento, con las siguientes facultades y obligaciones:

(...)

XXIV.- Tener bajo su mando, la Policía Preventiva Municipal en los términos del reglamento correspondiente y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución General de la República, la Particular del Estado y la presente Ley; y...”

“Artículo 140. Los municipios tendrán a su cargo la prestación, explotación, administración y conservación de los servicios públicos municipales, considerando enunciativamente y no limitativamente los siguientes:

(...)

VIII.- Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución General de la República; Policía Preventiva Municipal; Tránsito Municipal y Protección Civil Municipal;”

De las disposiciones transcritas se desprende que corresponde al municipio la tarea de seguridad pública para lo cual dispone de la policía preventiva bajo el mando del Presidente Municipal, sin embargo, se reitera que en esta materia también concurre la Federación y el Estado. Este último aspecto resulta de

principal importancia considerando la gran gama de situaciones que presentan los municipios en el país, circunstancia que se hará evidente dada la situación de los municipios involucrados en los hechos investigados en el presente asunto.

Oaxaca es una entidad de gran riqueza en su composición cultural, para corroborar lo anterior, basta reiterar la conformación de quinientos setenta municipios (de los cuales cuatrocientos dieciocho se rigen por el sistema de usos y costumbres) en los que se encuentran presentes dieciséis etnias con usos y costumbres singulares, los cuales se encuentran protegidos a nivel constitucional. En congruencia con estas cuestiones, existe flexibilidad en la conformación de los cuerpos policíacos municipales atendiendo al número de habitantes y respetando la autonomía municipal, en la que permean usos y costumbres de cada localidad. Al respecto, resultan ilustrativos los artículos 10, 65, 66, 69 y 106 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca que disponen:

“Artículo 10. Son categorías administrativas dentro del nivel de gobierno municipal:

I.- Agencia Municipal: Para tener esta categoría, se requiere que la localidad cuente con un censo no menor de diez mil habitantes;

II.- Agencia de Policía: Para tener esta categoría, se requiere que la población cuente con un mínimo de cinco mil habitantes.”

“Artículo 65. Son autoridades municipales auxiliares:

I.- Los agentes municipales; y

II.- Los Agentes de policía.

Por cada agente municipal o de policía, habrá un suplente.”

“Artículo 66. Las autoridades auxiliares municipales actuarán en sus respectivas jurisdicciones como representantes de los ayuntamientos y por consiguiente, tendrán las atribuciones que sean necesarias para mantener en términos de esta ley, el orden, la tranquilidad y la seguridad de los vecinos del lugar donde actúen conforme lo determine la presente Ley.”

“Artículo 69. Corresponden a los agentes municipales y de policía las siguientes obligaciones:

I.- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones y reglamentos que expida el ayuntamiento así como las disposiciones legales federal y estatal y reportar ante el presidente municipal, las violaciones a las mismas;

(...)

III.- Cuidar el orden, la seguridad y la tranquilidad de los vecinos del lugar; reportando ante los cuerpos de seguridad pública las acciones que requieran de su intervención;”

“Artículo 106. En cada municipio se integrarán los cuerpos de seguridad pública necesarios, los cuales estarán bajo el mando del Presidente Municipal, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento correspondiente.”

Así, cada municipio puede establecer los cuerpos de seguridad pública que requieran de acuerdo con sus necesidades, existiendo como variedades la Policía Preventiva, Agentes Municipales y Agentes de Policía. Sin embargo, como ya se adelantó, los usos y costumbres tienen gran arraigo dentro de la conformación social e institucional. Tocante a este tópico, en algunos municipios se encuentra presente la figura de los “topiles” quienes prestan un servicio de policía a la comunidad, en algunas ocasiones de forma gratuita como aportación al grupo social al que pertenecen. Esta figura conocida como “tequio” se encuentra reconocida en el artículo 12 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y en el 17 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca al tenor de los cuales los ciudadanos prestan un servicio gratuito a la comunidad, en los términos que a continuación se reproducen:

“Artículo 12. (...)

Las autoridades de los municipios y comunidades preservarán el tequio como expresión de solidaridad según los usos de cada pueblo y comunidad indígenas. Los tequios encaminados a la realización de obras de beneficio común,

“Artículo 17.- Son obligaciones de los ciudadanos del municipio:

(...)

III.- Colaborar cuando sea procedente con su tequio en los trabajos colectivos en beneficio de la comunidad a que pertenezcan;”

En este aspecto, José María Bradomín en su obra “Oaxaca en la Tradición” señala que este tipo de tradición se encuentra presente en la organización social de diversas comunidades, refiriendo que en los puestos máximos de las autoridades que rigen los destinos del pueblo, “sólo llegan...las personas que han desempeñado previamente, por rigurosa escala, todos y cada uno de los diversos cargos de la jerarquía administrativa, desde el correspondiente a topil del Ayuntamiento o de la iglesia, pasando por el Mayor (o jefe de los topiles), Regidor y Mayordomo.” Ya que “el hombre debe ser merecedor del puesto, al que llega a través de la rigurosa escala de valores...” (Oaxaca, 1999, página 138 y 139).

Por su parte, Carmen Cordero Avendaño de Durand, señala que “en algunos pueblos la palabra topil designa a los Policías Municipales, los auxiliares o los topiles, sólo su presencia es en el día”, únicamente portan una vara en señal de su cargo ya que en la noche se quedan en los municipios los policías. Asimismo, refiere que en algunas comunidades el cargo de policía es un servicio obligatorio por el que no se recibe remuneración, ni ventaja ni prestigio “solo queda dispensado de las obligaciones que tiene con su familia durante el tiempo que lo presta”, pero le permite adquirir los conocimientos para ir avanzando en cargos de mayor jerarquía (“Supervivencia de un derecho consuetudinario en el Valle de Tlacolula,” Fondo Nacional para Actividades Sociales, Oaxaca, 1982, página 42 a 44)

Pues bien, la investigación a que este asunto se refiere abarca la ciudad de Oaxaca de Juárez y su zona conurbada, conformada por diecinueve municipios, en términos del artículo segundo transitorio del Decreto 141, por el que se reforma el artículo 48 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. La información recabada durante la investigación, permite advertir que cada uno de los municipios tiene características propias en materia de seguridad pública, como se verá enseguida:

4. Municipio de Oaxaca de Juárez.

El municipio de Oaxaca de Juárez, cuenta con una policía preventiva, a cargo del Coordinador General de Seguridad

Pública, Tránsito, Transporte y Protección Civil. Los artículos 4, fracciones I, IV y V, 5, 7, apartado 2 y 11, fracciones I, II y XVII del Reglamento de dicha Coordinación estatuyen:

“Artículo 4. La Coordinación General de Seguridad Pública, Tránsito, Transporte y Protección Civil del Municipio de Oaxaca de Juárez creada por acuerdo de cabildo de fecha dos de enero del dos mil dos, es una dependencia de la administración pública Municipal, a quien le corresponde:

I. Garantizar y mantener en el territorio del Municipio de Oaxaca de Juárez, la seguridad, el orden público, otorgar la protección necesaria a la población en casos de siniestros o accidentes; para asegurar a los habitantes el pleno goce de su integridad física y de sus bienes a través de la Dirección General de Seguridad Pública.

(...)

IV. Coordinar las acciones entre las dependencias que la conforman para formular el Programa de Seguridad Pública del Municipio, el cual deberá guardar congruencia con el Sistema Nacional de Seguridad Pública, previstas por el artículo 9° de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación de dicho Sistema implementado por el Ejecutivo Federal, que comprende las medidas, objetivos y metas para el mantenimiento del orden público, la paz social y en general, la salvaguarda de las personas, de los bienes, así como el auxilio a

V. Cuidar y velar la correcta aplicación de las normas legales en materia de Seguridad Pública, Tránsito, Transporte y Protección Civil.”

“Artículo 5. La Coordinación General de Seguridad Pública, Tránsito, Transporte y Protección Civil estará a cargo de un Coordinador General quien será designado por el Presidente Municipal en términos del artículo 46 fracción XLI de la Ley Municipal.”

“Artículo 7. La Coordinación General de Seguridad Pública, Tránsito, Transporte Protección Civil, está integrada por las dependencias y unidades administrativas siguientes.

(...)

2. La Dirección General de Seguridad Pública.”

“Artículo 11.- Para el despacho de los asuntos de la Coordinación General de Seguridad Pública, Tránsito, Transporte y Protección Civil, el Titular tiene las facultades y obligaciones siguientes

I. Ejercer el mando de la fuerza pública dentro de Municipio sin perjuicio de lo que establece la

fracción VII del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Conducir la política del Municipio en materia de Seguridad Pública, Tránsito, Transporte y Protección Civil con estricto apego a las leyes y reglamentos aplicables,

(...)

XVII. Supervisar el correcto desempeño de las funciones de los Cuerpos de Seguridad Pública, Tránsito, Transporte y Protección Civil;”

De acuerdo con lo anterior, el municipio de Oaxaca de Juárez, cuenta con una Policía Preventiva, bajo el mando inmediato del Coordinador General de Seguridad Pública, Tránsito, Transporte y Protección Civil; su función principal consiste en garantizar y mantener el orden dentro del municipio, además de coordinar y supervisar el desempeño de los cuerpos de seguridad pública. El Director General de Seguridad Pública Municipal, auxilia al Coordinador en materia de seguridad pública.

5. Municipios conurbados.

Según se dijo, la mayoría de los municipios del Estado de Oaxaca se rigen por el sistema de usos y costumbres. De acuerdo con el artículo Segundo Transitorio del Decreto número 141 por el que se reforma el artículo 48 de la Constitución de Oaxaca, los municipios conurbados son los siguientes: Ánimas Trujano, Cuilápam de Guerrero, San Agustín de las Juntas, San

DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

Agustín Yatareni, San Andrés Huayapam, San Antonio de la Cal, San Bartolo Coyotepec, San Jacinto Amilpas, San Pablo Etna, San Sebastián Tutla, San Raymundo Jalpan, Santa Cruz Amilpas, Santa Cruz Xoxocotlán, Santa Lucía del Camino, Santa María Atzompa, Santa María Coyotepec, Santa María El Tule, Santo Domingo Tomaltepec y Tlalixtac de Cabrera.

Ahora bien, de manera ilustrativa y conforme a las constancias que obran en el expediente en el que se actúa, se aprecia que los municipios de Santa María Coyotepec, Tlalixtac de Cabrera, San Pablo Etna, Santa María del Tule, San Sebastián Tutla, San Antonio de la Cal, San Agustín de las Juntas y Ánimas Trujano se rigen por el sistema de usos y costumbres y la “seguridad pública” constituye un servicio que es prestado de manera voluntaria por los propios ciudadanos a quienes se les denomina “Tequios” y quienes carecen de capacitación y equipo. En efecto, como ejemplo de esta forma de organización de la seguridad pública municipal resulta conveniente citar el informe que rindió el Administrador Municipal de San Agustín de las Juntas que en lo conducente dice:

“Debo informar a esa Comisión Investigadora que este municipio en esas fechas contaba únicamente con un cuerpo de policía municipal. Que emana de las prácticas del derecho consuetudinario, integrado por 32 elementos, divididos en dos turnos de 15 días cada uno, quienes prestaban un servicio sin retribución alguna en horario de las 21:00 horas a las 03:00 ó 04:00 horas del día

siguiente (...) es oportuno destacar que en el municipio por sus prácticas ancestrales no cuenta con alguna escuela de capacitación y adiestramiento para los policías municipales, tomando en consideración que los elementos de la policía municipal son nombrados entre los ciudadanos de la población, quienes cumplen un servicio comunitario.” (Cuadernillo Tema IV, foja 443).

