

Juan Cacahuatpec colocando sellos del SNTE sobre las puertas.

09 AGOSTO 06.

HABITANTES TELIXTLAHUACA PERMITEN EL PASO LIBRE EN LA CASETA DE COBRO DE HUITZO.

A las 11:00 horas un aproximado de 150 habitantes de San Francisco Telixtlahuaca encabezados por Martin Mendoza Flores arribaron a la caseta de cobro de Huitzo, quienes permiten el paso de los vehículos sin pagar peaje en apoyo al magisterio y la APPO.

10 AGOSTO 06.

(...)

A las 12:50 horas un aproximado de 100 integrantes de la APPO toman las oficinas de Caminos y Aeropistas de Oaxaca CAO ubicadas en García Vigil... (Carpeta 203, Anexo C.3-1, página 83).

En cuanto a sucursales bancarias, es preciso mencionar que también existen elementos de los que se desprende que fueron “tomadas”. En efecto, al informe rendido por el Procurador General de Justicia del Estado de Oaxaca se adjuntó copia certificada de diversas averiguaciones previas, de cuya revisión, de manera ilustrativa, se aprecia lo siguiente:

A. Averiguación Previa 828(CDA)/2006 iniciada de oficio. El dieciséis de agosto de dos mil seis, la agente del Ministerio Público del Tercer Turno adscrita a la Central de Abastos, se

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

constituyó sobre avenida Periférico, en la ciudad de Oaxaca de Juárez, donde tuvo a la vista un inmueble con un letrero color azul con blanco que decía “BBVA BANCOMER”, cuya puerta estaba cerrada y tenía pegado un cartelón con la leyenda “NO HAY SERVICIO” (Legajo 69 de la Procuraduría General de Justicia del Estado, Anexo XVIII).

B. Averiguación 1126(CH)/2006, en la que se hace referencia a un acontecimiento similar, respecto a una sucursal distinta, también de BBVA Bancomer (Legajo 69 de la Procuraduría General de Justicia del Estado, Anexo XVIII).

C. En la Averiguación Previa 837(C.D.A.)/2006 ó 7320(S.C.)/2006 iniciada de oficio el diecisiete de agosto de dos mil seis, la agente del Ministerio Público del Primer Turno adscrita a la Central de Abastos se constituyó sobre avenida Mercaderes, en el área de módulos “B” y “C”, en el Mercado de Abastos, donde tuvo a la vista un inmueble con letreros de Banco Azteca, que tenía su puerta cerrada con un “mecate” amarillo y tres cartulinas con las leyendas “FUERA ULISES DE OAXACA”, “NO HAY SERVICIO” y “APPO”. (Legajo 69 de la Procuraduría General de Justicia del Estado, Anexo XVIII).

D. En la Averiguación Previa 1117(C.H)06 iniciada de oficio el dieciséis de agosto de dos mil seis la agente del Ministerio Público adscrita al centro histórico de la ciudad de Oaxaca de Juárez, se constituyó en las instalaciones de la sucursal BANORTE, sito en calle García Vigil, entre Morelos y avenida Independencia, cuyo acceso estaba cerrado por un grupo de

maestros que colocaron en la entrada un letrero que decía “NO HAY SERVICIO, HASTA QUE SE VAYA EL GOBERNADOR” y sobre la pared la siguiente pinta “UNIDOS VENCEREMOS APPO, FUERA ULISES DE OAXACA” (Legajo 74 de la Procuraduría General de Justicia del Estado, Anexo XVIII).

Cabe precisar que por hechos similares se abrieron diversas averiguaciones previas en las que un agente del Ministerio Público dio fe de que sucursales de BANAMEX y SANTANDER se encontraban en las condiciones antes descritas.

Por otra parte, el primero de agosto de dos mil seis, un grupo de manifestantes ocupó las instalaciones de Canal 9. Al respecto, la Sección XXII, en asamblea estatal, determinó que pondrían ese canal al servicio del pueblo oaxaqueño. El acta correspondiente dice:

“ACUERDOS:

(...)

3. ESTA A.E. ACUERDA EL RESPALDO TOTAL A LAS COMPAÑERAS MUJERES QUE TOMARON LAS INSTALACIONES DEL CANAL 9, POR SER UN MEDIO DE DIFUSIÓN QUE HA GOLPEADO CON LA MENTIRA, LA DESCALIFICACIÓN Y CON UNA CAMPAÑA MEDIÁTICA HACIA EL MAGISTERIO Y AL PUEBLO DE OAXACA., A PARTIR DE ESTOS MOMENTOS SE DEBE PONER ESTE MEDIO AL SERVICIO DE LOS OAXAQUEÑOS.

(...)

6. APOYAR LA TOMA DE CANAL 9, CON ELEMENTOS DE RADIO PLANTÓN Y 2 COMPAÑEROS POR DELEGACIÓN Y UNO POR C.T. SINDICAL...” (Carpeta 463, Anexo1, página 100).

El nueve de septiembre la Sección XXII del SNTE resolvió que los conductores de Radio Plantón se coordinaran con Radio Oro y la Ley 710, a efecto de establecer la programación de esas estaciones. El acta relativa dice:

“ACUERDOS:

(...)

4. QUE LOS COMPAÑEROS CONDUCTORES DE RADIO PLANTÓN SE COORDINEN CON LOS DE RADIO ‘ORO’ Y LA LEY 710, PARA HACER UNA PROGRAMACIÓN DETALLADA Y REVISAR LA LÍNEA EDITORIAL.” (Carpeta 463, Anexo 1, página 417).

En relación con la ocupación de medios de difusión por parte de los manifestantes, el Secretario General de Gobierno del Estado de Oaxaca, en su informe de treinta de octubre de dos mil siete, informó a la Comisión Investigadora lo siguiente:

“La denominada ‘APPO implantó una serie de acciones como lo son: la toma de radiodifusoras y televisoras y el uso de su señal para dirigir a sus grupos operativos, promover su ideología, incitar a la violencia y denostar al Gobierno del Lic. Ulises

Ruiz Ortiz...” (Expediente principal, Tomo 1, página 489).

En la “CRONOLOGÍA DE HECHOS” que el Secretario Seguridad Pública de Oaxaca adjuntó a su informe de doce octubre de dos mil ocho, se asentó:

“01 AGOSTO 06.

**INTEGRANTES DE LA APPO SE POSESIONAN DE
CORTV CANAL 9.**

Mujeres adheridas a la APPO realizaron una peculiar marcha en donde la característica principal fue el ruido provocado con el golpeteo de cacerolas mientras gritaban consignas contra el gobierno estatal. Salieron de la Fuente de las 7 Regiones hasta llegar a CORTV y tomar posesión.

A las 13:50 horas tomaron las instalaciones de la CORTV mejor conocido como Canal 9.

Tras seis horas de haber tomado las instalaciones de la Corporación Oaxaqueña de Radio y Televisión CORTV integrantes de la Asamblea Popular del Pueblo Oaxaqueño inició la transmisión de su mensaje a través del Canal Estatal, de esta forma seis mujeres a cuadro reiteran la postura de la APPO al exigir la renuncia del Gobernador del Estado al tiempo que llaman al pueblo de Oaxaca a la insurgencia.

04 AGOSTO 06.

Desde el 01 de agosto un grupo de integrantes de la Asamblea Popular del Pueblo de Oaxaca (APPO), mantienen tomadas las instalaciones de CORTV, entre ellas el Canal 9 de televisión y las estaciones de Radio 680 AM y 96.9 FM, las cuales las mantienen transmitiendo los integrantes de dicha organización.

21 AGOSTO 06.

En la madrugada de este día se llevaron a cabo destrozos en el interior de la televisora estatal CORTV que mantenían tomada las mujeres de la APPO y del SNTE. Por lo que le prendieron fuego a los urbanos que mantenían en su poder, y como medida de presión tomaron las estaciones de radio privadas...” (Carpeta 203, Anexo C.3-1, página 91).

Asimismo, el Coordinador General de Seguridad Pública, Vialidad y Tránsito Municipal de Oaxaca de Juárez, con su informe de catorce de octubre de dos mil ocho, exhibió diversos partes de novedades, que en relación al tema, refieren la “toma” de varios medios de comunicación.

Por otra parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos aseguró contar con un total de 1,600 quejas presentadas por la sociedad civil, relativas al conflicto magisterial, acaecido en la ciudad de Oaxaca en el dos mil seis, entre las que destacó una en la que se expresó:

“Agregó que también se estaba violando su derecho al trabajo, porque una gran cantidad de personas había dejado de laborar en la zona del Centro Histórico de la ciudad; que muchos negocios tuvieron que cerrar con la consecuente pérdida de empleos; que centros comerciales, bancos, restaurantes, agencias arrendadoras de autos y de viajes, entre otros negocios, fueron bloqueados intermitentemente en su operación, lo que impidió que pudieran realizar sus actividades lícitas.” (Relatoría que hizo la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la Recomendación 15/2007).

En una diversa denuncia se expuso:

“En Oaxaca se están violando nuestras garantías individuales (...) DERECHO AL TRABAJO. Una gran cantidad de personas ha dejado de laborar, especialmente en los negocios que se encuentran en el Centro Histórico. Muchos de ellos han tenido que cerrar con la inminente pérdida de empleos. Centros comerciales, bancos, restaurantes, agencias de autos, agencias de viajes, etc., han sido bloqueados intermitentemente en su operación impidiéndose con ello el derecho a realizar una actividad lícita...”

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

De acuerdo con la información proporcionada por la Secretaría de Economía dependiente del Ejecutivo Federal, la economía de la región (Valles y zona metropolitana) se basa en las actividades del sector terciario, que se integra con el comercio, turismo, servicios y transporte, sectores que resultaron afectados por la duración del conflicto, debido a que decayó la afluencia turística y, por consiguiente, la derrama económica por el deterioro de la imagen del Estado como destino turístico.

Sobre el impacto que causó el movimiento magisterial popular en las actividades económicas del estado de Oaxaca, el Secretario de Economía dependiente del Ejecutivo Federal señaló:

***“AFECTACIONES ECONÓMICAS EN EL ESTADO DE OAXACA ANTE EL CONFLICTO MAGISTERIAL Y DE LA APPO. Después de más de 160 días de haber iniciado el conflicto magisterial y de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO), en Oaxaca la afectación económica se estima, con base en cifras de los Censos Económicos 2004 del INEGI en poco más de 3 mil 600 millones de pesos en la zona afectada, directamente por este conflicto, entre los meses de junio a octubre.*”**

SECTOR	AFECTACIONES
--------	--------------

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

INDUSTRIA	385,336
COMERCIO	1,845,656
TRANSPORTE	255,694
SERVICIOS	595,989
TURISMO	563,772
TOTAL	3,646,447

(...)

Con ello se ha puesto en riesgo el empleo de 93 mil personas y se ha frenado la operación de más de 26 mil unidades económicas.

SECTOR	UNIDADES ECONÓMICAS	PERSONAL OCUPADO TOTAL
INDUSTRIA MANUFAC. Y DE CONST.	3,088	15,485
COMERCIO	14,465	42,339
TURISMO	3,544	15,488
TRANSPORTE	181	3,720
SERVICIOS	5,274	16,561
TOTAL	26,552	93,593

(...)

El conflicto se ha centrado en la región de los Valles Centrales y particularmente en la Zona Metropolitana de la capital oaxaqueña, que comprende 18 municipios. Las actividades productivas preponderantes en esta zona son el comercio y el turismo, en virtud a que un 68% de las unidades económicas que operan en los sectores secundario y terciario de la zona metropolitana se ubican en estas dos actividades, contribuyendo con el 57% de la producción bruta

total de estos dos grandes sectores y ocupando a más de 62 mil personas.

Igualmente afectados han resultado los rubros de servicios y transportes que concentran en esta zona más de 30% de las unidades económicas y más del 40% del personal ocupado y la producción bruta total del total estatal en los mismos rubros.

El grave impacto económico no sólo para la Zona Metropolitana sino para la entidad se pone de manifiesto cuando se observa que la economía de la región se basa en las actividades del sector terciario (comercio, turismo, servicios y transporte) las cuales en conjunto contribuyen con el 47% de la producción bruta total de ese sector a nivel estatal; además de concentrar el 31% de las unidades económicas y dar empleo al 40% de la fuerza laboral del sector de la entidad.

Por su parte el sector secundario, si bien con menor presencia en la Zona Metropolitana, concentra al 20% de las unidades económicas industriales de la entidad y da empleo a más de 16 mil personas.

Lo anterior ha orillado a un gran número de empresarios a cerrar hoteles, restaurantes y comercios principalmente en el Centro Histórico de la Capital, además, se han generado efectos secundarios, entre los que se encuentran la caída en la demanda de productos que son abastecidos por productores y empresas de otras regiones de la

entidad y que tenían en la Zona Metropolitana su principal mercado, por otro lado el conflicto ha sido un desincentivo para los inversionistas quienes perciben falta de certidumbre para sus inversiones y por tanto han decidido, en el mejor de los casos, aplazar su ejecución.

(...)

DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA.--- *El principal problema de las empresas en Oaxaca es la falta de ventas y los pasivos generados por la prolongación del conflicto.*

Las zonas mayormente afectadas son: --- 1) Centro Histórico (cerca de 2 mil negocios y 2 mercados con más de mil locatarios cada uno) --- 2) Salida a la Cd. de México (Brenamiel; aprox. 300 negocios) y 3) Las inmediaciones de la Universidad Autónoma Benito Juárez (aprox. 100 negocios).

La inmensa mayoría de las empresas afectadas son micros y pequeñas, negocios familiares que dan empleo a un promedio de 10 personas incluyendo los propietarios.

Rentan sus locales a costos elevados, sufriendo una disminución de hasta 80% de sus ventas durante los meses del conflicto, mismas que aún no recuperan por la descapitalización, la drástica disminución de sus inventarios y la lenta recuperación de la actividad económica.

Esta situación ha generado el incumplimiento de los compromisos de este tipo de empresas ante

proveedores y acreedores, endeudamiento con el agio y tarjetas de crédito, así como el incumplimiento del pago de impuestos y contribuciones.

Un porcentaje menor de las empresas directamente afectadas son medianas, en su mayoría hoteles y restaurantes que no han iniciado su recuperación ante la ausencia de turistas.”

Por otra parte, el Secretario de Economía de Oaxaca, en el informe que rindió a la Comisión Investigadora, en lo que interesa expuso:

“Impacto económico en la Zona A.

Reducción de 4 mil 177 personas ocupadas en actividades productivas en la Zona Metropolitana de la Ciudad de Oaxaca, principalmente en: comercio, servicios, turismo, construcción e industria manufacturera.

Reducción de 2 mil 599 trabajadores asegurados permanentes ante el IMSS en Oaxaca de Juárez, entre julio de 2006 y enero de 2007.

Reducción de 152, empresas registradas ante el IMSS entre julio de 2006 y enero de 2007.”

De lo hasta aquí expuesto se desprende que hay elementos suficientes para concluir que a partir del veintidós de mayo de dos mil seis en que los manifestantes determinaron hacer un “plantón”

definitivo en el centro histórico de la ciudad de Oaxaca, se afectó de manera importante la actividad comercial.

Esta afectación fue incrementándose y se extendió a municipios aledaños con motivo de la instalación de “barricadas” que ya quedó demostrada. Bajo este contexto, los manifestantes fueron tomando diversas oficinas públicas y privadas lo que ocasionó serios perjuicios en la actividad económica al grado de que las estimaciones realizadas por el Secretario de Economía del gobierno federal revelan que se puso “en riesgo el empleo de 93 mil personas” y se frenó “la operación de más de 26 mil unidades económicas”. Lo anterior se tiene por demostrado con un análisis conjunto de los elementos de prueba que se han reseñado, los cuales generan convicción plena en términos del artículo 261 del Código Federal de Procedimientos Penales.

4. Actualización de la violación.

Dada la cobertura que diversos medios informativos tanto locales como internacionales hicieron del conflicto que tenía lugar en la ciudad de Oaxaca, a la magnitud de las manifestaciones y atento a que fueron tomados edificios públicos que impidieron o entorpecieron seriamente el desempeño de las funciones que tienen encomendadas los Poderes del Estado, es claro que se tenía pleno conocimiento de que un número significativo de comercios estaban cerrando lo que implicaba la pérdida de empleos.

Ahora bien, según quedó asentado, la garantía de libertad de trabajo no se limita exclusivamente a que el Estado no impida que las personas elijan la ocupación que más convenga a sus intereses siempre y cuando sea lícita, sino que también comprende la obligación de generar las condiciones necesarias para que las personas tengan la posibilidad de seleccionar y mantener un empleo.

En este orden de ideas, si está demostrado que el movimiento social que se prolongó por un tiempo significativo, fue mermando la capacidad comercial y obligó a que diversos comercios cerraran, con el consecuente despido de personas, es claro que se violó la garantía de que se trata.

No está por demás precisar que el menoscabo que sufrió la garantía de que se trata no se dio bajo condiciones que puedan considerarse constitucionalmente legítimas, pues el movimiento social examinado no encuadra en alguna de las hipótesis que la Ley Fundamental establece como límites permitidos. Siendo así, es claro que hubo violación a la garantía de libertad de trabajo.

VII. Libertad de pensamiento y expresión.

1. Descripción de la garantía.

Hecha excepción en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, con ligeras variantes en cuanto su denominación y dimensión, este derecho fundamental ha estado presente

expresamente en todas las Leyes Fundamentales de México. A partir de 1917 quedó consagrado en los artículos 6 y 7 constitucionales, cuyo texto actual dice:

“Artículo 6°. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.”

“Artículo 7°. Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.

Las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que so pretexto de las denuncias por delito de prensa, sean encarcelados los expendedores, ‘papeleros’, operarios y demás empleados del establecimiento donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquéllos.”

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

Los artículos 6° y 7° constitucionales consagran la libertad de pensamiento y expresión, considerada como derechos fundamentales “básicos” del ser humano, por constituir prerrogativas indispensables para el libre desarrollo de la personalidad, pues se relacionan con el respeto a su dignidad como ser racional, capaz de discernir, de progresar y franquear sus conflictos a través del intercambio respetuoso de ideas. Es por ello que estas libertades se identifican en dos dimensiones, una individual y otra social.

En su *dimensión individual* se centra en un derecho inherente a todo ser humano al que le asiste el derecho de manifestar opiniones o ideologías propias o ajenas, así como de difundirlas por cualquiera de los medios de comunicación. Este derecho solo es posible cuando se otorga la libertad necesaria y se garantiza su pleno ejercicio en igualdad de condiciones con respeto de la pluralidad de ideas que caracteriza a la persona. En el mismo tenor, el artículo 6 consagra el *derecho de réplica* el cual consiste en la prerrogativa de todo individuo de dar respuesta a las inferencias realizadas a su persona y como medio para promover el intercambio de ideas respetuoso de la dignidad humana y vía eficaz para salvar diferencias a través del diálogo racional.

El Estado asume un papel garante de este derecho, por lo que debe preservar un ambiente propicio en el que existan las condiciones necesarias y suficientes que hagan posible el ejercicio plural y equitativo de la expresión del pensamiento por

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

cualquier medio, sin más restricciones que las establecidas por la Constitución.

Por cuanto hace a su *dimensión social*, se considera a la sociedad como interlocutor y receptor de quien expresa su pensamiento. En este contexto, la libertad de pensamiento y de expresión se traduce en el derecho de la colectividad de buscar y recibir información e ideas de toda índole, garantizándose el *derecho a la información*, extremos que se justifican por la naturaleza social del ser humano y el intercambio fraterno de datos e ideas, de donde resulta la cultura, el progreso y la superación del ser.

En los términos anotados la Ley Fundamental ha consagrado el derecho fundamental de pensamiento y expresión, como prerrogativa indispensable correlativa al desenvolvimiento de toda sociedad democrática, en donde las personas aspiran a tener plena libertad en la expresión de sus ideas y en la recepción de información, ambos aspectos que enaltecen la naturaleza racional de ser humano, que lo reconocen como un ser pensante, capaz de discernir y de tomar con libertad plena y responsable las decisiones de su propia existencia, así como aquellas que tiendan a orientar el sentir social del Estado del que forman parte y, que a su vez, lo hagan partícipe de la vida nacional.

La cultura y el progreso son impensables en una sociedad en la que sus miembros no se comunican, en donde existe represión autoritaria, impidiéndose el libre intercambio de opiniones. Generalmente, el avance en el quehacer científico,

impulsor del desarrollo, presupone el conocimiento del pensamiento de otras personas, el intercambio de información interdisciplinario y global, razones que hacen imperativo el respeto de este derecho fundamental.

Por otra parte, la sociedad que anhela la Constitución Federal, cuyos rasgos relevantes han quedado asentados en el artículo 3° constitucional, aquellos individuos con libertad de conciencia, y con pleno desarrollo de sus facultades humanas, presupone la necesaria garantía de la libertad de expresión y manifestación en las dos dimensiones de las que se habla, pues, ésta no solo tiene relación con la vida nacional, antes bien se enaltece como una necesidad propia de la persona, reconociéndola como ente social, en la que existe una acción recíproca de constante intercambio con sus semejantes, la cual posibilita su autocomprensión y el desarrollo de todas sus habilidades y su plenitud como ser humano.

Este derecho tiene una amplia protección, por lo que se prohíbe cualquier medio directo o indirecto que tienda a limitar la libertad necesaria que precisa su ejercicio.

En el ámbito internacional, la libertad de pensamiento y expresión ha sido materia de diversos instrumentos internacionales, dentro de los que destacan los siguientes:

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

“Artículo 19.

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.”

Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

“Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión.

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

(...)

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios

encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.”

Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión.

“1. La libertad de expresión, en todas sus formas y manifestaciones, es un derecho fundamental e inalienable, inherente a todas las personas. Es, además, un requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática.”

Los preceptos reproducidos corroboran el derecho de todas las personas a comunicar sus opiniones, lo cual incluye la libertad de buscar, difundir y recibir información por cualquier medio y forma. Así, el ejercicio de este derecho comprende la libertad de su ejercicio, de tal suerte, que todas las personas tengan igualdad de oportunidades para buscar e impartir información por cualquier medio de comunicación.

Finalmente, es importante reiterar que la libertad de expresión impone a las autoridades obligaciones de respeto y garantía, esto es, prohíbe que las autoridades realicen cualquier medio directo o indirecto que tienda a limitarla, pero también implica que debe salvaguardar las condiciones necesarias que precisa su ejercicio.

2. Limitaciones permisibles.

El derecho de pensamiento y expresión no es absoluto ya que admite limitaciones legítimas, como se aprecia de los artículos 6° y 7° constitucionales que, en lo conducente, dicen:

“Artículo 6°. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público...”

“Artículo 7°. Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquiera materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.”

De acuerdo con los preceptos insertos el derecho de que se trata puede ser limitado en el caso de que se ataque a la moral, la paz pública, el orden, atente contra los derechos de tercero y el respeto a la vida privada, o provoque algún delito. En cualquiera de estos supuestos, la afectación a la garantía por el Estado se considerará legítima, siempre y cuando la restricción guarde proporcionalidad razonable respecto al fin que se pretende tutelar.

Las limitaciones impuestas se justifican al considerar que el ejercicio de los derechos implican responsabilidad y el deber de respeto a las prerrogativas de los demás.

En los instrumentos internacionales aplicables se destacan las siguientes limitaciones:

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

“Artículo 19.

(...)

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesaria para:

- a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;***
- b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.***

Artículo 20.

1. Toda propaganda en favor de la guerra estará prohibida por la ley.

2. Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley.”

Convención Americana sobre Derechos Humanos

“Artículo 13.

(...)

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

(...)

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.”

En términos de los artículos reproducidos es posible la limitación de la libertad de pensamiento y expresión. Al respecto, vale la pena mencionar que el artículo 19.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, insiste en que se trata de un derecho cuyo ejercicio implica responsabilidades y deberes que exigen el respeto al derecho de otras personas. En este sentido, es posible su limitación legítima por el Estado a fin de garantizar el respeto a la reputación de los demás, el derecho de los niños, el orden público, la paz y cuando se incite a la violencia u odio contra alguna persona o grupo de personas.

