

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, EN RELACIÓN CON LAS CONSIDERACIONES SUSTENTADAS EN EL DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 3/2006.

En sesión pública de doce de febrero de dos mil nueve, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la facultad de investigación 3/2006 relativa a los hechos ocurridos el tres y cuatro de mayo de dos mil seis en Texcoco y San Salvador Atenco, Estado de México, determinó que se incurrió en violaciones graves a las garantías individuales. Aunque comparto la solución, considero que el tratamiento del problema, la metodología empleada y el desarrollo de la misma, no son del todo adecuados. En este documento recojo todas estas diferencias.

La estrategia expositiva será la siguiente: en un primer apartado, me referiré a las generalidades del asunto; posteriormente, comentaré la suficiencia de la investigación; luego, abordaré el tema del concepto de “gravedad” de las violaciones utilizado en el dictamen; en seguida, haré algunas referencias acerca del estándar empleado; estableceré cuáles fueron, a mi juicio, las autoridades involucradas; hablaré de los lineamientos producto del ejercicio de la facultad de investigación en el caso concreto y, finalmente, emitiré una conclusión general.

I. Generalidades

Como cuestión preliminar, el dictamen me parece un estudio en principio exhaustivo, ya que hace una narrativa detallada y extensa de todos y cada uno de los hechos investigados por la comisión investigadora. Desde un punto de vista cuantitativo, el dictamen es

**DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL
REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 2/2006
VOTO CONCURRENTES**

adecuado; sin embargo, a mi juicio, no se imprime la misma seriedad a la hora de la valoración de los hechos, lo que me lleva a considerar que, desde el punto de vista cualitativo, el dictamen muestra algunos puntos débiles. Tal situación se deriva, en general, del uso de una concepción de “gravedad” poco adecuada o poco atinente con respecto a los fines que persigue la facultad de investigación.

Dicho de otra manera, en el dictamen se asume un concepto por demás vago e impreciso de gravedad: la “afectación a la comunidad”. El hecho incontrovertible de que la comunidad fue afectada no es el rasgo esencial del elemento gravedad que exige el artículo 97 constitucional; cada que se comete un delito, la comunidad se afecta; la desigualdad y la descomposición social también afectan a la comunidad y no por ello califican para ser investigadas por la Suprema Corte. En el caso concreto, la afectación a la comunidad, entendida como descontento generalizado y escándalo social, fue la razón que detonó la investigación, pero no necesariamente el significado de la gravedad de las violaciones a los derechos fundamentales. La gravedad de las mismas, como lo desarrollaré más adelante, es algo más que la afectación de la comunidad; ese puede ser un resultado, una consecuencia, pero no el significado del concepto.

Por lo anterior, sostengo que es insuficiente el estándar elaborado en el dictamen, ya se aboca solamente a la evaluación de los hechos violatorios concretos y no a la totalidad del proceso del uso de la fuerza. Esto provoca, como consecuencia, que el listado de autoridades participantes en los eventos no sea útil para los efectos de los objetivos de la facultad de investigación, que en los términos del acuerdo respectivo, además de determinar la existencia de estas violaciones, debía señalar a las autoridades **involucradas** en las

mismas y no a la totalidad de los participantes en los hechos en los cuales las violaciones tuvieron lugar.

El dictamen debió, por tanto, relacionar los hechos violatorios concretos con las actuaciones correspondientes a cada uno de los niveles de gobierno y, además, delimitar las atribuciones específicas de las mismas. Este es lo que se requiere para cumplir cabalmente con la regla 24 del Acuerdo 16/2007, emitido el veinte de agosto de dos mil siete por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte, y no solamente la elaboración del listado de participantes, lo que era responsabilidad y es parte del resultado de la investigación.

II. Suficiencia de la investigación

Dado que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la Comisión Investigadora debía ceñirse a los hechos ocurridos los días tres y cuatro de mayo de dos mil seis, una primer cuestión a clarificar era determinar qué significa realmente dicha orden, esto es, si debíamos tomar en cuenta un criterio estrictamente cronológico en el que solamente evaluásemos los hechos ocurridos durante esas precisas cuarenta y ocho horas sin tomar en cuenta ningún otro hecho derivado o relacionado, o bien si se tomarían esos dos días como núcleo esencial de lo acontecido sumándose algunos otros hechos estrictamente vinculados con los primeros.

La primer interpretación parece un tanto simplista, porque desconoce un principio básico de la teoría de la acción humana: las acciones regularmente no se agotan en un solo cambio en el mundo, sino que generan lo que se conoce como cadena causal que lleva a distinguir diversos niveles de consecuencias: las conectadas

**DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL
REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 2/2006
VOTO CONCURRENTES**

causalmente con el resultado y las remotas (no conectadas causalmente con el resultado). Así, el segundo camino es el más adecuado para poder establecer de manera más racional los hechos relevantes para esta investigación.

No existe duda en que las consecuencias conectadas causalmente con las acciones no se reducen ni pueden reducirse a las ocurridas exactamente durante las cuarenta y ocho horas señaladas; por ello, es preciso que se tomen en cuenta como consecuencias las siguientes, sin importar si las mismas continuaron ocurriendo con posterioridad y, desde luego, tomando en cuenta las consecuencias causalmente conectadas con los hechos principales.

Para ello, podríamos guiarnos mediante el siguiente *test*:

- Una secuencia de movimientos corporales.
- Un efecto o cambio en el mundo producido por los movimientos corporales.
- Un vínculo entre las secuencias de movimientos corporales y el cambio en el mundo (o entre un cambio y otro).
- Una intención.
- La interpretación o significado de la acción.

Luego de analizar el material probatorio, las consecuencias relevantes originadas por acciones intencionales son las siguientes:

- Personas detenidas arbitrariamente, sin importar si ocurrieron durante los días tres y cuatro de mayo de dos mil seis o con posterioridad.
- Tratos crueles o denigrantes a transeúntes y a personas detenidas y sometidas durante su traslado.

**DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL
REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 2/2006
VOTO CONCURRENTES**

- Incomunicación de las personas detenidas.
- Actos de tortura en contra de las personas que fueron detenidas, durante su aseguramiento; después de ello y especialmente durante su traslado.
- Vulneración a la libertad sexual, a través de conductas posiblemente configurativas de delitos de abuso sexual, violación y violación equiparada, específicamente a mujeres y de manera primordial durante su traslado.
- Uso excesivo de la fuerza pública, a partir de las agresiones físicas que sufrieron los detenidos, las privaciones de la vida y la utilización de armas de fuego.

Por lo tanto, no podemos circunscribirnos a lo ocurrido los días tres y cuatro de mayo de dos mil seis, sino que debemos guiarnos por los anteriores cursos de acción y los cambios directamente derivados de ellos, así por ejemplo, podemos considerar dentro de la temporalidad las violaciones, tortura, daños inhumanos y degradantes que se originaron con motivo de las acciones de la autoridad aun cuando se hubieran no se hubieran originado los días tres y cuatro de mayo, sino que se hubieran derivado de aquellas conductas o se hubieran seguido actualizando; asimismo, si una persona fue detenida arbitrariamente y hasta la fecha así continúa, este hecho debería ser tomado en cuenta.

III. Sobre el concepto de “violaciones graves” de garantías individuales

En principio, conviene precisar que el dictamen no distingue claramente entre las funciones de la Comisión Investigadora y las del ministro dictaminador. La finalidad de cada una de las etapas de esta investigación es distinta: mientras que la Comisión debía seguir los

**DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL
REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 2/2006
VOTO CONCURRENTES**

parámetros establecidos en el mandato modificado por el Tribunal Pleno en sesión de diecisiete de septiembre de dos mil siete, lo cual se agotó debidamente y es suficiente, el dictamen del ministro dictaminador debió seguir las pautas establecidas en la regla 24 del referido Acuerdo 16/2007.