Por otra parte, también de manera ilustrativa conviene mencionar que los municipios de Santo Domingo Tomaltepec, Santa Cruz Xoxocotlán, Santa Cruz Amilpas, Santa Lucía del Camino y San Bartolo Coyotepec sí cuentan con policía municipal, sin embargo, se trata de elementos que no cuentan con adiestramiento o que, en el mejor de los casos, reciben alguna capacitación de manera esporádica por la Academia Estatal de Policía. Además, se trata de policías que se integran por un número limitado de efectivos. Como ejemplo de lo anterior, conviene transcribir el informe que el Presidente Municipal de Santa Cruz Amilpas rindió a la Comisión Investigadora que en lo conducente dice:

“... el municipio cuenta con una sola corporación de Policía Preventiva Municipal, es importante manifestar que no se cuenta con grupos especiales dentro de la misma, la Policía Preventiva Municipal estaba conformada por 18 elementos y dos comandantes, los cuales recibieron adiestramiento

en la Academia Estatal de Policía del Estado.”

(Cuadernillo Tema IV, foja 143).

Como se ve, un número importante de municipios conurbados carecen de un cuerpo de policía oficial (pues el servicio de seguridad pública es prestado por los propios ciudadanos) en tanto que otros municipios, aun cuando cuentan con un cuerpo de policía, lo cierto es que está conformado por pocos elementos cuyo adiestramiento, en el mejor de los casos, se da de manera esporádica por lo que no puede considerarse una policía profesional.

II. Principios que rigen la fuerza pública

En líneas precedentes quedó precisado el objeto y fin de las instituciones que consagra la Ley Fundamental, estableciéndose como punto central la persona, poseedora de atributos inherentes a su dignidad humana e inviolable, traducidos en derechos fundamentales que no se le pueden desconocer. El Estado detenta la responsabilidad de crear y salvaguardar las condiciones que permitan a los individuos desarrollarse para asegurarles al menos un mínimo de subsistencia digna y autónoma, de tal manera que no se vean reducidos en su valor intrínseco de ser humano.

En este tenor, es claro que la fuerza pública debe ejecutarse bajo el estricto respeto de los derechos fundamentales que la Constitución y los Tratados en derechos humanos suscritos por México protegen, presupuesto reconocido por este Alto Tribunal

según informa la jurisprudencia P./J. 35/2000, consultable en la página 557, del Tomo XI, correspondiente al mes de abril de dos mil, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro y texto dicen:

***“SEGURIDAD PÚBLICA. SU REALIZACIÓN PRESUPONE EL RESPETO AL DERECHO Y EN ESPECIAL DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES. Del análisis sistemático de los artículos 16, 21, 29, 89, fracción VI, 129 y 133, de la Constitución, así como 2o., 3o., 5o., 9o., 10, 13 y 15, de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 1o., 2o., 3o., 10 y 11, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y 1o., 2o., 9o. y 10, de la Ley Orgánica de la Armada de México, se deduce que el Estado mexicano, a través de sus tres niveles de gobierno y de todas las autoridades que tengan atribuciones relacionadas, directa o indirectamente, con la seguridad pública, deben coadyuvar a lograr los objetivos de ésta, traducidos en libertad, orden y paz pública, como condiciones imprescindibles para gozar de las garantías que la Constitución reconoce a los gobernados. El examen de los diferentes preceptos citados, con los demás elementos que permiten fijar su alcance, lleva a concluir que, jurídicamente, los conceptos de garantías individuales y seguridad pública no sólo no se oponen sino se condicionan recíprocamente.*”**

No tendría razón de ser la seguridad pública si no se buscara con ella crear condiciones adecuadas para que los gobernados gocen de sus garantías; de ahí que el Constituyente Originario y el Poder Reformador de la Constitución, hayan dado las bases para que equilibradamente y siempre en el estricto marco del derecho se puedan prevenir, remediar y eliminar o, al menos disminuir, significativamente, situaciones de violencia que como hechos notorios se ejercen en contra de las personas en su vida, libertad, posesiones, propiedades y derechos. Por ello, sería inadmisibles en el contexto jurídico constitucional interpretar la seguridad pública como posibilidad de afectar a los individuos en sus garantías, lo que daría lugar a acudir a los medios de defensa que la propia Constitución prevé para corregir esas desviaciones. Consecuentemente, por el bien de la comunidad a la que se debe otorgar la seguridad pública, debe concluirse que resulta inadmisibles constitucionalmente un criterio que propicie la proliferación y fortalecimiento de fenómenos que atenten gravemente contra los integrantes del cuerpo social, así como de cualquier otro que favoreciera la arbitrariedad de los órganos del Estado que, so pretexto de la seguridad pública, pudieran vulnerar las garantías individuales consagradas en el Código Supremo. Por tanto, debe establecerse el equilibrio entre ambos

objetivos: defensa plena de las garantías individuales y seguridad pública al servicio de aquéllas. Ello implica el rechazo a interpretaciones ajenas al estudio integral del texto constitucional que se traduzca en mayor inseguridad para los gobernados o en multiplicación de las arbitrariedades de los gobernantes, en detrimento de la esfera de derecho de los gobernados.”

Con referencia a este tema, al evaluar el dictamen relativo a la facultad de investigación 3/2006, este Tribunal en Pleno se pronunció acerca de los principios que son necesarios observar por todos los poderes, órganos y operadores que, por sus funciones, participen de algún modo o tengan alguna incidencia en materia de seguridad y policía, a fin de que la autoridad a cargo de la preservación del orden y la paz pública conozcan clara y ampliamente los límites de su actividad con normas claras que le permitan identificar de la manera más clara posible los límites de su actuación admisible. Por su importancia, los argumentos en los que se explican los principios de que se trata se reproducen a continuación:

“La función de seguridad pública que corre a cargo del Estado (en nuestro país a cargo de sus tres niveles de gobierno) es una función cuyo ejercicio, por supuesto, está acotado por el régimen constitucional y que comprende múltiples acciones encaminadas a brindar seguridad a todos. Una de las atribuciones que asisten a la función de

seguridad pública es la relativa a ejercer la fuerza del Estado, la fuerza pública.

El acto de fuerza, el acto policíaco de fuerza, es un acto de autoridad. Como tal, está sujeto para su regularidad a los mandatos y límites constitucionales que rigen para los actos de autoridad, máxime que se trata de actos que en muchos de los casos, por sí mismos, restringen, así sea que la restricción pudiera ser legítima, libertades humanas. Siendo así, es revisable la necesidad y la regularidad legal de su ejercicio, amén de que tal revisión no siempre sea factible hacerla con efectos vinculatorios.

Idóneamente, las acotaciones de su ejercicio, referentes al análisis de su regularidad, deberían de estar desarrolladas en leyes ordinarias, reglamentarias e incluso explicitadas en protocolos de actuación, para lo relativo a actos específicos de ejecución de la misma. Sin embargo, como ha quedado visto, el sistema jurídico mexicano en realidad es deficiente al respecto. Son pocas, aunque no por ello carezcan de importancia, las alusiones normativas expresas que rigen el ejercicio de la fuerza, el uso de armas, las condiciones de una intervención, etcétera, mismas que ya han sido mencionadas con anterioridad.

No obstante estas carencias, los principios y derechos consagrados en la Constitución, particularmente de su parte dogmática, así como

los derechos del hombre reconocidos en los tratados internacionales que ha celebrado el Estado Mexicano y que vinculan la actuación de toda autoridad en el país, y la interpretación que de éstos se ha hecho por parte de diversos organismos internacionales, permiten que este Tribunal delinee principios rectores de esta actividad del Estado, que se consignan y desprenden de nuestro orden normativo.

Para lo anterior, es preciso tener presente, i) los principios constitucionales específicamente previstos para la actuación de los cuerpos de seguridad pública, ii) los que derivan o son consecuencia necesaria del marco jurídico general de derechos del hombre que la Constitución y los tratados en derechos humanos tutelan, iii) los criterios que este Tribunal ha venido estableciendo como parámetros para la justificación constitucional de actos limitantes de derechos y libertades. Siguiendo esta lógica, en lo sucesivo se procede a explicitarlo.

Principios constitucionales específicos que rigen a los cuerpos de seguridad pública.

El artículo 21 constitucional, al establecer el sistema nacional de seguridad pública, y disponer la seguridad pública como una función a cargo de los tres órdenes de gobierno que hay en México, instaura también principios específicos destinados para regir la actividad de los cuerpos policíacos en

los cuales se deposite esta encomienda. Literalmente, el precepto señala en su parte conducente:

‘La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, se coordinarán en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.’

Así, se tiene como previsión específica que la actuación policial debe sujetarse a los principios de 1) legalidad, 2) eficiencia, 3) profesionalismo y 4) honradez. Estos principios son semejantes a los que rigen la actuación de otras autoridades establecidas en la Constitución, pues son principios reiteradamente mencionados en la Constitución cuando ésta se refiere a la actuación de funcionarios públicos, como son los integrantes de los cuerpos policíacos.

El principio de legalidad consiste en que la actuación de los cuerpos policíacos y sus miembros en lo individual debe encontrar fundamento en la ley, llámese Constitución, leyes o reglamentos. No puede ser una actuación o intervención arbitraria de la autoridad en la esfera

de derechos del individuo. Además, la delicada esfera en la que incide esta función pública explica que haya casos en que, por disposición constitucional, el acto de policía en lo individual deba estar sujeto, además, a una autorización u orden judicial. Más adelante se desarrollará con más detalle este principio.

El principio de eficiencia exige que la actividad policial sea desempeñada de manera tal que los objetivos que persigue sean realizados, pero aprovechando y optimizando los recursos (humanos, económicos y de todo tipo), y de manera tal que minimicen los riesgos que para terceros representa el ejercicio de actos de fuerza.

En tratándose de actos de uso de fuerza, la eficiencia en el desempeño exige que la acción esté diseñada y se ejecute de tal manera que permita el cumplimiento del objetivo propuesto. Sin embargo, no se agota ahí la eficiencia. En un Estado democrático, que respeta los derechos de las personas, la eficiencia de la acción policial también está en función de que el éxito de la acción no sea en detrimento injustificado del respeto a los derechos humanos, tanto del sujeto (objeto) de la acción, como de terceros y de la propia policía; que éstos se afecten en la menor medida posible, y que la acción de fuerza, a su vez, no dé lugar a más actos de riesgo o violencia que exigen más o nuevos actos de fuerza pública.

En este orden de ideas, es de señalarse también que la eficiencia en el ejercicio de la función policial, particularmente cuando se trata de hacer efectiva la potestad del uso de la fuerza, exige que ésta se use con oportunidad. Esto significa que debe procurarse el momento y lugar en que se reduzcan al máximo los daños y afectaciones tanto a la vida como a la integridad de las personas involucradas y en general la afectación de los derechos de las personas.

El profesionalismo se refiere a que los cuerpos policiales y sus integrantes tengan suficiente y amplia capacitación en las materias propias de su función pública, que les permita cumplir su función en las condiciones legales y de facto exigibles; distinguir entre las distintas opciones de fuerza que están a su alcance y distinguir cuándo es necesario aplicar una u otra; que les permita reaccionar de manera seria, acertada, proporcional y eficiente con todo lo que ello implica a los estímulos externos de que es objeto su actividad.

El alto grado de dificultad y de riesgo que representa la actividad policial, tanto para el propio agente como para terceros, y su importancia para la seguridad pública y el respeto a los derechos humanos, hace conveniente, por no decir que necesario, que la función policial sea reconocida ampliamente como profesión, que los policías sean capacitados y especializados en la misma, incluso

que sean periódicamente evaluados y certificados para corroborar la vigencia de las aptitudes, conocimientos y dominio de técnicas.