Ahora bien, para que la limitación sea legítima, debe corresponder a los objetivos descritos, por tanto, resulta indispensable que sea estrictamente necesaria y, por ende, proporcional al fin perseguido por la norma, de no ser el caso, existirá violación al derecho protegido.

3. Hechos que afectaron la garantía.

Durante la investigación se suscitaron diversos acontecimientos que inciden sobre la garantía de que se trata. Algunos de los hechos que se estiman representativos son los siguientes:

a) El primero de agosto de dos mil seis, luego de una marcha un grupo de personas “tomaron” la televisora estatal (canal 9). Además, en la misma fecha otro grupo de manifestantes ocuparon las estaciones de radio 680 AM y 96.9

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

FM y las utilizaron para sus fines (Carpeta de la Secretaría de Protección Ciudadana, Anexo C.3-1, página 91 y Carpeta 351, Anexo 53, página 381). Respecto de la toma del Canal 9, los manifestantes acordaron que pondrían ese medio de comunicación al servicio del pueblo oaxaqueño, para lo cual determinarían la programación involucrando material educativo y todo aquel que reforzara la ingobernabilidad (Carpeta de Acuerdos, Tareas y Pronunciamientos de Asambleas de la Sección XXII, del SNTE, Anexo 1, página 77 a 78). Es importante destacar que la ocupación ilegal de estos medios se prolongó durante varios meses, dato que fue proporcionado por diversas autoridades durante la investigación.

b) El nueve de agosto de dos mil seis, dos sujetos armados se introdujeron a las instalaciones del periódico “Noticias”, ubicadas en avenida Independencia número mil trescientos nueve, en el Centro de la ciudad de Oaxaca de Juárez, donde accionaron armas de fuego. Con motivo de lo anterior resultaron lesionados por esquirlas Isabel Reyes Cruz y Adrián Cervantes y por rozón Reynaldo Santiago e Isabel Calvo Jiménez. Este hecho fue publicado en el referido medio de comunicación al día siguiente y se corrobora con la cronología de hechos exhibida por la Secretaría de Gobernación (Carpeta 351, Anexo 53, página 381).

c) El veintiuno de agosto de dos mil seis, un grupo de personas vinculadas a los movimientos de protesta irrumpieron violentamente y tomaron todas las estaciones de radio concesionadas en la ciudad de Oaxaca (Carpeta 351, Anexo 51,

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

página 362 y 363). Al día siguiente se liberaron cinco de las radiodifusoras tomadas (Carpeta 351, Anexo 68, página 476, Carpeta de Actas entes sociales V, página 1931 y 1932).

El Presidente del Consejo Directivo de la Cámara de la Industria de Radio y Televisión señaló que también se agredieron físicamente a trabajadores de medios electrónicos e incluso retuvieron a personal por varias horas, además, reportó estaciones clandestinas de radio llamando contra las autoridades e instituciones, hecho que hizo del conocimiento mediante escrito dirigido al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, entregado a la Secretaría de Gobernación el primero de septiembre de dos mil seis, en donde solicitó el apoyo e intervención del Gobierno Federal para la solución de la problemática que presentaban los radiodifusores afectados, según copia certificada que de dicho documento obra en autos (Carpeta 351, Anexo 51, página 362 y 363).

En atención al escrito en cita, el veintidós de noviembre siguiente, mediante oficio DACCP-CG/1195/05, suscrito por el Director General Adjunto de Gobierno, se indicó:

“... le informo que es el propósito del Gobierno Federal de mantener el impulso al diálogo y la concertación como la vía para arribar a la distensión y al enlace con las instancias que han de resolver conforme a sus atribuciones, actuando con todo respeto en este caso, a la Soberanía Estatal, a las disposiciones legales y a las

atribuciones que le estén conferidas a otras instituciones y particulares.” (Carpeta 351, Anexo 51, página 364).

De la anterior transcripción se infiere el proceder de la autoridad federal en relación con la ocupación ilegal de las radiodifusoras, la cual optó por una solución pacífica, a través del diálogo y la concertación. La conclusión que antecede se refuerza con la lectura de las relatorías de las mesas de diálogo encabezadas por el Secretario de Gobernación con los manifestantes, de donde se advierte que la ocupación ilegal de las radiodifusoras fue objeto de negociación. Así, en la reunión de catorce de septiembre de dos mil seis, el Secretario de Gobernación instó al grupo inconforme a entregar las radiodifusoras señalando que “... *no se procede a fin de que se llegue a un acuerdo...*” (Carpeta 351, Anexo 29, página 137), moción que fue rechazada por sus interlocutores, según informa la relatoría de la mesa de diálogo de veinte de septiembre de dos mil seis (Carpeta 351, Anexo 31, página 215 a 220).

Finalmente, el cinco de octubre de dos mil seis, producto de las negociaciones realizadas por la Secretaría de Gobernación, fueron entregadas 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, pagina 477, vuelta). No obstante se entregaron por los

manifestantes, se conoció que al menos algunas estaciones dejaron de transmitir por acuerdo con la Secretaría de Gobernación, quien reconoció que no había condiciones de garantía (Carpeta V de Actas Originales, Medios de comunicación 1931 y 1931).

Sobre el impacto que causó la toma de radiodifusoras, en entrevista de veinticuatro de octubre de dos mil siete, Manuel Esesarte Pesqueira, Presidente Municipal Interino de la ciudad de Oaxaca de Juárez, externó a los Magistrados Comisionados que:

“... el tomar estaciones de radio en donde la gente se quiere enterar de la situación de su ciudad, pues se enteran totalmente de una parte, no se enteran de la otra parte, salen ahí también otras personas que empiezan a contrarrestar el efecto de la fracción que se manifestó tomando el radio, creando una psicosis importante entre la gente que fue determinante para tener a la ciudad verdaderamente confundida y pues temerosa, bueno fue terrible pues.” (Carpeta de Actas, páginas 301 a 309).

d) La investigación documentó diversas agresiones a integrantes a los medios de comunicación proferidas por personas desconocidas mientras trataban de realizar su labor periodística (Informe Preliminar segunda fase, capítulo 3, páginas 337 a 360). En adición a lo anterior, de las entrevistas realizadas por la Comisión Investigadora se desprende que los periodistas

adujeron temor al realizar su tarea dadas las amenazas que recibían por diversos medios (Carpeta V de Actas Originales, Medios de comunicación), sin que las autoridades hubieran hecho algo para evitarlo.

Los hechos que se han señalado se acreditan en términos de los artículos 280, 285, 286 y 290 del Código Federal de Procedimientos Penales, para lo cual se toma en consideración su naturaleza, la existencia de un enlace lógico de los diversos medios de prueba recabados en autos y que no fueron desvirtuados por otras pruebas.

4. Actualización de la violación.

Los hechos relacionados revelan que la situación imperante en la ciudad de Oaxaca de Juárez propició coacción e intimidación hacia los comunicadores, de modo tal que constituyeron obstáculos para la plena realización en libertad del derecho de pensamiento y expresión. Las condiciones descritas durante el periodo investigado conllevan la violación de tales derechos sin que encuentre justificación constitucional alguna que legitime la deficiencia en el deber de garantía el cual es necesario para hacer posible su ejercicio.

Por otra parte, en la investigación se acreditó que las radiodifusoras fueron tomadas ilegalmente, algunas durante un largo periodo, en el cual se dejó de prestar el servicio por los concesionarios. Al respecto debe tomarse en consideración que

este Alto Tribunal ha sostenido que la prestación del servicio de radiodifusión, en sus vertientes de radio y televisión abierta, constituyen instrumentos a través del cual se hacen efectivos los derechos fundamentales de los gobernados, en esa virtud se sigue que al Estado le corresponde, además de las tareas de regulación y supervisión de tales servicios, evitar la concentración del servicio en grupos de poder y, por tanto, el acaparamiento de los medios masivos de comunicación. El criterio descrito se desprende de la jurisprudencia P./J. 69/2007, consultable en la página 1092, tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro y texto siguiente:

“RADIODIFUSIÓN. LA SUJECCIÓN DE ESTE SERVICIO AL MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL SE DA EN EL OTORGAMIENTO DE CONCESIONES Y PERMISOS DE MANERA TRANSITORIA Y PLURAL Y CON EL CUMPLIMIENTO DE LA FUNCIÓN SOCIAL QUE EL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD EXIGE POR PARTE DE LOS CONCESIONARIOS Y PERMISIONARIOS. La prestación del servicio de radiodifusión (radio y televisión abierta) que se realiza mediante concesión o permiso está sujeta al marco constitucional y legal en dos vertientes: a) En el ejercicio de la actividad que desempeñan los concesionarios en la materia, mediante el condicionamiento de la programación y de la labor de los comunicadores que en ella intervienen, la

cual deberá sujetarse al respeto y cumplimiento de los derechos fundamentales de los gobernados, pues en su calidad de medios masivos de comunicación cumplen una función social de relevancia trascendental para la nación porque constituyen el instrumento a través del cual se hacen efectivos tales derechos, toda vez que suponen una herramienta fundamental de transmisión masiva de educación y cultura, que debe garantizar el acceso a diversas corrientes de opinión, coadyuvar a la integración de la población, en especial de los grupos indígenas al desarrollo nacional, proporcionar información (imparcial, general y veraz), esparcimiento y entretenimiento, influir en sus valores, en su democratización, en la politización, en la ideología de respeto al hombre sin discriminación alguna, etcétera; lo que revela la importancia de la correcta regulación y supervisión que el Estado debe llevar a cabo en la prestación de este servicio a fin de que cumpla la función social que le está encomendada; y, b) En la procuración de que el acceso a la adquisición, operación y administración de los servicios de radiodifusión, mediante concesiones o permisos, se otorgue de manera transitoria y plural a fin de evitar la concentración del servicio en grupos de poder, resultando de vital importancia que el Estado, como rector de la economía nacional y garante de la libertad de expresión y del derecho a

la información, evite el acaparamiento de los medios masivos de comunicación.”

En tales condiciones, el funcionamiento irregular de las radiodifusoras y canal 9 de televisión abierta, prolongado en algunos casos por meses, se estima violatorio de los artículos 6° y 7° constitucionales, toda vez que impidieron la pluralidad en la manifestación de ideas por estos medios en condiciones ordinarias, implicando una violación al derecho de libertad de expresión y manifestación de ideas en sus dos vertientes. En su dimensión individual, constituyó una violación en perjuicio de los comunicadores, quienes se vieron imposibilitados para expresar sus ideas por esa vía; y, por otra parte, en su vertiente social, se imposibilitó a la sociedad a recibir la pluralidad de ideas e información dada la concentración de los medios en grupos de presión.

Es importante mencionar que durante la investigación no se acreditó que en estos hechos hubiesen participado activamente autoridades, sin embargo, la violación a este derecho se verificó dadas las condiciones imperantes que dificultó su pleno ejercicio.

VIII. Garantía a la educación.

1. Descripción de la garantía.

Aun cuando el artículo 3° constitucional establece diversos derechos relacionados con la educación a favor de los individuos

(tales como contenido y aspectos ideológicos del pensamiento educativo, entre otros) en el caso, dado los hechos investigados, lo que conviene destacar es lo que dispone el primer párrafo del referido precepto que dice:

“Artículo 3o. 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.”

Por otra parte, el artículo 13 del “Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ‘Protocolo de San Salvador’” en lo que interesa dispone:

“Artículo 13. Derecho a la educación.

1. Toda persona tiene derecho a la educación.”

De las porciones normativas transcritas se aprecia, entre otras cuestiones, que es derecho de los individuos recibir educación y que los niveles de preescolar, primaria y secundaria integran la educación básica obligatoria. Sobre el particular, debe decirse que la connotación del vocablo “obligatoria” supone no una obligación exclusiva del individuo, sino un deber del Estado por generar las condiciones óptimas a efecto de que todo individuo que se encuentre dentro del territorio nacional tenga garantizado el derecho de estudiar hasta concluir la secundaria.

Al respecto, debe decirse que, según se vio, hay garantías que deben entenderse como mandatos de optimización que deben ser cumplidos en la mayor medida posible. En este sentido, el mandato relativo a que el Estado establezca la infraestructura y los medios necesarios a efecto de que la población tenga la posibilidad de estudiar hasta la secundaria, implica una obligación que debe ser cumplida en la mayor medida posible y que, por tanto, no puede ser menoscabada o suprimida por el propio Estado.

Ahora bien, cuando las autoridades advierten que existen hechos que afectan o menoscaban el goce de la garantía a la educación a la que se ha aludido, es claro que deben hacer lo necesario a efecto de impedir o anular tal afectación. En este sentido, aun cuando ésta provenga de actos de particulares, el Estado debe aplicar la normativa correspondiente para resolver el problema y lograr así que se cumpla con el mandato constitucional. Es así que el Estado no puede válidamente hacer a un lado la obligación constitucional de proveer lo que se requiera para que el derecho a la educación sea una realidad, con la justificación relativa a que los gobernados están llevando a cabo acciones que entorpecen o paralizan ese derecho, pues es deber de las autoridades velar en todo momento por la eficacia de éste, debiendo, en su caso, hacer uso de los medios legales conducentes a efecto de evitar el menoscabo ilegítimo del derecho a la educación.

2. Limitaciones permisibles.

En el aspecto en el que se ha analizado el artículo 3° constitucional, esto es, por cuanto a que todos los individuos tienen derecho a cursar preescolar, primaria y secundaria y que, por ende, el Estado se encuentra obligado a proveer lo que se requiera para hacer efectivo tal derecho, la Constitución no establece límite alguno. Es importante tener presente que en la especie no se está analizando la garantía a la educación en relación con los aspectos de contenido sustantivos (ideología, valores, etcétera), sino únicamente por cuanto a la obligación de asegurar que los individuos tengan la posibilidad de asistir a clases.

3. Hechos que afectaron la garantía.

El artículo 12, fracción II, de la Ley General de Educación dispone:

“Artículo 12. Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:

II. Establecer el calendario escolar aplicable en toda la República para cada ciclo lectivo de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;”

De la disposición transcrita se aprecia que es atribución de la Secretaría de Educación Pública federal establecer el calendario escolar aplicable en todo el territorio nacional para los niveles preescolar, primaria y secundaria, entre otros grados.

Sentado lo anterior, debe decirse que conforme al calendario oficial para el ciclo escolar 2005-2006 las clases iniciaron el veintidós de agosto de dos mil cinco y concluyeron el seis de agosto de dos mil seis. Siendo así, dicho ciclo comprendió doscientos días de clases, ocho días oficiales de suspensión y cuarenta días de vacaciones. No obstante, con motivo del conflicto que tuvo lugar en la ciudad de Oaxaca las clases se suspendieron a partir del veintidós de mayo de dos mil seis (cuando la conclusión normal debía ser el seis de julio). En este orden de ideas, en el ciclo escolar de que se trata hubo ciento sesenta y siete días de clases y no doscientos como estaba previsto oficialmente. Es importante mencionar que esto no se dio en todo el Estado pero sí en un número importante de municipios.

Con motivo de las negociaciones que tuvo la Sección XXII con la Secretaría de Gobernación, el doce de junio de dos mil seis el magisterio oaxaqueño propuso un programa de recuperación. Dicho programa en lo que interesa dice:

“1. DECLARACIÓN POLÍTICA Y EDUCATIVA.

“... esta Dirección Sindical, a través de sus organismos educativos, sindicales y oficiales presentan esta propuesta de acción con

sugerencias metodológicas específicas que permita a los profesores reorganizar su programación educativa para alcanzar los objetivos propuestos.

El Magisterio Democrático de la Sección 22 ha adquirido el compromiso público para que los alumnos terminen el curso escolar con los conocimientos y saberes necesarios a su contexto y desarrollo, por lo que propone líneas generales para implementar una estrategia alternativa que podrían utilizar los maestros frente a grupo a fin de concluir con éxito el presente ciclo escolar.

Esta propuesta no es un manual a seguir, solamente reconoce en su origen la preocupación académica en relación al tiempo que nuestra lucha sindical ocupa, y pretende aportar algunos elementos metodológicos que serán tomados en cuenta por los maestros y maestras de los diferentes niveles educativos de acuerdo a las condiciones de su contexto.

(...)

3. ASPECTO OPERATIVO.

a) Organización de los trabajos. Se propone que durante la permanencia en el plantón y a partir de estos momentos se generen las condiciones para organizar las reuniones de trabajo teniendo como referentes el grado que se atiende, la asignatura que se imparte y la responsabilidad oficial o sindical que permitan planear la estrategia general

de recuperación de acuerdo a las condiciones de los centros de trabajo (...) en el proceso de recuperación de las actividades educativas bajo un proyecto a corto, mediano y largo plazo.

b) Organización del tiempo.

A partir de las condiciones de cada centro de trabajo se propone:

- *Laborar dos horas por la tarde.*
- *Laborar media hora antes y media hora después del horario establecido.*
- *Establecer horario alternos o en contra turno.*
- *Trabajar dos semanas más después del 7 de julio.*
- *Realizar únicamente el acto cívico y protocolario de entrega de documentos, evitando ensayos.*
- *Alguna otra que el Colectivo considere pertinente.*

5. COMPROMISOS ADMINISTRATIVOS.

(...)

Los responsables de los niveles de primaria, secundaria, bachillerato y nivel superior deben reunirse para establecer el compromiso de reorganizar las fechas para los trámites de inscripción, curso propedéuticos para el nivel educativo inmediato al que terminan.

Cualquier tipo de reunión organizativa, administrativa, de evaluación laboral y sindical así como actividades no académicas, deberán realizarse en días y horarios no hábiles:

Reuniones para organizar actividades de clausura o de fin de curso incluidas las que impliquen la participación de padres de familia, ensayos.

Reuniones de evaluación escalafonaria o de carrera magisterial.

Reuniones sobre documentación de fin de curso (cooperativa escolar, informes varios, estadística).

Reuniones con padres de familia para entrega de calificaciones y documentación escolar.

Actividades de mantenimiento y rehabilitación de aulas (aseo, pintura de aulas, reparación de mobiliario).

7. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO.

Estas sugerencias deberán ser valoradas por las instancias correspondientes incluyendo la Asamblea Estatal quien tendrá el compromiso de difundir a la base los resultados.”

La Asamblea Estatal de la Sección XXII del SNTE, el cinco de julio de dos mil seis, aprobó recuperar el ciclo escolar que quedó inconcluso con motivo del paro de los maestros acaecido en veintidós de mayo del mismo año. El acta relativa dice:

“2. ESTA A.E. ACUERDA LA PERMANENCIA DEL PLANTÓN EN EL CENTRO HISTÓRICO CON LA PRESENCIA DE LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN QUE NO TIENEN RESPONSABILIDAD FRENTE A GRUPOS ACADÉMICOS, EL CES, ORGANISMOS AUXILIARES, PERSONAL DE

**APOYO, JEFES DE DEPTOS. Y ÁREAS
EDUCATIVAS EN EL IEEPO NOMBRADOS POR EL
MOVIMIENTO.**

(...)

**4. ESTA A.E. ACUERDA APROBAR Y EJECUTAR
EL PROGRAMA DE COMPROMISO DE
RECUPERACIÓN DE CONOCIMIENTOS Y SABERES
PARA SALVAR EL CICLO ESCOLAR EN EL
PERIODO DE DOS SEMANAS A PARTIR DEL DÍA
LUNES 10 DE JULIO DEL 2006.**

(...)

**7. INSTRUMENTAR UN PROGRAMA DE
REGULARIZACIÓN ACADÉMICA DE UNA SEMANA
PREVIA AL INICIO DEL PRÓXIMO CICLO
ESCOLAR.**

(...)

**13. QUE EN EL IEEPO Y EN LAS DELEGACIONES
DE SERVICIOS REGIONALES SÓLO ESTÉ
LABORANDO EL ÁREA DE ACREDITACIÓN Y
CERTIFICACIÓN...”**

Finalmente, en la Asamblea Estatal de quince de julio del
citado año, se determinó lo siguiente:

**“4. ESTA A.E. RATIFICA EL ACUERDO DE LA
PERMANENCIA DEL PLANTÓN EN EL CENTRO
HISTÓRICO CON LA PRESENCIA DE
TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN QUE NO
TIENEN RESPONSABILIDAD FRENTE A GRUPOS**

ACADÉMICOS, EL CES, ORG. AUXILIARES, PERSONAL DE APOYO, JEFES DE DEPTO. Y ÁREAS EDUCATIVAS EN EL IEEPO NOMBRADOS POR EL MOVIMIENTO, JEFES DE SECTORES, SUPERVISORES Y ATP'S DE TODOS LOS NIVELES EDUCATIVOS.

(...)

11. EL ÚNICO TRÁMITE ADMINISTRATIVO EN TODOS LOS NIVELES EDUCATIVOS ES LA CERTIFICACIÓN Y ACREDITACIÓN DE ESTUDIOS, POR LO QUE SE INVITA A LOS JEFES DE DEPTOS., JEFES DE SECTORES Y SUPERVISORES QUE ACATEN ESTE ACUERDO... (Carpeta de Acuerdos, Tareas y Pronunciamientos de Asambleas de la Sección XXII del SNTE, 464, página 93).

De la transcripción anterior se aprecia que la Sección XXII del SNTE, "para salvar el ciclo escolar" de que se trata, abrió un periodo de dos semanas a partir del lunes diez de julio de dos mil seis.

Por otra parte, conforme al calendario 2006-2007 el ciclo escolar debió iniciar el veintiuno de agosto de dos mil seis y concluir el seis de julio de dos mil siete. No obstante, la sección XXII no inició clases sino hasta el treinta y uno de octubre siguiente en el caso de cinco regiones y hasta el quince de noviembre en las dos regiones restantes. Lo anterior implicó que hubiera 138 días de clases y no los 190 previstos por el calendario oficial. Lo antes expuesto se corrobora con el convenio

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

de veintiocho de octubre de dos mil seis, en el que se recalendarizó el ciclo escolar 2006-2007 en el que se determinó que éste iniciaría el veintiocho de octubre de dos mil seis y concluiría el diecisiete de julio de dos mil siete (*Carpeta II de las Actas Certificadas, entes Sociales, página 319*).

De lo hasta aquí expuesto se aprecia que en dos ciclos escolares que, en su conjunto, suman trescientos ochenta días de clases realmente se tuvieron doscientos ochenta y cinco días de clases.

Ahora bien, según datos que fueron recabados por la Comisión Investigadora, la suspensión de actividades por parte de la Sección XXII del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación dejó sin clases a más de un millón de alumnos de educación básica, normal, media superior y superior en el Estado, y comprendió del veintidós de mayo de dos mil seis al treinta de octubre del mismo año, con un periodo intermedio de dos semanas de julio en las que, según quedó asentado, el magisterio reanudó las labores educativas en la entidad para concluir el ciclo escolar 2005-2006 (*Informe del Director General del IEEPO, Expediente Principal, Tomo 1, página 553 y Cuadernillo de la Segunda Fase de la Investigación, Capítulo III, página 357*).

Al respecto, el Director General del Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca, en el oficio que presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el quince de octubre de dos mil ocho, en lo que interesa manifestó:

“Los estudiantes afectados en su derecho a la educación por la suspensión de actividades de la Sección XXII, suman en total 1 millón 014 mil 450 alumnos de educación básica y normal, que asistían a clases en 11 mil 615 centros escolares durante el ciclo escolar 2005-2006; en el ciclo escolar 2006-2007 fueron afectados 974 mil 816 educandos, en 11 mil 697 centros educativos.”

(Cuadernillo formado con motivo de la Segunda Fase de la Investigación, Capítulo III).