La confusión se hace evidente, en primer término, en la incorrecta valoración del concepto de **gravedad**, con base en una afirmación de tipo sociológico relacionada con la narrativa de los hechos concretos ocurridos los días tres y cuatro de mayo de dos mil seis, consistente en la afectación de las comunidades de San Salvador Atenco y Texcoco. Como adelanté, la “afectación a la comunidad” fue la razón que resultó determinante cuando el Tribunal Pleno decidió ejercer la facultad de investigación en el caso que ahora nos ocupa. Al respecto, se dijo literalmente que:

“La gravedad de la violación debe tenerse como presupuesto de la procedencia de la investigación, pues ello permitirá medir la trascendencia social de la violación, sea que recaiga sobre una o varias personas, cuando afecte la forma de vida de una comunidad (...) Para determinar la procedencia de la facultad en el caso concreto, debe tomarse en cuenta si existió o no una violación de garantías — definiendo y dando contenido a tales derechos, en su caso —, y en el supuesto de que exista tal violación, si ésta puede o no considerarse grave, en atención al impacto que tales hechos pudiesen haber tenido en la forma de vida de la comunidad.”

En el dictamen se califica la gravedad de las violaciones en función del criterio sobre la alteración de la vida cotidiana establecido en aquella resolución. Esto es incorrecto en la medida en que el objetivo de tal etapa de investigación era justificar la gravedad *prima facie*. Así, a la hora en que el Tribunal Pleno determina ejercer la

**DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL
REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 2/2006
VOTO CONCURRENTES**

facultad de investigación, sólo evalúa si *prima facie* la gravedad está presente en los hechos. De este modo, insisto, el criterio relativo al “impacto trascendente en la vida de la comunidad” tan sólo tuvo sentido en dicha etapa de la investigación. En ese momento, tan sólo se requirió observar lo que era un hecho notorio y apreciarlo como un indicativo de lo que presumiblemente constituía violaciones graves de garantías. En realidad, dado que son distintas las etapas en las que se debe calificar la gravedad de los hechos, los elementos que se utilicen para evaluarla deben ser, a su vez, distintos.

El mismo dictamen reconoce que esta afectación a la vida de la comunidad se produjo como consecuencia del inadecuado uso de la fuerza por parte de la policía. Es en este uso de la fuerza donde debe estar puesto el énfasis. Esto es, la **gravedad** no se surte como consecuencia de la afectación de la vida cotidiana de la comunidad, sino que se genera con motivo del uso inadecuado de la fuerza pública, lo que tuvo un inmediato reflejo en tal afectación, que como vimos, es un hecho notorio. Es decir, la afectación a la sociedad es un efecto reflejo de un estado de cosas generado con motivo del indebido uso de la fuerza (causa). El efecto es por tanto contingente, y no puede resultar determinante al momento de concluir, con elementos suficientes para ello, si las violaciones fueron graves.

A mayor abundamiento, a partir de todo lo anterior, la pregunta que debimos hacernos era la siguiente: desde el punto de vista del dictamen y no de la procedencia de la facultad ¿qué hace que determinadas violaciones de garantías individuales sean graves en términos del párrafo segundo del artículo 97 constitucional?

Para responder, veamos el texto del artículo 97:

**DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL
REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 2/2006
VOTO CONCURRENTES**

“Artículo 97...

(...)

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

La gravedad en este contexto no puede definirse sino a partir de la base de que las violaciones se cometen a nombre del Estado y con el aparente respaldo de la fuerza y legitimidad del Derecho o, si se quiere, se trata de violaciones a garantías patrocinadas de forma anómala por el “Estado de Derecho”. La paradoja no es, en este caso, meramente lingüística, sino normativa y jurídica, pues implica la negación del sentido mismo del Derecho, ya que quien tiene la legitimidad democrática para el ejercicio de la fuerza pública desvirtúa de manera absoluta sus fines.

Además, las violaciones se llevaron a cabo en medio de una acción organizada, sistematizada y dirigida a ejercer una de las funciones más delicadas encomendadas a los titulares de los órganos del Estado: hacer uso de la coacción estatal dirigida a contener o sofocar algún tipo de disturbio en el orden público. Esta particularidad representa, en el caso concreto, un rasgo de particular importancia, toda vez que el Estado debe estar preparado de la mejor manera posible para hacer frente a la situación. En ese contexto, debe prever que habrá actos de violencia, ataques, lesiones, etcétera, y que, por ende, son perfectamente previsibles eventuales sometimientos y repulsas en contra de individuos en principio más vulnerables que los

**DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL
REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 2/2006
VOTO CONCURRENTES**

agentes del orden público. De este modo, las autoridades responsables de este tipo de operativos no pueden permitir que el asunto se convierta en una simple reyerta entre sujetos de la misma clase; al ser un acto en principio facultado para las autoridades del Estado, es evidente que el mismo se encuentra en si mismo limitado. Los límites jurídicos existen, desde luego, para ambos bandos, pero cuando esos límites se violentan las consecuencias son particularmente graves en el caso de las autoridades.

Las condiciones que se requieren para reputar como graves las violaciones de garantías individuales en el contexto del párrafo segundo del artículo 97 constitucional son, por tanto, las siguientes:

- Las violaciones han de cometerse a nombre del Estado y con el aparente respaldo de la fuerza y legitimidad del Derecho.
- Los protagonistas activos de las violaciones pueden ser desde el personal meramente operativo hasta llegar, en todo caso, a los titulares de los órganos del Estado, siguiendo una cadena de mando debidamente regulada por las normas de competencia.
- Las violaciones deben haber sido cometidas mediante una acción dirigida inequívocamente a hacer uso de la coacción estatal, ya sea de forma organizada y sistematizada, o bien sin seguir ningún tipo de pauta.
- Quienes ejercieron la coacción estatal rebasaron sus límites competenciales legales en lo general, y específicas de carácter operativo, en lo particular.
- Como producto de este ejercicio de la coacción estatal, se originen afectaciones concretas a determinadas garantías: libertad, seguridad o igualdad.

**DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL
REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 2/2006
VOTO CONCURRENTES**

De este modo, queda claro que el listado de personas participantes contenido en el dictamen depende de la evaluación de la gravedad basado en la categoría de afectación a la comunidad y no de las violaciones efectivas en el proceso de uso de la fuerza por parte del Estado y, por tanto, no es suficiente para cumplir con los objetivos de la regla 24 del citado acuerdo, en donde claramente se establece que se debe indicar a los involucrados en las violaciones y no solamente a los participantes en los eventos.

IV. Omisiones del Estándar

El dictamen menciona determinados principios que, de conformidad con la Constitución, deben regir la actuación de las instituciones policiales, a saber: a) legalidad: su actuación debe contar con fundamento en la ley; b) eficiencia: su actuación debe alcanzar los objetivos que se persiguen aprovechando y optimizando recursos; c) profesionalismo: que para su actuar cuenten con la suficiente preparación y capacitación; y, d) honradez: rectitud e integridad en su actuar. Asimismo, el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de Naciones Unidas, establece que dichos funcionarios deben cumplir con los deberes que le impone la ley, respetar y proteger la dignidad humana y los derechos humanos, y hacer uso de la fuerza en casos estrictamente necesarios y sin cometer actos de corrupción.

Sin embargo, estos elementos no solamente se aplican en el momento específico en el cual las fuerzas del orden entran en acción o bien el momento en el que hacen uso de la fuerza que, en principio, se encuentran facultadas a utilizar, sino que la evaluación debe abarcar desde un momento previo y hasta un momento posterior a esa actuación. Esto es, para evaluar a las instituciones policiales se debe

**DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL
REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 2/2006
VOTO CONCURRENTES**

hacer un análisis de tres momentos: prevención, respeto y protección e investigación y sanción. Veamos cada uno de ellos.

A) Primer momento (anterior a su actuación y, en su caso, uso de la fuerza). Prevención.