Cuando en la reforma constitucional de finales de 1994 se estableció que la función policial habría de profesionalizarse, es claro que a esto aspiraba el constituyente. Las leyes que luego fueron expedidas procuraron recoger lo anterior creando sistemas de carrera y obligando a la capacitación, pero la profesionalización no se agota ahí, exige un cambio sistemático importante desde aspectos inherentes, no sólo a aspectos netamente normativos, sino fácticos, como son la selección y reclutamiento del personal, su formación, su remuneración como profesionales, y una serie de cosas que permitan que verdaderamente se cuente con cuerpos policiales profesionales, técnicos y diestros en su función, para que ésta pueda ser cumplida en todas sus exigencias.

La honradez ha sido estatuida como principio constitucional de la actividad policial que incide, como el profesionalismo, en la persona del policía. Así, no basta para cumplir con el mandato constitucional que los policías sean profesionales en lo suyo sino también gente honrada, recta, honesta. Cualidades éstas que les permitirán cumplir sus deberes con apego a la ley (principio de legalidad) y minimizarán las posibilidades de

Otros principios que rigen el uso de la fuerza pública que derivan de la protección a los derechos de las personas.

Por otra parte, el ejercicio de las funciones de seguridad pública, como sostuvo este Pleno desde hace ya varios años, no está reñido, por el contrario, debería tender a respetar los derechos de las personas que son objeto del acto de policía, aun cuando, evidentemente, en muchas ocasiones el acto de policía es un acto de restricción legal de algunos derechos. Esto, en principio, llevaría a que las actividades de seguridad pública y policía fueran tendentes a prevenir situaciones violentas o restrictivas de derechos que, a su vez, dan lugar a otras tantas, es decir, el objetivo inicial habría de ser la prevención.

Sin embargo, cuando no se ha logrado evitar llegar a situaciones que justifiquen la intervención más intensa de los cuerpos de seguridad pública, más restrictiva de los derechos de las personas involucradas, es necesario, no obstante, sólo restringir los derechos que resultan atinentes al caso y, por el contrario, velar porque los demás no resulten violentados, es decir, esto es, reconociendo que el acto de policía es un acto que en muchas ocasiones restringe (en teoría, con fundamento legal para ello) los derechos de las

personas; esa restricción, presumiblemente acreditada, no justifica y menos aún restringe el goce de los demás derechos de esas personas.

En este orden de ideas, que una persona sea restringida de un derecho por el acto de policía, de ninguna manera justifica ni da derecho a la autoridad (ya sea la autoridad policíaca u otra) a restringir más derechos que el que tuvo que ser previamente restringido.

Esto se traduce en que aun cuando sea el caso ejecutar un acto de policía o de fuerza, y eso por sí mismo afecte algún derecho humano, como sería la libertad personal, no autoriza a que la autoridad deje de observar los otros derechos que le asisten a las personas como son, por mencionar algunos; el derecho a no ser discriminado, el derecho a la tutela de su vida y de su integridad física, a su libertad sexual y respeto a su cuerpo, a no ser objeto de tortura, a preservar los bienes de su propiedad, a una defensa adecuada, etcétera.

En general, todos los derechos del hombre se constituyen en un límite indudable para los actos en que se ejerce la fuerza pública; los recién mencionados sólo se señalan a guisa ejemplificativa, y en razón de que son los derechos del hombre que más se vinculan con este tipo de actos del Estado.

Las condicionantes de los actos que restringen derechos de las personas.

Este Tribunal ha sostenido desde hace unos años que si bien los derechos de las personas no son absolutos y pueden ser objeto de restricción (en la especie, por actos de policía), lo cierto es que las restricciones de que sean objeto estos derechos deben encontrarse constitucionalmente justificadas bajo un criterio de razonabilidad. Este criterio parte de la base de que los derechos no son absolutos, que en determinadas condiciones y circunstancias se justifica que el Estado los restrinja (a través de leyes o actos), aun cuando, en aras de maximizar el respeto a los derechos de las personas, las restricciones para que sean admisibles, deben tener causa (principio de legalidad) y fin legal, y ser medidas necesarias y proporcionales.

El acto de policía, cuando restringe derechos de las personas, es un acto de autoridad (que no siempre lo es), que como los demás, no tiene porqué estar exento de ese juicio de razonabilidad, amén de que el parámetro deba ajustarse en función de las características de esta particular e importantísima vertiente del quehacer público y, por supuesto, sin que con esto se desconozca que los propios tratados internacionales (la interpretación que de ellos han hecho los órganos autorizados) y las leyes mexicanas antes aludidas han establecido que el derecho a no ser torturado no puede restringirse ni limitarse bajo circunstancia alguna.

En este renglón se ubican, con las salvedades apuntadas, los actos de uso de fuerza pública, pues se trata de actuaciones que, al margen de sus fines, irrumpen en el estado de cosas y son tendentes y/o admiten como consecuentes la restricción de derechos de las personas sobre las que se ejerce.

En este orden de ideas, es dable considerar que estos actos se encuentran sujetos a este criterio de razonabilidad, amén, se insiste, de sus consecuentes matices, lo que, a su vez, se traduce en que los actos cumplan con lo siguiente:

Que se realicen con fundamento en el ordenamiento jurídico y que con los mismos se persiga un fin lícito, para el cual se tiene fundamento para actuar (legalidad).

Que la actuación desplegada sea necesaria para la consecución del fin.

Que la intervención sea proporcional a las circunstancias de facto.

Todo esto enmarcado, por supuesto, por las demás cuestiones antes apuntadas acerca de la actuación policial, como son el respeto a los derechos humanos, la eficiencia y el profesionalismo.

La legalidad de este tipo de actuaciones viene, además, exigida expresamente en la función policial en el artículo 21 constitucional, y se desdobra en varias direcciones.

En primer término, exige que el uso de la fuerza pública encuentre fundamento en la norma, ya sea

constitucional, legal y/o reglamentaria, y que, con base en lo ahí dispuesto, se actúe cuando la norma lo autoriza, sin que esto implique el extremo de que las intervenciones de esta naturaleza encuentren un fundamento casuístico en la norma; sería imposible exigir al legislador detallarlo o preverlo todo.

Como se ha sostenido por los organismos de derechos humanos internacionales referidos páginas atrás, criterios que este Tribunal comparte, la naturaleza y riesgos que implica esta actividad para los civiles, torna necesario, para asegurar y tutelar mejor el respeto a los derechos humanos, que haya directrices en ley conforme a las cuales los agentes del Estado puedan hacer uso de la fuerza pública, particularmente de la fuerza letal. Más aún, idóneamente, esto debiera ser objeto no sólo de normas de rango legal, sino también reglamentario y en la medida de lo posible, protocolario.

La carencia de este marco normativo produce consecuencias negativas en la seguridad pública en tanto que lastran el avance hacia una cultura policial a la altura de una democracia, y propician un estado de vulnerabilidad de los derechos de las personas que son objeto de las acciones de policía y fuerza.

La legalidad de las actuaciones policiales de fuerza implica también que la autoridad que haga uso de

la fuerza sea la autorizada por la ley para hacerlo, la autoridad competente para ejecutar la función pública dentro de la que se enmarque, a su vez, el acto de fuerza.

Implica también que el fin que se persigue con ellas sea lícito, constitucionalmente admisible. En este sentido, es importante agregar que cuando aquí se habla de fin lícito se trata de una valoración particular del caso que puede involucrar también variables de orden fáctico, y que comprende tanto verificación de legalidad de la causa bajo la cual se justificó la acción de uso fuerza pública como los objetivos con ella perseguida. Ello debe enmarcar también dentro del ámbito de facultades y deberes del Estado, que no necesaria o exclusivamente de la policía, y de ahí penderá su licitud. Recuérdese que la policía es un elemento instrumental del Estado para el cumplimiento de sus deberes, de manera que, en tanto el fin perseguido por la acción de ellos encuadre en el marco de las facultades y deberes del Estado, la acción policíaca podrá estar disponible para cumplir con su función auxiliar del mismo.

Por otra parte, por las razones antes anunciadas, los actos de policía y de fuerza pública deben ceñirse a un principio o criterio de necesidad. Esto implica evaluar si la medida a tomar o ya tomada es necesaria dadas las circunstancias de facto dadas y para el cumplimiento de los fines (objetivos)

perseguidos por el Estado, por supuesto, avalados por la norma jurídica. Así, la necesidad de un acto de esta naturaleza implica que haya una vinculación ente el fin y el medio utilizado, pues la forma y el grado de fuerza con que se ejecute debe ser, luego de la respectiva y previa valoración de las alternativas disponibles, la que se debió haber considerado pertinente e instrumental para el cumplimiento de los fines inmediatos y mediatos que se persigan con la acción.

Más todavía, dado que se trata del terreno de aplicación de fuerza (por ser en sí mismo restrictivo), para que una intervención de fuerza pueda ser válidamente considerada como necesaria, debe estar precedida por acciones o medidas pacíficas que hayan resultado inexitosas, inútiles y/o ineficaces para el logro de los fines. La fuerza es necesaria, pues, cuando ya las alternativas que la excluyen no dieron resultados.

Evidentemente, en la acción policial las circunstancias de facto con las que se enfrenta el agente del Estado que la materializa, a veces vertiginosas, otras imprevisibles, conducen a que la valoración de necesidad bajo la cual debe actuar el agente o la corporación policial no siempre pueda hacerse pausada o premeditadamente, sino que exigen la toma de decisiones súbitas, lo que refleja el grado de dificultad de la actividad en referencia. Estas circunstancias justifican aún más

la conveniencia de que se establezcan y/o forme a los cuerpos policiales y sus mandos en protocolos de actuación que permitan, en alguna medida, eventualmente ir automatizando o formando al agente policial en que sus respuestas a los estímulos externos sean legales, y sólo las necesarias o proporcionales a su circunstancia.

En pocas palabras, la necesidad de una acción de fuerza deviene de un agotamiento previo de otras alternativas; está en función de los fines que con la misma se persigue, y de las respuestas que el agente (o la corporación) deba ir dando a los estímulos externos que reciba, y ya que no es criterio autónomo, la necesidad del uso de la fuerza está, a su vez, acotada y regida por los demás principios aquí mencionados.

Así, la valoración de la necesidad del uso de la fuerza supone también diferenciar técnicas, armas y niveles de fuerza, según las circunstancias vayan justificando, ya sea para aumentar o disminuir el grado de intervención.

En este orden de ideas y por los principios y restricciones que ya se han venido anotando, el uso de armas de fuego –dados los riesgos letales que conllevan– resulta una alternativa extrema y excepcional cuyo uso sólo es aceptable cuando los estímulos externos que recibe el agente no le dejan otra opción, ya sea para proteger la propia vida, la de terceros o prevenir o detener mayores daños; y,

Por otro lado, estrechamente vinculado con lo anterior, está el criterio de proporcionalidad, que a su vez se distiende en diversas vertientes. Por un lado, la proporcionalidad exige que la acción, en este caso la fuerza, guarde relación con las circunstancias de facto presentes como son, las características del sujeto (objeto) de la acción, sea individual o plural, tales como su peligrosidad, las características de su comportamiento ya conocidas, y la resistencia u oposición que presenten.

Por otro lado, la proporcionalidad en el uso de la fuerza implica un deber de guardar conformidad, no sólo con el objetivo por ejecutar, sino con aquellos otros objetivos paralelos que, en aras del respeto a los derechos de las personas, deben cuidarse en este tipo de acciones, como son la prevención de otros o mayores brotes de ilegalidad, fuerza o violencia.