La afectación a la educación fue confirmada por el licenciado Samael Hernández Ruíz, Asesor General de la Dirección General de IEPPPO, en el acta que se levantó el dieciocho de febrero de dos mil ocho, en la que se asentó:

“... la Sección XXII del SNTE, inició el paro de labores el veintidós de mayo de dos mil seis, y del diez al veintiuno de julio de ese año, se inició el periodo de recuperación (los maestros regresaron a laborar por dos semanas) para efecto de cerrar el ciclo escolar, entregando al IEEPO, las estadísticas de fin de cursos, las relaciones de los niños que terminaron sexto de primaria y tercero de secundaria para efectos de entrega de certificados, por lo que en ese ciclo escolar no hubo ajuste de calendario...” (Carpeta 1 de Actas, página 75).

En ese tenor, el presidente Municipal de Tlalixtac de Cabrera, en su informe expuso:

“Durante todo el periodo que duró dicho problema, en mi municipio los más afectados fueron los niños(as) y jóvenes de todos los niveles; preescolar, primaria, secundaria, bachillerato y universitarios, las escuelas de nivel básico permanecieron cerradas, ninguna comisión de las que investigaron este suceso, nadie investigó lo relativo al DERECHO A LA EDUCACIÓN, de hecho se perdieron dos ciclos escolares, 2005-2006 y 2006-2007, pues las labores escolares se suspendieron antes de concluir el primero y continuaron así ante el inicio del segundo, las medidas que emplearon los docentes de la Sección XXII, para regularizar los ciclos, nunca serán suficientes para reponer todo el tiempo perdido (...) lo que sí es un hecho, que todos sufrimos sus repercusiones en especial los niños y jóvenes, que nunca podrán recuperar los días de los ciclos escolares perdidos...” (Expediente Principal, Tomo III, página 251).

El presidente Municipal de San Sebastián Tutla, en el informe que rindió el veintidós de febrero de dos mil ocho, refirió:

“Las instalaciones pertenecientes a este municipio, no fueron afectadas materialmente, pero como bien

es sabido debido al paro generalizado de labores que realizaron los trabajadores de la educación, generó el cierre de escuelas y por lo mismo los únicos afectados fueron nuestros estudiantes...”
(Expediente Principal, Tomo III, página 382)

El arquitecto Efraín Morales Sánchez, presidente de de la Asociación Estatal de Padres de Familia de Oaxaca, manifestó:

“2.- El movimiento magisterial violentó los derechos a la educación de un millón trescientos mil niñas y niños de educación básica en el Estado de Oaxaca, causando su atraso académico y cultural tal como se refleja en las diversas pruebas y exámenes que ha realizado el gobierno Federal y algunos Organismos Internacionales que han situado a los niños de nuestro estado en los últimos lugares en aprovechamiento escolar...”
(Cuadernillo de la Primera Fase de la Investigación, Capítulo III, página 380).

4. Actualización de la violación.

Según quedó establecido, el derecho a la educación en el aspecto analizado no únicamente implica que los individuos tengan la posibilidad de acudir a las aulas con la certeza de que el Estado les proveerá educación hasta el grado de secundaria, sino que comprende también el mandato relativo a que el Estado

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

debe establecer la infraestructura y los medios necesarios a efecto de que esa posibilidad sea una realidad, lo que implica que cualquier situación fáctica que elimine o suprima tal posibilidad debe ser anulada por las autoridades.

En la especie, según se vio, los inconformes decidieron suspender clases como medio para presionar a las autoridades a acceder a diversas peticiones, lo que provocó que más de un millón de estudiantes se quedaran sin clases por periodos más o menos prolongados. Esta situación fue plenamente conocida pues la suspensión de clases fue del conocimiento público toda vez que la Sección XXII lo manifestó en diversos foros y fue parte de la negociación que tuvo con la Secretaría de Gobernación. En este orden de ideas, es claro que ante una situación fáctica que anulaba el derecho a la educación, se debieron adoptar las medidas legales para impedir tal anulación. Dicha situación fáctica se tiene por demostrada en términos del artículo 261 del Código Penal de Procedimientos Penales, en atención a un análisis conjunto de las pruebas.

No pasa inadvertido para este cuerpo colegiado que después de diversas negociaciones y con el objeto de “salvar” el ciclo escolar 2005-2006, los maestros dieron clases por un periodo de dos semanas en el mes de julio; sin embargo, aun con tal reincorporación no se cumplió con los días establecidos en el calendario oficial escolar. Sobre el particular, debe convenirse en que dicho calendario no puede elaborarse arbitraria y discrecionalmente, sino que debe responder a criterios objetivos, de manera que el total de días en los que se imparten clases no

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

son casuales sino que responden a la necesidad de agotar los diversos temas que conforman las distintas asignaturas. En este sentido, es claro que el hecho de que se hayan impartido clases durante dos semanas, de ninguna manera implica que desapareció el agravio causado a la garantía de que se trata. Sobre el particular, el Director del Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca informó a los miembros de la Comisión Investigadora:

“No se produjo pérdida del ciclo escolar (2005-2006) en vista de que el personal docente y de apoyo a la educación recuperó el mínimo de días necesarios para validar el ciclo y fueron realizadas las evaluaciones y entregada la documentación correspondiente a boletas y certificados.”

Como se ve, si bien no se perdió el ciclo escolar, sin embargo, tampoco se cumplió de manera cabal con el calendario oficial pues, además de que los días clase fueron menos que los establecidos en el calendario oficial, lo que se recuperó fue “el mínimo de días necesarios para validar” dicho ciclo.

Es importante destacar que en el caso lo que resulta violatorio de la mencionada garantía no es el proceder de los maestros *per se*, sino la inactividad o abstención más o menos prolongada en la que se incurrió al no evitar que se menoscabara dicha garantía.

La afectación a la garantía que se analiza resulta especialmente trascendente si se considera que conforme a los datos estadísticos en materia de educación (que ya fueron expuestos en el considerando cuarto de la presente resolución), Oaxaca se encuentra en los últimos lugares a nivel nacional. Además, es sabido que la educación constituye un elemento indispensable para lograr el desarrollo y el progreso de una nación o entidad federativa, por lo que se debe poner particular atención en que dicha garantía se satisfaga, máxime tratándose de un Estado con alto grado de marginación y pobreza.

IX. Derecho de propiedad y posesión.

1. Descripción de la garantía.

La Constitución reconoce el derecho de propiedad y posesión de bienes y derechos, por lo que confiere garantías de seguridad jurídica a fin de evitar intromisiones y afectaciones arbitrarias e ilegales al patrimonio de las personas. Las garantías que se comentan se consagran por los artículos 14, 16 y 22 de la Ley Fundamental, en los términos siguientes:

“Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las

formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.”

“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.”

“Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.”

Las disposiciones reproducidas garantizan el disfrute de los derechos de propiedad y posesión, prohibiéndose la confiscación de bienes, además, se establece que los actos de molestia de estos derechos requieren de una orden escrita emitida por autoridad competente que funde y motive la causa de la perturbación; por su parte, la privación de tales derechos exige que se otorgue garantía de audiencia en donde se escuche al particular y se respeten todas las formalidades esenciales del procedimiento.

Ahora bien, los derechos de que se trata ameritan determinados presupuestos para que se otorgue tutela constitucional. En este sentido, se requiere que la propiedad o posesión recaiga en un bien lícito y que se encuentre en el comercio, verbigracia, los artículos 27, sexto párrafo y fracción XVI, 123, apartado A, fracción XVIII, constitucionales establecen que los bienes propiedad de la nación y el patrimonio de familia, son inalienables y no están sujetos a gravamen alguno, por lo que se encuentran exentos de los actos jurídicos que excluyen. Corrobora lo anterior la siguiente reproducción:

“Artículo 27 (...)

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.(...)

XVI (...)

Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno.”

“Artículo 123. (...)

A. (...)

XXVIII.- Las leyes determinarán los bienes que constituyan el patrimonio de la familia, bienes que serán inalienables, no podrán sujetarse a gravámenes reales ni embargos, y serán transmisibles a título de herencia con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios.”

Por otra parte, tratándose de la posesión, es necesaria la existencia de un título que se sustente en alguna figura jurídica o precepto legal que genere el derecho a poseer, de manera que el promovente tenga una base objetiva que fundada y razonablemente produzca la convicción de que tiene derecho a poseer el bien, entendiéndose por título la causa generadora de esa posesión. Tocante a este último tópico, informa la jurisprudencia P./J. 1/2002, de este Tribunal en Pleno, visible en la página 5, XV, Febrero de dos mil dos, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro y texto siguiente:

“POSESIÓN. PARA QUE SEA OBJETO DE PROTECCIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CUANDO EL QUEJOSO SE OSTENTA COMO PERSONA EXTRAÑA AL JUICIO DEL ORDEN CIVIL, DEBE ACREDITAR SU DERECHO A POSEER CON UN TÍTULO SUSTENTADO EN ALGUNA FIGURA JURÍDICA O PRECEPTO DE LAS LEGISLACIONES SECUNDARIAS RELATIVAS. En

virtud de que de los antecedentes y reformas al artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se desprende la existencia de datos o elementos que puedan servir para determinar qué tipo de posesión es la que debe protegerse mediante el juicio de amparo, esto es, si se trata de aquella que se funda en un título sustentado en una figura jurídica prevista en la ley que genere el derecho a poseer o si es la simple tenencia material de las cosas, independientemente de que se tenga o no derecho de posesión sobre éstas, es indudable que se debe recurrir al estudio e interpretación de las disposiciones legales que han regulado y regulan esa institución, y de las que colateralmente se relacionan con ellas, así como atender de manera especial a los graves problemas y consecuencias que en la práctica presenta el no exigir título alguno, por lo que la posesión protegida por la citada disposición constitucional no es otra que la definida por el derecho común. Sin embargo, aun cuando de conformidad con lo dispuesto en el artículo 790 del Código Civil para el Distrito Federal (similar al de todas las legislaciones civiles locales del país), es poseedor de una cosa el que ejerce sobre ella un poder de hecho, debe entenderse que tal poder no constituye un hecho con consecuencias jurídicas, sino más bien la manifestación del derecho que se tiene para poseer un bien determinado, que debe

tener origen en alguna de las figuras contempladas en las legislaciones relativas; por tanto, para que la posesión sea objeto de protección a través del juicio de amparo indirecto, cuando el quejoso se ostenta como persona extraña al juicio civil, es necesaria la existencia de un título que se sustente en alguna figura jurídica o precepto legal que genere el derecho a poseer, de manera que el promovente tenga una base objetiva, que fundada y razonablemente produzca la convicción de que tiene derecho a poseer el bien de que se trate, entendiéndose por título la causa generadora de esa posesión. No obstante lo anterior, las decisiones del órgano de control de constitucionalidad sobre la eficacia del título, tienen efectos exclusivos en el juicio de garantías, sin decidir sobre el derecho sustantivo, esto es, respecto del derecho a la posesión del bien relativo, ya que estas cuestiones deberán ser dilucidadas ante la potestad común.”

La garantía de este derecho implica una doble tutela, por una parte, la obligación de respeto de la autoridad atendiendo los requisitos y presupuestos establecidos en los artículos 14 y 16 para su perturbación; y, en otro aspecto, exige el deber de garantía contra cualquier perturbación o intromisión injustificada de particulares. Al respecto, este Tribunal Pleno comparte el criterio que informa la tesis 2a. XXVII/2005, de la Segunda Sala, visible en la página 359, tomo XXI, Marzo de dos mil cinco,

Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que dispone:

“POSESIÓN. DIMENSIONES DE SU TUTELA CONSTITUCIONAL. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos protege la posesión entre particulares (dimensión horizontal) y entre éstos y los poderes públicos (dimensión vertical), al reconocer en su artículo 14, segundo párrafo, que: ‘Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos’, sino bajo las condiciones que éste prevé, exigiendo de los particulares un deber de no afectación, garantizado a través de la obligación positiva de los poderes públicos de impedir la violación injustificada del derecho de posesión de otros, si se toma en cuenta que el primer párrafo del artículo 17 de la Constitución Federal señala que: ‘Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho’. En tal virtud, existe el deber de los poderes públicos de proteger la posesión y los derechos que de ella deriven frente a intromisiones injustificadas, a fin de que adquiera eficacia jurídica dicha garantía individual en ambas dimensiones.”

El deber de garantía del Estado en contra de perturbaciones injustificadas a los derechos de propiedad y posesión, se ejerce a través de la seguridad pública y la previsión de conductas

tipificadas como delitos que las sancionen, sin perjuicio de las acciones de carácter civil que regulan esta clase de actos ilegítimos. A guisa de ejemplo, la legislación mexicana sanciona los daños causados en el patrimonio de otra persona, considerando como bien jurídico protegido la propiedad y posesión tutelada por la Constitución. En este sentido, resulta ilustrativa la jurisprudencia 1a./J. 12/99, de la Primera Sala de este Tribunal Pleno, consultable en la página 91, tomo IX, Mayo de mil novecientos noventa y nueve, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que dice:

“DAÑO EN PROPIEDAD AJENA. PROCEDENCIA DE LA QUERRELLA PRESENTADA POR EL POSEEDOR DE LA COSA CON JUSTO TÍTULO, EN TRATÁNDOSE DE ESE DELITO. El bien jurídico tutelado por el delito de daño en propiedad ajena, no sólo es el derecho de propiedad sobre las cosas, sino también el patrimonio de las personas basado en la posesión en concepto de dueño o de poseedor del inmueble a través de un título traslativo de un derecho personal sobre la cosa, como el que se deriva del contrato de compraventa con reserva de dominio o de arrendamiento, de las figuras jurídicas del usufructo vitalicio, del albaceazgo o de la depositaría, entre otros, porque resulta evidente que el comprador en esos términos, el arrendatario, el usufructuario, el albacea o el depositario, aunque no son dueños de la cosa sí resienten perjuicios o daños de carácter

económico que repercuten en su esfera jurídica tutelada cuando se afecta la cosa que poseen, pues obvio es que sin ella serían nugatorios los derechos que derivan de esas situaciones jurídicas; en tal virtud debe concluirse que para el perfeccionamiento de la querrela, tratándose del mencionado ilícito, no es estrictamente necesario acreditar el derecho de propiedad de la cosa conforme a las disposiciones del Código Civil, pues para ello basta demostrar que sobre los bienes dañados se tenía un legítimo derecho y son ajenos al patrimonio del activo, o bien que, aun perteneciendo a éste, su destrucción o deterioro cause perjuicio a tercero.”

En el ámbito internacional el derecho de propiedad es reconocido por el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en los términos siguientes:

“Artículo 21. Derecho a la Propiedad Privada

1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.

(...)

3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley.”

La reproducción que antecede revela la consagración del derecho fundamental de propiedad privada, reconociéndose el derecho al uso y goce de los bienes de los bienes propiedad de una persona y prohibiendo cualquier forma de explotación del hombre por el hombre. Por tanto, corrobora que este derecho también conlleva la tutela del Estado contra cualquier abuso por otro particular.

En concordancia con lo expuesto con antelación, cabe recordar el contenido del artículo 2 de dicha Convención que dice:

“Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno.

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el Artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.”

En términos del precepto que antecede, la obligación de garantía exige el establecimiento de medidas legislativas o de otro carácter que resulten necesarias para la plena efectividad de los derechos, dentro de las que se encuentran la tipificación de conductas que afecten su pleno ejercicio, en concordancia con la

seguridad pública y el acceso a la justicia necesaria para demandar su cumplimiento.

Por otra parte, la Constitución también reconoce la propiedad pública de bienes necesarios para la prestación de servicios, tocante a lo cual el artículo 27 constitucional dispone:

“Artículo 27 (...)

VI.- Los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.”

De acuerdo con la disposición reproducida los entes públicos pueden adquirir bienes para realizar la función social que le compete, potestad que también se entiende referida a bienes muebles y derechos. En estos casos, se advierte que la propiedad de dichos bienes se establece para cumplir el bien público que persigue el Estado, sin embargo, la población se beneficia indirectamente de la titularidad de ese patrimonio con el que se realiza la actividad pública que se le presta.

Al respecto, cabe recordar que es obligación de las personas contribuir al gasto público en términos del artículo 31, fracción IV, constitucional, aportación con la que colabora para solventar los recursos necesarios para cubrir dicho gasto.

En mérito de lo anterior, se colige que al Estado corresponde garantizar una adecuada administración de los

recursos, dentro de tales obligaciones también se cuenta la de conservar en las mejores condiciones posibles los bienes que tiene a su cargo, dado que el descuido y el detrimento que sufran ilegalmente es resentido por la población. La obligación que se comenta, traducida en eficiencia y transparencia en la administración y aplicación de recursos es un requisito indispensable en toda sociedad democrática, razón que justifica la rendición de cuentas por las autoridades en términos de los artículos 74, 79, 117 y 122 constitucionales.

En este orden de ideas, la colectividad tiene el derecho de garantía del Estado respecto a la conservación de los bienes que tienen a su cargo para cumplir la función pública, el cual debe proporcionar la seguridad necesaria para la preservación de la integridad de dichos bienes. La negligencia en el cumplimiento de estos deberes repercute a la postre en el patrimonio de las personas.

2. Limitaciones permisibles.

El derecho de los particulares de propiedad y posesión de bienes y derechos admite limitaciones permisibles por razones de interés social en todos los casos mediante los requisitos y formalidades establecidos por los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, según sea el caso. Del artículo 22 constitucional se deducen algunas limitaciones permisibles a este derecho, para cuya mejor comprensión se reproduce a continuación:

“Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia. En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas:

- I. Será jurisdiccional y autónomo del de materia penal;***
- II. Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo***

de vehículos y trata de personas, respecto de los bienes siguientes...”

Del artículo inserto se aprecia que el derecho de propiedad y posesión se puede limitar por virtud del decomiso decretado por el pago de multas o impuestos, por decreto de autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito, en el supuesto de enriquecimiento ilícito, por causar abandono o al declararse la extinción de dominio en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas. Al tratarse de restricciones se requiere de una actuación escrupulosa de la autoridad a fin de evitar afectaciones injustificadas y arbitrarias.

Aunado a lo anterior, la propiedad privada de inmuebles admite limitaciones adicionales las cuales informa el artículo 27 constitucional, cuya parte conducente señala:

“Artículo. 27 (...)

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el

mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

(...)

VI.- Los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.”

De conformidad de los preceptos reproducidos el derecho de propiedad de inmuebles se puede limitar a través del establecimiento de modalidades, entendidas como restricciones generales y permanentes que afecten al derecho mediante una norma de carácter general y permanente.

Además, se puede privar de este derecho por virtud de la expropiación derivada por una causa de utilidad pública, mediante la indemnización correspondiente. Concerniente al concepto de utilidad pública, ha sido entendido por este Tribunal Pleno en una connotación amplia, a fin de que se pueda satisfacer las necesidades sociales y económicas. En estos términos, comprende tres causas: a) La pública propiamente dicha, o sea cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio u obra públicos; b) La social, que satisface de una manera inmediata y directa a una clase social determinada, y mediatamente a toda la colectividad; y c) La nacional, que satisface la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política o internacional.

La función social de la propiedad también ha sido destacada por este Alto Tribunal, conforme al criterio que informa la jurisprudencia P./J. 37/2006, consultable en la página 1481, tomo XXIII, Marzo de dos mil seis, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que dice:

***“PROPIEDAD PRIVADA. EL DERECHO RELATIVO
ESTÁ LIMITADO POR SU FUNCIÓN SOCIAL. La***

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 14, 16 y principalmente el 27, reconoce como derecho fundamental el de la propiedad privada; sin embargo, lo delimita fijando su contenido, a fin de garantizar otros bienes o valores constitucionales, como el bien común o el respeto al ejercicio de los derechos de los demás integrantes de la sociedad. Luego, tratándose de aquel derecho, la Constitución Federal lo limita a su función social, toda vez que conforme al indicado artículo 27, el Estado puede imponer modalidades a la propiedad privada por causas de interés público o bien, podrá ser objeto de expropiación por causas de utilidad pública y, por tanto, es ella la que delimita el derecho de propiedad en aras del interés colectivo, por lo que no es oponible frente a la colectividad sino que, por el contrario, en caso de ser necesario debe privilegiarse a esta última sobre el derecho de propiedad privada del individuo, en los términos que dispone expresamente la Norma Fundamental.

En forma similar, el artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos establece limitaciones a este derecho, en los términos que a continuación se reproducen:

“Artículo 21. Derecho a la Propiedad Privada

1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.

2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.”

En este tenor, resulta permisible por razones de interés social o causa de utilidad pública la limitación al derecho de propiedad, para lo cual se requiere que se pague una indemnización, que los supuestos se encuentren previamente establecidos por una ley, y que se sigan las formalidades previstas por la ley.

3. Hechos que afectaron la garantía.

La situación imperante en la ciudad de Oaxaca y zona conurbada generó una gran cantidad de afectaciones a bienes de la población, dentro de las que destacan el robo de vehículos, pinta de muebles e inmuebles, daños por incendio a vehículos e inmuebles, daños y robo en comercios, y daños en edificios públicos. La investigación documentó diversas entrevistas en las que la población señaló este tipo de afectaciones, las cuales fueron coincidentes con aquellas de las que tuvo noticia la Comisión Nacional de Derechos Humanos ([Informe preliminar, tomo 19 tercera fase, capítulo 4, páginas 3 a 17](#)). Aunado a lo

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

anterior, el Procurador General de Justicia del Estado de Oaxaca, informó:

“... la sociedad civil resintió daños en su esfera personal y patrimonial, y en donde el Ministerio Público inició 151 averiguaciones previas...”

(Cuadernillo de la Segunda Fase de la Investigación, Capítulo II, página 606).

De la relación de las averiguaciones referidas por el Procurador se desprende que se ocasionaron por el robo en centros comerciales y de negocios, robo de artículos personales en barricadas, robo de vehículos, incluyendo unidades de transporte público y de reparto, quienes también denunciaron el robo de mercancías y del dinero producto de la venta del día, daños a vehículos, pintas en inmuebles y ruptura de cristales.

Por su parte, el Secretario de Obras Públicas de Oaxaca, informó sobre los daños ocasionados por incendio el veinticinco de noviembre de dos mil seis al edificio de la Asociación de Hoteles y Moteles de Oaxaca, Asociación Civil, señalando perjuicios a la instalación eléctrica, hidráulica, plafones, muros, lámparas, cortinas, muebles sanitarios, cocina integral, mobiliario, expedientes y equipo de oficina **(Carpeta 212, páginas 23 a 25).**

En la misma tesitura, el Procurador General de Justicia de Oaxaca, informó:

“En cuanto a la información requerida en el punto 3 del inciso C.3, definitivamente que resultaron dañados bienes materiales y personales pertenecientes a integrantes de la sociedad civil, como resultado de ello tenemos los siguientes:

Daños al edificio del Banco Nacional de México, a los cuales se les asignó un valor de \$71,680.00. (SETENTA Y UN MIL SEISCIENTOS OCHENTA PESOS, CERO CENTAVOS, MONEDA NACIONAL).

Daños al Hotel Camino Real de Oaxaca, a los cuales se les asignó un valor de \$53,865.00. (CINCUENTA Y TRES MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y CINCO PESOS CERO CENTAVOS MONEDA NACIONAL).

Daños al Grupo Artesanal Indígena Jini Ñuu Sociedad de Solidaridad Social, cuyos daños fueron valuados en la cantidad de \$15,000.00 (QUINCE MIL PESOS CERO CENTAVOS MONEDA NACIONAL).

Incendio del domicilio particular localizado en la esquina de 5 de mayo y avenida Morelos del centro histórico de la ciudad de Oaxaca de Juárez, donde se causaron daños por incendio a bienes de valor cultural (...)

Camiones del servicio de transporte Urbano de la ciudad de Oaxaca pertenecientes a diversas líneas camioneras, los cuales fueron incendiados (Anexo VIII).

Robo de parquímetros, ocurrido el 30 de mayo del 2006 (...) monto del robo \$3'022,860 (Tres millones veintidós mil ochocientos sesenta pesos, cero centavos, moneda nacional (...)).