Para hacer una evaluación integral de la actuación de las instituciones de policía, se debe partir del hecho de que éstas cuentan con una capacitación, preparación y organización previa a cualquier evento en el cual se requiera el uso de la fuerza. En ese sentido, la evaluación de este primer momento debe considerar al menos lo contenido en el siguiente cuadro comparativo que incorpora a los tres órdenes participantes:

1. Existencia del marco normativo	POLICÍA MUNICIPAL (PM)	POLICÍA ESTATAL (ASE)	POLICÍA FEDERAL (PFP)
A. Regule las facultades de las instancias policíacas.	Sí	Sí	Sí
B. Señale los procedimientos de selección de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, para evaluar aptitudes éticas, psicológicas y físicas para el ejercicio eficaz de sus funciones, así como para su evaluación continua.	Sí	Sí	Sí
C. Establezca la obligatoriedad de recibir capacitación y entrenamiento continuo por parte de las instancias policíacas. Dicha capacitación debe contemplar al menos ¹ :	-----	-----	-----
a) Conocimientos sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos ² ;	Sí	Sí	Sí
b) Indicaciones sobre los límites a los que debe estar sometida en toda circunstancia			

¹ Aunque no se establece ni existe un manual en el que se especifique de manera puntual en todos los casos esto, las tres instancias de policía informaron a la Comisión que para la capacitación en uso de la fuerza utilizan los principios establecidos por Naciones Unidas.

² Los principios esenciales del derecho de los derechos humanos, aplicables en situaciones de disturbios internos y otras situaciones de violencia interna, y especialmente importantes para el mantenimiento del orden, son los siguientes:

- el derecho a la vida, la libertad y la seguridad personal;
- la prohibición de la tortura y de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;
- la prohibición de los arrestos y detenciones arbitrarios;
- el derecho a un juicio imparcial;
- el derecho de las personas privadas de libertad a ser tratadas humanamente;
- la prohibición de la injerencia ilegal o arbitraria en la intimidad, la familia, el domicilio y la correspondencia de las personas;
- la libertad de opinión, expresión, reunión pacífica y asociación.

**DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL
REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 2/2006
VOTO CONCURRENTES**

1. Existencia del marco normativo	POLICÍA MUNICIPAL (PM)	POLICÍA ESTATAL (ASE)	POLICÍA FEDERAL (PFP)
el uso de armas por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley;	Sí	Sí	Sí
c) Lineamientos sobre ética policial con especial énfasis en el hecho de que se enfrentaran a personas o multitudes de personas que son seres humanos y no una mera muchedumbre sin rostro;	Sí	Sí	Sí
d) Preparación respecto a medios que puedan sustituir el empleo de la fuerza y armas de fuego, por ejemplo, solución pacífica de los conflictos, el estudio del comportamiento de las multitudes y las técnicas de persuasión, negociación y mediación, así como a los medios técnicos, con miras a limitar el empleo de la fuerza y armas de fuego;	incompleto	incompleto	Sí
e) Instrucción sobre utilización de medios de defensa y contención a fin de evitar el empleo de armas de fuego.	Sí	Sí	Sí
f) Pautas para la utilización de la fuerza letal y armas de fuego por parte de los agentes de policía en la que:	-----	-----	-----
- Especificuen las circunstancias en que tales funcionarios estarían autorizados a portar armas de fuego y prescriban los tipos de armas de fuego o municiones autorizados;	Sí	Sí	Sí
- Aseguren que las armas de fuego se utilicen solamente en circunstancias apropiadas y de manera tal que disminuya el riesgo de daños innecesarios;	Sí	Sí	Sí
- Prohíban el empleo de armas de fuego y municiones que puedan provocar lesiones no deseadas o signifiquen un riesgo injustificado;	Sí	Sí	Sí
- Reglamenten el control, almacenamiento y distribución de armas de fuego, así como los procedimientos para asegurar que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respondan de las armas de fuego o municiones que se les hayan entregado;	Sí	Sí	Sí
- Señalen los avisos de advertencia que deberán darse, siempre que proceda, cuando se vaya a hacer uso de un arma de fuego,	Sí	Sí	Sí
- Establezcan un sistema de presentación de informes siempre que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley recurran al empleo de armas de fuego en el desempeño de sus funciones ³ y	Sí	Sí	Sí
- Fijen las características de un			

³ Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

**DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL
REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 2/2006
VOTO CONCURRENTES**

1. Existencia del marco normativo	POLICÍA MUNICIPAL (PM)	POLICÍA ESTATAL (ASE)	POLICÍA FEDERAL (PFP)
entrenamiento adecuado para que en el evento en que deban decidir acerca de su uso posean los elementos de juicio para hacerlo ⁴ .	Sí	Sí	Sí
g) Conocimientos básicos respecto a atención médica de urgencia (primeros auxilios)	Sí	Sí	Sí
D. Regule como delito el empleo arbitrario o abusivo de la fuerza o de armas de fuego por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.	Sí	Sí	Sí
2. Existencia de una institución encargada de ejecutar y coordinar el anterior marco normativo.	No	Sí	Sí

Ante esta evaluación, se pueden hacer las siguientes preguntas: ¿Había elementos necesarios para presuponer que la policía se encontraba capacitada para atender la situación que se presentó en Texcoco y San Salvador Atenco? ¿Había elementos para presuponer que la policía estaba capacitada para hacer uso de la fuerza de ser esto necesario? ¿Derivado de lo anterior, fue legítimo que los mandos políticos hayan hecho uso de la fuerza el tres y cuatro de mayo de dos mil seis? La respuesta a todas las preguntas es afirmativa.

B) Segundo momento (durante su actuación y uso de la fuerza).
Respeto y protección.

La utilización de la fuerza por las instituciones de policía, en todo caso, debe presuponer el apartado anterior, ya sea para la actuación frente a una persona o frente a una multitud. El uso de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad estatales debe estar, además, definido por la excepcionalidad, y debe encontrarse planeado y

⁴ Corte IDH. Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2006. Serie C. No. 150.

**DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL
REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 2/2006
VOTO CONCURRENTE**

limitado proporcionalmente por las autoridades. En un grado máximo de excepcionalidad se ubica el uso de la fuerza letal y las armas de fuego por parte de agentes de seguridad, uso que deberá estar establecido de manera expresa en ley y estar prohibido por regla general.

En este sentido, y atendiendo a los principios generales antes referidos, el uso de la fuerza por parte de las instancias policiales debe atender a los elementos contenidos en el siguiente cuadro comparativo:

Variables	3 mayo			4 mayo	
	PM	ASE	PPF ⁵	ASE	PPF
1. Planeación del operativo o acción a seguir.					
a) Exista de manera verificable una planeación para el empleo del uso de la fuerza (coordinación, métodos, personas participantes –hombres, mujeres- detenciones, traslados, etc) o previsión ante la posibilidad de su utilización.	No	No	----	Sí	Sí
b) Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deberán ser claramente identificables.	Sí	Sí	----	Sí	Sí
c) Dar clara advertencia de la intención de utilizar la fuerza o en su caso emplear armas de fuego con tiempo suficiente para que se tome en cuenta, salvo que al dar esa advertencia se pusiera indebidamente en peligro los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley ⁶	No	No	----	Sí	Sí
2. Excepcionalidad.	PM	ASE	PPF	ASE	PPF
a) Sólo podrá hacerse uso de la fuerza o de instrumentos de coerción cuando se hayan agotado y hayan fracasado todos los demás medios de control ⁷ . Dichos medios de control son: i. Negociación ii. Mediación iii. Persuasión	No	Sí	---	Sí	Sí
b) Debe darse prioridad a la comunicación con miras a lograr un objetivo legítimo de aplicación de la ley. Cuando estos objetivos no pueden ser cumplidos por medio del diálogo oportuno, puede entonces el Estado recurrir al uso de la fuerza.	No	Sí	----	Sí	Sí
c) Cuando no se puedan utilizar medios menos peligrosos y únicamente en la mínima medida necesaria ⁸	No	No	----	No	Sí
3. Necesidad.	PM	ASE	PPF	ASE	PPF
a) No emplear armas de fuego contra las personas salvo					

⁵ La Policía Federal Preventiva no intervino en los hechos del 3 de mayo de 2006.

⁶ Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, principio 10.

⁷ Cfr., Corte IDH. *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*. Párrafo 67; Corte IDH. *Asunto del Internado Judicial de Monagas ("La Pica") respecto Venezuela* Resolución de la Corte 9/02/06.