Asimismo, la proporcionalidad en el uso de la fuerza también está referida, por las mismas razones, a la elección del medio y modo utilizado

para llevarla a cabo (el medio reputado necesario). Esto implica que tal medio debe utilizarse en la medida, y sólo en la medida, en que se cause el menor daño posible, tanto a (los) sujeto(s) objeto de la acción y a la comunidad en general, y bajo ese perímetro; lo demás será un exceso.

La proporcionalidad incide también en la valoración de conveniencia de la acción, pues el objetivo que se persigue con la misma debe resultar no sólo válido sino proporcional a los intereses en conflicto que dan lugar a la intervención. En este sentido, el objetivo, los medios elegidos y los riesgos consustanciales a los mismos deben ser proporcionales al bien buscado. Para que la acción policial sea proporcional, el bien buscado, además de lícito, debe superar las ventajas de no intervenir y permitir que la inacción dé continuidad a una situación ilícita.

Las vertientes del análisis de legitimidad del uso de la fuerza pública.

Los principios antes señalados, amén de las omisiones legislativas que son manifiestas en nuestro sistema jurídico, permiten orientar las acciones del Estado en las que se usa la fuerza pública. Sin embargo, no basta señalarlos para explicar la legitimidad del uso de la misma.

En efecto, es preciso agregar a lo antes apuntado que el uso de la fuerza pública, particularmente en lo relativo a su legitimidad y al análisis de la misma

en razón de los derechos humanos que asisten a las personas sobre las que se ejecuta una acción de fuerza, exige diferenciar distintos momentos en su uso: primero, las causas que llevan a la intervención misma (contexto de hecho) y las acciones previas ello (planeación y medidas alternativas); segundo, la intervención en sí misma (ejecución), y tercero, analizar las acciones estatales tomadas luego de haber intervenido con fuerza pública (ex post facto), que son exigibles a quien usó la fuerza del respeto de los deberes positivos que impone al Estado el respeto a los derechos humanos, en lo que se abundará más adelante, y en razón de la transparencia y rendición de cuentas a que está sujeta la actividad del Estado.

Estos diferentes estadios en el uso de la fuerza pública son todos vinculados y consecuentes uno del otro, pero justifican un análisis por separado de cada uno de ellos por varias razones: Porque quienes intervienen en los mismos son autoridades y agentes del Estado con distintas responsabilidades; porque los derechos y deberes que deben guardarse van adquiriendo matices distintos en la evolución de los hechos, y sobre todo porque la legitimidad y regularidad en una de ellas no determina la de las demás. Así, por ejemplo, podrá reputarse como legítima una acción de fuerza pública por estar justificadas las

circunstancias para la intervención policial, pero eso no significa que la manera en que se ejecute y/o que las acciones seguidas a la intervención de fuerza (ex post facto) hayan sido legítimas y legales.

Por lo anterior, este Tribunal estima que, cuando se valora la legitimidad y regularidad constitucional del uso de la fuerza, estos estadios deben analizarse por separado, y que el resultado de esos ejercicios individuales no condiciona necesariamente el resultado de los demás, aun cuando el resultado de la valoración de uno de ellos pueda impactar o trascender a la valoración final o general de la acción del Estado.

Por otra parte, pero en estrecha relación con lo anterior, es de señalarse que las características del contexto de hecho en el que se dé la intervención policial, no sólo son determinantes en la valoración de si es justificada o no la intervención policial en sí misma, sino que trascienden también a la valoración de muchos más estadios y aristas de la intervención de fuerza.

En efecto, las características del contexto de hecho imprimen la necesidad de valorar de manera diferenciada el uso de fuerza según los escenarios en los que el Estado acude a ella, tal como lo hace la Organización de las Naciones Unidas en el instrumento denominado 'Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por

los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley', al igual que los tribunales internacionales citados, este Tribunal considera que las diferencias que se presentan entre las situaciones de hecho que llevan al uso de fuerza, conducen a que la manera en que se valore el uso de la fuerza no pueda ser igual cuando se realizan, por mencionar algunos: actos de fuerza para ejecutar una detención, actos de fuerza contra manifestaciones sociales pacíficas, actos de fuerza contra manifestaciones violentas, actos de fuerza contra el crimen organizado, etcétera. Se trata de diferencias sustanciales de facto que impiden un tratamiento normativo y valorativo homogéneo.

Asimismo, como lo han sostenido los tribunales internacionales referidos, al considerar los contextos de facto en que se dan las intervenciones policiales y las consecuentes consideraciones que de ello se desprenden, como son las de necesidad y proporcionalidad, se debe cuidar no llevar la valoración a grados tales de exigencia que imposibiliten o hagan sumamente difícil el ejercicio de la función de seguridad pública que tiene como deber el Estado pues ello, a la postre, resultará en detrimento de la seguridad de todos. Por ello, el rigor con el que los actos de fuerza sean valorados, debe graduarse en función del contexto de hecho en que se actualiza.”

Con base en lo principios establecidos con anterioridad por este Alto Tribunal para evaluar el uso de la fuerza pública, se deben examinar las causas que llevan a la intervención misma (contexto de hecho) y las acciones previas a ello (planeación y medidas alternativas); la intervención en sí misma (ejecución); y las acciones estatales tomadas luego de haber intervenido con fuerza pública (ex post facto), ponderando la proporcionalidad y racionalidad en las fases en las que resulta procedente.

SEXTO. Empleo de la fuerza pública. Teniendo como base las premisas indicadas en el considerando precedente, procede ahora estudiar los operativos y los enfrentamientos que se dieron entre policías y manifestantes, a efecto de estar en aptitud de determinar si el empleo de la fuerza pública estuvo o no ajustado a derecho.

Cabe precisar que con el objeto de facilitar la comprensión del proyecto se denominará suceso al día en que se llevó a cabo uno o varios operativos o tuvieron lugar uno o más enfrentamientos; y se definirá como episodio a los diferentes operativos o enfrentamientos que acaecieron el mismo día. Para tal efecto, se analizará el contexto de hecho en el que se decidió emplear la fuerza pública (antecedentes y orden relativa); enseguida se examinará la planeación dentro de la que se comprenderán las etapas preparatorias (directrices, elementos participantes, equipo empleado y estrategia); a continuación se analizará la ejecución del uso de la fuerza pública; establecido lo anterior se indicarán los resultados de cada operativo (detenidos,

lesionados y situación posterior del operativo); y, por último, se valorará el uso de la fuerza pública.

I. Suceso 1 (14 de junio de 2006).

Este día se compone por dos episodios, el primero conformado por el operativo de desalojo y, el segundo, se refiere a la ejecución de una orden de cateo.

1. Episodio 1. Uso de la fuerza pública.

A. Contexto de hecho.

a) Antecedentes.

Según quedó establecido con anterioridad, los manifestantes ocuparon el centro histórico de la ciudad de Oaxaca y diversas vialidades importantes de manera permanente a partir del veintidós de mayo de dos mil seis. Con motivo de la ocupación el Síndico Primero Municipal y el Secretario, ambos del Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, acudieron ante el Ministerio Público a efecto de denunciar hechos probablemente constitutivos de los delitos de daños en propiedad y en el patrimonio cultural, lo que dio origen a la averiguación previa 68/(F.M.)/2006.

Con motivo de los hechos denunciados el agente del Ministerio Público de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Oaxaca que emitió el acuerdo de inicio en la referida averiguación previa, practicó una inspección ocular con la que corroboró que el primer cuadro de la ciudad y diversas vialidades aledañas se encontraban tomadas por manifestantes. Cabe

**DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.**

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

precisar que en el acta que se levantó con motivo de una segunda inspección ocular el referido agente asentó que la “totalidad del zócalo central o plaza de la Constitución, al igual que la Alameda de León” se encuentran ocupadas por el plantón, lo que genera la “imposibilidad para el tránsito peatonal y vehicular” [Legajo 146, Averiguación Previa 68(F. M.)/2006, página 25 vuelta].

No sobra precisar que el trece de junio de dos mil seis, el Gobernador del Estado de Oaxaca se reunió con representantes de diversos medios de comunicación, hasta las doce o una de la mañana del día siguiente, a quienes les comentó que como a las cuatro o cinco de la mañana se llevaría a cabo un desalojo pacífico del plantón con la presencia de la prensa, radio, televisión, reporteros y Notarios Públicos (Entrevistas con reporteros de medios de comunicación. Carpeta V de Actas Originales a Medios de Comunicación, página 1924). Sobre el particular, debe decirse que según se aprecia del informe que la propia Sección XII rindió ante la Comisión Investigadora, ya desde el ocho de junio había “rumores” de que serían desalojados del centro histórico, cuestión que probablemente les permitió prepararse (Expediente principal tomo II, página 235).

b) Orden del uso de la fuerza pública.

La orden relativa fue emitida por el Agente del Ministerio Público que integró la mencionada averiguación previa el trece de julio de dos mil seis. Dicha orden en lo conducente dice:

“SEGUNDO. De las actuaciones que forman parte de la presente indagatoria dentro de la que se actúa, se desprende que los hechos que fueron denunciados (...) se han venido continuando en el transcurso del tiempo, puesto que, hasta estos momentos, se siguen realizando los hechos de ocupación de la vía pública (...) CUARTO. Tomando en consideración que se impone necesario evitar que estos hechos se continúen cometiendo en perjuicio de la sociedad oaxaqueña, y toda vez que esta Institución Ministerial tiene el deber de dictar las medidas y providencias necesarias para evitar que estos delitos se continúen cometiendo, resulta necesario proveer, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 15 del Código de Procedimientos Penales vigente en el Estado de Oaxaca y 21 fracción XIII de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, dar intervención a la Dirección General de Seguridad Pública del Estado de Oaxaca, a través de su Titular, para que como órgano auxiliar de la Institución Ministerial, realice la desocupación de las vías públicas dentro del perímetro formado por las calles (...) lo anterior con el fin de lograr el libre tránsito peatonal y vehicular de las vías de referencia (...) En razón de lo anteriormente valorado, es pertinente acordar y como en efecto se:--- ACUERDA:--- PRIMERO. Emítase el correspondiente oficio al ciudadano Director

General de Seguridad Pública del Estado de Oaxaca, en el que se le solicite que en auxilio de esta Institución Ministerial, con elementos bajo su mando realicen la desocupación de las vialidades que conforman el centro histórico de la ciudad de Oaxaca de Juárez... [Averiguación Previa 68(F. M.)/2006, página 26 a 27].

El artículo 15 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Oaxaca y la fracción XIII del artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, en los que se apoyó el agente de la representación social para emitir la orden de que se trata, disponen:

“Artículo 15. Inmediatamente que el Ministerio Público o los funcionarios encargadas de practicar en su auxilio diligencias de averiguación previa tengan conocimiento de la probable existencia de un delito que deba perseguirse de oficio, dictarán todas las medidas y providencias necesarias para proporcionar seguridad y auxilio a las víctimas; impedir que se pierdan, destruyan o alteren las huellas o vestigios del hecho delictuoso, los instrumentos o cosas, objetos o efectos del mismo; saber qué personas fueron testigos; evitar que el delito se siga cometiendo y, en general, impedir que se dificulte la averiguación, procediendo a la detención de los que intervinieron en su comisión en los casos de delito flagrante.

El Ministerio Público sólo podrá ordenar la detención de una persona, cuando se trate de delito flagrante o de caso urgente, conforme a lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución Federal y en los términos de los artículos 23 Bis y 23 Bis B de este Código.”

“Artículo 21. A la Procuraduría General de Justicia corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

(...)

XIII. Dirigir y organizar las actividades de la Policía Ministerial y en su caso auxiliarse, para el ejercicio de sus funciones, en los cuerpos de seguridad pública y los demás que estén destinados a mantener la tranquilidad y el orden público.”

