

**VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, RELATIVO A LAS CONSIDERACIONES SUSTENTADAS EN EL DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 1/2007.**

En las sesiones públicas de los días trece y catorce de octubre de dos mil nueve, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la facultad de investigación 1/2007 relativa a los hechos acaecidos de mayo de dos mil seis a enero de dos mil siete y el dieciséis de julio de este último año en la ciudad de Oaxaca de Juárez y zona conurbada. La conclusión a la que se arribó fue que se incurrió en violaciones graves a las garantías individuales, con la cual estoy de acuerdo en lo general. No obstante, considero necesario expresar algunas inquietudes que me surgieron durante la deliberación y que tienen que ver, por un lado, con el abordaje del problema, la metodología empleada y el desarrollo de la misma y, por otro lado, con la inclusión —para mí necesaria— de diversos funcionarios del Poder Ejecutivo Federal. En este documento, precisaré ambas cuestiones. Al final, presentaré, en una tercera parte, mis conclusiones generales.

**Primera parte: Cuestiones metodológicas**

**1. Marco teórico**

El dictamen incluye un “marco teórico” inicial donde se aborda la noción de derechos y deberes del hombre que claramente tiene rasgos que celebrar, pero también criterios que no son de recibo y que reflejan un entendimiento de los derechos que no puede compartirse.

**DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL  
REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 1/2007.  
VOTO CONCURRENTES**

Los rasgos del desarrollo teórico sobre los derechos que hay que celebrar son fundamentalmente dos:

A) El primero es la idea de que los derechos fundamentales son violados por las autoridades tanto por acción como por omisión, y en particular, en los casos en que las mismas no toman las medidas necesarias para garantizar tanto los derechos fundamentales en lo individual, como el disfrute de unas condiciones vitales mínimas que actúan como presupuesto básico y necesario para su disfrute, y que incluyen el mantenimiento de una estructura de condiciones que solemos designar en su conjunto como la preservación del “Estado de derecho” en una sociedad determinada.

B) En segundo lugar, es de celebrarse el énfasis que se hace sobre el punto de que son todos los órdenes de gobierno de la estructura federal los responsables, cada uno en su esfera de competencias, de hacer lo necesario para garantizar los derechos de los individuos y las condiciones de las que depende su pleno y real disfrute. Asimismo, se puede celebrar la idea de “Constitución viva”, la necesidad de privilegiar en la interpretación de los derechos en el sentido que más favorezca a la persona, y la idea de “mínimo vital” (introducida en las páginas iniciales, pero con una presencia horizontal en los considerandos finales del dictamen), manejada en el contexto del dictamen que nos ocupa como una noción representativa del mínimo necesario y universalmente exigible en términos de disfrute de derechos, como piso básico de garantías que la actividad de los poderes estatales debe asegurar a todos (significado ligeramente distinto, pero plausible, al que dieron a esta noción los precedentes de la Primera Sala que el dictamen menciona).

**DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL  
REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 1/2007.  
VOTO CONCURRENTES**

De hecho, el dictamen estipula una definición de “violación grave de garantías” que pivota en torno a la noción de privación prolongada del mínimo vital; debe hablarse de dicha violación grave, sostiene el dictamen, cuando existe una “situación deficitaria más o menos grave de garantías que no permite asegurar el derecho al mínimo vital, [y] las autoridades por desinterés o falta de diligencia, omiten llevar a cabo las acciones necesarias para solventar tal situación”, lo cual no parece un mal estándar, si se toma como complemento de los otros que ha dado la Corte en otras Facultades de Averiguación, y que en conjunto van construyendo paulatinamente los rasgos definitorios de esa noción en el contexto de nuestro ordenamiento.

Ahora bien, una vez reconocidas estas partes positivas del ensamblaje de los distintos elementos teóricos y constitucionales propuestos en el desarrollo del apartado teórico del dictamen, lo cierto es que también existen elementos desde donde se justifica el no seguimiento consistente de su propio estándar y en donde dibuja y prefigura la conclusión a la que finalmente pretende arribar. Esto es, desde el planteamiento de un “ideal de la sociedad” que supuestamente “busca” la Constitución Federal, cuya obtención es corresponsabilidad tanto del Estado como de la sociedad, en un marco garantías constitucionales conceptualizadas como mandatos de optimización.