El 16 de julio del 2007, integrantes de la Sección XXII ocasionaron diversos daños a edificios y vehículos de particulares, por ello el Ministerio Público ejercitó acción penal, formándose el expediente penal 98/2007 del Juzgado Quinto Penal del Distrito Judicial del Centro, en donde consta el detrimento que se ocasionó en su patrimonio, como se los describo a continuación:

EXPEDIENTE PENAL 98/2007

Monto de los daños

INMUEBLES:

1. HOTEL FORTÍN PLAZA	\$ 80,700.00
2. COMERCIAL ZETUNA	\$346,785.21
3. MOTOCICLETAS DINAMO	\$ 6,000.00
4. RESTAURANT LA VAQUITA Y HOTEL CALENDA	\$ 70,000.00
SUBTOTAL	\$503,485.21

(Cuadernillo de la Segunda Fase de la Investigación,
Capítulo II, página 606 a 612).

En otro aspecto, también se documentaron diversas afectaciones a la propiedad pública. El Secretario de Obras Públicas remitió copia certificada del recorrido por el primer cuadro de la ciudad efectuado por el Jefe de la Unidad de Construcción y Supervisión y Supervisión el treinta y uno de

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

octubre de dos mil seis. En este documento, consta que con motivo del plantón efectuado por manifestantes en el primer cuadro fueron dañadas “sus jardineras, bancas arriates, fuentes quisco, los portales (Clavería, Mercaderes y del hotel Marqués de Valle), accesos al pasaje Alberto Canseco (debajo del quiosco, encontrando carpas, vehículos quemados, tarimas, barricadas (sic) los diferentes accesos al centro en un periodo comprendido del mes de Mayo a Octubre del presente año.” A dicho reporte acompañó diversas fotografías del centro histórico en donde se hizo constar los daños en vidrios y cantera, pintas en muros, daño ecológico (el cual se desprende de basura acumulada y expuesta), daño en iluminación de inmuebles (Carpeta 212, página 3). El Secretario en cita también remitió copia certificada del recorrido por el primer cuadro de la ciudad efectuado por el Jefe de la Unidad de Construcción y Supervisión y Supervisión, en donde se hicieron constar los daños efectuados de los siguientes inmuebles:

- a) Edificio del Museo del Palacio causados por el plantón, consistente en pintura de acabados, cantera, pisos del portal, cristales de ventanas rotos, plafones del portal, puerta principal, ventanas de madera dañadas, parte del mobiliario, robo de bancas, proliferación de fauna nociva a la salud generada por los alimentos en estado de putrefacción arrojados dentro del inmueble (Carpeta 212, página 3).
- b) Edificio del Tribunal Superior de Justicia del Estado, ocasionados por el incendio de veinticinco de noviembre de dos mil seis, los daños reportados son estructurales, cancelería, vidrios, herrería, mobiliario, equipo de oficina y vehículos (Carpeta 212, página 6 a 8).

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

- c) Edificio de la Secretaría de Turismo, dañada a consecuencia del incendio efectuado el veinticinco de noviembre de dos mil seis, el cual fue quemado en sus dos niveles, ocasionando daños estructurales, cancelería, vidrios, herrería, domos, equipo de oficina y mobiliario (Carpeta 212, página 9 a 12).
- d) Edificio del Congreso del Estado, afectado durante el periodo del plantón, en donde se advirtió daños en la barda perimetral, jardines, perjuicios a sanitarios, vidrios, cubículos de Diputados, pintas en muros de los tres edificios, robo de teléfonos y computadoras, daño al sistema de voz y datos de los tres edificios, y cafetería (Carpeta 212, página 13 a 16).
- e) Auditorio de Guelaguetza, el cual señala que fue afectado constantemente “por las tomas del inmueble” en un periodo comprendido del mes de mayo a agosto de dos mil seis, resultando dañado por el robo de alumbrado del escenario, pintado en todas las gradas y fachada principal, quema del escenario, destrucción por incendio de la cabina de proyecciones, derribo de una reja de acceso, daño por fuego de la loseta atrás del escenario, de camerinos y las escaleras en tunel y destrucción de sanitarios (Carpeta 212, página 17 a 21).
- f) Fuente de las Siete Regiones, constatando el robo de instalación eléctrica exterior, daños en jardinería, pintas y consignas en muros. Al respecto se mencionó que dicho inmueble fue afectado constantemente por las tomas cada vez que iniciaba una marcha durante el conflicto, siendo este un “punto de reunión-partida.” (Carpeta 212, página 21 a 23).
- g) Edificio de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el cual fue quemado parcialmente en la zona de acceso y sala de espera, dados los hechos del veinticinco de noviembre de dos mil seis. Los daños que se reportan consisten en instalación eléctrica, plafones, puerta principal, vigas de madera y marquesina, estructura metálica de soporte de la cubierta de sala de espera, mobiliario, pintura y acabados (Carpeta 212, página 26 a 28).

Las afectaciones a muebles públicos también lo constataron los Visitadores adjuntos adscritos a la Cuarta Visitaduría General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quienes certificaron lo siguiente:

“En México, Distrito Federal, (sic) a los 7 días del mes de agosto de 2006 (...) 19:00 HORAS. Escuchamos por la radio de la frecuencia de 96.9 de F.M. en la que informaron que gente de la APPO, había tomado varios vehículos de dependencias oficiales del Gobierno de Oaxaca, los cuales estaban en el zócalo, motivo por el cual nos trasladamos al lugar, encontrando parqueados 21 vehículos oficiales de las siguientes dependencias: SRA. SEMARNAT, SEDESOL, INEGI, PROTECCIÓN CIVIL DE OAXACA, COPLADE, SEGURIDAD PÚBLICA DE OAXACA, EDUCACIÓN PÚBLICA, CAMINOS Y AEROPISTAS DE OAXACA, ETC., escuchando en la radio que incluso ya existían denuncias penales en la Procuraduría General de Justicia de Oaxaca, por el delito de robo de vehículos...” (Carpeta 246, Tomo II del Archivo Atención, Primera Parte, páginas 1178 a 1185).

Al respecto, de los datos proporcionados por el Procurador General de Justicia del Estado se desprende que se reportaron diecisiete vehículos pertenecientes a diversas oficinas y características los cuales fueron incendiados y destruidos, con un perjuicio valorado en 1'408,675.50 (un millón cuatrocientos ocho

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

mil seiscientos setenta y cinco pesos 50/100); daños y robo ocasionado al Congreso del Estado valuados por \$27,663.20 (veintisiete mil seiscientos sesenta y tres pesos 20/100); daños al edificio sede del Tribunal Superior de Justicia del Estado que ascienden a \$25'000,000.00 (veinticinco millones de pesos); y, daños ocasionados al edificio sede de la Secretaría de Cultura del Gobierno del Estado por \$15'057,750.00 (quince millones cincuenta y siete mil setecientos cincuenta pesos), datos derivados de los procedimientos respectivos (Cuadernillo de la Segunda Fase de la Investigación, Capítulo II, página 602 a 605).

El Secretario de Obras del Estado, como dependencia ejecutora de obra, informó que participó en la reparación de daños ocasionados con los hechos investigados reportando la rehabilitación de las fachadas ubicadas en el centro histórico por \$5'954,313.94 (cinco millones novecientos cincuenta y cuatro mil trescientos trece pesos 94/100); de la Secretaría de Turismo que ascendieron a \$579,894.18 (quinientos setenta y nueve mil ochocientos noventa y cuatro pesos 18/100); de la obra de mejoramiento de la imagen visual urbana de la Avenida Universidad \$2'888,914.20 (dos millones ochocientos ochenta y ocho mil novecientos catorce pesos 20/100); y, por el Auditorio Guelaguetza reportó tres obras por concepto de reconstrucción de instalaciones eléctricas, rehabilitación del auditorio y de servicios sanitarios y gradas, rubros que sumaron \$5'545,212.86 (cinco millones quinientos cuarenta y cinco mil doscientos doce pesos 86/100), de acuerdo con la información proporcionada (Cuadernillo de la Segunda Fase de la Investigación, Capítulo II, página 620 a 622).

La Directora General de la Corporación Oaxaqueña de Radio y Televisión acompañó un informe técnico y estimación de los daños causados a esas instalaciones estatales, derivados de los hechos ocurridos el primero de agosto de dos mil seis, durante la toma del Canal 9:

“Los daños a los equipos transmisores del Cerro del Fortín y de San Jacinto, se estiman en aproximadamente la cantidad de \$2,500,000.00 (DOS MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS 00/100 M.N.) incluidos daños al transmisor, al equipo de recepción y a la torre.

Los daños estimados del transmisor de televisión del cerro del fortín es de aproximadamente \$5,000.000.00 (CINCO MILLONES DE PESOS 00/100 M.N.) incluidos transmisor, receptor, torre y la caseta que resguarda estos equipos.

Los daños estimados a las cabinas de radio AM y FM es de aproximadamente \$50,000.000.00 (CINCUENTA MILLONES DE PESOS 00/100 M.N.), en los que se incluyen consolas, equipo de cómputo, componentes electrónicos, micrófonos y líneas de audio, cabinas de trasmisión y equipos de recepción.

Los daños estimados a los estudios y cabinas de televisión, es de aproximadamente \$150,000.000.00 (CIENTO CINCUENTA MILLONES DE PESOS 00/100 M.N.), incluyendo equipos de video tape, audio,

switcher, equipos de cómputo, monitores, líneas de audio y video y accesorios.

Los daños estimados a los estudios de televisión es de aproximadamente \$100,000.000.00 (CIEN MILLONES DE PESOS 00/100 M.N.) incluyendo cámaras, monitores, escenografía, equipos de iluminación, micrófonos y accesorios.

Los costos de producción estimados diarios ascienden a la cantidad de \$250,000.00 (DOSCIENTOS CINCUENTA MIL PESOS 00/100 M.N.).

Hasta el momento se ha generado una pérdida de operación que asciende a la cantidad de \$750,000.00 (SETECIENTOS CINCUENTA MIL PESOS 00/100 M.N.) aproximadamente.” (Carpeta 327, páginas 46 a 47).

Derivado de otro suceso, la Procuraduría General de Justicia del Estado, reportó daños en el inmueble que albergaban sus oficinas, específicamente donde estaban estacionados varios vehículos; la representación social señaló los daños que se apreciaron, consistentes en la quema de automotores, incendio en un cubículo donde se resguardaba, entre otros objetos, documentación, armas, artículos de oficina, observando muebles metálicos y de madera, estructuras metálicas y papelería calcinadas, con restos de cenizas en el suelo. Los daños causados a diversos vehículos se valoraron en \$776,400.00 (setecientos setenta y seis mil cuatrocientos pesos); por enseres de oficinas en \$361,150.00 (trescientos sesenta y un mil ciento

cincuenta pesos), asimismo, los daños producto del incendio del depósito de armas generado en las instalaciones que ocupa el Depósito de Armamento de la Policía Ministerial del Estado que se encuentra en la parte posterior del Edificio de la Procuraduría, se valuó en \$3'779,162.00 (tres millones setecientos setenta y nueve mil ciento sesenta y dos pesos) y \$ 11,600 US (once mil seiscientos dólares americanos).

Finalmente, también se documentaron daños en bienes considerados patrimonio de la humanidad, al respecto, el director del Centro del Instituto Nacional de Antropología e Historia en Oaxaca informó:

“6. Los inmuebles conocidos como El Palacio de Gobierno, El Kiosco, Los Portales de Flores y Benito Juárez, Museo de los Pintores y la fachada del atrio del Templo de la Compañía de Jesús, se encuentran ubicados dentro de la Zona de Monumentos Históricos de la ciudad de Oaxaca de Juárez, que por su época constructiva, así como por sus características arquitectónicas se reputan Monumento Histórico (...)

7. Los inmuebles conocidos como El Palacio de Gobierno, El Kiosco, Los Portales de Flores y Benito Juárez, Museo de los Pintores, el Templo de San Agustín y la Catedral, son claro ejemplo de la obra civil y religiosa testimonio de la trayectoria humana y cívica de Oaxaca a partir del siglo XVI (...)

8. Es el caso que el día 14 de junio del año en curso, grupos de manifestantes al Gobierno del Estado de Oaxaca realizaron 'pintas' de protesta y graffitis a innumerables inmuebles ubicados en la Zona de Monumentos Históricos de la ciudad de Oaxaca de Juárez, entre ellos al Palacio de Gobierno, El Kiosco, Los Portales de Flores y Benito Juárez, Museo de los Pintores, dañando además la junta de piedra cantera del Templo de San Agustín y los muros testers de la Catedral de Oaxaca. Como resultado de las protestas, se han ocasionado daños al Patrimonio Cultural, toda vez que se realizaron pintas sobre piedra cantera en el basamento de El Kiosco, así como en muros y pilastras de piedra cantera de El Palacio de Gobierno y de Los Portales de Flores, Benito Juárez y Museo de los Pintores. Además han anclado clavos en los muros de cantera del primer cuadro de la Ciudad, precisamente en la junta de la piedra, que ha servido para sostener mantas, plásticos y mamparas que fueron colocados sobre las calles, resultando afectados la junta de la piedra en el Templo de San Agustín y muros testers de la Catedral de Oaxaca (...) tales expresiones de protesta desde la perspectiva de conservación visual de los inmuebles considerados Monumentos Históricos han resultado afectados..."
(Carpeta 248, Tomo IV del Archivo Atención, Primera Parte, páginas 3088 a 3090).

Similar situación hizo constar la Comisión Nacional de los Derechos Humanos:

“En la ciudad de Oaxaca, Oaxaca, siendo las diecisiete horas del ocho de noviembre de dos mil seis (...) nos trasladamos al inmueble que ocupa el Registro Público de la Propiedad del estado de Oaxaca, sito en la calle 5 de mayo, número 200, esquina con calle Morelos, Zona Centro, código postal 68000, Oaxaca, Oaxaca, donde observamos un inmueble que en su fachada cuenta con una placa que lo cataloga como patrimonio histórico, el cual se encuentra cerrado, con la fachada y los vidrios con consignas pintadas con aerosol en contra del Gobernador Ulises Ruiz Ortiz, mismas que intentaron ser cubiertas recientemente con pintura de color blanco...” (Legajo 251, tomo VII, segunda parte, del Archivo atención del expediente 2006/2869/4/Q, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, foja 6353).

Referente a este punto la Secretaría de Turismo del Gobierno del Estado de Oaxaca informó:

“Se causaron daños durante este conflicto a diversos edificios históricos, Museo del Palacio, Alameda de León, Inmuebles religiosos y el Zócalo de la Ciudad de Oaxaca, daños que fueron

reparados por el Instituto del Patrimonio Cultural del Estado de Oaxaca, según constancia expedida por el Arquitecto Fernando Sánchez Armengol, Director de Obras de dicho Instituto, por un monto de inversión del 2006 de \$6,314,679.16 y en el 2007 de \$324,818.09.” (Cuadernillo de la Segunda Fase de la Investigación, Capítulo II, página 349 a 352).

De los hechos relacionados se acreditan los daños a diversos bienes muebles e inmuebles privados y públicos, valoración acorde a los artículos 280, 285, 286 y 290 del Código Federal de Procedimientos Penales, ponderando la naturaleza de los hechos y la congruencia lógica advertida de las evidencias reportadas.

4. Actualización de la violación.

Los diversos actos señalados en el apartado que antecede acreditan que durante el periodo investigado se produjeron afectaciones a los derechos de propiedad y posesión, derivadas de daños ocasionados a bienes muebles e inmuebles los cuales quedaron plenamente demostrados, incluyendo bienes patrimonio de la humanidad.

Igualmente, se advierte que fueron denunciados robos sobre objetos diversos, los cuales constituyen fuertes indicios que permiten demostrar la existencia de estas acciones, sin prejuzgar sobre los probables culpables o las circunstancias en las que

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

acontecieron, lo cual constituye una tarea ajena a la facultad que ejerce este Alto Tribunal en términos del artículo 97 constitucional.

A la luz de las consideraciones que anteceden, es dable concluir que se violaron los derechos de propiedad y posesión privada, pues no se garantizó la plena eficacia de estos derechos. En efecto, se demostró su violación sistemática, ya que no se les protegió de perturbaciones injustificadas proferidas por particulares.

La violación a estos derechos se agrava al considerar que la situación de perturbación, propicia para los actos que trascendieron a la infracción de este derecho, perduró por un periodo prolongado en detrimento de los derechos de propiedad y posesión consagrados por la Carta Magna.

Aunado a lo anterior, también se ocasionaron daños a bienes muebles e inmuebles públicos, resultando de ello altos costos para el erario. El desdoro en la protección de estos bienes se traducen en violación a los derechos de la colectividad, la cual tiene derecho de garantía respecto a la conservación de los bienes a cargo del Estado, dado que el incumplimiento de estos deberes a la postre repercuten en la sociedad.

En suma, este Tribunal Pleno considera violado los derechos de propiedad y posesión, ante la omisión de las garantías necesarias para su preservación.

X. Derecho a la paz.

1. Descripción de la garantía.

La paz es un derecho fundamental que posibilita el goce de los otros derechos del ser humano, razón que ha justificado que doctrinariamente se le identifique como un derecho de “síntesis” en la medida en que su ejercicio presupone el pleno disfrute del resto de las prerrogativas reconocidas al ser humano.

En su concepción negativa, el derecho a la paz se identifica con la ausencia de una guerra, en su connotación de conflicto bélico, por lo cual, se estima que alcanzará plena eficacia en la medida en que la comunidad se encuentre exenta de hostilidades que turben su tranquilidad y seguridad, ya sea que éstas se originen por amenazas externas o internas.

En su evocación positiva se relaciona con 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 sentido, el derecho a la paz cobrará eficacia cuando se garantice la plena seguridad de la persona, de tal suerte que se posibilite el pleno disfrute de los derechos fundamentales que le han sido reconocidos.

La paz ha ido evolucionando en el devenir histórico, en otra época parecería impensable dimensionarla como un derecho inherente a la persona humana. Las condiciones sociales han

variado, se ha transitado del reconocimiento de derechos individuales a sociales y de ahí, un paso más, a los colectivos.

El derecho a la libre autodeterminación de los pueblos y la concepción universal de los derechos humanos en la comunidad internacional han generado las condiciones propicias para que la paz se traduzca en más que una exigencia para salvaguardar la existencia humana.

La Constitución de Apatzingán de mil ochocientos catorce estableció que la seguridad es un derecho social, cuya existencia presupone el límite de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos, así, el artículo 27 decía:

“Artículo 27. La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social: ésta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes, y la responsabilidad de los funcionarios públicos.”

En los términos anotados, en aquella ocasión se reconoció a la seguridad como un presupuesto indispensable para la subsistencia de la incipiente nación, de ahí que se considerara una garantía social, dicho en otros términos, implica la carga del Estado de salvaguardar tan preciado bien, lo que conlleva el establecimiento del marco de acción de las autoridades, a fin de proscribir todo desvío de poder.

Luego, México transitó un largo recorrido para crear y definir su propia identidad como Estado, empero, las intenciones expresadas pervivieron hasta la actual Ley Fundamental.

Si bien la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de mil novecientos diecisiete carece de una previsión que expresamente reconozca el derecho a la paz; sin embargo, es dable advertirlo del contenido de su articulado, como a continuación se demostrará.

El artículo 3° constitucional contiene los principios rectores de la educación en el país, los cuales proyectan las aspiraciones del Constituyente de la sociedad que anhela. Dicho precepto, en lo conducente, dispone:

“Artículo 3o. (...)

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...”

La porción reproducida revela la clara intención del desarrollo del país en el seno de una sociedad democrática, previniendo que ésta no sólo debe ser entendida como una forma de gobierno que se ha dictado el pueblo de México y que es ejercida por los Poderes de la Unión y los Estados; sino también como una forma de vida fundada en el constante progreso económico, social y cultural. Vida democrática implica el reconocimiento de la pluralidad de ideas, con gran énfasis en nuestra nación al ser consecuente a su composición pluricultural, con pleno respeto a la expresión y manifestación de ideas propias y ajenas, en donde se privilegia la participación ciudadana pacífica, se proscribe el autoritarismo y la arbitrariedad, encontrándose claramente delimitadas el marco de acción de la autoridad, las responsabilidades en las que incurren ante sus excesos y desvíos de poder, detentando el pueblo el derecho de exigir a las instituciones transparencia en su actuación; por mencionar algunas de las notas distintivas de tan gran valor.

Cabe resaltar que el Constituyente no tan solo se conformó con dejar a la explicación axiológica de un valor como “democracia” la necesaria convivencia pacífica de los interlocutores para que ésta opere, antes bien, en el artículo 3°, fracción II, inciso b) de la Carta Magna, resaltó que la educación

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

debía atender «sin hostilidades» a la comprensión de los problemas, al aprovechamiento de los recursos, a la defensa de la política y economía y acrecentamiento de la cultura. De ahí deriva un principio rector en la convivencia social del pueblo mexicano, validándose por una parte el intercambio de ideas para el progreso, desarrollo y resolución de conflictos; y, por otra, exigiéndose el intercambio y comprensión pacífica, sin agresiones físicas o psíquicas, en pleno respeto del interés general de la sociedad.

En este orden de ideas, del precepto en mención deriva un deber de quienes se encuentren en la jurisdicción mexicana, dirigido tanto para autoridades como particulares, de atención a las preocupaciones de orden económico, político, cultural y social en un ambiente de respeto y armonía. Además, surge el reconocimiento del derecho de las personas de convivencia en una sociedad sin hostilidades, en donde el intercambio de ideas y la respuesta a los problemas imperantes resguarden su integridad y se gesten en un ambiente seguro para su persona y familia.

El valor de la paz también se encuentra presente en diversos preceptos de la Ley Fundamental, así, los artículos 7°, 8° y 9° disponen:

“Artículo 7°. Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquiera materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más

límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública...”

“Artículo 8°. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República...”

“Artículo 9°. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.”

El derecho fundamental de la libertad de expresión, encuentra su límite en el respeto a la paz pública; el derecho de petición presupone su formulación de forma pacífica; y, por último, el derecho de asociación y reunión exige que se ejerza pacíficamente, prohibiéndose que en cualquier reunión en la que

se delibere se admita que haya participantes armados y atisbos de violencia, lo que obviamente posibilitaría el rompimiento de la paz en que ese tipo de actos deben desarrollarse.

A la luz de los preceptos en mención, la paz se transforma de valor a derecho que se traduce en la prerrogativa de convivir en ausencia de violencia, en un ambiente armónico en cuyo contexto se ejerzan los derechos y libertades que la Constitución consagra, propios y ajenos.

Por otra parte, el artículo 25 constitucional declara en su primer párrafo que la Constitución protege la seguridad de los individuos, grupos y clases sociales, la cual constituye un presupuesto inmediato a la paz. La circunstancia anotada justifica que en esta materia concurren todos los niveles de gobierno, esto es, Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios, pues solo en ese contexto se puede garantizar el goce del resto de los derechos que la Constitución consagra, para cuya demostración se reproducen a continuación el contenido de los artículos 21, 89, fracción VI, y 119 de la Ley Fundamental que, en lo conducente, dicen:

“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....”

“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 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 transtorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la

***Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquélla
no estuviere reunida.”***

Los preceptos reproducidos regulan el sistema de seguridad interior y exterior. En el ámbito interior, se garantiza la seguridad de la población contra amenazas o trastornos domésticos, comprendiendo la prevención de delitos y de infracciones administrativas, incluyendo la investigación y prevención efectiva de éstos; en tal caso, en el sistema de seguridad pública convergen los tres órdenes de gobierno, a saber, Federación, Estados y Municipios. En el ámbito exterior, la seguridad nacional también debe ser garantizada por el Estado contra cualquier amenaza, invasión o violencia, cuya tutela queda bajo el ámbito federal.