Con motivo de la citada orden, el funcionario de que se trata giró sendos oficios al Director General de Seguridad Pública del Estado y a diversos Notarios Públicos a efecto de que estuvieran presentes en el operativo para dar fe de los hechos (Copias certificadas de la averiguación previa mencionada, que obra en el legajo 146 de documentos remitidos por la Procuraduría General de Justicia del Estado de Oaxaca).

El Gobernador Constitucional del Estado de Oaxaca giró oficios al entonces Secretario de Gobernación y al Secretario de Seguridad Pública Federal para solicitar el apoyo de las fuerzas federales en el operativo de desocupación de vialidades. Para

efectos ilustrativos a continuación se cita en lo conducente el oficio que envió a la primera de las autoridades federales mencionadas:

“Con fundamento en los artículos 21, 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 9° fracción VI y 10 fracción VI de la Ley General que Establece las Bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública; solicito a Usted el apoyo de las fuerzas de Seguridad Pública Federales a cargo de la Policía Federal Preventiva, para que de forma inmediata se encuentren en la capital del Estado de Oaxaca, con el objeto de que en coordinación con las fuerzas de Seguridad Pública del Estado, se proceda a restaurar el orden trastocado por los integrantes de la Sección XXII del SNTE, de amplias consecuencias conocidas, como son: interrupción de las vías de comunicación, limitación a las garantías individuales de los ciudadanos oaxaqueños y visitantes, así como la obstaculización de las funciones de diversas dependencias federales y locales, incluyendo el deterioro de monumentos históricos y el daño patrimonial ocasionado.

La prestación de la protección que se solicita tiene el objetivo restablecer (sic) el pleno estado de derecho en el estado, en la ciudad de Oaxaca y prevenir cualquier alteración del orden público así como la protección de la vida, la integridad de las

personas y sus bienes, en cumplimiento a la estricta obligación que se tiene en este sistema federal para el eficaz desenvolvimiento de las relaciones de sus ciudadanos.” (Carpeta 351, anexo 5, página 414).

Al respecto, conviene precisar que en autos obra copia simple de un oficio de trece de junio de dos mil seis, suscrito por el Titular de la Unidad de Gobierno de la Subsecretaría de Gobernación, mediante el cual informó al Gobernador de Oaxaca que en relación con su solicitud, lo procedente era llevar a cabo una reunión al día siguiente con el objeto de que “se analicen los elementos que permitan la adecuada intervención de esta autoridad”. Cabe precisar que según se aprecia de la referida copia, el oficio de que se trata fue enviado vía fax el día de su fecha a las veintiuna horas con cincuenta y cuatro minutos (Carpeta de la Secretaría de Gobernación 351, Anexo 56, página 415).

Por otra parte, la Secretaría de Seguridad Pública, en respuesta al oficio suscrito por el Gobernador de Oaxaca, expresó que no era posible enviar las fuerzas federales a dicha entidad federativa toda vez que se encontraban dispersas en distintas partes de la república.

B. Planeación.

a) Directrices.

En la orden de desalojo de que se trata el agente del Ministerio Público en forma destacada expresó:

“... debiéndose instruir además al referido titular de la Dirección General de Seguridad Pública del Estado, que en todo momento deberá cuidar y vigilar que los elementos a su mando observen un respeto irrestricto a las garantías individuales de los ciudadanos presentes en dicho lugar, y para lo que, el personal bajo su mando no deberá portar consigo armas de fuego ni de ninguna especie, por lo que con la finalidad de que esta instrucción su cumplimiento fielmente (sic), deberá permitir la certificación respectiva que realizarán Notarios Públicos del Estado de Oaxaca, quienes vigilarán que se dé cumplimiento a lo aquí ordenado, lo anterior obedece a que lo anterior puede generar alguna reacción adversa por parte de los ocupantes de las arterias ocupadas...”

Con motivo de lo ordenado por dicho agente, la Procuradora General de Justicia del Estado de Oaxaca giró un oficio a la entonces Secretaria de Protección Ciudadana con la finalidad de comunicarle la determinación relativa. La titular de esta Secretaría envió al Director General de Seguridad Pública un diverso oficio en el que le indicó que siempre y cuando las circunstancias de hecho lo permitieran, llevara a cabo un operativo dirigido a liberar las vialidades ocupadas por el plantón, en la inteligencia de que los policías no podrían portar armas de fuego ni violar garantías.

**DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.**

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

Cabe precisar que en el oficio de que se trata la titular de la mencionada Secretaría estableció en forma destacada que en la ejecución de la orden de desalojo debían considerarse los siguientes factores:

- Valorar su Estado de Fuerza y equipamiento idóneo;
- No portar armas de fuego durante el desahogo de la diligencia;
- Respetar y proteger los derechos humanos de los ocupantes de las vialidades a despejar, fundamentalmente su integridad física y psicológica;
- Solicitar en primera instancia de manera verbal y en forma pacífica la desocupación voluntaria;
- Utilizar la fuerza, en caso extremo y sólo cuando sea estrictamente necesario; y,
- Evitar que se cometa todo acto de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes.

b) Elementos participantes.

El Director de Seguridad Pública del Estado, al momento en que se le comunicó la orden de desalojar el primer cuadro de la ciudad de Oaxaca y las calles aledañas que estuvieran ocupadas, tenía concentrados en dicha ciudad a aproximadamente setecientos elementos de la policía preventiva adscritos a diversas regiones del Estado y a catorce comandantes. Este dato se desprende de las actas que la Comisión Investigadora levantó con motivo de la entrevista que sostuvo con diversos funcionarios

del gobierno del Estado de Oaxaca, que obran en la Carpeta IV “Actas Originales a ex funcionarios del Gobierno del Estado de Oaxaca”, página 1518 vuelta.

No obstante lo anterior, se aprecia que al número de elementos que se tenían concentrados se adicionaron otros con lo que se incrementó el total de policías que participaron en el desalojo. En efecto, la titular de la Notaría Pública número 87 de la ciudad de Oaxaca, en el acta de “Certificación de hechos” que levantó con motivo del operativo de que se trata, en lo que interesa asentó:

“... una vez hecho lo anterior, YO, LA NOTARIO (...) me trasladé a estas que son las tres horas con quince minutos, del día catorce de este mes (...) al Cuartel Estatal de Seguridad Pública (...) al llegar al lugar, me presento con la persona que dijo ser el TENIENTE JOSÉ MANUEL VERA SALINAS, quien me dio instrucciones para llevar a cabo dicha fe de hechos.- Inclusive, esta persona, me dio a conocer que setecientos setenta elementos de la Policía Preventiva Estatal, participarían en el operativo...”

[Legajo 146, Averiguación Previa 68(F. M.)/2006, página 41 vuelta].

En relación con el número de elementos participantes el Teniente de Navío José Manuel Vera Salinas (Director General de Seguridad Pública en la fecha en la que se practicó el operativo) expresó a los magistrados integrantes de la Comisión

DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

Investigadora en la entrevista que sostuvieron el veintiocho de agosto de dos mil ocho, que a la Policía Preventiva Estatal se le sumó la Policía Ministerial y la Policía Auxiliar, Bancaria, Industrial y Comercial a efecto de apoyar al primer cuerpo policiaco en la retirada del centro histórico (Carpeta IV de actas originales a ex funcionarios del Gobierno del Estado de Oaxaca, página 1522).

El Comandante Gonzalo Ríos López, adscrito a la Dirección General de Seguridad Pública del Estado de Oaxaca, en la entrevista que sostuvo con los Magistrados Comisionados el tres de octubre de dos mil ocho, entregó un documento denominado “CUADRO DE CONTROL” del que se aprecia que en el operativo mencionado participaron setecientos noventa y ocho policías (Anexo 209-Bis).

Por otra parte, del informe que rindió el Capitán Pedro Ismael Díaz Laredo (quien sustituyó al Teniente de Navío José Manuel Vera Salinas en la Dirección General de Seguridad Pública del Estado de Oaxaca) se aprecia que en el operativo de que se trata intervinieron un total de ochocientos cinco elementos de la Policía Preventiva Estatal (Carpeta 206, página 5).

Respecto de la participación de la Policía Ministerial, el teniente Manuel Moreno Rivas, en entrevista que sostuvo con los Magistrados Comisionados, manifestó que ese cuerpo policiaco intervino únicamente para apoyar la retirada de la policía preventiva con doscientos cincuenta elementos (Carpeta IV de actas originales a ex funcionarios del Gobierno del Estado de Oaxaca, página 1460 vuelta).

**DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.**

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

El Director de la Policía Auxiliar Bancaria, Industrial y Comercial en el informe que rindió a la Comisión Investigadora expresó que destinó a cien elementos para apoyar en el operativo de que se trata (Cuadernillo Fase I, Capítulo IV, página 245).

De lo hasta aquí expuesto se aprecia que no es posible conocer el número exacto de los elementos de la policía preventiva del Estado que intervinieron en el operativo, pues se mencionan las cantidad de setecientos, setecientos setenta, setecientos noventa y ocho y ochocientos cinco. No obstante, de acuerdo con esas cantidades puede afirmarse que al menos participaron setecientos policías (tomando en cuenta el número más bajo) a los que se sumaron elementos de otras corporaciones que los apoyaron durante la retirada del centro histórico.

c) Equipo empleado.

Durante el operativo de que se trata los elementos de la policía preventiva utilizaron el siguiente equipo antimotín: cascos, escudos, pr-24 (toletes) y armas de las llamadas disuasivas consistentes en escopetas lanza gas, cilindros de gas lacrimógeno, granadas de mano (gas), de humo rojo, de distracción (aturdidoras) y de gas lacrimógeno y, poco antes de finalizar el operativo, contaron con el apoyo de un helicóptero desde el cual se lanzaron granadas de gas. También emplearon perros adiestrados y diversas ambulancias para atender a los

DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

lesionados (Oficio de quince de junio de dos mil seis, suscrito por el Director General de Seguridad Pública, que obra agregado en la Carpeta de la Dirección General de Seguridad Pública del Estado de Oaxaca, Anexo 5, página 7).

En relación con el equipo que empleó la Policía Preventiva del Estado de Oaxaca, conviene apuntar que el titular de la Notaría Pública 48 de la ciudad de Oaxaca, en el acta que levantó con motivo del desalojo, en lo conducente asentó:

“... en este lugar certifico la inspección de los elementos de la Policía Preventiva que pertenecen al grupo número CINCO con el objeto de revisarlos, por lo que CERTIFICO que no portan armas de fuego (...) todos estos elementos portan únicamente escudos, cascos, toletes, chalecos así como lanzagranadas de gas lacrimógeno...” [Legajo 146, Averiguación Previa 68(F. M.)/2006, página 49 vuelta].

La titular de la Notaría Pública 87 de la ciudad de Oaxaca, en el acta de hechos que levantó con motivo del desalojo, en lo que interesa asentó:

“... las personas con las que acudí al centro de la Ciudad de Oaxaca, miembros todos ellos de la Policía Preventiva del Estado, se encontraban desarmados, es decir, no portaban armas de fuego ni punzocortantes, sin embargo los mismos

llevaban el equipo necesario para su protección como lo son: casco, chaleco antibalas, escudo, tonfa, gas lacrimógeno y escopetas lanza granadas de gas lacrimógeno... [Legajo 146, Averiguación Previa 68(F. M.)/2006, página 41 vuelta].

Cabe precisar que el resto de los Notarios que presenciaron el desalojo (titulares de las Notarías 32, 51, 78, 89 y 96 de la ciudad de Oaxaca) fueron contestes en sostener en sus respectivas actas que los policías no portaban armas de fuego sino únicamente el equipo antimotín antes mencionado.

d) Estrategia.