Es esta parte del marco conceptual permite afirmar que la violación grave de garantías no solamente es atribuible a las autoridades participantes en los diversos operativos de fuerza pública identificados, sino también a los “hechos”, “condiciones” o “situaciones de facto” generadas por los grupos sociales involucrados, cuyas acciones son casi inevitables desde una evaluación de un contexto específico que el dictamen califica como “propicio” para que se den

**DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL  
REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 1/2007.  
VOTO CONCURRENTES**

este tipo de desmanes. Así, el conflicto se origina de manera casi natural, derivándose de condiciones carenciales socioeconómicas, educativas de salud y otras, que conforman este ambiente “propicio” para que los individuos que buscan mejorar su nivel de vida se asocien en organizaciones las cuales, al no ser disuadidas de realizar hechos violentos por la falta de una policía suficiente y capacitada, generaron una violación generalizada de garantías.

Esta perspectiva resulta evidente desde el análisis de las garantías violadas: la de administración de justicia, vida e integridad personal, tránsito, trabajo, expresión, educación, propiedad, y finalmente como “garantía síntesis”: la paz. Todas estas garantías son violentadas claramente por parte de las “condiciones” o “situaciones fácticas” imperantes en el Estado, y no por actuaciones de autoridades específicas. Si bien esta conceptualización de la violación se dirige hacia la falta de previsión u omisiones de las autoridades en asegurar un mínimo estado de derecho, apuntan claramente a las organizaciones que mantenían tomadas y realizaban ataques sistemáticos a las instituciones (inmuebles y personal), así como a la población civil de la ciudad de Oaxaca.

El dictamen, por otro lado, cualquier posibilidad de analizar la toma de decisiones por autoridades políticas, sin justificarlo en ningún momento, sino solamente afirmando que de otra manera el tribunal se estaría “sustituyendo en las mismas”. Esta superficial justificación pareciera no ser suficiente a la luz del modo en el que el conflicto escaló y las “condiciones” en las que esto colocó a la sociedad oaxaqueña.

Es este planteamiento general desde el cual es posible afirmar que ni el Gobierno Federal ni el del Estado pueden ser políticamente

**DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL  
REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 1/2007.  
VOTO CONCURRENTE**

responsables de esta violación generalizada de garantías que se derivó del conflicto, el cual surgió gracias a ese “ambiente proclive” para el surgimiento de hechos violentos, sino que estas autoridades desplegaron conductas tendentes a solventar el conflicto social, tomando la decisión de negociar y dialogar con los inconformes para evitar un enfrentamiento, lo cual no puede resultar contraventor del orden constitucional. Aun más: califica las actuaciones de las autoridades políticas, tanto federales como locales, como “acciones idóneas” para solventar el conflicto social, intentando resolver las demandas del magisterio cuyos líderes son “personas instruidas que pueden hacer y comprender razones”, lo que “lógicamente genera la esperanza de que éstas logren resolver el conflicto”. Estas acciones no fueron entonces de ningún modo causantes del estado de cosas que resultó de las negociaciones, sino que esto fue solamente un “resultado indeseado” de las mismas.

## **2. Violaciones graves como efecto de la omisión de las autoridades**

En el dictamen no se advierte un análisis o calificación alguna de ciertas conductas omisivas que se consideran fundamentales para una evaluación integral de los sucesos ocurridos en el Estado de Oaxaca. Como ya se indicó, en ningún lugar del dictamen se encuentra una evaluación de las conductas de las autoridades políticas que permitieron que el conflicto magisterial adoptara las proporciones que finalmente llevaron a requerir la utilización repetida de la fuerza pública federal para sofocarlo. El dictamen básicamente se orienta a identificar algunas omisiones estructurales por parte del Gobernador del Estado, sin realizar ninguna declaración sobre aquellas conductas que dejaron de realizarse por parte de la Federación.

**DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL  
REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 1/2007.  
VOTO CONCURRENTES**

Por otro lado, hay que subrayar la existencia de las actuaciones tanto por parte del Gobierno del Estado, como del Poder Legislativo local, desde el primero de mayo hasta antes del primer suceso violento narrado en el dictamen, que nos permiten presumir la voluntad del Gobierno Federal de dejar a la población oaxaqueña a merced de un conflicto que ya se preveía iba a surgir. Esto resulta del hecho de que al final del proceso de negociación con los grupos sociales, el gobernador claramente solicitó el auxilio federal mediante oficios al entonces Secretario de Gobernación y al Secretario de Seguridad Pública Federal para el operativo de desalojo de vialidades; el oficio se fundamentó en los arts. 21, 119, de la CF; 9, fracción VI, y 10, fracción VI, de la Ley General que establece las Bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con solicitud de intervención inmediata, para eventos en los cuales la fuerza policial estatal estaba ya mandatada para actuar por orden ministerial, previendo su posible insuficiencia ante la evidente y conocida fuerza de las organizaciones sociales involucradas.

Por tanto, es incorrecta la aseveración en el sentido de que no puede contravenir a la Constitución Federal la disposición de negociar de las autoridades federales posteriormente a los eventos del 14 de junio, ya que en ningún lugar se establece la facultad del Secretario de Gobernación de constituirse como mediador de un conflicto entre organizaciones sociales y un Gobierno Estatal, cuando aquél además ha solicitado de manera previa la intervención de las fuerzas federales en auxilio de su propia fuerza local, auxilio y cooperación que sí se encuentra mandatadas por la Constitución Federal y la Ley.

El artículo 119 de la Constitución Federal textualmente establece en su primer párrafo que los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En

**DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL  
REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 1/2007.  
VOTO CONCURRENTES**

cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviese reunida.

Por otro lado, la Secretaría de Gobernación no tiene la facultad de mediar o negociar con grupos o personas que han desconocido a un gobierno estatal. Si bien las facultades de la Secretaría se encuentran referidas a la conducción de las relaciones del Ejecutivo con las entidades federativas y aún con organizaciones sociales (art. 27, fcs. XIV y XVI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), estas siempre deben ser ejercidas en el ámbito de su competencia, esto es desde el ámbito federal y nunca interponiéndose entre el las autoridades de una entidad y sus organizaciones sociales, y menos como negociador directo en un contexto en donde existe una petición previa de auxilio conforme al artículo 119 constitucional y el grupo con el que negocia el Secretario ha dado a conocer la exigencia de destitución del Gobernador constitucionalmente electo del Estado, como consecuencia de un juicio político seguido ante un jurado popular constituido por miembros de la misma organización social el 7 de junio, esto es, aun antes de la solicitud de protección hecha por el Gobierno del Estado.

Por esta misma razón, no puede sostenerse el argumento acerca de que no existían las condiciones para que el Estado de Oaxaca contara con la fuerza policial suficiente para disuadir hechos que se sucedieron después del 14 de junio de 2006 ya que, aun siendo esto cierto, las autoridades federales tenían el mandato constitucional y legal de coordinarse para apoyar y auxiliar a la fuerza pública local en un evento que ya no era de naturaleza comercial, sino que derivaba de una orden directa de un órgano ministerial. En este sentido es clara también la competencia de la Secretaría de Seguridad

**DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL  
REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 1/2007.  
VOTO CONCURRENTES**

Pública Federal para tomar medidas y realizar acciones policiales y operativos conjuntos, que se deriva de los artículos utilizados como fundamento en el oficio de solicitud de coordinación para un operativo conjunto formulada por parte del Gobierno del Estado.

Desde esta diversa aproximación, no puede evitarse la conclusión que, para el ejercicio de la ayuda federal, no pueden ser determinantes consideraciones ajenas al mismo sistema de competencias y atribuciones de los distintos niveles de gobierno y sus mandatos de cooperación y auxilio y que, de los hechos ocurridos entre el primero de mayo y el 14 de junio del 2006, pareciera claro que la violación grave de garantías del pueblo oaxaqueño se derivó no de un ambiente proclive para ello, sino de la evidente desestimación de las responsabilidades constitucionales del Gobierno Federal para auxiliar a una de las entidades integrantes del pacto federal.