Como se apunta, la Ley Fundamental establece un sistema concurrente en materia de seguridad, tendente a salvaguardar la integridad de la nación y sus pobladores, remarcándose un respaldo por la Federación a los Estados cuando soliciten apoyo para preservar el orden y la paz dentro de su demarcación, aspectos que constituyen un presupuesto para el pleno goce de los derechos y libertades que consagra la Constitución.

De ahí resulta que el ambiente de paz y, por ende, de seguridad que consagra la Ley Fundamental, implica la protección del individuo de amenazas provenientes del interior o exterior, generando condiciones propicias para el goce de los derechos y libertades que le son propios, pero también implica recibir protección contra actos de violencia ilegítima.

Al respecto, resulta ilustrativa la jurisprudencia P./J. 35/2000, de este Tribunal Pleno, localizable en la página 557, del tomo XI, Abril de dos mil, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que dice:

“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.”

La preservación de la paz reviste tal importancia que es una de las causas que justifican la suspensión de las garantías, en términos del artículo 29 constitucional, en los términos siguientes:

“Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese

lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.”

Por último, la aspiración a la paz, como eje de la convivencia social también permea hacia las relaciones con la comunidad internacional, aserto que se demuestra al considerar que la Constitución manda como principios rectores de la política exterior la solución pacífica de controversias, la lucha por la paz y la seguridad internacionales, lo que se desprende del contenido del artículo 89 constitucional que en lo conducente dice:

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

(...)

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.”

En este orden de ideas expuestas debe añadirse que la paz ha pasado de ser un valor o aspiración a un derecho fundamental en la medida en la que constituye el ambiente o espacio que debe estar presente para que los derechos y libertades sean posibles, circunstancia que explica que algunas de esas libertades se acoten considerando la trasgresión al orden público y la perturbación a la paz, como es el caso de la libertad de expresión y de manifestación.

En el ámbito internacional se ha transitado por una larga vereda y se han tenido que librar infinidad de obstáculos para reconocer a la paz como 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.

Así se reconoció en mil novecientos cuarenta y ocho en la Declaración Universal de Derechos Humanos adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, como plataforma de reconocimiento y compromiso del goce de estos derechos. En su artículo 3 se proclamó:

“Artículo 3. Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.”

En términos similares se reconoce en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Aprobado por el Senado el dieciocho de diciembre de mil novecientos ochenta, publicado en el Diario Oficial de la Federación de nueve de enero de mil novecientos ochenta y uno), disponiendo:

“Artículo 9.

1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.”

Al igual que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuyo artículo 7.1 dice:

“Artículo 7. Derecho a la Libertad Personal.

1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.”

De lo anterior se desprende que en diversos instrumentos internacionales se ha establecido la paz como un derecho inherente a la naturaleza humana, por lo que en su articulado se hizo referencia a la seguridad como presupuesto a la paz, reiterándose en el preámbulo de dichos documentos que *no puede realizarse el ideal del ser humano libre, en el disfrute de las libertades civiles y políticas y liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar tanto de sus derechos civiles y políticos, como de sus derechos económicos, sociales y culturales.* Esto prueba el vínculo indisoluble entre la paz, la seguridad y el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales, toda vez que

la seguridad humana, traducida en la existencia de un entorno seguro y sano, presupone un ambiente de paz.

En el mismo contexto, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, con ánimo de preservar el ambiente de que se viene hablando, prohíbe cualquier incitación a la guerra o la violencia, disponiendo:

“Artículo 20.

1. Toda propaganda en favor de la guerra estará prohibida por la ley.

2. Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley.”

En este sentido, cobra relevancia la Declaración sobre el Derecho de los Pueblos a la Paz, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 39/11, de doce de noviembre de mil novecientos ochenta y cuatro, cuyo texto dice:

“La Asamblea General,

Reafirmando que el propósito principal de las Naciones Unidas es el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales,

Teniendo presentes los principios fundamentales del derecho internacional establecidos en la Carta de las Naciones Unidas,

Expresando la voluntad y las aspiraciones de todos los pueblos de eliminar la guerra de la vida de la humanidad y, especialmente, de prevenir una catástrofe nuclear mundial,

Convencida de que una vida sin guerras constituye en el plano internacional el requisito previo primordial para el bienestar material, el florecimiento y el progreso de los países y la realización total de los derechos y las libertades fundamentales del hombre proclamados por las Naciones Unidas,

Consciente de que en la era nuclear el establecimiento de una paz duradera en la Tierra constituye la condición primordial para preservar la civilización humana y su existencia,

Reconociendo que garantizar que los pueblos vivan en paz es el deber sagrado de todos los Estados,

1. Proclama solemnemente que los pueblos de nuestro planeta tienen el derecho sagrado a la paz;

2. Declara solemnemente que proteger el derecho de los pueblos a la paz y fomentar su realización es una obligación fundamental de todo Estado;

3. Subraya que para asegurar el ejercicio del derecho de los pueblos a la paz se requiere que la política de los Estados esté orientada hacia la eliminación de la amenaza de la guerra, especialmente de la guerra nuclear, a la renuncia del uso de la fuerza en las relaciones internacionales y al arreglo de las controversias

internacionales por medios pacíficos de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas;

4. Hace un llamamiento a todos los Estados y a todas las organizaciones internacionales para que contribuyan por todos los medios a asegurar el ejercicio del derecho de los pueblos a la paz mediante la adopción de medidas pertinentes en los planos nacional e internacional.”

La declaración reproducida representa el consenso de la comunidad internacional del reconocimiento del derecho humano a la paz, de donde deriva la correlativa obligación de los Estados de tan preciado derecho en sus dos dimensiones, esto es, de mantener la convivencia en armonía y solidaridad tanto al interior del Estado como en sus relaciones externas. Asimismo, establece como componentes de política para lograr el objetivo propuesto la eliminación de la amenaza de la guerra, la renuncia del uso de la fuerza en las relaciones internacionales y al arreglo pacífico de las controversias.

En el ámbito interno también aplica la política de Estado indicada, en donde además se exige garantizar la seguridad en el ámbito doméstico y, si bien se permite el uso de la fuerza pública para mantener el orden y la paz social, se exige que se recurra a ésta excepcionalmente, y bajo los parámetros de necesidad, proporcionalidad y humanidad debidas.

Debe tenerse en cuenta que en el ámbito internacional aún se transita hacia el establecimiento de un instrumento articulado

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

que contenga el derecho humano a la paz, en cuyo contexto surge en Luarca en octubre de dos mil seis la “Declaración del Derecho Humano a la Paz”, que se encuentra en proceso de presentación internacional. Esta declaración relaciona la paz con el establecimiento de un nuevo orden económico internacional que elimine las desigualdades, la exclusión y la pobreza, dado que ello genera la violencia estructural incompatible con la paz.

A la luz de las consideraciones precisadas, la paz se traduce en el derecho de todo individuo de desarrollarse en un orden social armónico sin violencia, en donde se encuentre libre de toda amenaza a su seguridad que le permita realizar plenamente todas sus funciones y el pleno disfrute de los derechos y libertades fundamentales.

La vinculación entre la paz y el desarrollo es innegable. Un ambiente seguro es una precondition y consecuencia del desarrollo, pues, un ambiente de paz genera desarrollo y, ante el desarrollo, la paz resulta como consecuente inmediato y necesario. Contrariamente, un entorno de desigualdades, exclusión y pobreza, genera inseguridad y, por consecuencia, el descontento que deriva de esas condiciones alterará la paz y frenará el desarrollo.

El derecho a la paz implica obligaciones del Estado de respeto, garantía y difusión. Esto conlleva la realización de las condiciones que posibiliten este derecho; proporcionar un entorno seguro y sano; preservar el orden social; eliminación de la violencia; prevención y resolución de conflictos mediante el

diálogo, la negociación y la tolerancia; el respeto de valores culturales compatibles con los derechos humanos; proporcionar protección contra actos de violencia ilegítima y fomentar la cultura de la paz.

2. Limitaciones permisibles.

La paz se concibe en un doble espacio, esto es, hacia el interior del Estado y hacia el Exterior. Este apartado se circunscribirá a los límites en el ámbito doméstico, dado que en éste se desarrolla la problemática del presente asunto.

El derecho a la paz encuentra su límite en la defensa de la soberanía, ante un ataque que atente contra la nación y el orden público, lo que se concibe en general dentro del concepto de legítima defensa.

En tal caso, al Estado le corresponde hacer uso de la fuerza pública para preservar la paz; empero, el ejercicio de esta facultad exige pasar por el tamiz de la razón, cumpliendo las exigencias que la Constitución consagra, entre otras, el imperativo de privilegiar el diálogo y mediación para la resolución de conflictos, el uso de la fuerza excepcional, como último recurso y, en todo caso, mediante un empleo racional y proporcional a los hechos limitándolo a lo estrictamente necesario.

No obstante, como se analizó en el considerando que antecede, la ausencia de paz y seguridad que conlleven al

empleo de la fuerza pública, no excusa la inobservancia de los derechos básicos del ser humano, como son: el derecho a la vida, a la integridad personal, al reconocimiento de la personalidad jurídica, la prohibición de la esclavitud y servidumbre, libertad de conciencia y de religión, protección a la familia, derecho al nombre, derechos del niño; derecho a la nacionalidad; derechos políticos, ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. Así se desprende del artículo 27.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 4.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que dicen:

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

“Artículo 27. Suspensión de Garantías

- 1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitado a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.***
- 2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los***

siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.”

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

“Artículo 4.

1. En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

2. La disposición precedente no autoriza suspensión alguna de los artículos 6, 7, y 8 (párrafos 1 y 2), 11, 15, 16 y 18.”

Cabe aclarar que los artículos a que remite el Pacto se refieren al derecho a la vida (6), derecho a la integridad (7), prohibición de esclavitud (8.1) y servidumbre (8.2), protección de la libertad por virtud de obligaciones contractuales (11), legalidad e irretroactividad en materia penal (15), derecho a la personalidad jurídica (16) y libertad de pensamiento y religión (18).

Concerniente a este punto, conviene recordar que el artículo 29 constitucional permite la suspensión de garantías bajo determinadas condiciones, siempre y cuando se realice por un tiempo limitado y bajo parámetros de generalidad.

Ante este panorama, se colige que a pesar de la permisión de limitaciones y suspensión legítima del derecho a la paz, en los casos de excepción, existe una amplia protección a la dignidad de la persona y a los derechos básicos inherentes a ella, los cuales exigen ser salvaguardados por el Estado.

Como corolario, el derecho a la paz admite límites permisibles, en cuyo caso, deberán respetarse los derechos individuales básicos del ser humano.

3. Hechos que afectaron la garantía.

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

El derecho a la paz se afectó con motivo de los hechos investigados suscitados en la ciudad de Oaxaca de Juárez y algunos municipios de la zona conurbada, dada la perturbación al orden y la deficiencia en el servicio de seguridad pública, aspectos que hicieron nugatorias las garantías examinadas en el presente considerando.

Los hechos señalados dan cuenta de cómo una negociación entre un gremio magisterial con el Estado, con motivo de diversas demandas, preponderantemente prestaciones de naturaleza laboral (rezonificación), derivó en conflicto.

El oficio suscrito por el Gobernador del Estado para solicitar el apoyo de las fuerzas federales a fin de llevar a cabo el desalojo de catorce de junio de dos mil seis, a la postre fallido, denotaba la existencia de un conflicto en la ciudad. Al respecto, resulta ilustrativo lo señalado por el Titular de la Dirección General de Seguridad Pública de la Secretaría de Protección Ciudadana del Gobierno del Estado, al rendir su informe, quien dijo que después del catorce de junio:

“... específicamente en el Centro de la Ciudad, calles aledañas y algunas otras zonas conurbadas, resultaba aún más riesgosa y provocativa la presencia de los elementos de cualquier corporación policiaca, ya que los manifestantes consideraban ofensiva y provocadora la presencia de éstos; por ello, para evitar mas agresiones (...) se determinó realizar funciones de vigilancia en los

alrededores de los lugares que estaban ocupados por los inconformes, pero sin provocar su desagrado o molestia, realizando recorridos de seguridad y vigilancia de manera cuidadosa y permanente (...) resultando de esta manera imposible brindar protección y seguridad en éstas zonas ocupadas por los inconformes” (Tomo I, del expediente principal, foja 576).

Por su parte, el Coordinador General de Seguridad Pública, Vialidad y Tránsito Municipal del Municipio de Oaxaca, manifestó:

“... a pesar de la inferioridad numérica 558 elementos operativos de policías y 263 elementos de tránsito municipal operativos ambos con carencia de equipo adecuado para la protección y salvaguarda de su propia integridad física, se cumplió en las medidas de sus posibilidades que la situación lo permitía.”

El Presidente Municipal de Santa Lucía del Camino, Estado de Oaxaca, en el acta circunstanciada levantada con motivo de la entrevista realizada por los Magistrados Comisionados, en la ciudad de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, el veinticuatro de octubre de dos mil siete, manifestó:

“... la policía municipal no dejó de trabajar pero tampoco pudo cubrir al cien por ciento las denuncias que hacían, no recorría todas nuestras

treinta colonias que tenemos que están divididas en cinco sectores...” (Tomo I del expediente principal, foja 274).

Las anteriores declaraciones revelan el estado de las cosas en la ciudad de Oaxaca de Juárez y comunidades conurbadas.

Por otra parte, debe recordarse la instalación de barricadas, que ocasionaron un trastorno en el tránsito al impedir la libre circulación, llegando por momentos a cercar el acceso a la ciudad. Aunado a lo anterior, se incrementó la comisión de delitos, a guisa de ejemplo, se cita el robo de camiones urbanos y de reparto, lo cual afectó el servicio de transporte urbano, particularmente en el centro de la ciudad; asimismo, la ciudadanía se quejó de desabasto de insumos ocasionados por la inseguridad. El comercio también se afectó en forma importante. Los medios de comunicación fueron “tomados” y apareció en la frecuencia una estación sin autorización legal en donde se difundían mensajes agresivos; actos que constituyen la realización de un servicio de orden público sin control alguno por la autoridad. La situación imperante en los medios de comunicación generaban desinformación, alerta y desazón en la ciudadanía, dados los comunicados que incitaban a la violencia y que difundían rumores sin soporte alguno, como la desaparición de personas y de “caravanas de la muerte”. Las afectaciones en la procuración e impartición de justicia también provocaron alteración en la regularidad de dicho servicio y desconcierto en la población; en cierto modo propiciaron los rumores referidos, provocados por la falta de seguridad presente en la zona.

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

Corroborar el panorama de alteración al orden y a la paz la excitativa presentada por el Congreso del Estado, mediante Decreto 313 de catorce de septiembre, con apoyo en el artículo 119 constitucional. La investigación pudo comprobar las diversas quejas presentadas por la ciudadanía ante las autoridades y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en donde hicieron patente el ambiente de incertidumbre e inseguridad de los moradores de dichas poblaciones. Inclusive los grupos inconformes resentían esas condiciones.

La orden del uso de la fuerza pública del Ejecutivo Federal, emitida el veintiocho de octubre de dos mil seis, reproducida en el considerando que antecede, hizo patente el estado de inseguridad y desorden social imperante. Por último, se aprecia que además de la ciudad de Oaxaca de Juárez, los municipios de la zona conurbada también resintieron afectaciones, según se aprecia de manera ilustrativa de la siguiente relación:

A. SANTA CRUZ XOXOCOTLÁN. El Presidente Municipal en un oficio que envió a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos manifestó que en una ocasión se estableció una barricada por los manifestantes en los lugares conocidos como la Exgarita, la carretera al Tequio y el acceso al aeropuerto. En cuanto se tuvo noticia de la barricada “se mando una patrulla (...) pero los elementos de la policía municipal fueron recibidos a pedradas, siendo retenidos enseguida por los miembros de la Asamblea Popular del Pueblo de Oaxaca, quienes además les quitaron la

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

camioneta que utilizaban como patrulla, la cual hasta el día de hoy no ha podido ser recuperada, pues se ignora su paradero.” Por otra parte, el veinticuatro de julio de dos mil seis miembros de la mencionada organización social se apoderaron del Palacio Municipal el cual desalojaron hasta el quince de enero de dos mil siete, tiempo durante el cual se estuvo despachando “normalmente en oficinas alternas” (Expediente 274, Tomo II, foja 29229).

B. SANTA CRUZ AMILPAS. El Presidente Municipal informó a la Comisión Investigadora que el nueve de agosto de dos mil seis, integrantes de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca tomaron las instalaciones del Palacio Municipal lo que motivó que se presentara una denuncia ante el Ministerio Público (Cuadernillo Tema IV, foja 141).

C. SAN AGUSTÍN DE LAS JUNTAS. El Administrador Municipal, en el informe relativo, precisó que “las instalaciones públicas municipales y la prestación de los servicios públicos no fueron afectados por la movilización magisterial (...) salvo en algunas ocasiones cuando se programaron movilizaciones en las inmediaciones del aeropuerto internacional, por la cercanía que se tiene con este municipio conurbado...” (Cuadernillo Tema IV, foja 442).

D. SANTA MARÍA COYOTEPEC. El Presidente Municipal al rendir su informe manifestó que la Casa Oficial del Gobierno del Estado, que se ubica en el territorio de ese municipio, permaneció cerrada por la toma permanente por los

manifestantes a partir del mes de junio hasta finales del mes de octubre, en las noches se presentaba suspensión del tránsito vehicular a la altura de la Casa Oficial del Gobierno, la cual se encuentra bajo jurisdicción federal (Tomo II, de expediente principal, foja 265).

La violación de las diversas garantías expuestas a lo largo del presente considerando, dan cuenta puntual de la afectación al derecho a la paz.

4. Actualización de la violación.

Este Alto Tribunal estima que el derecho a la paz se violó ilegítimamente ya que durante un periodo prolongado se omitió preservar la seguridad pública, el orden social y las condiciones necesarias y suficientes para que fueran asequibles el resto de los derechos tutelados por la Ley Fundamental.

El derecho a la paz se ha entendido como un derecho de “síntesis”, en esa medida, las garantías que se han estimado violadas en el presente considerando, indefectiblemente evidencian la infracción al derecho a la paz.

La sociedad oaxaqueña durante el periodo investigado vivió un ambiente de zozobra, generada por la situación presente en la zona ante la ausencia de las condiciones mínimas necesarias para gozar de otros derechos y momento a momento peores

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

condiciones de vida para toda la población. La violencia y la incertidumbre fue una constante en la zona investigada.

Por otro lado, la desinformación, provocada por la irregularidad en los servicios de comunicación local y la existencia de estaciones de radio que incitaban a la violencia y a la confrontación, incrementó el problema y las diferencias entre grupos que entraron en confrontación. Este déficit en el servicio de seguridad pública, así como los demás servicios públicos, generaron un ambiente propicio para la delincuencia, la confrontación y la violencia.

En este orden de ideas, a este Alto Tribunal no le corresponde evaluar las decisiones de índole política de las autoridades gubernamentales, sino ponderar los hechos resultantes con la Ley Fundamental, a fin de verificar su apego al orden constitucional. Por lo tanto, dejando aparte cualquier pronunciamiento acerca de la valoración de la política empleada, los hechos advertidos en este caso, al confrontarlos con los principios contenidos en la Constitución Federal, conducen a establecer la conclusión relativa a que el derecho a la paz fue ilegítimamente violado con motivo de los hechos materia de este dictamen.

OCTAVO. Violación grave de garantías. En este considerando se expondrán las razones por las que se considera que los hechos investigados analizados en los apartados anteriores actualizan una violación grave de garantías en los términos del segundo párrafo del artículo 97 constitucional.

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

Cabe advertir que a efecto de determinar si en el caso se actualiza o no la violación grave de garantías prevista en el citado precepto este Alto Tribunal no analizará las políticas seleccionadas tanto por las autoridades locales como por las federales para intentar solucionar el problema, pues ello escapa a la facultad que el referido precepto de la Ley Fundamental le confiere a este órgano jurisdiccional, toda vez que implicaría sustituirse en facultades que son propias de autoridades políticas. Sin embargo, lo que sí debe hacer este Alto Tribunal en ejercicio de la mencionada facultad, es determinar si los hechos acaecidos en el Municipio de Oaxaca de Juárez y zona conurbada durante el periodo investigado configuran o no una violación grave de garantías.

La democracia exige el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales. Por su parte, en un Estado de Derecho las personas no únicamente deben tener la certeza de que contarán con lo mínimo indispensable para tener un existencia digna en un ambiente de orden y paz social, sino que deben contar con los instrumentos públicos que les permitan resolver adecuadamente los problemas de manera pacífica, a efecto de no violentar dicho orden. En el caso, es claro que durante varios meses en la zona indicada no existió un Estado de Derecho, toda vez que las personas se vieron afectadas en sus prerrogativas sin que pudieran acudir a las autoridades para que tal daño les fuera reparado, pues según se vio, la procuración y administración de justicia fueron gravemente trastocadas, al grado de que las

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

personas no sabían en dónde podían acudir para denunciar hechos delictuosos.

En el considerando segundo del presente dictamen, después de analizar los criterios sustentados por este Alto Tribunal, se expusieron una serie de argumentos jurídicos tendentes a lograr un concepto preciso de lo que debe entenderse por “violación grave de garantías” para los efectos del mencionado precepto constitucional. Así, entre otras cuestiones, se determinó que una violación de esa naturaleza se actualiza cuando se está ante una situación deficitaria más o menos prolongada de las garantías que aseguran el derecho al “mínimo vital”. Además, de manera destacada se afirmó que se actualiza una violación grave de garantías cuando ante una situación fáctica en la que se configura dicho déficit no se toman las medidas necesarias para evitarlo. Dicho en otro giro, se está ante una violación grave de garantías cuando existe un estado de cosas que impide gozar de los derechos fundamentales que aseguran el mínimo vital, y se omiten adoptar dentro de un tiempo prudente las acciones necesarias para anular tal estado de cosas.

En el mencionado considerando también se sostuvo que la suma de hechos que aisladamente constituyen violaciones de garantías puede dar lugar a una violación grave, cuando en su conjunto alteran de tal manera la vida de una comunidad que provocan conmoción social por el impacto y trascendencia que en ella tienen los actos u omisiones de las autoridades.

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

Sentado lo anterior, conviene precisar que de los elementos de convicción que fueron recabados por la Comisión Investigadora designada por este Alto Tribunal, se desprende que en el Municipio de Oaxaca de Juárez y zona conurbada acaecieron una serie de hechos que implicaron que una parte importante de la comunidad dejara de gozar de diversos derechos fundamentales. Asimismo, se advierte que esos hechos se fueron actualizando de momento a momento por un periodo de tiempo más o menos prolongado.

En relación con lo expuesto en el párrafo anterior, debe decirse que en los considerandos precedentes se determinó que durante el periodo investigado tuvieron verificativo una serie de hechos que trastornaron la vida de una comunidad y que implicaron la disminución o, incluso, la anulación ilegítima de algunos derechos fundamentales. En efecto, lo que comenzó como un “plantón” con motivo de una demanda o exigencia magisterial, terminó siendo un movimiento social que provocó un desorden generalizado que se prolongó por un tiempo significativo.

Al respecto, conviene recordar que durante el periodo investigado (que abarca del mes de mayo de dos mil seis a enero de dos mil siete y el dieciséis de julio siguiente) el conflicto social ocasionó, entre otros, los siguientes hechos plenamente demostrados:

- Toma por parte de manifestantes de diversos palacios municipales lo que impidió el desarrollo normal y adecuado de las

actividades que tienen encomendadas la autoridades correspondientes.

- Ocupación permanente del centro histórico de la ciudad de Oaxaca, con lo que se impidió que los comercios allí establecidos pudieran abrir y ofrecer sus servicios en condiciones de seguridad.

- Instalación de las llamadas “barricadas” en diversas calles del Municipio de Oaxaca de Juárez y zona conurbada, con las que se entorpeció o imposibilitó la libre circulación tanto de peatones como de vehículos, además de que generó condiciones propicias para delinquir.