⁸ Ídem. Principio 14.

**DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL
REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 2/2006
VOTO CONCURRENTE**

Variables	3 mayo			4 mayo	
en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida o con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga, y sólo en caso de que resulten insuficientes otras medidas menos extremas para lograr dichos objetivos. ⁹	Sí	No	-----	Sí	Sí
b) Utilizar las medidas no prohibidas y que no atenten de manera grave con los derechos humanos.	Sí	No	-----	No	Sí
4. Proporcionalidad.	PM	ASE	PFP	ASE	PFP
a) Ejercer moderación y actuar en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga.	No	No	-----	No	Si
b) Reducir al mínimo los daños y lesiones, así como respetar y proteger la vida humana.	No	No	-----	No	Si
c) Solo lo requerido para garantizar el pronto sometimiento del enemigo con el menor gasto posible de recursos humanos y económicos, así como daño a los derechos humanos.	No	No	-----	No	Si
5. Humanidad¹⁰.	PM	ASE	PFP	ASE	PFP
a) Prohibir las medidas de violencia que no son necesarias.	No	No	-----	No	Si
b) Tratar con dignidad a las personas.	No	No	-----	No	Si
c) Detener a las personas de conformidad con las condiciones fijadas de antemano por la Constitución Política ¹¹ , los tratados internacionales ¹² o por las leyes dictadas conforme a la primera.	No	No	-----	No	-----
d) Velar por la mínima afectación a los derechos humanos.	No	No	-----	No	No
e) Prohibición absoluta de infligir, instigar o tolerar actos de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.	No	No	-----	No	No

La anterior evaluación permite responder las preguntas que se expondrán a continuación y coincide en general con el análisis contenido en el dictamen. Cabe destacar, que el dictamen se limita a establecer una relación de eventos por día, sin precisar la participación y probable involucramiento de los diferentes cuerpos que intervinieron. Esto significa que no puede darse una respuesta única a todos los eventos, sino que se requiere hacer una evaluación pormenorizada por corporación y por día. Pasemos a las preguntas.

⁹ Ídem. Principio 9.

¹⁰ En este punto se debe tener especial atención si las personas sobre las cuales se utilizará la fuerza pública son menores de edad, mujeres, adultos mayores, etc. En el caso particular especial atención debe tener el trato que se le dio a las mujeres al existir normas especializadas para garantizar su protección.

¹¹ Artículos 14, 16 y 20 constitucionales.

¹² Artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

**DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL
REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 2/2006
VOTO CONCURRENTES**

¿Se llevaron a cabo acciones previas para evitar el uso de la fuerza? No el tres, sí el cuatro.

¿Se utilizó como excepción el uso de la fuerza? No el tres, en principio, no el cuatro.

¿Se dio orden de portar armas de fuego? En su caso, ¿quién la emitió? ¿A quién correspondía evitar que se portaran armas de fuego en el operativo?

¿Hubo elementos que portaron armas desobedeciendo órdenes expresas?

¿Hubo planeación suficiente previa al uso de la fuerza? No el tres, sí el cuatro por parte de la Policía Federal Preventiva.

¿Se cumplieron los mínimos de humanidad en el uso de la fuerza? No hay claridad respecto a los eventos del tres, y no el cuatro por parte de la Agencia de Seguridad Estatal.

¿Se atendió la especial situación ante la presencia de mujeres para el respeto de sus derechos humanos? No.

¿Hubo exceso en el comportamiento con independencia de las órdenes que pudieron haber recibido los policías? Sí, lo que da lugar a responsabilidad individual.

¿Se justificó la entrada a domicilios para detener a personas? En principio parece que sí por existir flagrancia, pero se requiere una evaluación concreta de los casos.

**DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL
REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 2/2006
VOTO CONCURRENTES**

¿Quién detuvo y traslado a los civiles que se encontraban en San Salvador Atenco? La Agencia de Seguridad Estatal.

¿Fue proporcional el uso de la fuerza utilizado para detener a las personas? No

¿Se consintieron actos de tortura durante la detención y traslado? Sí

¿Quién tenía en primer y último grado la obligación y facultad de evitar que se cometieran esos abusos? Se especifica en las leyes orgánicas.

C) Tercer momento (posterior a su actuación y en su caso, uso de la fuerza): investigación y sanción.

Una vez que se hizo uso de la fuerza por parte de las instancias de policía, es necesario evaluar si la actuación de éstas fue conforme a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, el momento posterior al uso de la fuerza y sus consecuencias. En ese tenor, considero que las instancias de policía y los órganos del Estado debieron, de acuerdo a sus facultades, cumplir con los elementos que se encuentran contenidos en el siguiente cuadro comparativo:

Condiciones de la actuación de la autoridad	PM	ASE	PPF
1. Tratar con dignidad a las personas detenidas.	----	no	-----
2. Prestar lo antes posible asistencia y servicio médico a las personas heridas o afectadas.	----	no	no
3. Notificar lo sucedido a la menor brevedad posible a los parientes o amigos íntimos de las personas heridas o afectadas.	----	no	-----
4. En caso de muerte y lesiones graves u otras consecuencias de importancia se enviará rápidamente un informe detallado a las autoridades competentes para revisión administrativa y supervisión judicial.	no	no	no
5. Investigar de manera seria y sancionar los abusos cometidos por el uso de la fuerza por medio de procedimientos de revisión eficaz ante autoridades administrativas o judiciales independientes e imparciales, dotadas de competencia en circunstancias apropiadas	no	no	no

**DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL
REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 2/2006
VOTO CONCURRENTES**

Condiciones de la actuación de la autoridad	PM	ASE	PPF
sin dilación y <i>ex officio</i> .			
6. Garantizar a las personas afectadas por el empleo de la fuerza o sus representantes legales el acceso a un proceso independiente, incluido el judicial.	-----	no	no
7. Evaluar la actuación llevada a cabo con fines de corrección.			
8. Autorizar que las investigaciones sobre el uso excesivo de la fuerza queden abiertas al escrutinio público con el objeto de asegurar la responsabilidad de los agentes estatales tanto en teoría como en la práctica.			

De esta evaluación derivan una serie de preguntas que se deben atender no sólo en la actuación concreta y directa de las instancias de policía, sino también en la conducta de otras autoridades competentes encargadas de investigar y sancionar los abusos que pudiesen haberse cometido, como puede ser el Ministerio Público y el Poder Judicial del Estado de México. Los cuestionamientos son los que siguen:

¿Se trató con dignidad a la personas detenidas en su traslado y presentación ante ministerio público y, en su caso, ante el juez?

¿Se atendió de manera pronta a las personas que sufrieron lesiones con motivo del uso de la fuerza por parte de las instancias de policía?

¿Se investigó y sancionó administrativamente a los policías que cometieron abusos? ¿Quién tiene a su cargo en última instancia que se inicien esas investigaciones y apliquen las sanciones correspondientes en su caso?

¿Se sancionó penalmente a los policías que cometieron abusos? ¿Quién tiene a su cargo en última instancia que se inicien las investigaciones? ¿Quién tiene a su cargo en última instancia que se apliquen las sanciones en su caso?

**DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL
REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 2/2006
VOTO CONCURRENTES**

A partir de esta evaluación general que tiene como base los hechos descritos en la investigación y las constancias que obran en autos, se puede determinar de manera concreta que derechos humanos o garantías individuales fueron vulnerados y, en consecuencia, quién o quiénes se encuentran involucrados en tales violaciones por su acción o por su omisión.

En este sentido, se debe tener en cuenta que la acción u omisión debe ser evaluada a partir de las facultades y obligaciones con que cuenta cada autoridad involucrada, pues a partir de éstas se puede establecer si su actuar buscó evitar o bien, permitir ó consentir las violaciones a derechos fundamentales.