Es desde esta perspectiva a partir de la cual se deben establecer las responsabilidades de las autoridades políticas involucradas no ya iniciado el conflicto, sino desde las condiciones que lo posibilitaron. Sólo determinando estas condiciones de la parte inicial del conflicto podremos evaluar cabalmente la utilización de la fuerza pública en los eventos posteriores dentro de un conflicto que se había efectivamente salido de toda proporción, llegando al extremo de hacer nulas las garantías más básicas de un estado de Derecho, como el mismo dictamen de manera correcta califica; una situación cuya causa eficiente no fueron las condiciones carenciales del pueblo oaxaqueño, sino conductas omisivas claramente determinables e intencionales atribuibles a las autoridades de la Federación.

Apoya la anterior conclusión la existencia para el 14 de septiembre, de quinientas solicitudes de la sociedad oaxaqueña

**DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL  
REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 1/2007.  
VOTO CONCURRENTES**

pidiendo la intervención del Gobierno Federal, así como el decreto 313 de esa misma fecha por parte del Congreso del Estado, excitando de nueva cuenta a los Poderes de la Unión para prestar protección al Estado. A pesar de estas solicitudes, las autoridades federales tardaron todavía un mes y medio más para intervenir y, cuando finalmente decidieron prestar auxilio a la entidad federativa a partir de la madrugada del 29 de octubre del 2006 con base en el artículo 119 constitucional, no se liberaron fácilmente los espacios prioritarios, como el zócalo de la ciudad; se requirió la instalación de campamentos estratégicos para evitar que se siguiera expandiendo la ocupación de otras zonas u objetivos por parte de los integrantes del movimiento magisterial; esto fue lo que permitió que se reiniciaran labores por parte de los integrantes del Poder Judicial Local, en especial los juzgados penales. Sin embargo, no se logró todo de manera inmediata, sino que incluso en el operativo del día 2 de noviembre se intentó desalojar la Universidad Autónoma de Oaxaca, en donde después de 7 horas de enfrentamiento se retiraron sin éxito.

Lo anterior, indica que el conflicto se había dejado escalar de tal manera que fue muy difícil, tanto por la cantidad de elementos involucrados como por las necesidades logísticas de los planes estratégicos de intervención, lograr reestablecer un estado de mediana normalidad en la ciudad. La mediación-negociación por parte de la Secretaría de Gobernación, cuyas facultades para esto no se encuentran jamás mencionadas en el dictamen y se les califica de “acciones idóneas” para solventar el conflicto, simplemente evitaron que se actuara de manera eficaz, oportuna y contundente contra las actuaciones del movimiento magisterial que “como situaciones de de facto” estaban causando una violación generalizada de las garantías de la población oaxaqueña.

**DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL  
REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 1/2007.  
VOTO CONCURRENTES**

En este sentido, todo lo que se califica como violaciones generalizadas a las garantías individuales como situaciones fácticas o de hecho, y que el mismo considera no pueden ser atribuidas a particulares, sí pueden ser atribuidas a una mala comprensión de las atribuciones que las autoridades de cada uno de los niveles de gobierno tiene, y a la creencia de que las mismas pueden ser diluidas en un concepto de acciones o decisiones “políticas”, cuya evaluación es parte no solamente integrante, sino fundamental, del ejercicio de una facultad como la que le confiere la Constitución Federal a este Tribunal Constitucional en el segundo párrafo de su artículo 97.

Como lo indica el dictamen, el único medio para resolver las diferencias ideológicas de los diversos grupos que integran una comunidad democrática, son las vías institucionales establecidas por la misma; las cuales, si hablamos aunque sea de un mínimo estado de Derecho, no pueden encontrarse sino juridificadas. De este modo es falsa la creencia de que la actuación del Estado puede dividirse en política y no política, como si esta distinción se refiriera, por un lado, a actuaciones sin regulación jurídica expresa y, por otro, a competencias jurídicamente delimitadas. De este modo, aun cuando la pretensión de las autoridades federales identificadas hubiera sido en su momento la de resolver el conflicto, lo cierto es que de haberse logrado esto no nos encontraríamos frente al problema que hoy nos ocupa; al no haber ocurrido así, nuestro deber como tribunal al ejercitar la facultad conferida por el artículo 97 constitucional no puede limitarse a decir que son actuaciones idóneas con resultados adversos, sino que debemos asumir nuestra responsabilidad constitucional y calificar las omisiones a la observación de los mandatos expresamente contenidos en nuestra Carta Fundamental, independientemente de que la naturaleza de la decisión sea o no política.