De los informes rendidos por el Director General de Seguridad Pública y la Secretaría de Protección Ciudadana del Estado de Oaxaca, así como por los comandantes y subcomandantes que participaron en el operativo se desprende que se constituyeron siete grupos conformados de la siguiente manera:

GRUPO UNO: 3 oficiales, 1 Suboficial y 45 elementos de línea.

GRUPO DOS: 2 comandantes, 9 oficiales, 4 suboficiales y 115 elementos de línea.

GRUPO TRES: 2 comandantes, 9 oficiales, 6 suboficiales y 92 elementos de línea.

**DOCUMENTO DE TRABAJO QUE REFLEJA
LA OPINIÓN PERSONAL DEL MINISTRO PONENTE.**

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

GRUPO CUATRO: 2 subcomandantes, 2 suboficiales, 115 elementos de línea y 4 perros.

GRUPO CINCO: 1 subcomandante, 4 oficiales, 4 suboficiales y 120 elementos de línea.

GRUPO SEIS: 2 comandantes, 3 oficiales, 3 suboficiales y 100 elementos de línea.

GRUPO SIETE: 6 Subcomandantes, 4 oficiales, 4 suboficiales y 141 elementos de línea.

Cabe precisar que al frente de cada uno de dichos grupos estaba, además de los mencionados, un comandante líder. Las rutas que siguieron los referidos grupos fueron las siguientes:

GRUPO UNO: con ruta en Periférico, calle Las Casas esquina con Díaz Ordaz en dirección al Zócalo de la ciudad, continuando hacia el Zócalo y la Alameda de León, posteriormente trasladarse sobre la calle Alcalá esquina con Morelos, para retirarse por las calles Morelos, García Vigil, Alameda de León, Zócalo, Bustamante y Símbolos Patrios.

GRUPO DOS: siguió la ruta que comprenden las calles Zaragoza, J.P. García, hacia la avenida Independencia, para posteriormente desplazarse hacia las calles Morelos y García Vigil, retirada por las calles García Vigil, Alameda de León, Zócalo, Bustamante y Símbolos Patrios.

GRUPO TRES: con ruta de desocupación por Doctor Pardo, Armenta y López, Arteaga, Guerrero, Melchor Ocampo e Independencia.

GRUPO CUATRO: con ruta de desalojo por calle Periférico, 20 de Noviembre, Zaragoza, Arista, Miguel Cabrera, Mina, Aldama y Trujano esquina con Ricardo Flores Magón.

GRUPO CINCO: con ruta de desocupación de entrada por Periférico hacía Bustamante, esquina de Bustamante y Aldama, Las Casas y Bustamante, Zócalo, Alameda de León, García Vigil, Matamoros, Manuel Bravo y García Vigil, Morelos esquina con 5 de Mayo, García Vigil, Alameda, Zócalo, Bustamante y Símbolos Patrios.

GRUPO SEIS: con ruta de recorrido de Periférico hacia la calle de Bustamante esquina con Doctor Pardo, Armenta y López esquina con 5 de Mayo, Morelos, García Vigil, Alameda de León, Zócalo, Bustamante y Símbolos Patrios.

GRUPO SIETE: con ruta de recorrido de la avenida Símbolos Patrios, Periférico, entrando al Centro Histórico por la calle Noria y Fiallo, subiendo hacia 5 de Mayo y Morelos, García Vigil y Morelos, Alameda de León, Zócalo, Bustamante, Periférico, avenida Símbolos Patrios.

C. Ejecución.

Con la finalidad de tener una visión oficial respecto de la forma en la que acaecieron los hechos durante el operativo de desalojo, a continuación se citan, en lo conducente, los partes informativos rendidos por los comandantes que estuvieron a cargo de cada uno de los siete grupos.

1.- El parte informativo de catorce de junio de dos mil seis, rendido por el Comandante Juan Benigno Villalobos en lo conducente dice:

“... sobre la calle J.P. García para llegar hasta la Avenida Independencia, a nuestro paso procedimos a identificarnos y a invitar de manera verbal a las personas que tenían ocupadas las calles indicándoles que en forma voluntaria se retiraran de la vía pública. En ningún momento hicieron caso y empezaron a agredirnos con diversos proyectiles como piedras, palos, varillas y botellas de vidrio. Después de esperar un lapso de tiempo para que se retiraran, ante la agresión y agotados los medios para convencerlos de que era necesario que se retiraran del lugar de manera voluntaria, fue necesario emplear para su dispersión proyectiles de gas lanzados por escopetas y granadas de mano.--- Posteriormente un aproximado de 2,500 profesores se reorganizaron sobre las calles de Morelos y García Vigil, lugar a donde nos trasladamos por instrucciones de esa superioridad, donde por espacio de aproximadamente dos horas, dichos maestros se mantuvieron de frente al agrupamiento aventándonos nuevamente piedras, palos, petardos y bombas molotov, saliendo lesionados los CC. Oficial ALONSO AUDON PÉREZ REYES, Sub Oficiales MARTÍN VELÁSQUEZ CRUZ y PONCIANO

MESINAS GAYTAN, Policías 'A' GABINO CARRASCO VÁSQUEZ Y MARIANO SÁNCHEZ LÓPEZ, mismos que fueron atendidos inmediatamente por los servicios médicos que prestaban las diversas ambulancias de que se dispuso para atender a cualquier lesionado con motivo de la desocupación, reagrupándonos aproximadamente a las 09:00 horas sobre la esquina de Morelos y García Vigil para poder hacer frente por los cuatro lados de las citadas calles, manteniéndonos hasta aproximadamente a las 10:00 horas, cuando se nos ordenó la retirada, bajando por la calle García Vigil, Alameda de León, Zócalo, Bustamante, Símbolos Patrios, donde abordamos las unidades que nos trasladaron al Cuartel Estatal, en donde arribamos aproximadamente a las 11:10 horas..."

2.- El Comandante Felipe Gómez Julián, en su parte informativo de quince de junio de dos mil seis, señaló lo siguiente:

"... durante el trayecto fue necesario el uso de las escopetas lanza gas, para dispersar a los mentores que se encontraban plantados en respuesta a la agresión de la que nos hicieron víctimas estas personas después de que de manera correcta, previa identificación, se les invitó para que se retiraran de manera voluntaria.--- A nuestro arribo en la explanada del Zócalo se encontró con grupos

de mentores que oponían resistencia, logrando dispersarlos utilizando armas disuasivas para cumplir con la encomienda de despejar el Zócalo y Alameda de León. Luego, siendo las 06:00 horas nos trasladamos a la calle de García Vigil esquina con Matamoros, ya que a la altura de la calle de M. Bravo y García Vigil estaban reorganizándose un aproximado de 1,000 manifestantes, preparándose para agredirnos con piedras, palos, botellas de vidrio y gas lacrimógeno y otros objetos, permaneciendo en ese lugar por el lapso de 2 horas, posteriormente por radio portátil el Cmdte. Manuel Rodríguez Sotero solicitó nuestro apoyo debido a que en la calle de Morelos esquina con 5 de Mayo se encontraban agrediéndolos un aproximado de 5,000, por tal razón, el suscrito con personal a mi mando nos replegamos al lugar para reforzar al Comandante Sotero, y durante nuestra permanencia en el lugar fuimos agredidos con piedras, bombas molotov, palos y petardos por un lapso de 2 horas aproximadamente y para contener la turba fue necesario el uso de la escopeta lanza gas, granadas de mano y el apoyo de un helicóptero desde donde se lanzó de manera esporádica gases lacrimógenos, en este lugar resultaron lesionados varios elementos sin poder precisar el total, debido a la superioridad numérica de nuestros atacantes cuyo incremento se daba momento a momento lo cual hizo imposible

contener a los manifestantes, razón por la que se solicitó por radio a la superioridad la retirada del personal indicándonos que procediera a replegarse sobre la Calle de Morelos para desviarnos hacia las calles de García Vigil, Alameda, Zócalo, Bustamante y Símbolos Patrios concentrándonos a bordo las unidades a este Cuartel Estatal, arribando a las 10:30 horas de la misma fecha...”

3.- El Subcomandante Ednorberto Juan Zacarías, en su parte informativo de fecha catorce de junio de dos mil seis, manifestó lo siguiente:

“... por lo que al iniciar el operativo sobre la calle de Miguel Cabrera y al ir avanzando entre Mina y Aldama repentinamente uno de los ocupantes a los que se les había invitado para que se retiraran voluntariamente del lugar en cumplimiento a la orden de la autoridad para desocupar, abordó un vehículo marca Verna, modelo 2004 de color gris plateado con placas de circulación TJR8821 poniéndolo en marcha e imprimiendo velocidad en dirección hacia nosotros, arroyando al POLICÍA ‘A’ LUIS VENEGAS CARRASCO, AL POLICÍA ‘A’ SERGIO AGUILAR MARTÍNEZ Y AL POLICÍA ‘A’ ARACELI VITIENES LUJAN provocándole lesiones en diferentes partes del cuerpo que no requieren hospitalización, al intentar darse a la fuga el individuo que dijo llamarse MARTINIANO VELASCO

OJEDA chocó contra un establecimiento ambulante, lesionándose a consecuencia del impacto, posteriormente descendió de dicho vehículo siendo detenido metros adelante, éste señaló que tenía su domicilio conocido en San José Río Manso, San Juan Lalana Choapan, así mismo fue imposible el aseguramiento del vehículo debido a que la multitud se abalanzó sobre nosotros con machetes y palos, arrojándonos piedras y bombas molotov por lo que repelimos la agresión utilizando granadas de mano y cartuchos de gas lacrimógeno, siendo tomado el control de la situación sobre las calles de Trujano y Ricardo Flores Magón y como consecuencia del enfrentamiento fue destruido parte del equipo anti motín...”

4.- El Subcomandante Pedro Cruz Francisco, en su parte informativo de catorce de junio de dos mil seis, manifestó lo siguiente:

“... posteriormente arribamos sobre la calle de las Casas esquina con Díaz Ordaz, en donde descendimos de la unidad y nos organizamos para trasladarnos con dirección al Zócalo, procediendo a identificarnos con las personas que estaban posesionadas de las calles de tal zona, invitando a los profesores que desocuparan las calles, señalándoles que era una orden del Ministerio

Público. Como respuesta a la invitación e indicación, recibimos solo ataques verbales y que nos lanzaran piedras, palos, botellas de cristal y otros objetos, por lo que nos vimos obligados a utilizar los gases lacrimógenos para dispersarlos, abandonando ellos momentos después dichas calles, por lo que continuamos hacia el Zócalo y la Alameda de León, de donde los ocupantes ya habían sido dispersados por otros agrupamientos. Luego, siendo aproximadamente las 6:30 horas, nos trasladamos sobre la calle de Alcalá esquina con la Avenida Morelos, ya que a esa altura se encontraban reagrupados un aproximado de 500 maestros lanzando consignas agresivas y altisonantes dirigidas al Gobernador del Estado y hacia nosotros, nuevamente fuimos atacados con botellas de vidrio, petardos, piedras, tubos, palos, ondas (sic), pedazos de varillas y bombas molotov, por lo que tuvimos que hacer uso de gases lacrimógenos para dispersarlos, pero media hora más tarde ya eran un aproximado de 2000 maestros y ante la superioridad de nuestros atacantes quienes utilizaban cualquier objeto para ello, inclusive un camión cisterna (pipa) con el que pretendió atropellar a los elementos ocasionando un choque con un coche Volkswagen que se encontraba estacionado frente a nosotros, por lo que opté en solicitar la intervención del helicóptero que andaba sobrevolando el área como apoyo,

arrojando hacia ellos gases lacrimógenos sin lograr dispersarlos, por el contrario de manera rápida se incrementó el número de maestros y fuimos rebasados en cantidad y fuerza de ataque por la turba enardecida, sin lograr contenerla; ante tal circunstancia, se solicitó por radio a la superioridad la retirada, al recibir la respuesta positiva, se dio la orden de que el personal procediera a replegarse y retirarse sobre la Calle de Morelos para desviarnos hacia la calle de García Vigil pero en esa esquina fuimos agredidos directamente por los mentores con palos, tubos y piedras ya que fue ahí la intercepción de todo el contingente de maestros (...) posteriormente nos retiramos con rumbo hacia la alameda, Zócalo, Bustamante y Símbolos Patrios en donde abordamos las unidades para trasladarnos a este Cuartel Estatal, arribando a las 10:30 horas de la misma fecha...”