V. Autoridades involucradas

Como he venido explicando, la connotación de gravedad de las violaciones a garantías no puede derivarse únicamente de la afectación en la vida de la comunidad de San Salvador Atenco y Texcoco, sino que dicha calificación se actualiza a partir de considerar que dichas violaciones ocurrieron con motivo de los excesos que en el uso de la fuerza pública, concretamente en la ejecución, se documentaron en la indagatoria.

Para poder hablar de una actuación legítima y justificada de la fuerza pública, habría que empezar por considerar si al darse la orden del uso de la fuerza pública se tenía la presunción de que la ejecución de la misma iba a ser adecuada, a partir de ciertos datos objetivos de los que se podía desprender que los elementos que tenían a su cargo la ejecución de los operativos estaban capacitados para realizarlos sin incurrir en violaciones a garantías. Por ejemplo, la existencia de colegios de policías estatales en los que se proporciona capacitación

**DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL
REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 2/2006
VOTO CONCURRENTES**

específica a los elementos de dicha corporación. De hecho, en la página 3163 del expediente respectivo consta la diligencia de dieciséis de octubre de dos mil siete, en la que los Magistrados comisionados acudieron al plantel de capacitación Nezahualcoyotl del Colegio de Policía de la Agencia de Seguridad Estatal en el Estado de México, en la que consta que se les informó sobre la capacitación, planes de estudio objetivos, instructores, haciendo hincapié en el tema de los derechos humanos.

Ahora bien, si de la investigación realizada se desprende que las violaciones a garantías se actualizan a partir del exceso en el uso de la fuerza pública en que incurrieron los elementos policíacos, entonces conviene preguntarse: ¿a quién correspondía cumplir y, en su caso, supervisar que la ejecución de los operativos se ajustara a los límites en el uso de la fuerza pública? Considero que esa obligación recaía de forma inmediata en los elementos policíacos que intervinieron en los operativos, así como en los encargados de implementar y supervisarlos, ya que ellos eran los que se encontraban en el lugar de los hechos y quienes, en su caso, podían, en un primer momento, dar los lineamientos específicos para la ejecución (no portar armas, utilizar únicamente equipo antimotín, no agresión a detenidos, etc) y, en un momento posterior, asegurarse que a los detenidos se les tratara con respecto, no se atacara su dignidad, que las mujeres detenidas fueran custodiadas por personas de su mismo sexo, etcétera.

Como se ha venido afirmando, es claro que lo anterior no ocurrió y por ello se suscitaron las violaciones a las garantías individuales que alcanzan la calificación de graves, por haber sido provocadas a partir del uso de la fuerza pública por parte de la autoridad a quien le corresponde su respeto. En este sentido, es claro que las personas

**DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL
REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 2/2006
VOTO CONCURRENTES**

involucradas (a quien se puede atribuir estas violaciones) serán precisamente aquéllas que participaron, de manera concreta, en la fase de ejecución. Lo anterior, no significa que a los titulares de la autoridad estatal no tengan una obligación de implementar políticas públicas para evitar que sucesos como el investigado no vuelvan a ocurrir, por ejemplo, mayores controles respecto de la capacitación de los elementos policíacos, el de sancionar a los elementos involucrados e incluso en algunos aspectos un deber de reparación específico.

De este modo, en términos de la regla 24 del mencionado acuerdo, el Tribunal Pleno debió identificar a los **involucrados** directamente en la violación de garantías y no solamente a los **participantes** en el operativo de manera genérica, incluyendo a las autoridades u órganos de mando. Un listado de este tipo simplemente diluye la responsabilidad de este tribunal de identificar las efectivas violaciones y a las autoridades que incurrieron en ellas, e imposibilita de manera efectiva que se puedan desarrollar lineamientos para que estos eventos no vuelvan a ocurrir en el futuro.

Así, desde este criterio de violación grave, tenemos que identificar a los elementos de las fuerzas policiales involucradas, desde la Policía Federal Preventiva hasta la policía municipal.

1. Policía Federal Preventiva

Si bien de la narrativa de los hechos en el dictamen y de los videos no se desprende un **involucramiento directo** de la Policía Federal Preventiva en las violaciones graves de garantías en términos del artículo 97 constitucional, es también cierto que existe un deber legal de los operativos y de los mandos y coordinadores de evitar, no permitir ni tolerar actos de tortura u otros tratos o sanciones crueles,

inhumanos o degradantes, aun cuando esta provenga de una orden superior o se argumente circunstancias especiales.

Por otro lado, desde el criterio de violación grave que he venido sosteniendo, y la diferenciación entre participación e involucramiento, creo que si debemos hacer señalamientos específicos referidos a los elementos de la policía estatal que fueron los que estuvieron directa y activamente involucrados en la violación grave de garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional, tanto en los enfrentamientos, como en las detenciones y traslados.

2. Policía Preventiva del Estado de México y Municipales

De conformidad con la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, publicada en la Gaceta del Gobierno de dicha entidad federativa el nueve de marzo de mil novecientos noventa y nueve, por Decreto número 114, cuyo objeto, entre otros, es normar la función de seguridad pública preventiva del Estado y los Municipios, así como determinar las bases de organización, operación, funcionamiento, coordinación y supervisión de los cuerpos preventivos de seguridad pública estatales y municipales, las autoridades estatales de seguridad pública preventiva son las siguientes:

- a) El Gobernador del Estado;
- b) El Secretario General de Gobierno;
- c) El Comisionado de la Agencia de Seguridad Estatal;
- d) El Director General de Seguridad Pública y Tránsito; y
- e) Los miembros de los cuerpos preventivos de seguridad pública en el desempeño de su función (artículo 10).

**DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL
REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 2/2006
VOTO CONCURRENTES**

El artículo 11 de dicha legislación señala, entre otras cuestiones, como atribuciones del Gobernador del Estado la expedición de reglamentos, programas y disposiciones administrativas necesarios relativos a la seguridad pública preventiva estatal; celebrar convenios o acuerdos con la Federación, el Distrito Federal, demás Estados y Municipios; además de ejercer el mando del cuerpo preventivo de seguridad pública.

El siguiente artículo establece las atribuciones del Secretario General de Gobierno, entre las que se encuentran transmitir y ejecutar los acuerdos que dicte el Gobernador en materia de seguridad pública preventiva, presentar a este último para su aprobación el Programa Estatal de Seguridad Pública Preventiva; nombrar y remover libremente a los Directores Generales de la Agencia de Seguridad Estatal a propuesta del Comisionados de la Agencia de Seguridad Estatal; aprobar los nombramientos de los comandantes del cuerpo preventivo de seguridad pública del Estado; aprobar el plan rector de formación, capacitación y profesionalización, actualización, adiestramiento y especialización del cuerpo preventivo de seguridad pública estatal.

Por su parte, el artículo 13 de dicho ordenamiento señala como facultades del Comisionado de la Agencia de Seguridad Pública Estatal, en materia de seguridad pública preventiva, la de coordinar la elaboración del Proyecto del Programa Estatal de Seguridad Pública Preventiva y someterlo a consideración del Secretario General de Gobierno; dirigir, coordinar y fortalecer la función preventiva y de seguridad pública, a fin de salvaguardar la integridad y derechos de las personas, preservar las libertades, el orden y la paz pública, así como generar inteligencia para prevenir los delitos; coordinar el Sistema Estatal de Seguridad Pública y el Sistema Estatal de

**DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL
REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 2/2006
VOTO CONCURRENTES**

Protección Civil; llevar el control de los registros estatales de personal, de armamento y equipo de la Agencia de Seguridad Estatal; vigilar y propiciar, en el ámbito de su competencia, el cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas en materia de protección a los derechos humanos; coordinar y supervisar las acciones y operativos que en materia de seguridad pública e intercambio de información criminal se realicen con los Municipios del Estado, entidades colindantes y del Distrito Federal; ejercer la máxima autoridad y mando en la Agencia de Seguridad Estatal, bajo las órdenes del Gobernador del Estado; entre otras.

Cabe señalar que en el Reglamento Interior de la Agencia de Seguridad Estatal (artículo 4), se establece también como atribución la de 'Dirigir el Centro de mando y de comunicación, a fin de dar respuesta inmediata a la ocurrencia de eventos fortuito que pongan en riesgo la vida y propiedad de las personas'.