### **3. Valoración de los hechos más relevantes**

#### **3.1. Operativo estatal fallido: Hechos del 14 de junio de 2006.**

Se trató del desalojo del centro histórico de la ciudad de Oaxaca tomado por los manifestantes, a partir de la orden del Ministerio Público de fechas 13 de julio de 2006.

En primer lugar, conviene destacar que La Secretaría de Seguridad Pública Federal respondió al oficio del Gobernador de Oaxaca que no era posible enviar las fuerzas federales porque “se encontraban dispersas en distintas parte de la República”. Al respecto, el dictamen no hace ninguna valoración.

La narrativa propiamente dicha, esto es, la reconstrucción de los hechos que se hace en el dictamen, es realmente muy reducida. Más bien, lo que se privilegia es una descripción extensa de distintos partes de las fuerzas de seguridad y actas notariales. Esto me parece sumamente grave, pues la única visión de los hechos es, en gran medida, la de la propia autoridad; no hay, como en el llamado “Caso Atenco”, otras fuentes. En esta parte se viola el estándar propuesto en el rubro de “pluralidad” ya que no hay variedad de indicios o datos.

En el rubro denominado “valoración del uso de la fuerza” se concluye esencialmente que aun cuando la orden fue constitucionalmente legítima, la intervención no fue eficiente por las siguientes razones: a) el uso de la fuerza fue precipitado porque la Federación no se había incorporado a las negociaciones; b) no se tomaron las medidas pertinentes a efecto de que no únicamente los líderes del movimiento, sino la gente que estaba en los campamentos tuviera conocimiento oportuno de que debían abandonar el centro; c)

**DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL  
REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 1/2007.  
VOTO CONCURRENTES**

hubo un número importante de lesionados (policías y civiles); d) la preparación, oportunidad y planeación no fueron idóneas; e) la estrategia no fue adecuada porque los manifestantes cercaron a los policías; y f) quedó demostrado que los policías no cuentan con los conocimientos y la preparación necesaria para eventos de este tipo. Se añade que luego del operativo el nivel de violencia y el estado de cosas lejos de mejorar se agravó puesto que constituyó un hecho que complicó las negociaciones e intensificó la inconformidad de los manifestantes.

Al respecto, considero que estas afirmaciones no tienen detrás un genuino ejercicio de procedimiento probatorio; se trata de conclusiones que no se siguen de un mínimo proceso de administración que permita dar por acreditados los hechos. Por lo demás, se trata de hechos en abstracto en los que se habla en general de policías y de civiles sin detallar en lo más mínimo quiénes eran estas personas ni cuáles fueron en concreto los acontecimientos sobre los que cabría presumir (y posteriormente valorar) posibles violaciones a los derechos fundamentales.

En cuanto a la cumplimentación de tres órdenes cateo en los domicilios esquina Niños Héroe y Montes de Oca 225; Armenta López 221 (sede del Edificio Central de la Sección XXII; y Platanares sin número, entre Laureles y Huerto Limonares, fracc Trinidad de las Huertas, se afirma en el dictamen que los hechos violentos se registraron en las calles aledañas a los domicilios y que en ellos no se encontró a ninguna persona.

Al respecto, se considera que la valoración concreta de estos hechos fue extraída básicamente de las actas oficiales levantadas por las propias autoridades, por lo que habría, al menos duda, de la

**DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL  
REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 1/2007.  
VOTO CONCURRENTES**

fiabilidad de las pruebas. Desde mi punto de vista, la Comisión investigadora, debió haber hecho un mínimo contraste de estas actas con cualquier otro medio de prueba a fin de fortalecer el enunciado probatorio.

### 3.2. Operativo Juárez: 28 de octubre de 2006 al 24 de enero de 2007

Como dato previo, conviene nuevamente destacar que tanto de la legislatura estatal como del gobernador del Estado —este último en dos ocasiones— solicitaron la intervención de las fuerzas federales para hacer frente al desorden generalizado e inseguridad que prevalecía desde el 14 de julio hasta el 28 de octubre, día que finalmente se dio la orden correspondiente. Ello, en términos del artículo 119 constitucional que prescribe: Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida.