5.- El Comandante Manuel Rodríguez Sotero, en su parte informativo adujo lo siguiente:

“... iniciamos pie tierra sobre la calle de Armenta y López hasta llegar a 5 de Mayo esquina con Morelos, no obstante lo anterior, obtuvimos como respuesta de dichas personas insultos y agresiones, obligándonos a utilizar el equipo y

granadas de gas lacrimógeno para despejar las áreas a desocupar aproximadamente a las 8:00 horas, un grupo de aproximadamente 2000 mentores, se reorganizaron sobre las calles de 5 de mayo y Morelos, donde aproximadamente por espacio de dos horas, mantuvieron un frente aventándonos piedras, palos petardos y bombas molotov (...) así como el suscrito mismos que fuimos atendidos médicamente, reagrupándonos aproximadamente a las 09:00 horas sobre la calle de Morelos esquina 5 de mayo, para poder hacer frente por los 4 lados de las citadas calles, manteniéndonos hasta aproximadamente las 10:00 horas, cuando recibimos la orden de retiro, saliendo por la calle de - Morelos - García Vigil - Alameda de León - Zócalo - Bustamante y Símbolos Patrios donde abordamos las unidades que nos condujeron al Cuartel Estatal, arribando al mismo aproximadamente a las 10:30 horas...”

6.- El parte informativo que rindió el Comandante Gonzalo Ríos López en lo conducente dice:

“... en la esquina que forman las calles de la Noria y Fiallo, en donde nos organizamos avanzando de sur a norte sobre la calle de Fiallo, esto con la finalidad de disuadir a un grupo de profesores que se encontraban en plantón sobre las citadas calles, por lo que se les hizo la invitación verbal a

desocupar pacíficamente las calles en mención, quienes al notar nuestra presencia se alteraron, insultándonos y agrediéndonos, por lo que fue necesario utilizar la escopeta lanza gas y granadas de mano de gas lacrimógeno para dispersarlos, por lo que al sentir los efectos del mismo, se retiraron de las calles aledañas lo que nos permitió seguir avanzando sobre la misma calle hasta llegar a la calle de Independencia lugar en donde inicialmente teníamos contemplado el operativo y en donde permanecemos hasta que siendo aproximadamente 06:30 horas, una vez ya reorganizados los mentores en dos grupos, uno sobre la calle de Melchor Ocampo e Independencia y otro sobre las calles de Fiallo e Hidalgo, de aproximadamente 2000 profesores por grupo, nos agredieron con piedras, palos, bombas molotov, petardos y hasta con vehículos de motor ya que con ellos trataban de atropellarnos, por lo que fue necesario replegarnos hasta la calle de 5 de mayo y Morelos, encontrando más refuerzos, estando en todo momento a la defensiva y únicamente tratarnos de proteger nuestra integridad física con el material antes descrito, resistiendo sin contestar la agresión hasta aproximadamente las 09.30 horas, siendo necesario solicitar la orden por radio para retirarnos, ya que era imposible seguir resistiendo tanta agresión por los más de 5000 maestros ya que a cada momento se incrementaban en número;

al recibir una respuesta positiva de nuestros superiores, optamos por replegarnos por la calle de Morelos hasta García Vigil, donde fuimos agredidos por otro grupo, siendo necesario continuar por la misma calle cruzando por la Alameda de León, el zócalo, Bustamante y Periférico, haciendo mención que en todo el trayecto fuimos objeto de múltiples agresiones físicas y psicológicas, continuando por la Avenida Símbolos Patrios hasta llegar a la gasolinera Antequera, para abordar los vehículos, concentrándonos al Cuartel Estatal a las 10:45 horas de la misma fecha...”

7.- El Comandante Armando Cruz Sánchez en el parte informativo que elaboró precisó, en lo que interesa, lo siguiente:

“... siendo las 04:00 horas de hoy, el suscrito con 2 Comandantes, 9 Oficiales, 6 Sub/Oficiales y 92 elementos de línea, pertenecientes al 3/er Agrupamiento, a bordo de dos autobuses, nos trasladamos de la periferia al primer cuadro de la Ciudad de Oaxaca, en donde descendimos de las unidades con la finalidad de desocupar diversas calles del centro histórico que ocupaban los mentores, ante quienes nos identificábamos e hicimos saber el motivo de nuestra presencia en ese lugar, exhortándolos para que voluntariamente despejaran las calles en virtud de que existía una orden del Ministerio Público del fuero común, ante

ello la mayoría de maestros comenzó a vociferar consignas en contra nuestra y en contra del Gobernador del Estado y a insultarnos verbalmente, al mismo nos (sic) atacaban lanzándonos diversos objetos, procediendo de manera lenta y retadora a retirarse hacia el lado norte del centro histórico. Así, siendo las 06.00 horas nos trasladamos a la calle García Vigil esquina con Morelos ya que a la altura de la calle Porfirio Díaz se encontraba reorganizando un aproximado de 1500 manifestantes conformado no sólo por maestros sino que se les habían sumado algunos jóvenes al parecer estudiantes, quienes estaban dotados de piedras, botellas de cristal, petardos, garrotes y otros objetos, por lo que permanecemos por un lapso de 2 horas en el lugar a pesar de estar siendo agredidos, posteriormente otro grupo de personal policiaco que se encontraba en la calle de Macedonio Alcalá esquina con Morelos se empezó a replegar a donde nos encontrábamos nosotros ya que estaban siendo agredidos de manera brutal por un aproximado de 6000 mentores, utilizando para ello los objetos arriba señalados, por un lapso de 2 horas, tiempo durante el cual para tratar contener (sic) el avance y ataque de la turba fue necesario el uso de las escopetas lanza gas, granadas de mano y el apoyo de un helicóptero desde donde fueron lanzados gases lacrimógenos. En este lugar resultaron

lesionados varios elementos ignorando el total, debido al incremento de mentores quienes nos rebasaron en cantidad y fuerza; ante tal circunstancia, se solicitó por radio a la superioridad la retirada del personal que se encontraba en el lugar, al recibir una respuesta favorable, se dio la orden de que el personal procediera a replegarse hacia la Alameda de León para desviarnos a Bustamante y Símbolos Patrios, concentrándonos a bordo las (sic) unidades a este Cuartel Estatal, arribando a las 10:40 horas de la misma fecha...”

En relación con la forma en la que tuvo lugar la ejecución del operativo resulta conveniente citar, en lo conducente, las actas levantadas por los diversos Notarios Públicos que presenciaron lo hechos. Al respecto, el Notario Público número 32 asentó:

“... avanzan a pie sobre la calle de Fiallo hasta llegar a la esquina con la calle de Arteaga en donde se encuentra un grupo de personas del sexo masculino en un número aproximado de treinta, quienes al parecer son profesores y se encuentran en plantón, quienes al notar la presencia de los elementos policíacos se repliegan sobre la misma calle de Fiallo dejando abandonadas casas de campaña, toldos, lonas, ropa y colchonetas, replegándose las personas que gritan ser profesores hasta dispersarse en varios grupos que

llegan a las calles de Melchor Ocampo, Pino Suárez, Morelos y Reforma, no existiendo enfrentamiento alguno entre los elementos policíacos y las personas que dicen ser profesores, quienes después de algún tiempo se retiran del lugar en donde nos encontramos, esto siendo aproximadamente las SIETE HORAS CON CUARENTA Y CINCO MINUTOS, quedándose los elementos policíacos resguardando las calles del centro histórico de la Ciudad. No avanzándose más en la presente diligencia el personal actuante retorna a sus oficinas a seguir laborando...” (Página 91 vuelta a 92).

El titular de la Notaría Pública 48 en el acta relativa asentó:

“... arribamos a la ciudad de Oaxaca, entrando hacia el centro por la calle de Bustamante esquina Periférico e hicimos alto total en la esquina que forman las calles de Bustamante y Zaragoza en donde descendimos acompañado (sic) de los mismos cien elementos del cuerpo de policía, iniciando el recorrido a pie, desde la calle de Bustamante esquina con la calle de Zaragoza, pasando por las calles de Arteaga, Aldama, Guerrero y el zócalo de la Ciudad. A todo el personal que se encontraba plantado se les comunicó desde la calle de Aldama que hicieran el favor de desalojar y se les replegó hacia el Oriente,

encontrando oposición de las personas las cuales gritaban 'júntense, júntense, no tengan temor, que no nos van hacer nada, no van a poder contra nosotros, el Magisterio Unido jamás será vencido', en ese momento se recibían piedrazos y palos, lanzamiento de botellas de vidrio contra los policías, por lo que al recibir las agresiones los policías lanzaron gases lacrimógenos hacia el suelo para el pronto desalojo ya que se resistían en forma violenta y no querían desalojar. Por lo que no habiendo más que certificar retorno a mis oficinas notariales siendo las 08:15 hrs (ocho horas quince minutos) de la mañana, arribando a la Notaria a mi cargo a las 8:30 (ocho horas treinta minutos) del día catorce de junio del presente año..." (Página 54 vuelta a 55).

El Notario Público número 51 de la ciudad de Oaxaca, en el acta que levantó con motivo del operativo, asentó lo siguiente:

"... El vehículo se estacionó en la esquina que forman las calles de Gustavo Díaz Ordaz y Las Casas, descendiendo todos los elementos policíacos. Enseguida caminé con el contingente sobre la calle de las Casas con dirección Oriente rumbo al centro de la Población donde a la vista aparecían mantas y tendidos de plástico con gente dentro bloqueando todo lo ancho de la calle.

Acto seguido el comandante del agrupamiento policíaco pidió a las personas que se encontraban bloqueando la calle, que procedieran a retirarse, a lo que estas personas empezaron a juntarse alrededor del agrupamiento policíaco, vociferando y gritando consignas, posteriormente al avanzar el contingente de policías, las personas bloqueadoras, empezaron a correr y a dispersarse por calles aledañas.

Unos minutos después algunas personas salieron por la calle de Trujano y avanzaron por detrás del contingente de policías, lanzando piedras y otros objetos y al regresar un poco el contingente Policiáco nuevamente estas personas volvieron a dispersarse.

El contingente Policiáco avanzó sobre la calle de J.P. García, tomó la calle de Trujano con Dirección Poniente, nuevamente tomó la calle de Gustavo Díaz Ordaz hasta llegar a la calle de Independencia y se estacionó en la esquina que forman las calles de J.P. García e Independencia, lugar donde están reunidos hasta este momento que son las ocho horas de la mañana con quince minutos del día de los hechos.

Cabe señalar que durante este trayecto no observé señales de violencia alguna.

Al retirarme observé sobre calle de Independencia a la altura de Guadalupe Victoria un grupo de

aproximadamente 300 personas gritando a la policía y amagando con enfrentarlos.