- Clausura de facto de diversas oficinas públicas y privadas, pues los manifestantes no permitían el ingreso de los trabajadores, impidiendo en la mayoría de los casos la prestación de servicios públicos a la población.

- Daños en propiedad pública y privada de bienes muebles e inmuebles que van desde un pequeño desperfecto hasta la destrucción parcial o total provocada deliberadamente mediante incendio.

- Toma de todas las estaciones radiofónicas impidiendo que se prestara el servicio de comunicación por radio por los autorizados para tal efecto. Lo anterior, aunado a que apareció una estación clandestina que difundió consignas en contra de los Poderes Constituidos e incitó a la violencia.

- Un estado generalizado de violencia en el que hubo enfrentamientos entre fuerzas del orden y manifestantes y de los que resultaron personas lesionadas gravemente.

- Defunciones derivadas de hechos violentos relacionados con el movimiento social.

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

- La ausencia total o, en su caso, la prestación discontinua de diversos servicios públicos.
- Deficiencias importantes en la prestación del servicio de seguridad pública.
- Paralización de diversos juicios dada la toma del Tribunal Superior de Justicia y de Juzgados.
- Realización de juicios populares en el zócalo de la ciudad por los inconformes a las personas que retenían o que les entregaba la ciudadanía por la supuesta comisión de delitos.

Los hechos antes mencionados (que se expresan de manera ilustrativa) constituían una “situación fáctica” que disminuía o impedía que las personas gozaran de sus derechos, toda vez que no podían transitar libremente por las calles ni acudir a sus centros de trabajo, con lo que claramente se coartaban sus libertades de tránsito, comercio y trabajo. Además, el cierre de oficinas públicas por parte de manifestantes imposibilitaba el derecho de las personas a gozar de servicios públicos. Aquí debe recordarse que dentro de las oficinas públicas que fueron cerradas se encontraban órganos de impartición de justicia y agencias ministeriales, cuestión que derivó en el menoscabo e incluso anulación del derecho de acceso a la justicia, pues las personas no podían ni siquiera denunciar hechos que pudieran ser constitutivos de delitos, con lo que también se afectó la salvaguarda de los bienes jurídicos tutelados por el derecho penal. También es importante mencionar que durante un periodo de tiempo significativo se anuló por completo el derecho de los niños y jóvenes a la educación. Aunado a lo anterior, existía un estado generalizado de violencia

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

que tuvo consecuencias lamentables pues hubo personas lesionadas e incluso algunas que perdieron la vida, lo que es denotativo de ausencia de orden y paz públicos.

Durante el tiempo en el que se prolongó el conflicto, no se aseguró un mínimo vital a los individuos, pues se careció de las condiciones necesarias para que las personas pudieran desarrollar sus potencialidades y pudieran gozar de una existencia digna de manera que no se vieran reducidas a su valor intrínseco como seres humanos. En este orden de ideas, si quienes se vieron afectados por el conflicto social no contaron, durante el tiempo por el que éste se prolongó, con la posibilidad de seleccionar lo jurídicamente permitido y actuar realmente dentro de esas libertades, es claro que se afectó su derecho al mínimo vital. Se afirma que las personas no contaron con las mencionadas posibilidades toda vez que, según se vio, algunos estudiantes se quedaron sin educación y sin la oportunidad de acudir a alguna escuela; algunas personas se vieron impedidas para ejercer su empleo dadas las condiciones imperantes en la zona; y, algunos sujetos no pudieron ejercer su derecho constitucional de denunciar hechos o de ejercer acciones judiciales para la solución pacífica de sus problemas, dado que se afectó el funcionamiento de los órganos de procuración y administración de justicia.

Por otra parte, cuando las autoridades estatales y federales determinaron hacer uso de la fuerza pública para solucionar el conflicto social en Oaxaca, en la ejecución correspondiente se incurrió en actos que además de denotar falta de eficiencia y

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

profesionalismo de los cuerpos policíacos, provocaron la violación de diversas garantías, incluyendo algunas que se consideran irreductibles y que por sí mismas constituyen una grave infracción al texto constitucional. En efecto, quedó demostrado que en el operativo de veinticinco de noviembre de dos mil seis algunas personas fueron objeto de tratos crueles e inhumanos durante su detención y traslado a los penales correspondientes, actos que de suyo se traducen en violaciones graves de garantías, máxime que de los traslados la autoridad manifestó que no cuenta con registros que informen la manera en la que procedieron durante éstos, lo cual resultaba indispensable dado el estado de vulnerabilidad en la que se encontraban los detenidos.

Aunado a lo anterior, durante la ejecución de la fuerza pública fueron afectados un número importante de civiles, pues no debe perderse de vista que el lugar en donde se verificó se ubican comercios y casas habitación. En ciertos operativos algunas de las personas detenidas y lesionadas eran ajenas al movimiento social que se pretendía anular. Al respecto, este Alto Tribunal no desconoce que durante la ejecución de la fuerza pública se dan situaciones en las que resulta muy difícil distinguir entre personas involucradas en el conflicto y personas ajenas a éste, sin embargo, resulta criticable que no se hayan adoptado las medidas necesarias a efecto de minimizar el riesgo de la población civil extraña al conflicto. Además, se aprecia que se omitió tomar las medidas necesarias para ocasionar el menor daño posible a los propios elementos policíacos, a quienes también se sometió a riesgos innecesarios. Igualmente, se advierten excesos en la represión a los inconformes ya que se

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

hizo uso de instrumentos tales como piedras, resorteras y bazucas. En este sentido, se acreditó que hubo personas que presentaron lesiones graves que no guardaron proporción con el objetivo que se pretendía alcanzar mediante los operativos, además de que uno de éstos fue fallido y lejos de contribuir a la solución del conflicto ocasionó más violencia y represión, esto es, generó una situación de mayor desorden generalizado a la que existía antes de implementar el operativo. No debe olvidarse que dentro de los parámetros que regulan la valoración del uso de la fuerza pública está la proporcionalidad, relativa a que el daño que se vaya a ocasionar sea el estrictamente necesario para restituir el orden público, previsión que fue soslayada durante la ejecución de los operativos.

En otro aspecto, resulta grave que durante la ejecución del Operativo Juárez no se hayan registrado todas las acciones realizadas durante el periodo, circunstancia que resulta necesaria a fin de acreditar que la fuerza pública se usó de acuerdo con los principios rectores en la materia; con lo cual además de soslayar el mandato contenido en el artículo 16 constitucional, que obliga a toda autoridad a fundar y motivar su actuación, dificultan las obligaciones de supervisión ante ausencia de registros que permitan conocer lo sucedido.

En suma, se advierten violaciones graves de garantías verificadas durante la ejecución del uso de la fuerza pública, dados los excesos y deficiencias comprobados.

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

Con base en lo expuesto hasta este punto, es claro que en la zona geográfica mencionada del Estado de Oaxaca se actualizó una violación grave de garantías, pues se menoscabaron algunos derechos fundamentales mientras que otros fueron suprimidos ilegítimamente. Tal situación prevaleció por un tiempo considerable. Además, ese estado de cosas, por la ausencia de orden y paz públicos, implicó un déficit injustificado en el goce de las garantías, cuestión que constitucionalmente resulta inadmisibles en un Estado de Derecho. Finalmente, es claro que el conflicto de que se trata, por su propia naturaleza y por el cúmulo de garantías que indebidamente se vieron afectadas, alteraron significativamente la vida de una comunidad y causaron conmoción social.

Sobre el particular, debe considerarse que la suma de garantías que fueron infringidas durante el periodo investigado revela que se está ante un caso de gran entidad que escapa a la concepción ordinaria de violación de garantías, pues además de que prácticamente se paralizó el Estado de Derecho y se suprimió el goce de garantías, se afectó la vida de una comunidad sin que las autoridades impidieran que ese estado de cosas continuara prevaleciendo. En este orden de ideas, es claro que en el caso se actualiza la violación grave de garantías establecida en el artículo 97 de la Constitución General.

Ahora bien, aun cuando el citado precepto de la Ley Fundamental determina que este Alto Tribunal, en el dictamen que emite, debe precisar las autoridades involucradas en los hechos constitutivos de la violación grave, lo cierto es que el

presente asunto también puede aprovecharse para otros temas, pues resulta valioso para identificar áreas de oportunidad que puedan contribuir a evitar que en un futuro se actualicen conflictos sociales como el analizado. En efecto, la investigación reveló que uno de los detonantes del conflicto pareciera ser el descontento de un gran sector de la población en relación con el desempeño de sus gobernantes, sin que exista en dicha entidad un mecanismo de participación directa al alcance de la población para externar esta inconformidad, aspecto que se traduce en un sentimiento de impotencia en la población para combatir lo que ellas consideran el uso arbitrario y abusivo del poder.

En este sentido debe señalarse que en toda sociedad democrática deben establecerse mecanismos legales para salvar las diferencias a través de los cauces institucionales. Al respecto, existen diversas herramientas al alcance de la población para externar sus inconformidades e incidir en un cambio efectivo en la organización política del Estado. La Organización de Estados Americanos, de la que México forma parte, ha reconocido que la democracia representativa es indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región. El artículo 6 de la Carta Democrática establece:

“Artículo 6.

La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la

***democracia. Promover y fomentar diversas formas
de participación fortalece la democracia.”***

La disposición que antecede resalta la importancia de la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo y la sustenta como condición necesaria para el pleno ejercicio de la democracia.

En una sociedad democrática, como la consagrada por la Ley Fundamental, es indudable que se transitará hacia su consolidación a través de figuras jurídicas que posibiliten la participación y, cuando ella no sea suficiente, generando las condiciones necesarias para la solución de conflictos entre el pueblo y sus gobernantes pacíficamente, como en el caso se traduce en el aparente descontento al menos de una parte de la ciudadanía con el desempeño del Gobernador.

Por otra parte, se aprecian algunas deficiencias en materia de educación, la cual presenta rezagos importantes, agravados ante la falta de regulación eficiente de medidas que garanticen la continuidad de este servicio. En líneas precedentes se indicó la importancia de la educación como principal pilar sobre el que descansa la proyección del desarrollo de un grupo social. Los hechos suscitados en la entidad, principalmente la suspensión prolongada en materia de educación, representan un mayor retraso ya que frenan el desarrollo desde las generaciones en cimiento, restringiéndoles la posibilidad de mejores condiciones de vida al negarles una preparación de excelencia. Sobre este tópico debe decirse que la Constitución consagra el derecho de

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

asociación y de libre sindicalización, empero, tratándose de servicios públicos debe tutelarse la continuidad en la enseñanza.

Bajo el mismo tenor, en el ámbito local y federal en el momento en el que se desarrollaron los hechos investigados, se aprecia una deficiente regulación de la ejecución de la fuerza pública, pues se advierte la falta de reglas que profundicen acerca de su uso, así como del establecimiento de instancias institucionales dentro de las corporaciones policíacas que permitan negociaciones de paz que impidan que los conflictos se transformen en situaciones violentas. Además, no se advierte que existan mecanismos claros y efectivos de control para medir el grado de profesionalismo de la fuerza pública ni programas de capacitación continua y especializada dirigidos a todos los miembros de la corporación. Cabe precisar que las mencionadas deficiencias legislativas y operativas, de ninguna manera relevan la obligación de garantía soslayada gravemente en el presente asunto.

Por último, conviene reiterar la innegable vinculación entre la paz y el desarrollo. Un ambiente seguro es una precondition y consecuencia del desarrollo, pues, un ambiente de paz genera desarrollo y ante el desarrollo la paz resulta como consecuente inmediato y necesario. Contrariamente, un entorno de desigualdades, exclusión y pobreza, genera inseguridad y, por consecuencia, el descontento propio de esas condiciones altera la paz y frena el desarrollo.

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

Sobre este tópico debe apuntarse que no pasa inadvertido para este Alto Tribunal que el conflicto que tuvo lugar en el Estado de Oaxaca aparentemente es el resultado de la inconformidad que existe en un número importante de habitantes ocasionado por la condición precaria de vida que han tenido por mucho tiempo. Tal condición de vida, caracterizada por la pobreza y la marginación, constituye de suyo una situación claramente violatoria de garantías, pues implica que las personas no gozan de los derechos fundamentales que aseguran un mínimo vital y que a la postre, constituye un factor importante que puede dar origen a conflictos como el que vivió la población de Oaxaca.

A pesar de lo anterior, el presente asunto demuestra que el empleo de la violencia para manifestar un reclamo, como sucedió en la especie, lejos de contribuir al desarrollo y a la superación de las condiciones precarias en la que se encuentra la entidad agravaron dicha situación y demoraron el progreso. Según se dijo, un Estado democrático tiene establecidos sistemas y medios que pueden ser empleados por las personas con la finalidad de lograr que sea su ideología y no otra la que prevalezca en las decisiones políticas. Esos sistemas y medios se encuentran dentro del derecho y es por ello que no se justifica que la “lucha” por la imposición de una ideología determinada se lleve a cabo fuera de los cauces legales, pues se insiste, agrava las condiciones de pobreza de la población. El presente caso resulta paradigmático de las consecuencias nocivas de la violencia para hacer valer una pretensión, pues lejos de reportarle beneficios a

la población, agravó sus precarias condiciones y demoró el progreso.

NOVENO. Autoridades participantes. El presente considerando tiene por objeto señalar a las autoridades que participaron en los hechos investigados considerados por este Alto Tribunal como violaciones graves de garantías. Cabe destacar que corresponderá a las autoridades competentes realizar la imputación concreta según las responsabilidades que puedan resultar (civil, penal, administrativa o política), toda vez que dicha atribución escapa a las facultades que confiere el artículo 97, párrafo segundo, de la Constitución Federal.

Según quedó establecido, la violación grave de garantías prevista en el mencionado precepto constitucional debe ser consecuencia del proceder activo o pasivo de las autoridades, es decir, dicha violación puede configurarse por acción u omisión. Cabe precisar que entre la acción u omisión y la violación grave de garantías debe existir una relación causal directa, de manera tal que si la acción u omisión no se hubiese producido no se habría actualizado el hecho que configura la violación grave. Esta cuestión resulta fundamental pues constituye un elemento que permite identificar claramente las autoridades involucradas en los hechos. En efecto, para determinar con objetividad si una autoridad tiene participación en relación con un acto u omisión que tuvo como consecuencia una violación grave de garantías, es preciso que ese acto u omisión proceda de manera directa o indirecta, pero decisiva, de una autoridad concreta. Al respecto, debe decirse que la participación directa se da cuando es la

propia autoridad la que despliega la conducta -activa o pasiva- que ocasiona la violación grave, es decir, es ella misma la que provoca los hechos que se consideran violatorios de garantías. Por otra parte, la participación indirecta, pero decisiva, se actualiza cuando la autoridad no interviene directamente en los hechos violatorios pero éstos son resultado de sus órdenes. Se dice que tal participación debe ser decisiva en virtud de que la orden correspondiente debe ser clara y conllevar a la configuración de la violación grave de garantías.

Para ejemplificar lo expuesto en el párrafo anterior puede considerarse un operativo para desalojar una vía pública en el que policías golpean brutal y desproporcionadamente a una persona que no oponía resistencia ni se negaba a desalojar la vía. En este caso, los agentes que hubieren golpeado al sujeto serían partícipes directos de una conducta violatoria de garantías ya que hubieran sido los que desplegaron la conducta generadora de dicha violación. En el supuesto de que quedara demostrado que la autoridad que emitió la orden de desalojo hubiere ordenado que se golpeará a las personas, entonces tal autoridad sería partícipe indirecta del hecho, pues aun cuando no hubiere intervenido directamente en el acto en el que se causaron lesiones, lo cierto es que éste se hubiera dado con motivo del cumplimiento de su orden, lo que denotaría una participación decisiva.

Ahora bien, cuando se trata de acciones directas o indirectas, pero decisivas, debidamente probadas de autoridades concretas no resulta problemático establecer su participación en

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

los hechos violatorios de garantías, sin embargo, tratándose de violaciones generadas por omisión la determinación de la participación no resulta sencilla pues debe advertirse si se está ante una omisión absoluta de la autoridad o si se trata de resultados indeseados a pesar del esfuerzo idóneo y diligente de la autoridad para evitarlos actuando en vías alternas de solución.

En efecto, el sistema jurídico mexicano establece una serie de herramientas para salvaguardar la plena eficacia de los derechos fundamentales, en este sentido, existe una estructura institucional en los diferentes ámbitos y niveles de gobierno que otorgan competencia a las autoridades constituidas para su realización, de donde derivan diversas obligaciones a cargo de dichas autoridades. Es cierto que la función pública aspira a ser eficaz, pues lo deseable es obtener los resultados idóneos que atiendan las necesidades que la sociedad demanda, con miras a la plenitud del ser humano; empero, no se puede desconocer que en la realidad existen diversos factores ajenos al desempeño de la autoridad que necesariamente inciden e incluso obstaculizan la plena realización del ideal referido. Es así que a pesar de que las leyes imponen diversas obligaciones positivas a las autoridades (traducidas en obligaciones de hacer), en algunos casos se traducen en obligaciones de medios y no de resultados. Esto es, la autoridad debe asumir una actitud diligente realizando todos los esfuerzos y actividades idóneos a su alcance para cumplir con la obligación impuesta por la ley (medios), sin embargo, puede suceder que pese a ello por factores externos no logre los resultados deseados, supuesto en el cual no podría existir participación de la autoridad en dichos resultados adversos ya

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

que agotó diligentemente los medios idóneos a su alcance para prevenirlos.

En este orden de ideas, cuando la violación grave de garantías se ha generado por una aparente omisión o deficiencia en los deberes de garantía que impone la Ley Fundamental a las diversas autoridades, para determinar las autoridades partícipes de esos hechos adversos al orden constitucional, además de analizar la intervención directa o indirecta de la autoridad en los hechos, también debe ponderarse la conducta asumida por la propia autoridad, así como los diversos factores y situaciones circundantes como podría ser el intento de la autoridad por solucionar un conflicto por vías alternas. Para ilustrar lo hasta aquí expuesto resulta oportuno mencionar que una omisión absoluta se actualizaría si ante la comisión de un delito perseguible de oficio la autoridad ministerial se abstiene por completo de desplegar las acciones necesarias para hallar a los presuntos responsables y realizar lo conducente para su castigo. Por otra parte, se estará ante resultados indeseados si a pesar del esfuerzo realizado no se logra localizar a los responsables. En este supuesto, la falta de castigo a los responsables del hecho delictuoso no puede estimarse como una omisión absoluta toda vez que se trata de una imposibilidad fáctica para obtener los resultados deseados, pese al esfuerzo diligente e idóneo de la autoridad con la finalidad de resolver el problema al que se enfrenta.

Sentado lo anterior, debe decirse que dada la naturaleza de la facultad de investigación establecida en el artículo 97

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

constitucional, cuando este Alto Tribunal decide ejercerla debe emitir un dictamen en el que valore si los hechos investigados actualizan o no una violación grave de garantías. Esto determina que en la facultad de que se trata este cuerpo colegiado siempre analiza actos consumados.

Al respecto, cabe apuntar que cuando se está ante hechos consumados es relativamente sencillo juzgar el proceder de las autoridades, pues cuando se tiene conocimiento amplio del contexto general en el que se dieron tales hechos, de los diversos elementos que intervinieron en los mismos y del consecuente resultado, resulta fácil establecer que las autoridades pudieron haber obrado de una manera distinta de aquella en que lo hicieron, con lo que previsiblemente no se habrían dado las consecuencias que se consideran infractoras. En efecto, una vez sucedidos los hechos es sencillo advertir que hubiera sido conveniente actuar con mayor inmediatez o empleando medios diversos, pero en el momento en que aquéllos se están actualizando no se cuenta ni con todos los elementos ni con el tiempo necesario lo que lógicamente puede derivar en decisiones inexactas o no totalmente adecuadas.

Lo expuesto en el párrafo anterior determina que este Alto Tribunal debe actuar con la prudencia propia de su elevada responsabilidad, de manera que para calificar la participación de las autoridades debe situarse en el momento en el que debían tomarse las decisiones. En este orden de ideas, la determinación del grado de participación que pudieren tener las autoridades participantes debe hacerse desde esa perspectiva, esto es,

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

colocándose hipotéticamente en el momento inmediato anterior a aquel en que se adoptó la decisión relativa o tuvo verificativo el despliegue de la conducta activa o pasiva, y no desde una óptica *ex post*, pues esto último supondría ubicarse en una situación muy ventajosa desde la cual fácilmente podrían censurarse las decisiones o actos u omisiones de las autoridades que, en su momento, no disponían de los elementos de juicio que tiene este Alto Tribunal.

En el caso, para determinar objetivamente las autoridades que participaron en los hechos investigados es necesario tener presente el contexto en el que acaecieron y las características propias del movimiento social. En efecto, por cuanto al contexto no puede pasarse por alto la situación de pobreza y marginación que prevalece en la entidad, lo que previsiblemente provoca insatisfacción e inconformidad social que sumados al alto grado de analfabetismo genera que las personas fácilmente se sumen a organizaciones o movimientos sociales con la finalidad de lograr mejorar en alguna medida su calidad de vida. Además, no debe pasar inadvertido que esas circunstancias son añejas y son consecuencia de políticas implementadas sin éxito a lo largo de los años que no han logrado mejorar la vida de un número significativo de oaxaqueños.

Por otra parte, respecto de las características propias del movimiento social no debe olvidarse su beligerancia, incluso con matices de rebelión no únicamente en contra del Gobierno del Estado de Oaxaca, sino del Gobierno Federal, pues no debe pasarse por alto la intención de los inconformes por constituir una

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

“Asamblea Popular de los Pueblos de México” con la finalidad de extender el movimiento por todo el territorio nacional y de crear una nueva Constitución, o su proceder consistente en desconocer los acuerdos tomados con las autoridades federales. Es importante apuntar aquí que estas cuestiones no resultan secundarias, pues debe considerarse que el movimiento tuvo por objetivo derrocar a los Poderes Constituidos, además, resulta notorio que algunos de sus simpatizantes y, aparentemente, también ciertos integrantes aprovecharon los disturbios y actuaron de manera violenta toda vez que durante marchas y enfrentamientos con corporaciones policíacas provocaron cuantiosos destrozos como incendios de bienes, pintas (algunas en inmuebles de gran valor histórico) y daños en calles y banquetas. Asimismo, ocasionaron serias lesiones a elementos policíacos como contusiones craneoencefálicas, heridas causadas por proyectil de arma de fuego y fractura de huesos, entre otros, dado el empleo de armas de fuego, bombas molotov, resorteras, hondas y bazucas, entre otros instrumentos.

Aunado a lo anterior, no debe perderse de vista que el movimiento social aglutinó a una gran cantidad de personas con intereses y objetivos diversos, pues incluso los líderes de la Sección XXII del Sindicato Nacional de Trabajadores al Servicio de la Educación aceptaron que en dicho movimiento habían personas que perseguían fines diversos a los del magisterio, siendo que aquél inició con reclamos planteados por éste. Así, el movimiento creció y escapó del control de los líderes del propio magisterio y de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca que fueron quienes lo originaron.

En relación con lo expuesto en el párrafo precedente, resulta oportuno mencionar que la violencia con la que actuaban algunas de las personas involucradas en el movimiento constituye un elemento que permite afirmar que aun cuando en ocasiones hubiera sido conveniente que las autoridades procedieran con mayor inmediatez, sin embargo, en el momento de los hechos es lógico que se advirtiera -como éstos lo demostraron- que era preferible elegir la vía del diálogo y la negociación que la confrontación, dado que la actitud asumida por los inconformes ineludiblemente conduciría a enfrentamientos con la consecuencia de lesiones e incluso de muertes.

Sentado lo anterior, procede determinar las autoridades participantes en los diversos hechos que constituyen violación grave de garantías.