El artículo 14 de la Ley de Seguridad Pública Estatal indica como atribuciones de los miembros del Cuerpo Preventivo de Seguridad Pública Estatal, en el ejercicio de su función, entre otras: salvaguardar la vida, la integridad, bienes y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos en el territorio del Estado; cumplir las órdenes que reciban de sus superiores jerárquicos en relación con la aplicación de las disposiciones de la ley de la materia y demás disposiciones legales; y detener y remitir al Ministerio Público a las personas en casos de delito flagrante.

De la Ley de Seguridad Pública Preventiva no se desprenden las atribuciones del Director de Seguridad Pública y Tránsito del Estado de México; sin embargo, el ordenamiento que las prevé es el

**DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL
REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 2/2006
VOTO CONCURRENTES**

Reglamento Interior de la Agencia de Seguridad Estatal, en su artículo

6. Algunas de sus atribuciones son las siguientes:

- Dirigir, coordinar y supervisar las acciones de los cuerpos de seguridad en los operativos implementados, encaminados a preservar la tranquilidad y seguridad pública en la entidad.
- Establecer y operar medidas de auxilio y de emergencia vial en casos de accidentes, situaciones fortuitas, de fuerza mayor o por alteraciones de orden público.
- Coordinar las fuerzas estatales de apoyo, despliegue táctico, operaciones especiales, de reacción y alerta inmediata, que permitan resolver con solvencia técnica las operaciones de seguridad pública de alto riesgo, manejo de crisis o situaciones de desastre, explosivos y traslado de reos.
- Determinar y dictar las acciones de apoyo técnico y operativo en asuntos relevantes que requieran las unidades administrativas de la Agencia de Seguridad Estatal, así como de apoyo a la policía ministerial y policías municipales.
- Proveer las medidas necesarias para que los elementos de la Agencia de Seguridad Estatal adscritos a la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito, actúen con pleno respeto a las garantías individuales, así como de las normas que rijan su actuación bajo los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.
- Proveer lo necesario para garantizar la seguridad en las instalaciones estratégicas de la entidad.

En cuanto a los municipios, la propia Ley de Seguridad Pública señala como autoridades municipales en materia de seguridad pública preventiva, las siguientes:

**DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL
REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 2/2006
VOTO CONCURRENTES**

- I. Los ayuntamientos;
- II. Los presidentes municipales;
- III. Los directores de seguridad pública municipal; y
- IV. Los miembros de los cuerpos de policía preventiva de seguridad pública municipal en ejercicio de su función.

A los ayuntamientos se les confiere la expedición, aprobación de disposiciones administrativas y programas correspondientes a la Seguridad Pública preventiva en el ámbito de su competencia; aprobar el nombramiento del Director de Seguridad Pública Municipal; vigilar periódicamente el desarrollo y cumplimiento del servicio público de seguridad pública; entre otras.

A los presidentes municipales en materia de seguridad pública preventiva les corresponde: ejercer el mando del cuerpo de policía preventiva de seguridad pública, en términos de la Ley Orgánica Municipal, reglamentos y demás disposiciones legales aplicables a fin de salvaguardar la integridad y los derechos de las personas y preservar las libertades, el orden y la paz públicos en el territorio del Municipio; aplicar las directrices que dentro de su competencia señalen las autoridades federales o estatales en materia de seguridad pública preventiva; proponer al Ayuntamiento el nombramiento del Director de Seguridad Pública Municipal; nombrar a los integrantes del cuerpo preventivo de seguridad pública municipal.

Como atribuciones del Director de Seguridad Pública Municipal se señala las siguientes: proponer al presidente municipal el Programa Municipal de Seguridad Pública Preventiva; organizar, operar, supervisar y controlar el cuerpo preventivo de seguridad pública municipal; promover la capacitación técnica y práctica de los

**DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL
REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 2/2006
VOTO CONCURRENTES**

integrantes del cuerpo preventivo de seguridad pública municipal, entre otras.

El artículo 19 del citado ordenamiento establece como atribuciones de los miembros del cuerpo preventivo de seguridad pública municipal en el ejercicio de su función: salvaguardar la vida, la integridad, los derechos y bienes de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos en el territorio del municipio, con estricto apego a la protección de los derechos humanos; cumplir las órdenes que reciban de sus superiores jerárquicos en relación con la aplicación de las disposiciones de la ley de la materia y demás disposiciones legales; detener y remitir sin demora al Ministerio Público a las personas en caso de delito flagrante; y algunas otras.

Cabe indicar que la misma ley en cita (artículo 53), señala los deberes que en ejercicio de sus funciones los miembros de los cuerpos preventivos estatal y municipal sujetarán su **actuación**, siendo aquéllos:

I. Conducirse 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 delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos. Su actuación será congruente, oportuna y proporcional al hecho;

III. Cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad sin discriminar a persona alguna por su raza, religión, sexo, condición económica o social, preferencia sexual, ideológica o política o por algún otro motivo;

**DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL
REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 2/2006
VOTO CONCURRENTES**

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, aún 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 que tenga conocimiento de ello;

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

VI. Desempeñar su misión sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente. En particular se opondrán a cualquier acto de corrupción;

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;

IX. Participar en operativos de coordinación con otros cuerpos de seguridad pública preventiva, así como brindarles, en su caso, el apoyo que conforme a derecho proceda;

**DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL
REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 2/2006
VOTO CONCURRENTES**

X. Obedecer las órdenes de los superiores jerárquicos y cumplir con todas sus obligaciones, siempre y cuando sean conforme a derecho;

XI. Preservar el secreto de los asuntos que por razón del desempeño de su función conozcan, con las excepciones que determinen las leyes;

XII. Actuar con la decisión necesaria y sin demora en la protección de las personas y sus bienes;

XIII. Utilizar los medios disuasivos antes de recurrir al uso de la fuerza; y

XIV. Velar por la vida e integridad física de las personas.

Debe señalarse que en términos del artículo 26 de la Ley en cita, si bien, el **mando** del Cuerpo Preventivo de Seguridad Pública Estatal corresponde al gobernador, el ejercicio del mismo puede ser efectuado por conducto del Secretario General de Gobierno, y éste a través del Comisionado de la Agencia de Seguridad Estatal (artículo 27). Asimismo, el mando inmediato de los cuerpos preventivos de seguridad pública municipal, podrá ejercerse por conducto de su respectivo director (artículo 28).

Ahora bien, es importante destacar lo que respecto a la Agencia de Seguridad Pública Estatal señala su Reglamento Interior: dicha agencia es un órgano desconcentrado de la Secretaría General de Gobierno con autonomía técnica y operativa que tendrá por objeto el ejercicio de las atribuciones que en materia de seguridad pública, tránsito, protección civil, prevención y readaptación social competen a

**DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL
REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 2/2006
VOTO CONCURRENTES**

dicha Secretaría, con apego a las leyes, reglamentos y demás ordenamientos legales. En dicho ordenamiento se establecen como atribuciones de la referida agencia de seguridad, para cumplimiento de su objeto, entre otras, las siguientes (artículo 3):

- Coordinar los servicios de seguridad pública y de prevención del delito, salvaguardar la integridad, derechos y bienes de las personas, así como preservar la libertad, el orden y la paz pública.
- Dirigir, coordinar y supervisar las acciones de los cuerpos de seguridad en los operativos implementados, encaminados a preservar la tranquilidad y seguridad pública en la entidad.
- Coordinar las fuerzas estatales de apoyo, despliegue táctico, operaciones especiales, de reacción y alerta inmediata, que permitan resolver con solvencia técnica las operaciones de seguridad pública de alto riesgo, manejo de crisis o situaciones de desastre, explosivos y traslado de reos.
- Planear, coordinar, promover, ejecutar y evaluar las acciones preventivas, de apoyo, auxilio y atención en materia de protección civil en el Estado de México, coordinándose con las autoridades federales, estatales, municipales y los sectores sociales para proteger a las personas y sus bienes en caso de contingencias o desastres.
- Practicar detenciones o aseguramientos en los casos de flagrancia, en los términos de ley y poner a disposición de las autoridades ministeriales o administrativas competentes, a las personas detenidas o los bienes que se hayan asegurado o que estén bajo su custodia, con estricto cumplimiento de los plazos constitucional y legalmente establecidos.
- Coadyuvar, cuando así lo soliciten otras autoridades estatales, municipales y federales para el ejercicio de sus funciones de

**DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL
REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 2/2006
VOTO CONCURRENTES**

vigilancia, verificación e inspección que tengan conferidas por otras disposiciones legales.