La orden de uso de la fuerza pública en el Operativo Juárez consistió en eliminar las barricadas a través del llamado “Plan Rector de Operaciones”. Los acontecimientos relacionados con el exceso en el uso de la fuerza son valorados en el dictamen de manera conjunta aunque en diversas partes del documento, lo que dificulta la comprensión. En efecto, además de repetirse varias veces la narrativa correspondiente, la valoración acaba siendo global sin que detalle con un grado suficiente de precisión qué hecho o hechos son responsabilidad directa de qué autoridades.

**DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL  
REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 1/2007.  
VOTO CONCURRENTES**

El dictamen concluyó que se actualizaron violaciones graves a las garantías individuales básicamente porque 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. Se afirma también que ese estado de cosas fue originado, entre otros factores, por una omisión no absoluta, sino relativa de los diversos niveles de gobierno, en particular del estatal. Hace énfasis en que las autoridades desplegaron su actuación en tres rubros: mediación, negociación y uso efectivo de la fuerza, con lo cual se solucionó el conflicto aunque con resultados negativos que redundaron en violaciones graves de garantías individuales. Algunas de las acciones que dan cuenta de estas omisiones relativas son las siguientes:

- Incendio del edificio del Poder Judicial de la Federación que causó la destrucción de 7,000 expedientes
- El traslado de 147 personas que fueron golpeadas durante su ejecución, sin proporcionarles líquidos ni alimentos y sin permitirles los servicios sanitarios.
- El fallecimiento de Alberto Jorge López Bernal por disparo de proyectil de gas comprimido que penetró en el tórax produciendo fracturas, lesionando el corazón y el pulmón izquierdo con hemorragia abundante.
- Disturbios en los que se presentaron robos, quema de vehículos, e incendio de edificios públicos tales como: SRE, Registro Público de la Propiedad, una sucursal del Banco Nacional de México, entre otros.

No obstante lo anterior, y como se analizó de manera detenida, el dictamen incurre en una contradicción al señalar que ni los servidores públicos de la Federación, ni el Gobernador del Estado,

**DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL  
REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 1/2007.  
VOTO CONCURRENTES**

resultan responsables directos de la violación generalizada de garantías porque no fue producida por ellos de manera directa ni tampoco incurrieron en una omisión absoluta, sino que se trató de resultados indeseados.

Al respecto, conviene precisar que no es lógicamente posible hablar de una “omisión parcial”, porque ello ya implica que existió una acción, si se quiere deficiente. Así, el dictamen opta por el eufemismo de señalar que las autoridades no omitieron completamente con su deber, lo cual contradice la afirmación en el sentido de que “se paralizó el Estado de Derecho”, máxime que cuando se despliegan actos tendientes a solucionar el conflicto, ya no se está ante una genuina omisión, sino en todo caso, ante una acción defectuosa.

Para justificar la no actuación inmediata del uso de la fuerza pública, el dictamen afirma que las afectaciones ocurridas hubieran sido todavía más graves si se hubiera optado por el uso inmediato de la fuerza pública, ya que los enfrentamientos habrían sido constantes con un número considerable de fallecimientos.

En este sentido, es importante destacar que la utilización de juicios hipotéticos para predecir situaciones fácticas concretas, no es un método adecuado para analizar los hechos ni mucho menos para excluir de responsabilidad a determinados funcionarios, puesto que la comprobación de la hipótesis es materialmente imposible, lo que impide una posible oposición o elimina la posibilidad de contraargumentación.

El dictamen es omiso en hacer imputación alguna en el apartado de “Autoridades participantes” al Director General de Traslado de Reos y Seguridad Penitenciaria que, de acuerdo con la legislación,

**DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL  
REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 1/2007.  
VOTO CONCURRENTES**

debió intervenir en los traslados de los detenidos al Centro Federal de Nayarit (artículo 27 del Reglamento de la Secretaría de Seguridad Pública Federal).

En este aspecto, el dictamen no valora ese hecho ni precisa quién estaba a cargo del traslado.

El “Plan rector de operaciones” es puesto en entredicho por el dictamen, al referir que las autoridades no documentaron las acciones realizadas. Sin embargo, no hace la ponderación positiva o negativa sobre, por ejemplo, el traslado de las personas al Reclusorio Federal Número 4 de Nayarit.