I. Uso de fuerza pública en el Suceso 1 (14 de junio de 2006).

Como se dijo, en el operativo de que se trata hubo errores en la planeación y ejecución toda vez que no se valoró adecuadamente la oportunidad en el uso de la fuerza pública (en tanto que las negociaciones con el Gobierno Federal no habían concluido) y no se advirtió que los manifestantes superaban en número y fuerza a las corporaciones policíacas que lo llevaron a cabo, lo que ocasionó que varios policías fueran lesionados. Se dice que la oportunidad no fue debidamente analizada con motivo de que, según se vio, en la instrucción que giró la titular de la

entonces Secretaría de Protección Ciudadana al Director General de Seguridad Pública se afirmó en forma destacada que el desalojo debía llevarse a cabo siempre y cuando las situaciones de hecho lo permitieran, las que debieron ser debidamente valoradas por el mencionado Director.

Aunado a lo anterior, el objetivo consistente en desalojar el centro histórico de la ciudad de Oaxaca no se alcanzó, por el contrario, con posterioridad al operativo la situación empeoró, pues los manifestantes ocuparon más calles de las que tenían bloqueadas y los actos de violencia se incrementaron. Además, durante el operativo los policías avanzaron hasta llegar al centro de la ciudad en donde fueron cercados por los inconformes lo que ocasionó que muchos de aquéllos fueran lesionados. Estos dos últimos puntos denotan que la planeación fue incorrecta, pues no se logró el objetivo ni se pudo distender el conflicto.

Ahora bien, los artículos 12, fracciones I, V y XXXIV del Reglamento Interno de la Secretaría de Protección Ciudadana del Gobierno del Estado de Oaxaca y 4, 38 y 39 de la Ley Orgánica de la Policía del Estado de Oaxaca, disponen:

“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.

(...)

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.”

Ley Orgánica de la Policía del Estado de Oaxaca.

“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.”

De las disposiciones transcritas se aprecia que el Director General de Seguridad Pública del Estado de Oaxaca es el mando inmediato de la policía preventiva y debe, entre otras cosas, planear y coordinar a dicha policía y vigilar que durante el desempeño de las funciones que tienen encomendadas los agentes se respeten los derechos humanos, pues es el directamente responsable del “estado de fuerza” que tiene bajo su mando. Así, es claro que el referido funcionario público fue el encargado de planear y ejecutar la orden emitida por el Agente del Ministerio Público relativa a desalojar el centro histórico de la ciudad de Oaxaca. Se dice que también fue encargado de ejecutar porque fungió como mando de uno de los grupos. En este sentido, si ya quedó establecido que en el operativo de que se trata hubo errores en la planeación y ejecución, presumiblemente éstos son atribuibles directamente al Director General de Seguridad Pública del Estado. Se afirma que dicho funcionario es participante porque presuntamente desplegó una acción que derivó en hechos que resultaron violatorios de garantías en la medida en la que no se valoró ni planeó adecuadamente el uso de la fuerza pública, máxime que la instrucción de empleo de ésta fue muy clara pues se afirmó que únicamente debía emplearse si las circunstancias de hecho lo permitían.

En este orden de ideas, es claro que el funcionario de que se trata debe considerarse participante de las consecuencias que

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

derivaron del uso inadecuado de la fuerza pública, pues como quedó demostrado, además de que con motivo del operativo resultaron lesionados tanto policías como manifestantes, no se logró el objetivo que se buscaba y, por el contrario, se agudizaron los actos de violencia.

Por razones similares a las antes expuestas deben estimarse como autoridades participantes a los comandantes de la policía preventiva del Estado de Oaxaca que se encontraban al mando de cada uno de los grupos que pretendieron llevar a cabo el desalojo. Esto es así, pues tales mandos participaron de manera activa y directa en el mencionado operativo.

En el orden de ideas expuesto, las autoridades participantes en el operativo de catorce de junio de dos mil seis que derivó en hechos violatorios de garantías son las siguientes:

- Director General de Seguridad Pública del Estado.
José Manuel Vera Salinas.
- Director de la Policía Ministerial.
Teniente de Navío José Moreno Rivas.
- Director de la Policía Auxiliar, Bancaria, Industrial y Comercial.
Joaquín Darío Berges y Dorantes.
- Mandos en el operativo.
Juan Benigno Villalobos.
Felipe Gómez Julián.
Ednorberto Juan Zacarías.

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

Pedro Cruz Francisco.
Manuel Rodríguez Sotero.
Gonzalo Ríos López.
Armando Cruz Sánchez.

Ahora bien, aun cuando algunos de dichos cuerpos de policía dependen de la Procuraduría General de Justicia del Estado y de la Secretaría de Protección Ciudadana, lo cierto es que las titulares de dichas dependencias no tuvieron participación directa en el operativo y tampoco puede estimarse que hayan tenido una participación indirecta, pero decisiva, en los hechos ya que no hay elemento de convicción alguno del que pueda desprenderse que hubieron girado órdenes y que ellas conllevaran a la violación grave de garantías. Lo anterior, porque el encargado de la planeación y ejecución fue el Director de Seguridad Pública del Estado y los directores de las diversas corporaciones policíacas mencionadas, así como los comandantes que iban al frente de cada uno de los grupos. Asimismo, porque según quedó establecido, las instrucciones que la titular de la Secretaría de Protección Ciudadana dio al Director de Seguridad Pública del Estado fueron claras en cuanto a que el operativo debía llevarse a cabo siempre y cuando las circunstancias de hecho lo permitieran además de que debía asegurarse de no violar los derechos humanos de los manifestantes y emplear la fuerza pública como último recurso. En este sentido, se advierte que la orden para emplear la fuerza pública no fue categórica, sino que se condicionó a las posibilidades de hecho que debían ser estudiadas por el mencionado director.

II. Uso de fuerza pública en el Operativo Juárez (29 de octubre de 2006 al 24 de enero de 2007).

Con el fin de indicar las autoridades participantes con motivo del Operativo Juárez, conviene atender a los actos y omisiones calificadas por este Alto Tribunal como violaciones graves de garantías, cuyo estudio se procede a realizar a continuación:

En la realización de los operativos durante este periodo se advirtieron ciertas deficiencias en la planeación que trascendieron en violaciones graves, pues según quedó anotado, si bien se estableció al inicio un “*Plan Rector de Operaciones*”, sin embargo, se omitió prever forma alguna para controlar y verificar que las previsiones de dicho Plan se llevaran a cabo, así como para su evaluación a fin de corroborar la eficacia de la estrategia definida preliminarmente y la pertinencia de las características del equipo disuasivo dispuesto, en vista de los acontecimientos que se iban suscitando. Al respecto, debe considerarse el contenido de los artículos 13, fracciones II, VII, IX y XI, y 15, fracciones II IV XII y XX del Reglamento de la Policía Federal Preventiva que disponen:

“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;

(...)

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;...”

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

(...)

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;

(...)

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...”

El primero de los preceptos que anteceden informa que 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

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

evaluación de las acciones llevadas a cabo por la Institución, incluyendo los operativos, estableciendo los sistemas que permitan su óptimo desarrollo, así como la interpretación de los logros realizados, para lo cual, entre otras cuestiones, debe captar, requerir, coordinar y procesar la información para estudiar las situaciones que permitan el cumplimiento de sus funciones y coordinar la correcta administración de los recursos requeridos para ello.

Por su parte, conforme al segundo de los artículos reproducidos, el titular de la Coordinación de Fuerzas Federales de Apoyo ejerce el mando superior y tiene como responsabilidad fundamental organizar, coordinar, supervisar y evaluar al personal bajo su cargo así como planear, organizar y coordinar, los operativos conjuntos con otras instituciones federales y estatales.

En mérito de lo anterior, considerando las atribuciones conferidas por las aludidas disposiciones legales y, dadas las deficiencias advertidas en la planeación y supervisión de las actividades realizadas durante los operativos realizados, se estiman participantes presumiblemente de dichas acciones a las siguientes autoridades:

- Jefe del Estado Mayor.
Ardelio Vargas Fosado.

- Coordinador de Fuerzas Federales de Apoyo.
Héctor Sánchez Gutiérrez.

En otro aspecto, también se advirtieron violaciones de garantías dada la conducta asumida por los mandos de los agrupamientos que ejecutaron los operativos implementados, pues se omitieron documentar todas las acciones realizadas, incluyendo los traslados de los detenidos; se ejecutó una estrategia carente de profesionalismo dado el proceder de los agrupamientos; y, se omitió establecer una adecuada supervisión de las acciones realizadas por los elementos policíacos bajo su mando inmediato. Sobre este aspecto, el Plan Rector estableció que la Policía se conformaría en grupos a cargo de doce comandantes, a quienes se les designaron tareas específicas, debiendo señalarse que, de acuerdo con el artículo 12, fracción IX, de la Ley de la Policía Federal Preventiva y 40 del Reglamento de dicha corporación, el mando conlleva autoridad respecto de sus inferiores o iguales en jerarquía dado el cargo o comisión encomendada. Los preceptos en mención dicen:

Ley de la Policía Federal Preventiva.

“Artículo 12. La actuación de los miembros de la Policía Federal Preventiva se sujetará, invariablemente, a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Serán deberes de los miembros de la Policía Federal Preventiva:

(...)

IX. Obedecer las órdenes de los superiores jerárquicos y cumplir con todas sus obligaciones, siempre y cuando sea conforme a derecho...”

Reglamento de la Policía Federal Preventiva.

“Artículo 40.- Se entenderá por mando a la autoridad ejercida por un superior jerárquico de la Institución, en servicio activo, sobre sus inferiores o iguales en jerarquía, cuando éstos se encuentren subordinados a él en razón de su categoría, de su cargo o de su comisión.”

En consecuencia, dadas las funciones asignadas, se estiman presuntos partícipes de los hechos mencionados a los Comandantes en el Operativo Juárez encargados de ejecutar el “Plan Rector de Operaciones”, en donde aparecen con tal carácter las siguientes personas:

- Jorge Andrade Ramírez.
- Raúl Olvera Guevara.
- Juan Ortíz Escamilla.
- Luciano López Galeana.
- Gudmaro Rodríguez Leyva..
- Sergio López Sánchez.
- Florencio Flores Lizaola.
- Agustín Lira Pérez.
- Juan Ortíz Escamilla.
- Carlos Maximiliano Hermsillo Salinas.
- Luciano López Galeana.
- Efrén Torres Rodríguez.

Es importante reiterar que la falta de documentación de las tareas realizadas durante el periodo, además de revelar falta de profesionalismo, genera dificultad para saber qué sucedió y

también obstaculiza a las autoridades policíacas competentes para cumplir con el deber impuesto por la ley de supervisión y evaluación de las operaciones realizadas, dada la carencia de documentación de las acciones que se llevaron a cabo.

Por último, también se advirtieron violaciones generadas en la ejecución de los operativos, en razón de la conducta asumida por algunos policías consistentes en el empleo de instrumentos tales como resorteras, piedras y bazucas; su uso desproporcional; el proceder para realizar detenciones; los excesos en el uso de la fuerza en la detención y al momento de realizar los traslados; y, finalmente, debido a los tratos crueles, inhumanos y degradantes generados durante la detención y traslado de algunos de los detenidos el veinticinco de noviembre de dos mil seis. Sobre el particular, debe tomarse en consideración que el artículo 12 de la Ley de la Policía Federal Preventiva, en lo conducente dispone:

“Artículo 12. La actuación de los miembros de la Policía Federal Preventiva se sujetará, invariablemente, a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Serán deberes de los miembros de la Policía Federal Preventiva:

I. Conducirse siempre con dedicación y disciplina, así como con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos;

II. Prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y

derechos. Su actuación será congruente, oportuna y proporcional al hecho;

(...)

IV. Abstenerse en todo momento y bajo cualquier circunstancia de infligir, tolerar o permitir actos de tortura u otros tratos o sanciones crueles, inhumanos o degradantes, aun cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenaza a la seguridad pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra; al conocimiento de ello, lo denunciará inmediatamente ante la autoridad competente;

V. Observar un trato respetuoso con todas las personas, debiendo abstenerse de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que, en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población;

(...)

VII. Abstenerse de realizar la detención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables;

VIII. Velar por la vida e integridad física de las personas detenidas en tanto se ponen a disposición del Ministerio Público o de la autoridad competente;...”

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

En términos del artículo que antecede los elementos policíacos de la Policía Federal Preventiva, debían conducirse con disciplina y respeto a los derechos humanos de las personas; actuando de forma congruente, oportuna y proporcional con los hechos; velando por la integridad y la vida de los detenidos; y, absteniéndose de infligir o tolerar tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Ahora bien, la investigación documentó que algunos de los elementos realizaron conductas contrariando el mandato contenido en la disposición reproducida, respecto de lo cual se estiman participantes de dichas acciones a quienes actuaron directamente en la forma indicada. Al respecto, debe apuntarse que no se proporcionó a la Comisión Investigadora el nombre, los cargos y las funciones de los elementos que intervinieron durante los hechos investigados, situación que determina la imposibilidad de señalar a quienes participaron en dichas conductas. No obstante lo anterior, de los partes informativos dirigidos a la representación social, por virtud de los cuales se pusieron a disposición a los detenidos, es posible identificar a algunas de las personas que probablemente participaron en dichos hechos, siendo que le corresponderá a las autoridades competentes realizar las investigaciones correspondientes y recabar los elementos pertinentes para dilucidar quiénes participaron en los hechos considerados violatorios de garantías. Las autoridades referidas en dichos partes son:

- Sergio Moreno Figueroa.
- Raymundo Guzmán Molina.

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

- Andrés Ramos Silva.
- Luis Enrique Chabolla Mosqueda.
- Orlando May Zaragoza Ayala.
- Daniel Palomera Vazquez.
- Victor Manuel Diaz Pin.
- David García Larios.
- Vicente Lagunes Hernández.
- Efraín Galindo Maya.
- Jazmin Sarahí Peñaloza Soto.
- Juan Federico Siguenza Trueba.
- Enrique Alejandro Huicochea.
- Josué Guadalupe Ortiz Hernández.
- Pablo Bolaina Osorio.
- Gabriel Villalba Pérez.
- Alfonso Rodríguez Martínez.
- Mario Salazar García.
- Juan Ortiz Herrera.
- Candelario Collado González.
- Luis Clemente García.
- Agustín Prado Zepeda.
- Gonzalo Romero Aguilar.
- Miguel Ángel Fierro Morales.
- Roberto Magaña Díaz.
- Gilberto Rodríguez Ballinas.
- Alberto García González.
- Rubén Loma Romero.

Por otra parte, cabe señalar que también se advierte que existió una actitud beligerante e irascible de algunos inconformes quienes también soslayaron los diversos deberes de respeto y trastocaron los límites establecidos por la Constitución, sin embargo, ello de ninguna manera libera de responsabilidad a las autoridades que intervinieron en los hechos investigados, pues como se dijo, durante éstos se dieron situaciones que por sí mismas constituyen violaciones graves de garantías.

III. Uso de la fuerza pública en el Suceso 9 (14 de julio de 2007).

Como quedó establecido, en el operativo de que se trata intervinieron diversas corporaciones policíacas, a saber: a) Policía Preventiva del Municipio de Oaxaca de Juárez; b) Policía Preventiva del Estado; c) Policía Ministerial; y, d) Policía Auxiliar, Bancaria, Industrial y Comercial. Dicho operativo tenía como finalidad resguardar el auditorio Guelaguetza para que los manifestantes no lo ocuparan e impidieran la celebración de esa fiesta regional. Antes del uso de la Fuerza Pública el Secretario de Protección Ciudadana conversó con algunos de los manifestantes haciendo de su conocimiento las razones por las que no podía autorizarles el ingreso al auditorio referido, sin que aquéllos hubieran modificado su intención de ocuparlo.

Los policías no contaban con máscaras protectoras lo que ocasionó que resultaran afectados por los cartuchos de gas lacrimógeno que ellos mismos lanzaban pues éstos les eran devueltos por los manifestantes. Por otra parte, durante la ejecución de operativo hubo policías que incurrieron en exceso en el uso de la fuerza pública, pues según se vio, está demostrado que desplegaron un actuar consistente en golpear brutalmente a un manifestante que ya se encontraba sometido pues estaba en el suelo y no oponía resistencia. Asimismo, quedó documentado que elementos policíacos emplearon piedras para contener a los manifestantes, lo cual se estima indebido pues éstas no

constituyen armas disuasivas en la medida en la que pueden causar lesiones serias.

Ahora bien, los artículos 21 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca; 12 y 39 de la Ley Orgánica de la Policía del Estado; 4, fracción V, y 11, fracciones I, II y XVII del Reglamento de la Coordinación General de Seguridad Pública, Tránsito, Transporte y Protección Civil y 14, fracción IV, del Reglamento Interno de la Secretaría de Protección Ciudadana del Gobierno del Estado de Oaxaca en lo que interesa disponen:

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca.

“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.”

Ley Orgánica de la Policía del Estado.

“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.

(...)

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 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.”

Reglamento de la Coordinación General de Seguridad Pública, Tránsito, Transporte y Protección Civil

“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:

(...)

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

“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;”

Reglamento Interno de la Secretaría de Protección Ciudadana del Gobierno del Estado de Oaxaca.

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

(...)

IV. Ordenar y supervisar que se dé estricto respeto a los derechos humanos de la ciudadanía en la prestación del servicio de seguridad y vigilancia especializada que realicen sus elementos...”

De los preceptos transcritos se desprende, entre otras cuestiones, que los mandos de los cuerpos policíacos son directamente responsables del “estado de fuerza” que tuvieron asignado y deben encargarse de que sus subalternos cumplan con las obligaciones que les marca la ley en el desempeño de sus funciones. Al respecto, debe decirse que los mandos deben tener la certeza de que sus inferiores jerárquicos cumplirán cabalmente con las órdenes que les den además de que tienen la obligación de establecer los mecanismos de control necesarios que les permita conocer el nivel de profesionalismo de los policías, pues resulta inadmisibles que el uso de la fuerza pública -como instrumento que, por su propia naturaleza, limita algunos derechos de las personas- se deje en manos de sujetos carentes de preparación. De aquí se sigue que el proceder activo de algunos policías que tuvo lugar durante el operativo implica que existe participación no únicamente de los policías que lesionaron brutalmente a los manifestantes y que arrojaron piedras, sino también de los mandos que deben tener la certeza de que los elementos bajo sus órdenes actuarán adecuadamente.

En este orden de ideas, a quienes estuvieron al mando de los diversos cuerpos de policía que actuaron en el operativo de que se trata se les debe considerar participantes directos toda vez que previsiblemente no cumplieron con la obligación de

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

supervisar que los elementos bajo su mando actuaran adecuadamente. Así, se estiman partícipes a las siguientes autoridades:

- Mandos del operativo.
Gustavo Eduardo Castellanos Castellanos.
Nabor Rojas Chávez.
Alejandro Espinoza Hernández.

Se afirma que las citadas autoridades deben considerarse participantes en virtud de que, como quedó asentado, fueron los mandos encargados de los policías que intervinieron en el operativo de que se trata, motivo por el cual son responsables del proceder de sus subalternos. No pasa inadvertido que los policías que ejecutaron las conductas que se estiman indebidas son directamente responsables de sus actos. Al respecto, debe decirse que las autoridades competentes (Ministeriales o Judiciales) deberán determinar lo que en cada caso corresponda conforme a sus facultades legales.

Por otra parte, se considera que al titular de la Secretaría de Protección Ciudadana; los Directores de la Policía Ministerial y de Seguridad Pública del Estado de Oaxaca; de la Policía Auxiliar, Bancaria, Industrial y Comercial; de Seguridad Pública Municipal y Operativo de esta misma policía y el Coordinador General de Seguridad Pública, Vialidad y Tránsito del Municipio de Oaxaca de Juárez no se les debe considerar autoridades participantes. Lo anterior, porque no está demostrado que hubieren estado presentes durante toda la ejecución del operativo en tanto que según se vio, en éste ya estaban determinados los mandos.

Además, tampoco se aprecia que hayan tenido una intervención indirecta, pero decisiva, en los hechos violatorios de garantías ya que no hay elemento de convicción alguno del que pueda válidamente inferirse que dieron alguna orden que conllevara a la violación grave de derechos fundamentales.

No pasa inadvertido para este Alto Tribunal que el titular de la Secretaría de Protección Ciudadana estuvo presente en la zona en la que se dio el enfrentamiento entre manifestantes y policías antes de que éste iniciara, sin embargo, no se tienen elementos de prueba que permitan establecer la conclusión relativa a que dicha autoridad estuvo al mando de los cuerpos policíacos o haya intervenido directamente en la ejecución de dicho operativo.

IV. Violación generalizada de garantías individuales.

Ya quedó establecido que la violación grave de garantías puede configurarse cuando las autoridades, mediante un concierto previo, deliberadamente infringen garantías constitucionales. Asimismo, se determinó que dicha violación se configura cuando ante una situación deficitaria del goce de los derechos fundamentales las autoridades se abstienen de actuar para evitar tal situación. Además, de manera destacada se sostuvo que la violación grave de garantías debe ser consecuencia del proceder activo o pasivo de las autoridades ya sea de manera directa o indirecta, pero decisiva. Por último, también se afirmó que cuando se está ante una omisión debe

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

verificarse si ésta es absoluta (ausencia total de una actuación) o si se trata de resultados indeseados a pesar del esfuerzo idóneo de la autoridad por evitarlos actuando en vías alternas, esto es, se presentan resultados no queridos que se producen aun cuando la autoridad ejecutó los actos necesarios dirigidos a impedirlos.

En el caso, según quedó expuesto con anterioridad, durante el periodo investigado en el Municipio de Oaxaca de Juárez y zona conurbada se vivieron hechos provocados por particulares inconformes que impactaron negativamente en la vida y derechos de otros sectores de la población. Es así, que tales hechos no provenían directamente de la autoridad por lo que resulta incuestionable que no se está en el supuesto del concierto previo y deliberado de las autoridades que de manera directa o indirecta, pero decisiva, violan garantías constitucionales. Por el contrario, la violación generalizada se provocó por una aparente omisión de las autoridades consistente en no desplegar los actos de imperio necesarios tendientes a restablecer el orden y garantizar el goce de los derechos fundamentales. De aquí que lo procedente sea examinar si se está frente a una omisión absoluta o ante la existencia de resultados indeseados.

Los titulares de los Poderes Ejecutivos tanto federal como locales son los encargados de conducir la política dentro de sus ámbitos competenciales y con ella dar solución efectiva a las demandas o conflictos sociales. Además, también son los responsables de ejecutar las leyes expedidas por los órganos legislativos correspondientes. Así, deben conducir la política y

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

ejecutar las leyes respectivas de manera tal que aseguren el orden público y el bienestar de los gobernados.

Cuando en una comunidad se genera un problema social es imperativo que los gobernantes tengan la sensibilidad de comprenderlo y la capacidad para resolverlo por las vías legales que procedan. Una de estas vías es la política pues permite que se dé una interlocución directa entre las partes que abone a la solución del problema. No obstante, si la vía política se agota sin haber obtenido los resultados esperados, y la naturaleza del conflicto lo amerita, es necesario emplear la fuerza pública como último recurso, lo que justifica que se privilegie el diálogo para la solución de conflictos con implicaciones sociales, máxime cuando tales conflictos derivan de un descontento que pudiera resultar explicable si se atiende a situaciones de pobreza y marginación.