- Coadyuvar, cuando así lo soliciten las autoridades federales, estatales y municipales competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro, cuando se vean amenazadas por disturbios u otras situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente; prevenir la comisión de delitos, así como garantizar, mantener y restablecer la paz y el orden públicos.
- Participar en operativos conjuntos con otras instituciones policiales federales, estatales, municipales o que se lleven a cabo conforme a lo dispuesto en la legislación relativa al Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Como puede advertirse de lo anterior, de acuerdo con las atribuciones que la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México otorga a las autoridades encargadas de la seguridad pública de dicha entidad federativa, y tomando en consideración el origen (desde el once de abril de dos mil seis) y mecánica de los hechos ocurridos el tres y cuatro de mayo de dos mil seis en los poblados de San Salvador Atento y Texcoco, investigados por la Comisión nombrada por este Tribunal Pleno, así como del material escrito y en video recabados por esta última, se llega a la convicción de que, como autoridades directamente **involucradas** (en cumplimiento a la Regla 24 del mencionado acuerdo plenario) en dicho evento, se debe tener:

- Al Comisionado de la Agencia de Seguridad Pública Estatal (Robledo Madrid Wilfredo), como titular de esta última, que entre sus atribuciones está la de coordinar y supervisar las acciones y operativos que en materia de seguridad pública se realicen con los Municipios del Estado. Así como dirigir, coordinar y

**DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL
REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 2/2006
VOTO CONCURRENTES**

supervisar las acciones de los cuerpos de seguridad en los operativos implementados, encaminados a preservar la tranquilidad y seguridad pública en la entidad.

- A los Directores Generales de Seguridad Pública y Tránsito, tanto estatal como municipal, porque entre sus funciones está la de dirigir, coordinar las fuerzas estatales y municipales de apoyo, despliegue táctico, operaciones especiales, de reacción y alerta inmediata, que permitan resolver con solvencia técnica las operaciones de seguridad pública de alto riesgo, y manejo de crisis.
- A los miembros de los cuerpos preventivos de seguridad pública, Estatal y Municipal, que de acuerdo a los informes de las propias autoridades del Estado de México, el día de los hechos, ejecutaron el operativo pero sin cumplir con el deber que la ley y reglamento que los rige les impone: 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. Elementos de la policía estatal que además han sido reconocidos plenamente por sus víctimas, como quienes los (as) golpearon y/o las violaron.

VI. Reparación del Daño¹³

En primer lugar, resulta necesario diferenciar la reparación del daño que tradicionalmente se conoce en el derecho penal, civil y administrativo, y remarcar el carácter compensatorio y no punitivo de

¹³ Estas consideraciones son esencialmente las mismas que sostuve en el voto particular relativo a la FI- 3/2006 resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de diecisiete de septiembre de dos mil siete. En dicha sesión, se resolvió la Modificación a los Términos del Mandato Otorgado a la Comisión Investigadora correspondiente.

**DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL
REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 2/2006
VOTO CONCURRENTES**

las reparaciones relacionadas con los derechos humanos, tal y como se ha señalado y establecido por diversos órganos internacionales de protección de los derechos humanos. Así, como formas de reparación, en este caso, podrían proponerse las siguientes:

- Poner fin al hecho que genera la violación y restituir la situación, en la medida de lo posible, al estado que se encontraba antes de la violación;
- Ofrecer seguridades y garantías adecuadas de no repetición.
- Verificar con el fin de corregir y mejorar de conformidad con el estándar de evaluación de actuación policial y uso de la fuerza las normas de organización y capacitación vigentes y las instituciones encargadas de aplicarlas.
- Incorporar el estándar de “actuación policial y uso de la fuerza” en las instituciones de policía involucradas y, de ser posible, en todo el país a fin de prevenir violaciones y garantizar los derechos humanos.
- Reconocer y reprobado oficialmente por las autoridades involucradas en su más alto nivel el incumplimiento de las obligaciones y violaciones de los derechos fundamentales;
- Tramitar y concluir de manera seria e imparcial los procedimientos legales respectivos en contra de los involucrados que resulten probables responsables de las violaciones de derechos fundamentales.
- Reparar en su momento y de conformidad con los procedimientos previstos en ley el daño material y moral causado por el incumplimiento de las respectivas obligaciones y por las de los derechos fundamentales.
- El dictamen que se apruebe por el Pleno, pues tal y como lo han señalado los órganos internacionales de protección de los derechos humanos “la sentencia de condena *per se* constituye una

**DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL
REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 2/2006
VOTO CONCURRENTES**

suficiente indemnización del daño moral”, “la sentencia sobre el fondo [...] constituye, en sí misma, una forma de reparación y satisfacción moral de significación e importancia.”

Además de lo anterior, y de los lineamientos específicos que deben resultar de la presente investigación, y consciente que este tribunal no tiene facultades para establecer la responsabilidad del Estado para reparar a individuos específicos, debemos reconocer que existe un deber constitucional del Estado de reparar a aquellos daños que, sin obligación jurídica de soportarlos, sean objeto de una actividad irregular del Estado. En este caso, en todo lo que se refiere a las violaciones graves de garantías individuales dentro de esta investigación, claramente nos encontramos frente a una actividad irregular, que resultó en la afectación en los bienes y derechos de un grupo de personas pertenecientes a las comunidades de Atenco y Texcoco.

Así, nos percatamos que en el Estado de México no existe legislación aplicable en materia de responsabilidad objetiva del Estado, por lo que no existe medio legal para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos que se deriva de manera directa del segundo párrafo del artículo 113 constitucional. Esta omisión de la legislatura del estado debe ser subsanada pero, además, el gobierno del estado de México debe asegurar un procedimiento de indemnización a los individuos afectados de estas comunidades que no tenían el deber jurídico de soportar los excesos en la utilización de la fuerza por parte del Estado.

VII. Lineamientos a seguir

**DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL
REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 2/2006
VOTO CONCURRENTES**

Partiendo de todo lo anterior, desde mi punto de vista, los lineamientos para las autoridades que debieron plasmarse en el dictamen son los que a continuación se detallan¹⁴.

<p>Primer momento (anterior a su actuación y en su caso, uso de la fuerza).</p>
--

1. Capacitación continua. Se debe contar con un marco normativo que establezca la obligatoriedad de recibir capacitación y entrenamiento continuo por parte de las instancias policíacas. Dicha capacitación debe contemplar al menos:

- Conocimientos sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos;
- Indicaciones sobre los límites a los que debe estar sometida en toda circunstancia el uso de armas por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley;
- Lineamientos sobre ética policial con especial énfasis en el hecho de que se enfrentaran a personas o multitudes de personas que son seres humanos y no una mera muchedumbre sin rostro;
- Preparación respecto a medios que puedan sustituir el empleo de la fuerza y armas de fuego, por ejemplo, solución pacífica de los conflictos, el estudio del comportamiento de las multitudes y las técnicas de persuasión, negociación y mediación, así como a los medios técnicos, con miras a limitar el empleo de la fuerza y armas de fuego;
- Instrucción sobre utilización de medios de defensa y contención a fin de evitar el empleo de armas de fuego.
- Pautas para la utilización de la fuerza letal y armas de fuego por parte de los agentes de policía en la que:
 - Especifiquen las circunstancias en que tales funcionarios estarían autorizados a portar armas de fuego y prescriban los tipos de armas de fuego o municiones autorizados;
 - Aseguren que las armas de fuego se utilicen solamente en circunstancias apropiadas y de manera tal que disminuya el riesgo de daños innecesarios;

¹⁴ Al respecto, véase la obra: *El uso legítimo de la fuerza. La fuerza de la razón y la razón de la fuerza*, coordinado por Ernesto Mendieta Jiménez y Samuel González Ruiz, INACIPE, México, 2009.