El dictamen destaca la detención de personas no involucradas en los hechos, las cuales fueron consignadas y posteriormente puestas en libertad por el juez competente por considerar que los partes informativos eran insuficientes, a lo cual se suma que cuando detuvieron a menores se inobservaron las mediadas necesarias acordes a su edad, inclusive, mezclándolos con adultos.

Lo anterior representa violaciones directas al artículo 16 constitucional que, sin embargo, no tienen un reflejo en el capítulo séptimo relativo a las garantías afectadas.

### 3.3. Operativo en El Fortín: 16 de julio, 2007.

Los manifestantes acudieron al Cerro del Fortín con el objeto de tomarlo e impedir la celebración de la Guelaguetza oficial. Se generó un enfrentamiento entre la policía estatal y los manifestantes pues éstos no aceptaron pacíficamente la prohibición consistente de no ingresar al auditorio. En el dictamen se reportan diversos hechos

**DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL  
REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 1/2007.  
VOTO CONCURRENTES**

relacionados con el uso indebido de la fuerza pública, entre los cuales destacan lo siguientes:

Los policías infirieron lesiones desproporcionadas e innecesarias, lo que se traduce en un exceso en el uso de la fuerza, máxime que emplearon piedras para repeler a los manifestantes. Algunos policías golpearon brutalmente a Eleuterio o Emeterio Medina o Merino Cruz, quien presentó lesiones que, por su propia naturaleza y gravedad, denotan exceso, ya que se encontraba desarmado y sometido. Con motivo de los golpes, el lesionado fue internado en terapia intensiva por lesiones en tejido blando y sistema nervioso central.

Se dice en el dictamen que no sólo se debió impedir el acceso al auditorio Guelagueta, sino que también debieron evitarse los daños materiales tanto a inmuebles como a muebles, máxime que la quema de vehículos constituyó una práctica reiterada de los manifestantes. Así, aun cuando el uso de la fuerza pública cumplió el objetivo pretendido, hubo falta de proporcionalidad en el uso de la fuerza por parte de algunos elementos policíacos, además de que el operativo no fue del todo eficiente.

Aunque el dictamen habla de falta de proporcionalidad en el uso de la fuerza pública, no desarrolla mayormente en qué consistió la misma, porque no se establece ningún baremo al respecto.

Los estándares internacionales a los que hace referencia el documento en otro momento, 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

**DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL  
REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 1/2007.  
VOTO CONCURRENTE**

desde un momento previo y hasta un momento posterior a esa actuación. Esto es, para evaluar a las instituciones policiales se debe hacer un análisis de tres momentos: prevención, respeto y protección e investigación y sanción.

El dictamen no da cuenta de los detalles en la ejecución del uso de la fuerza pública que produjo una gran cantidad lesionados. Esto parece incongruente con la primera parte de los hechos en donde sí se presentan los detalles. Lo anterior provoca que no se tenga el mismo grado de pertinencia de los medios de prueba con los hechos que se relatan.

### **Segunda Parte: atribución de responsabilidades**

En la atribución de responsabilidades hay un claro deslinde de las autoridades federales y la del gobernador del Estado; sin embargo, el reproche del dictamen se dirige más bien al segundo, haciendo énfasis en la falta de una policía profesional y bien capacitada. Esta distinción no es menor, sobre todo si se toma en cuenta la omisión de las autoridades federales, analizadas en el apartado anterior.

El dictamen establece dos apartados: uno de “violación grave de garantías” y otro de “autoridades participantes”. Esta forma de presentar los resultados de la investigación provoca que no haya una clara imputación de conductas ubicadas en tiempo, modo y lugar. Así, faltan imputaciones concretas que señalen quién es responsable de qué violación.

La estructura del dictamen genera algunas confusiones precisamente por la desconexión entre sus partes fundamentales. Los hechos se presentan primero analíticamente separados y

**DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL  
REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 1/2007.  
VOTO CONCURRENTES**

posteriormente son valorados en conjunto como si de una misma unidad de acción se tratara. De este modo, parece sobrar la parte analítica, o bien se echa en falta una valoración puntual y definitiva en cada una de las partes.