Ahora bien, según quedó ampliamente expuesto en el presente dictamen, el movimiento social que tuvo verificativo en el Municipio de Oaxaca de Juárez y zona conurbada tuvo su origen en el pliego de peticiones formulado por la Sección XXII del Sindicato Nacional de Trabajadores al Servicio de la Educación. Dicha Sección presentó ante el Gobierno del Estado un escrito en el que formuló diversas demandas entre las que destacó, por su importancia fundamental, la incorporación del magisterio de Oaxaca a la zona económica número III con motivo del encarecimiento del costo de la vida. Es conveniente recordar que las peticiones del Magisterio fueron atendidas por el Gobernador del Estado, toda vez que aun cuando justificó ante la mencionada Sección XXII que dicha rezonificación era competencia de la

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

Federación y que el Gobierno no contaba con los recursos necesarios para hacer tal incorporación, sin embargo, hizo un ofrecimiento de varios millones de pesos y, además, comenzó a gestionar ante la Federación aquellas prestaciones que escapaban de las posibilidades de la entidad. En efecto, dicho funcionario ordenó la instalación de mesas de trabajo en las que intervinieron altos funcionarios de su gobierno y en las que llegó a ofrecer al magisterio inconforme una aportación de sesenta y cuatro millones de pesos para incrementar sus salarios. Además, hizo algunos otros ofrecimientos los cuales fueron calificados de “insuficientes” por la mencionada Sección XXII y asociaciones participantes.

Aunado a lo anterior, la Federación -por conducto de la Secretaría de Gobernación- se incorporó a las negociaciones pues en un primer momento fungió como mediadora entre el magisterio y el Gobierno del Estado de Oaxaca y, posteriormente, actuó como parte interesada al grado en que el titular de dicha Secretaría intervino personalmente en las negociaciones. Cabe precisar que tanto la autoridad local como la federal privilegiaron el diálogo, pues en todo momento intentaron llegar a una solución mediante esa vía, tan es así que como quedó anotado hicieron importantes ofrecimientos a la Sección XXII.

De acuerdo con lo expuesto en los párrafos precedentes, es claro que ni el Gobernador del Estado ni los funcionarios participantes de la Federación incurrieron en una omisión absoluta, toda vez que no se abstuvieron por completo de actuar con voluntad de resolver el conflicto social; por el contrario,

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

llevaron a cabo los actos idóneos dirigidos a solventar, en la medida de sus posibilidades, las demandas del magisterio inconforme, tan es así, que los ofrecimientos surgidos de las negociaciones fueron tendentes a satisfacer, al menos parcialmente, las demandas de los inconformes. Luego, es inconcuso que no se está ante una omisión absoluta sino frente a resultados indeseados. No debe perderse de vista que las negociaciones se estaban llevando a cabo con líderes del magisterio, lo que lógicamente genera la esperanza de que éstas logren resolver el conflicto toda vez que, en principio, debe suponerse que se trata de personas instruidas que pueden hacer valer y comprender razones.

Ahora bien, aun cuando los mencionados niveles de gobierno llevaron a cabo las acciones idóneas para solventar el conflicto social, lo cierto es que éste se fue polarizando al grado de que dio cabida a diversos grupos sociales cuyos reclamos escapaban a la cuestión estrictamente magisterial, pues no debe perderse de vista que incluso plantearon el objetivo de extender el movimiento a todo el territorio nacional con la finalidad de lograr una nueva Constitución. La polarización del movimiento, aunado a la situación de pobreza, analfabetismo y marginación que impera en el Estado de Oaxaca, conformó un ambiente proclive para que dicho movimiento creciera y formulara demandas de diversa índole. Además, tampoco debe perderse de vista que dicho movimiento social creció de manera muy rápida lo que previsiblemente provocó cierta desarticulación entre líderes y simpatizantes, tan es así, que los propios líderes del magisterio expresaron que había grupos fuera de su control que perseguían

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

finés distintos a los que inicialmente se buscaron. Es indudable que estos factores, por su propia naturaleza, dificultaron el proceso de negociación y diálogo que existía entre los mencionados niveles de gobierno y los líderes magisteriales y populares, pues fueron contaminando el proceso de solución al grado que se llegaron a formular exigencias que no podían cumplirse por la Federación, como por ejemplo la salida del Gobernador. Cabe precisar que aun en este tema la Federación expresó que podía exigirse tal salida siempre y cuando se hiciera dentro del derecho, pues claramente aludió al juicio político lo que revela que no fue indiferente a los reclamos.

De lo hasta aquí expuesto se aprecia que tanto el Gobierno del Estado de Oaxaca como la Federación llevaron a cabo actos dirigidos a solucionar el conflicto social que se actualizó en el Municipio de Oaxaca de Juárez y zona conurbada, pues atendieron las demandas de los inconformes y formularon propuestas de solución que correspondían a tales demandas. En este sentido, se considera que la violación generalizada de garantías no puede ser imputable a tales órdenes de gobierno toda vez que desplegaron conductas tendentes a solventar el conflicto social, máxime que la situación de facto que prevalecía en la mencionada zona geográfica y que impedía que diversos sectores de la población gozaran de sus derechos fundamentales era ocasionada por particulares y no por autoridades.

En el orden de ideas expuesto, es claro que la decisión de negociar y dialogar con los inconformes para evitar un enfrentamiento no puede resultar contraventora del orden

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

constitucional, pues lo que se aprecia es que los perjuicios que se generaban por la situación de facto que imperó durante el tiempo que tuvieron verificativo las negociaciones redundaban en violación de garantías que podían ser reparadas; sin embargo, tales afectaciones no resultan comparables con aquellas que se hubieren generado de optar por el uso inmediato de la fuerza pública y los enfrentamientos constantes, pues durante éstos, según se vio, se dieron violaciones irreparables como lesiones que dejaron secuelas y, dada la agresividad con la que procedían los inconformes, fácilmente pudieron darse fallecimientos. Además, no debe pasar inadvertido que este Alto Tribunal se ha pronunciado porque el uso de la fuerza pública sea el último medio que seleccione la autoridad para la solución de controversias.

Como se ve, ni los servidores públicos de la Federación ni del Gobierno del Estado pueden ser responsables de la violación generalizada de garantías, pues ésta derivó de un conflicto que se estaba intentando solucionar por las autoridades mediante vías y propuestas idóneas.

A mayor abundamiento, este Máximo Tribunal no puede pasar por alto que la situación que se vivió en la referida zona geográfica no se produjo repentinamente, sino que fue consecuencia de una responsabilidad histórica en la medida en que a través de décadas la gente ha sufrido los efectos de la pobreza, la marginación, el analfabetismo y la ausencia de oportunidades que les permita superar esas situaciones. Estas circunstancias previsiblemente contribuyeron a que la gente se

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

sumara a un movimiento social que, en su concepto, podría haber tenido como resultado el mejoramiento en su nivel de vida. Esto resulta de especial trascendencia pues el Gobernador del Estado de Oaxaca, en el momento en que acaecieron los hechos investigados, tenía poco tiempo de haber asumido el cargo (aproximadamente un año).

En este sentido, es claro que ni el Gobernador del Estado ni los servidores de la Federación que intervinieron resultan responsables directos de la violación generalizada de garantías, toda vez que no fue producida por ellos de manera directa ni tampoco incurrieron en una omisión absoluta, sino que se trató de resultados indeseados en la medida en que adoptaron los medios de solución idóneos para que se solventara el problema, sin embargo, por los diversos factores antes expuestos no se llegó a la solución deseada.

Ahora bien, aun cuando los mencionados niveles de gobierno no son responsables de la violación generalizada de garantías, lo que sí resulta reprochable al Gobernador del Estado de Oaxaca es el hecho de no contar con una fuerza pública eficiente y capaz de disuadir, por sí misma, el surgimiento de conflictos sociales como el que tuvo verificativo en el Municipio de Oaxaca de Juárez y zona conurbada. En efecto, el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Policía del Estado de Oaxaca dispone:

***“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.”

De la disposición legal transcrita se aprecia que el Gobernador del Estado es el mando supremo de la Policía la cual debe, entre otras cuestiones, proteger a los habitantes de la entidad. Esto determina que dicho funcionario tiene la obligación de adoptar las medidas que sean necesarias para que en la entidad se tenga una fuerza pública suficiente y profesional que por sí sola sea capaz de disuadir el surgimiento de movimientos sociales como el que se dio durante el periodo investigado o, en su caso, que una vez surgido éste tenga la capacidad de contenerlo y superarlo. La ausencia de una fuerza pública suficiente y profesional que por sí sola pueda disuadir ese tipo de movimientos sociales genera un ambiente proclive para que éstos surjan y se den hechos violentos.

La necesidad de contar con una policía estatal eficiente y con capacidad de respuesta, se acentúa en el Estado de Oaxaca ya que una importante cantidad de sus municipios, al regirse por usos y costumbres, dependen en gran medida del apoyo de la policía estatal cuando se presentan hechos que escapan al comportamiento ordinario de las poblaciones.

En el caso, el Gobernador del Estado de Oaxaca, como responsable directo de la política interna, ante el reclamo del

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

magisterio inicialmente optó por buscar una solución política y propuso que se diera un diálogo entre las partes, tan es así, que se integraron diversas mesas de trabajo para tratar las distintas demandas que planteó el magisterio. No obstante, dada la actitud asumida por los manifestantes, el Gobierno del Estado no logró dar una solución política al conflicto, cuestión que motivó que empleara la fuerza pública en el operativo de catorce de junio de dos mil seis, el cual resultó un fracaso pues con independencia de que no alcanzó el objetivo planeado ocasionó que el conflicto creciera y se volviera más violento con lo que se agudizaron los problemas. Así, al quedar la fuerza pública del Estado completamente anulada provocó que los inconformes llevaran a cabo actos que prácticamente hicieron desaparecer el Estado de Derecho. En relación con lo anterior conviene mencionar que una fuerza pública debidamente preparada y capaz, por si sola, de disuadir el surgimiento de movimientos sociales o de facilitar el arreglo pacífico que evitan que las diferencias se transformen en situaciones violentas, constituye un elemento que influye significativamente en el éxito de las negociaciones. En este sentido, dada la forma en la que desarrolló el conflicto en el Estado de Oaxaca, puede válidamente suponerse que si el Gobernador hubiere contado con una fuerza pública con esas características muy probablemente el conflicto social se hubiere resuelto por la vía de la negociación sin derivar en los actos violentos suscitados y, en caso contrario, se hubiera asegurado que al emplear dicha fuerza se hubiere solventado el problema sin mayores consecuencias, respetando las garantías consagradas por el texto constitucional.

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

No pasa inadvertido que la conformación de una fuerza pública capaz de disuadir, por sí misma, el surgimiento de conflictos sociales necesariamente implica importantes erogaciones que previsiblemente escapan de las posibilidades presupuestales del Estado de Oaxaca (no debe olvidarse que más del 90% de los recursos con que cuenta los obtiene de la Federación), sin embargo, la falta de recursos no releva por completo al Gobernador de su responsabilidad de integrar una fuerza pública respetable cuya sola presencia logre evitar movimientos sociales como el examinado o, en su caso, que sea capaz de responder de manera oportuna y eficiente ante tales movimientos. No debe olvidarse que el empleo de la fuerza pública constituye el último recurso para solucionar un conflicto, de manera que si la sola presencia de éste tiene la fuerza disuasiva suficiente para evitar un conflicto social, claramente se habrá cumplido con la responsabilidad que tiene el titular del Ejecutivo local relativa a ejercer de manera eficiente el mando de las policías. Es así que en el aspecto mencionado el Gobernador del Estado de Oaxaca Ulises Ruíz Ortiz es autoridad participante, sin embargo, tal participación debe estimarse atenuada atentas las circunstancias históricas y presupuestales antes mencionadas, sobre todo en una entidad que presenta rezagos que, por su propia naturaleza, deben atenderse de manera prioritaria, lo que reclama la erogación ineludible de recursos públicos.

Décimo. Remisión y publicidad del Dictamen. En virtud de que en el presente Dictamen se establece que en los hechos materia de la investigación se incurrió en violaciones graves a garantías, con apoyo en lo dispuesto en las reglas 24 y 25 del

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

Acuerdo General Plenario 16/2007, resulta procedente notificarlo a los poderes y órganos que participaron en los hechos investigados:

Al titular del Ejecutivo Federal y de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, en razón de su participación y como responsable de la Policía Federal Preventiva; al titular de la Policía Federal Preventiva; al Procurador General de la República, en virtud de los procedimientos penales a que pudiera haber lugar por actos de miembros de la Policía Federal Preventiva; al Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, con motivo de su participación y toda vez que siendo la mayor autoridad política en el Estado, tiene superioridad jerárquica sobre la Policía Preventiva Estatal, la Procuraduría de Justicia del Estado (persecución de responsabilidades penales) y de las diversas autoridades encargadas de seguir procedimientos de responsabilidad administrativa; y, a la Presidencia Municipal de la ciudad de Oaxaca de Juárez, en su calidad de autoridad del municipio y superioridad jerárquica de la policía preventiva municipal.

Por otra parte, con base en los mismos fundamentos, y en virtud de que en la especie se ha interpretado el marco constitucional que rige el uso de la fuerza pública, por ello aplicable en todo el país, y se han advertido omisiones importantes de diversa índole que aquejan, en términos generales, el ejercicio de esta función pública, en el que concurren varias órdenes de gobierno y sus respectivos Poderes,

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

este Pleno considera que es el caso remitir el presente a las autoridades involucradas en materia de seguridad pública en sus diversas facetas (legislativa y ejecutiva), para que sea considerado su contenido.

Conforme a lo recién dicho, ha de remitirse, el presente dictamen a de remitirse: al titular del Poder Ejecutivo Federal; a las Cámaras del Congreso de la Unión (la Cámara de Diputados también en su carácter de solicitante); a los Gobernadores de los Estados y Jefe de Gobierno del Distrito Federal; a los Poderes Legislativos de los Estados y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública; al Procurador General de la República y los Procuradores de Justicia de las entidades federativas; y a los titulares de las corporaciones policíacas de cada entidad federativa.

Por otra parte, considerando la concurrencia de los municipios en materia de policía y seguridad pública, infórmese a los Municipios del Estado Mexicano, que este Tribunal Pleno al acordar el presente Dictamen ha interpretado el marco constitucional aplicable al uso de la fuerza pública y que, en esa virtud, se han establecido criterios que son aplicables al uso de la fuerza que hagan las autoridades municipales; e infórmeseles también que ello será objeto de publicidad a través de los medios de comunicación oficial que enseguida se indican.

Finalmente, en vista de la importancia y trascendencia de los contenidos y pronunciamientos que en el presente dictamen se

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

hacen sobre el uso de la fuerza pública y derechos humanos, cuyo respeto es deber de toda autoridad, este Tribunal Pleno considera conveniente ordenar publicar este Dictamen (resguardando datos personales) en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta del Gobierno del Estado de Oaxaca y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Ahora bien, con el fin de resguardar los datos considerandos sensibles contenidos en el presente dictamen, remítase a dichas autoridades versión pública de este Dictamen, que se elabore resguardando tales datos en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Con base en los fundamentos y razonamientos invocados, y en los términos señalados en los considerandos que conforman el presente dictamen, se

D I C T A M I N A :

PRIMERO. En los hechos acaecidos en la ciudad de Oaxaca de Juárez y zona conurbada, que fueron materia de la presente investigación, se incurrió en violaciones graves de garantías, en los términos señalados en el considerando octavo de este dictamen.

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

SEGUNDO. Las autoridades involucradas en las violaciones graves de garantías se precisan en el considerando noveno de este dictamen.

TERCERO. Remítase el presente dictamen a las autoridades precisadas en el último considerando, en los términos y para los efectos ahí establecidos.

CUARTO. Publíquese en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta del Gobierno del Estado de Oaxaca y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en los términos establecidos en la parte final de esta resolución.

DOCUMENTO DE TRABAJO

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

INDICE

Resultandos	1 a 4
PRIMERO. COMPETENCIA.....	4
SEGUNDO. CUESTIONES PRELIMINARES.	5
TERCERO. MARCO TEÓRICO.....	10
I. Origen y alcance de los derechos y deberes del hombre.....	11
II. El ideal de la sociedad que busca la Constitución.....	26
III. Responsabilidad compartida del Estado y la sociedad en el logro del ideal buscado por la Constitución.	32
IV. Las garantías como mandatos de optimización.....	43
V. Facultad de investigación establecida en el artículo 97 constitucional.	56
1. Naturaleza jurídica.	56
2. Connotación de violación grave.....	57
3. Reglas para la valoración de pruebas.....	74
4. Tipos de responsabilidad en que pueden incurrir las autoridades.....	78
CUARTO. CONTEXTO GENERAL.....	83
I. Datos del Estado de Oaxaca.....	83
1. Factores poblacionales.....	84
2. Factores geopolíticos.....	84
3. Factores económicos.....	85
4. Factores de salud.....	85
5. Factores educativos.....	86
II. Cronología.....	87
III. Negociación.....	115
QUINTO. SEGURIDAD Y FUERZA PÚBLICA.....	144
I. Marco regulatorio.....	144
1. Ámbito Federal.....	150
2. Ámbito estatal.....	166
3. Ámbito municipal.....	175
4. Municipio de Oaxaca de Juárez.....	181
5. Municipios conurbados.....	184
II. Principios que rigen la fuerza pública.....	187

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

SEXTO. Empleo de la fuerza pública.	210
I. Suceso 1 (14 de junio de 2006).	211
1. Episodio 1. Uso de la fuerza pública.	211
A. Contexto de hecho.	211
a) Antecedentes.	211
b) Orden del uso de la fuerza pública.	212
B. Planeación.	217
a) Directrices.	217
b) Elementos participantes.	219
c) Equipo empleado.	222
d) Estrategia.	224
C. Ejecución.	226
D. Resultado del Episodio 1.	253
a) Equipo consumido.	253
b) Lesionados.	253
c) Detenidos.	260
d) Retenidos.	262
e) Situación posterior al operativo.	263
E. Valoración del uso de la fuerza pública.	264
2. Episodio 2 (Cateos)	269
II. Operativo Juárez 2006.	295
1. Contexto de hecho.	296
A. Antecedentes.	296
B. Orden del uso de la fuerza pública.	298
2. Planeación.	304
A. Directrices.	304
B. Elementos participantes.	305
C. Equipo empleado.	323
D. Estrategia.	326
3. Ejecución de la fuerza pública.	333
A. Suceso 2 (29 de octubre de 2006).	338
a) Contexto general.	339
b) Episodio 1. Hechos suscitados a las 17:00 horas frente al Parque del Amor.	352
Resultados del Episodio 1.	355

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

Detenidos.	355
Lesionados del Episodio 1.	360
c) Episodio 2. Hechos suscitados a las 17:30 horas, frente a la preparatoria número siete de la Universidad Autónoma “Benito Juárez”, ubicada sobre la calle Eduardo Mata y Veinte de Noviembre.	367
Resultados del Episodio 2.	370
Lesionados.	376
d) Episodio 3. Hechos suscitados a las 23:30 horas, a la altura del Parque Tecnológico.	380
Resultados del Episodio 3.	383
Detenidos.	383
Lesionados.	385
e) Sumario del Suceso 2.	386
Defunciones.	386
Detenidos.	388
Lesionados.	389
Situación posterior al operativo.	390
B. Suceso 3 (30 de octubre de 2006).	394
a) Contexto general.	395
b) Resultados del Suceso 3.	399
Lesionados.	399
C. Suceso 4 (1 de noviembre de 2006).	399
a) Contexto general.	399
b) Resultados del Suceso 4.	404
Detenidos.	404
Lesionados.	405
Situación posterior al operativo.	405
D. Suceso 5 (2 de noviembre de 2006).	407
a) Contexto general.	407
b) Episodio 1. Hechos suscitados a las diez horas en la Avenida Universidad a la altura de campos deportivos propiedad de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca.	418
c) Resultados del Episodio 1.	425
Detenidos.	425
Lesionados.	427

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

d) Episodio 2. Hechos suscitados a las catorce horas aproximadamente, en Avenida Universidad esquina con periférico a la altura de la gasolinera de 5 señores.	433
Resultados del Episodio 2.....	438
Detenidos.	438
Lesionados.	445
e) Sumario del Suceso 5.....	447
Lesionados.....	447
Detenidos.....	449
Situación posterior al operativo.....	449
E. Suceso 6 (20 de noviembre de 2006).	450
a) Resultados del Suceso 6.	464
Detenidos.....	464
Lesionados.....	467
F. Suceso 7 (25 de noviembre de 2006).	470
a) Contexto general.....	470
b) Episodio 1. Hechos suscitados a las 17:30 horas en el centro de la Ciudad de Oaxaca de Juárez.....	482
Resultados del Episodio 1.....	486
Detenidos y lesionados.....	486
c) Episodio 2. Hechos suscitados a la 20:00 horas en el parque El Llano.	506
Resultados del Episodio 2.....	512
Detenidos y lesionados.....	512
d) Traslados.	519
e) Sumario del Suceso 7.....	573
Detenidos y lesionados.....	573
Situación posterior al operativo.....	573
G. Suceso 8 (29 de noviembre de 2006).	575
4. Colofón del Operativo Juárez.	577
5. Sumario del Operativo Juárez.	579
6. Valoración del uso de la fuerza pública en el Operativo Juárez.	587
III. Suceso 9 (16 de julio de 2006).	595
1. Contexto de hecho.....	595
A. Antecedentes.	595
B. Orden del uso de la fuerza pública.....	602

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

2. Planeación.....	609
A. Elementos participantes.....	609
B. Equipo empleado.....	611
C. Estrategia.....	611
3. Ejecución.....	612
4. Resultados.....	615
A. Lesionados.....	615
B. Detenidos.....	627
C. Situación posterior al operativo.....	628
5. Valoración del uso de la fuerza pública.....	629
SÉPTIMO. GARANTÍAS AFECTADAS CON MOTIVO DE LOS HECHOS INVESTIGADOS..	633
I. Derecho de acceso a la justicia.....	634
1. Descripción de la garantía.....	635
2. Limitaciones permisibles.....	642
3. Hechos que afectaron la garantía.....	647
4. Actualización de la violación.....	676
II. Derecho a la vida.....	681
1. Descripción de la garantía.....	681
2. Límites permisibles.....	683
3. Hechos que afectaron la garantía.....	685
4. Actualización de la violación.....	702
III. Derecho a la integridad personal.....	703
1. Descripción de la garantía.....	703
2. Limitaciones permisibles.....	712
3. Hechos que afectaron la garantía.....	715
4. Actualización de la violación.....	717
IV. Garantías de libertad.....	719
V. Garantía de libertad de tránsito.....	720
1. Descripción de la garantía.....	720
2. Limitaciones permisibles.....	723
3. Hechos que afectaron la garantía.....	726
4. Actualización de la violación.....	732
VI. Garantía de libertad de trabajo.....	734
1. Descripción de la garantía.....	734
2. Limitaciones permisibles.....	740
3. Hechos que afectaron la garantía.....	742
4. Actualización de la violación.....	763

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

VII. Libertad de pensamiento y expresión.	764
1. Descripción de la garantía.	764
2. Limitaciones permisibles.	771
3. Hechos que afectaron la garantía.	774
4. Actualización de la violación.	779
VIII. Garantía a la educación.	782
1. Descripción de la garantía.	782
2. Limitaciones permisibles.	784
3. Hechos que afectaron la garantía.	785
4. Actualización de la violación.	795
IX. Derecho de propiedad y posesión.	798
1. Descripción de la garantía.	798
2. Limitaciones permisibles.	809
3. Hechos que afectaron la garantía.	815
4. Actualización de la violación.	828
X. Derecho a la paz.	830
1. Descripción de la garantía.	830
2. Limitaciones permisibles.	849
3. Hechos que afectaron la garantía.	852
4. Actualización de la violación.	858
OCTAVO. VIOLACIÓN GRAVE DE GARANTÍAS.	859
NOVENO. AUTORIDADES PARTICIPANTES.	873
I. Uso de fuerza pública en el Suceso 1 (14 de junio de 2006).	880
II. Uso de fuerza pública en el Operativo Juárez (29 de octubre de 2006 al 24 de enero de 2007).	886
III. Uso de la fuerza pública en el Suceso 9 (14 de julio de 2007).	896
IV. Violación generalizada de garantías individuales.	902
DÉCIMO. REMISIÓN Y PUBLICIDAD DEL DICTAMEN.	912
Resolutivos :	915

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

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007

DOCUMENTO DE TRABAJO