**Dictamen que Valora la Investigación Constitucional
Realizada por la Comisión Designada en el Expediente 2/2006
Voto Concurrente**

- Prohíban el empleo de armas de fuego y municiones que puedan provocar lesiones no deseadas o signifiquen un riesgo injustificado;
- Reglamenten el control, almacenamiento y distribución de armas de fuego, así como los procedimientos para asegurar que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respondan de las armas de fuego o municiones que se les hayan entregado;
- Señalen los avisos de advertencia que deberán darse, siempre que proceda, cuando se vaya a hacer uso de un arma de fuego.
- Establezcan un sistema de presentación de informes siempre que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley recurran al empleo de armas de fuego en el desempeño de sus funciones y
- Fijen las características de un entrenamiento adecuado para que en el evento en que deban decidir acerca de su uso posean los elementos de juicio para hacerlo.
- Conocimientos básicos respecto a atención médica de urgencia (primeros auxilios)

2. Planeación estratégica. Es importante que exista una institución encargada de ejecutar y coordinar los operativos concretos, bajo el cumplimiento de los estándares constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez (artículo 21 constitucional).

Para ello:

- Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deberán ser claramente identificables.
- Dar clara advertencia de la intención de utilizar la fuerza o en su caso emplear armas de fuego con tiempo suficiente para que se tome en cuenta, salvo que al dar esa advertencia se pusiera indebidamente en peligro los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

3. Coordinación. Cuando en casos como éste, diferentes cuerpos de seguridad deban coordinarse para realizar acciones y operativos conjuntos, en términos del artículo 7, fracción X, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en relación con el último párrafo del artículo 21 constitucional, será importante que se tome en cuenta lo siguiente:

**DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL
REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 2/2006
VOTO CONCURRENTES**

- Si bien todos los cuerpos de seguridad tienen el deber genérico de abstenerse de infligir, tolerar o permitir actos de tortura u otros tratos o sanciones crueles, inhumanos o degradantes, lo cierto es que no hay claridad en la normatividad aplicable en cuanto al modo de proceder en aquéllos casos en los que alguna corporación policíaca cometa excesos en presencia de otra corporación. Normativamente hablando, no queda claro si un cuerpo de seguridad está o no facultado para contener o someter a otro, cuando se detecten excesos.
- En ese tipo de supuestos, se insta a las autoridades involucradas a establecer en su planificación de operativos en los que se vaya a emplear la fuerza pública, mecanismos de contención y respuesta pronta para frenar las inminentes violaciones a derechos fundamentales propiciados por elementos de algún cuerpo de seguridad.

4. Adiestramiento concreto. En cada evento, es necesario que se analicen las circunstancias particulares: el tipo de manifestantes, el entorno físico, las condiciones geográficas, históricas, sociales y políticas, con la finalidad de diseñar un plan concreto de actuación.

5. Análisis de posibles consecuencias. Antes de ejercer la coacción estatal, es importante que quienes diseñan estos planes prevean los eventuales daños y así generen mecanismos de prevención y de solución de los mismos.

Segundo momento (durante su actuación y uso de la fuerza).

1. Excepcionalidad. En todo momento, las fuerzas policíacas deben guiar su actuación teniendo en mente que el uso de la fuerza será en todo lo posible de carácter excepcional. En un mayor grado de excepcionalidad se ubica el uso de la fuerza letal y las armas de fuego por parte de agentes de seguridad el cual deberá estar formulado por ley y estar prohibido como regla general. Para ello:

- Sólo podrá hacerse uso de la fuerza o de instrumentos de coerción cuando se hayan agotado y hayan fracasado todos los demás medios de control. Dichos medios de control son:

**DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL
REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 2/2006
VOTO CONCURRENTES**

- Negociación.
- Mediación.
- Persuasión.
- Resolución de conflictos.
- Cuando no se puedan utilizar medios menos peligrosos y únicamente en la mínima medida necesaria.
- Debe darse prioridad a la comunicación con miras a lograr un objetivo legítimo de aplicación de la ley. Cuando estos objetivos no pueden ser cumplidos por medio del diálogo oportuno, puede entonces el Estado recurrir al uso de la fuerza.

2. Necesidad. En todo momento, los elementos policíacos deben cumplir con las siguientes restricciones:

- No emplear armas de fuego contra las personas salvo en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida o con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga, y sólo en caso de que resulten insuficientes otras medidas menos extremas para lograr dichos objetivos.
- Utilizar las medidas no prohibidas y que no atenten de manera grave con los derechos humanos.

3. Proporcionalidad.

- Ejercer moderación y actuar en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga.
- Reducir al mínimo los daños y lesiones, así como respetar y proteger la vida humana.
- Solo lo requerido para garantizar el pronto sometimiento del enemigo con el menor gasto posible de recursos humanos y económicos, así como daño a los derechos humanos.

4. Humanidad. Cumplir con los siguientes principios:

- Prohibir las medidas de violencia que no son necesarias.
- Tratar con dignidad a las personas.
- Velar por la mínima afectación a los derechos humanos.
- Prohibición absoluta de infligir, instigar o tolerar actos de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Tercer momento (posterior a su actuación y en su caso, uso de la fuerza).

Una vez que se hizo uso de la fuerza por parte de las instancias de policía se debe evaluar para determinar si la actuación de estas fue conforme a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, el momento posterior al uso de la fuerza y sus consecuencias.

De esta manera, las instancias de policía en este momento deben:

- Condiciones fijadas de antemano por la Constitución Política, los tratados internacionales o por las leyes dictadas conforme a ella.
- Tratar con dignidad a las personas detenidas.
- Prestar lo antes posible asistencia y servicio médico a las personas heridas o afectadas.
- Notificar lo sucedido a la menor brevedad posible a los parientes o amigos íntimos de las personas heridas o afectadas.
- En caso de muerte y lesiones graves u otras consecuencias de importancia se enviará rápidamente un informe detallado a las autoridades competentes para revisión administrativa y supervisión judicial.
- Investigar de manera seria y sancionar los abusos cometidos por el uso de la fuerza por medio de procedimientos de revisión eficaz ante autoridades administrativas o judiciales independientes e imparciales, dotadas de competencia en circunstancias apropiadas sin dilación y *ex officio*.
- Garantizar a las personas afectadas por el empleo de la fuerza o sus representantes legales el acceso a un proceso independiente, incluido el judicial.
- Evaluar la actuación llevada a cabo con fines de corrección.
- Autorizar que las investigaciones sobre el uso excesivo de la fuerza queden abiertas al escrutinio público con el objeto de asegurar la responsabilidad de los agentes estatales tanto en teoría como en la práctica.

VIII. Conclusión General

**DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL
REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 2/2006
VOTO CONCURRENTES**

Desde el análisis realizado, resulta evidente que el dictamen no debió haberse limitado a la narrativa de los hechos y al listado de las autoridades participantes, sino que debió considerar la identificación plena de aquellos titulares que resultan involucrados en los hechos. Subrayo que esto en ningún momento implica atribución de responsabilidades de manera directa por este tribunal, pero sí implica un nivel de determinación mayor que el que se encuentra en el dictamen. Este proceso de identificación de autoridades involucradas requiere que, una vez pormenorizadas las facultades de las autoridades desde la legislación aplicable —que el dictamen realiza de una manera limitada—, se determine cuáles de ellas ejercieron actos durante los días analizados en el informe y resultan efectivamente involucradas materialmente en los hechos lo cual, se insiste, no implica de ninguna manera la atribución directa de responsabilidades, sino el seguimiento puntual de la regla 24 del acuerdo 16/2007 adoptado por este Tribunal Pleno.

Ministro José Ramón Cossío Díaz