Las consideraciones del dictamen se presentan como jurídicas, pero incorrectamente se hacen valoraciones sociológicas y políticas tales como la situación de pobreza y marginación como caldo de cultivo propicio para el desorden generalizado. Parece conveniente establecer algún tipo de referencias de ese tipo; lo que no parece congruente es la aparente neutralidad con la que se presenta el dictamen, cuando en realidad no hay tal.

Se afirma, por ejemplo, que los servidores de la federación que intervinieron no resultaron responsables directos de la violación generalizada de garantías, toda vez que no fue producida por ellos de manera directa, afirmación que contradice diversos corolarios parciales a lo largo de todos los episodios narrados. Por ejemplo: la afirmación en donde se concluye que “se advierten violaciones graves de garantías verificadas durante la ejecución del uso de la fuerza pública en el Operativo Juárez”. Por otro lado, se afirma que “la falta de profesionalismo se hizo patente con el empleo de instrumentos tales como piedras, resorteras y bazucas, medios del todo reprochables para la contención de personas, dado que se trata de objetos destinados a causar daño, por tanto, en el caso la autoridad federal debió respetar en todo momento el derecho de integridad personal de los detenidos evitando causar lesiones adicionales. En esta medida, la ejecución de la fuerza pública fue desproporcionada.

De una simple lectura del reporte de la Comisión investigadora, se aprecia material probatorio que no parece quedar reflejado

**DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL  
REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 1/2007.  
VOTO CONCURRENTES**

exhaustivamente en el dictamen; por ejemplo, se habla que en el Cerro del Fortín hubo dos muertos, cuando en el dictamen se habla de uno (página 108 del Reporte de la Comisión); detención varios menores de edad y 24 desaparecidos.

**Tercera parte: Conclusiones generales.**

Por las razones expuestas, e independientemente de los aciertos antes identificados en los diversos desarrollos del dictamen, es que no comparto del todo las consideraciones del dictamen. A mi juicio, el dictamen debió haber contenido los siguientes elementos:

- Reconocimiento y valoración, y no simple narración, de las negociaciones locales entre el Gobernador del Estado y la sección XXII ampliada del magisterio en la fase inicial de la negociación a la luz de las competencias y deberes que las normas constitucionales y legales establecen para las autoridades de los tres niveles de gobierno.
- Reconocimiento y valoración de las excusativas para solventar las peticiones del magisterio que no eran competencia de las autoridades (Gobernador y Legislatura) del Estado de Oaxaca, a la luz de las normas constitucionales y legales.
- Reconocimiento y valoración de las solicitudes de protección con base en el artículo 119 constitucional y la Ley de Bases de Coordinación de Seguridad Pública y la subsiguiente omisión de las autoridades federales competentes de cumplir con el deber constitucional.

**DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL  
REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 1/2007.  
VOTO CONCURRENTES**

- Agregar o clarificar los criterios de imputación para establecer una conexión clara entre la descripción analítica de los hechos y los participantes en los mismos ya que, si bien se destacan situaciones particulares de violación, el mecanismo de identificación de participantes se basa en la normatividad aplicable de manera global, para terminar en una identificación atenuada de la participación del Gobernador del Estado. Tenemos dos ejemplos paradigmáticos de lo anterior: 1) el fallecimiento de Alberto Jorge López Bernal y 2) el ataque brutal a Eleuterio o Emeterio Medina o Merino Cruz. En el dictamen se destacan o se narran estos hechos como relevantes y de alguna manera se llama la atención sobre ellos; sin embargo, a la hora de la valoración general, ya no se entra al detalle concreto de estas dos violaciones sino que se opta por la evaluación general de todo el evento que se caracteriza por la llamada “omisión parcial” y por la falta de desproporcionalidad en el despliegue de la fuerza policiaca. Así, lo delicado, o incluso escandaloso, de estos dos ataques queda sin atención precisa en el rubro de la valoración. Dicho de otro modo, sin precisar estos dos datos tan llamativos, la conclusión podía haber sido la misma.

---

Ministro José Ramón Cossío Díaz

En términos de lo determinado por el Pleno de la Suprema Corte en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3° fracción II y 18 fracción II de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.