Con lo anterior di por terminada mi diligencia a las ocho horas con quince minutos del día de los hechos...” (Pagina 83 vuelta a 84).

El titular de la Notaría Pública número 88 en el acta correspondiente afirmó:

“... se estaciona el minibús y descienden los elementos de la policía del Estado y tres bomberos, recorriendo la calle de Doctor Pardo y sobre la calle de Armenta y López, forman una valla y el suscrito queda atrás de la misma, me encuentro detrás de la valla y en ese momento el comandante de la policía hace la invitación a un grupo numeroso de personas que se encontraban en ese lugar y a otras de aspecto indígena, que se retiraran y empiezan a caminar sobre la misma calle de Sur a Norte y a escasos veinte metros de la calle de Arteaga escucho la detonación de dos granadas de gas lacrimógeno y a otras personas se les ve caminando por la calle de Arteaga, de Poniente a Oriente y por el recorrido a la altura de la calle de Guerrero, también caminan de Poniente a Oriente, otras personas, llevando consigo debajo del brazo cobijas y bolsas de mano, continuando la marcha de los elementos de la Policía Preventiva, hasta la

calle de Abasolo, sin ningún incidente de confrontación.

DOS. En el lugar en que se hace el desalojo, se encontraban carpas, que al momento de retirarse de las mismas las personas que ahí se encontraban empezaron a destruirlas y siendo las siete horas con cuarenta y cinco minutos en la esquina que forman las calles de Melchor Ocampo y avenida Independencia, un grupo aproximadamente (sic) cincuenta personas, empezaron a agredir a los elementos de la Policía Preventiva, lanzándoles pedazos de ladrillo y piedras.

TRES. Efectuado lo anterior, retorno a mis oficinas a fin de concluir el acta correspondiente a estas que son las siete horas con cincuenta minutos del día catorce de junio del año dos mil seis...” (Página 65 vuelta a 66)

La Notario Público número 87 en lo que interesa expresó:

“... procedemos a bajarnos de la unidad y al caminar sobre la calle de Bustamante, hacia el zócalo de la Ciudad; en ese momento los policías exhortaron a los manifestantes que se encontraban en esa calle que desalojaran pacíficamente la misma y se retiraran del centro de la Ciudad; pero los manifestantes hicieron caso omiso a esta petición y reaccionaron violentamente en contra de los elementos de la Policía Preventiva, ya que los

agredieron verbalmente y comenzaron a lanzar piedras a los policías; por lo que los policías, al ver en peligro su integridad lanzaron dos granadas de gas lacrimógeno, con la finalidad de que disolviera el grupo de choque formado por los manifestantes, provocando con ello, que se retiraran de esa calle y corrieran hacia el zócalo, es decir que corrieron hacia el lado Norte de la Ciudad; fue en ese momento que algunos policías levantaron los toldos o carpas de plástico que habían dejado las personas que fueron desalojadas y se abrieron paso para continuar caminando.

A continuación, el Teniente José Manuel Vera Salinas, dio la orden de seguir adelante por la misma calle de Bustamante, y una vez constituidos en la esquina formada por las calles de Bustamante y Aldama, los elementos policíacos, dijeron a un grupo de manifestantes sin violencia alguna, que se retiraran de manera pacífica de dicho lugar, orden que fue obedecida por los mismos, sin la necesidad de hacer uso del equipo que portaban.

Avanzando un poco más, y al llegar a la esquina formada por las calles de las Casas y Bustamante, se les vuelve a exhortar a los manifestantes, de manera pacífica que desalojen ese lugar, a lo que obedecían sin presión alguna.

Avanzamos hacia el zócalo de la Ciudad, en donde no encontramos civiles ni resistencia, salvo que se oían por megafonía y a coro, consignas de protesta

en contra del Gobernador del Estado, Licenciado Ulises Ruiz, diciendo: 'YA CAYÓ, YA CAYÓ, ULISES YA CAYÓ', en reiteradas ocasiones.

Una vez, en el zócalo de la Ciudad, a un costado de la Iglesia de Catedral, y siendo aproximadamente las cinco horas con quince minutos de la mañana, nos quedamos esperando el retiro de los protestantes por un lapso de veinte minutos, para posteriormente seguir avanzando hacia el Norte, con dirección a la calle de García Vigil, sin tener ninguna resistencia por parte de los manifestantes, por el contrario observé que hacia la calle de Hidalgo, un grupo de civiles avanzaron pacíficamente, para salir de la Alameda de León.

Al avanzar lentamente con el grupo de Policías Preventivos, a cargo del Teniente Vera, me pude percatar que a su paso destendían algunos de los toldos que había en la plaza de la Alameda, con herramientas que encontraban en el camino, para poco a poco abrirse paso y dirigirse hacia la calle García Vigil; y precisamente enfrente de la puerta principal de la Iglesia Catedral, un grupo de tres personas del sexo masculino se resistieron a irse pacíficamente, por lo que el Teniente José Manuel Vera Salinas, les pidió pacíficamente su cooperación para retirarse, y optaron por irse.

Más adelante (aproximadamente a las cinco horas con treinta y cinco minutos de la mañana), y ya constituidos sobre la esquina formada por las

calles de García Vigil y Matamoros, se observó que a la altura de la calle de Allende se encontraba un grupo muy grande de manifestantes, quienes al ver la presencia policial, comenzaron a gritar consignas protesta (sic) en contra del gobierno.

Una vez cerciorada que el operativo había cumplido con su finalidad, y que los manifestantes se disolvieron y se retiraron hacia la parte Norte de la Ciudad, siendo aproximadamente las siete horas con quince minutos de la mañana, y sin otro hecho que certificar, me retiré del lugar de los hechos, ya que me percaté que mi integridad física y mi vida podían correr peligro, toda vez que se estaban reagrupando los maestros disidentes, por diferentes puntos del centro de la Ciudad...”
(Página 45 vuelta a 46).

Finalmente, el Notario Público 89 en el acta relativa asentó, entre otras cuestiones, lo que a continuación se cita:

“... siendo las cuatro horas con cuarenta y seis minutos de este día, el suscrito notario arriba, en compañía del agrupamiento de policía, a la intersección de las calles de Zaragoza y J.P. García, en el Centro de la ciudad de Oaxaca, procediéndose de inmediato a avanzar sobre la calle de J.P. García, en la cual se observan tiendas de campaña, lonas amarradas a los pretilos y herrería de las construcciones que sobre dicha

calle se encuentran, así como estructuras tubulares que sirven de soporte para las lonas, dándose fe que en el interior tanto de las tiendas de campaña como de las lonas no hay ninguna persona, apreciándose que fueron abandonadas. Acto seguido, los elementos de la policía, proceden a desprender las precitadas lonas y desarmar las tiendas de campaña, haciéndose constar que en el interior de las mismas no existen artículos de valor, ni aparatos eléctricos, sólo colchonetas, cobijas, cartones, artículos de aseo personal y para cocinar. Asimismo, se procedió a avanzar sobre la calle de J.P. García, cruzando las calles de Aldama, Las Casas, Trujado, en dicho punto el grupo de policía se divide en dos, uno de ellos avanza hasta la calle de Hidalgo y el otro dobla hacia la derecha en dirección del zócalo, cruzando en su trayecto la calle de 20 de noviembre, estando en esta última calle mencionada, se da fe que no hay nadie dentro de las tiendas de campaña y de las lonas que se encuentran amarradas de las construcciones vecinas, procediendo los elementos de la policía a desamarrar las lonas y a desarmar las tiendas de campaña. He de mencionar que durante el recorrido realizado a lo largo de las calles referidas, se aprecian letreros que indican: 'D-I-15 CAÑADA TENANGO', 'D-I-95 TEOTITLÁN CAÑADA', 'D-I-200 YOSONDUA'. A continuación, procedo a caminar sobre la calle de 20 de noviembre, cruzando las

calles de Hidalgo e Independencia, sin que se observe algún movimiento violento o rechazo a la policía: Siendo las cinco horas con cincuenta y tres minutos y habiendo acompañado al grupo de la policía referida al inicio de esta acta, nos encontramos en la esquina que forman las calles de Independencia y García Vigil, advirtiéndome en dicho lugar que existen dos grupos de personas, al parecer inconformes con la actuación de la policía gritando consignas en contra de ellos, uno de esos grupos está situado en la esquina de la calle Independencia y Macedonio Alcalá y el otro en la intersección de las calles de Independencia y Veinte (sic) de Noviembre, es decir, a ambos lados de (sic) grupo de policía que acompaño. Se da fe de la agresividad de los mencionados grupos de inconformes en contra de la policía y al avance de los elementos de seguridad, aquellos se iban replegando aventando piedras y objetos a los policías. Una vez verificado lo anterior y habiendo quedados (sic) grupos de seguridad en las esquinas mencionadas a fin de resguardar el orden, procedo a retirarme de dicho lugar, siendo las ocho horas, dando por concluida mi actuación y dirigiéndome a la Notaría del suscrito...” (Página 75 vuelta).

En relación con la forma en la que se dieron los hechos durante el desalojo, conviene tener presente lo expresado por el

entonces Director General de Seguridad Pública en la entrevista sostenida con los Magistrados Comisionados el veintiocho de agosto de dos mil ocho, quien dijo:

“... Conforme voy avanzando, en la segunda sección, es decir, treinta que vienen perfectamente bien equipados y los otros que solamente vienen para quitar cables, desarmar las casas de campaña y todas esas cosas, continúo avanzando, muchas piedras, muchos maestros que se quedaron empezaron a decir ‘yo no me voy, yo no me voy’, ninguno fue detenido simplemente se les invitaba a que se retiraran.- Seguimos avanzando a lo largo, pasamos la plancha del zócalo capitalino, seguimos avanzando hacia Santo Domingo, siempre guardando la sección (...) llega el momento hasta que estas personas yo las desalojo, abro las vías, las llevo hasta Santo Domingo aproximadamente, y mi gente de las segundas columnas comienzan a juntar todo el campamento, las mantas, los plásticos y los empiezan a arrinconar para abrir las avenidas (...) Hablo por teléfono con el señor Secretario General de Gobierno (...) para darle parte, pues ya había abierto las avenidas y los manifestantes se encontraban en Santo Domingo (...) cuelgo el teléfono y en ese momento se empiezan a escuchar disparos, todos nos ponemos hacia la acera excepto un policía que cae en ese momento, un

impacto de bala le da en la rodilla (...) entonces me empiezan a dar parte por radio que hay camiones a los cuales les rociaron gasolina, los incendiaron y se los estaban aventando a los policías, entonces doy la orden de que obviamente no hay quien contenga un autobús en movimiento, que se peguen todos a las aceras (...) siguen presionando, empieza a haber luz de sol (...) cuando va saliendo el sol nosotros sacamos del campamento aproximadamente setecientas personas, empiezo a pedir parte, en cada calle había entre mil quinientas o dos mil personas, sin embargo, yo no tenía la conceptualización de cuánta gente había exactamente replegada hacia Santo Domingo (...)

La segunda calle me la repliegan en cinco minutos, o sea, me la hacen retroceder en cinco minutos; hablo pidiendo si podía despegar un helicóptero y me dicen que sí, ordeno que suban dos elementos de Seguridad Pública con granadas y una radio, despega el helicóptero, yo me estoy manteniendo ahí con los cascos, con los escudos (...) el helicóptero empieza a salir del área apenas clareando, cuando ya pudo salir el helicóptero lo que él veía, no le puedo decir cuántos son, sino la información que le pedí ¿por cada uniformado, cuántos ves de civil? Y me dice que aproximadamente que por cada uniformada él ve cinco o seis de civil y que en algunos puntos ve hasta ocho personas de civil por cada uniformado