

## Policías comunitarias: Entre la legitimidad y la inconstitucionalidad

### Introducción

El presente trabajo tiene como finalidad el determinar si las policías comunitarias son constitucionales en México, dividiéndose para tal motivo en tres capítulos. En el primero, se define que son las policías comunitarias a partir del origen de las policías comunitarias contemporáneas en el país, marcando sus características que las diferencian de las *autodefensas*. En un segundo apartado se hace hincapié en la legitimidad en el sistema de impartición y procuración de justicia que manejan las policías comunitarias en sus territorios, siendo el argumento central de su legitimación la deslegitimación de las instituciones estatales por la falta de pertenencia de los grupos indígenas a la comunidad política. Finalmente, se hace el análisis de los artículos 2, 16, 17 y 21 de la Constitución para determinar si el reconocimiento de los derechos de autogobierno de los pueblos indígenas abarca hasta la impartición y procuración de justicia, determinando la constitucionalidad de las policías comunitarias

### Las policías comunitarias

Con el reciente surgimiento de distintos grupos de civiles armados, tanto en Michoacán como Guerrero, que pretenden defenderse de la inseguridad que permea dichas entidades federativas, resulta complicado diferenciar entre una *autodefensa* y una *policía comunitaria*. La finalidad del presente trabajo no es hacer dicha diferencia, empero, si se debe acotar las características de la segunda para determinar si son legítimas y constitucionales.

Cuando hablamos de las policías comunitarias en México, tenemos que hacer referencia obligatoria al Estado de Guerrero<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> En la actualidad este fenómeno no sólo es endémico de Guerrero, en el 2011 surgió en Cherán, Michoacán una policía comunitaria purépecha.



# Ρεβίστα Πολιτεία

La violencia generalizada en las regiones de la Costa Chica y la Montaña<sup>2</sup> a partir de la década de los 70's, causada por la corrupción e ineficiencia del sistema de seguridad, procuración e impartición de justicia estatales, ocasionó un clima sistemático de violación a los derechos fundamentales (Gasparello, 2009: 66).

Es en este contexto que en 1995 cada comunidad de la región establece una Policía Comunitaria, coordinándose a nivel regional para salvaguardar la seguridad en los traslados entre las comunidades. En 1998, teniendo a su cargo las funciones de procuración e impartición de justicia, se instaura la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias (CRAC). Esta evolución de la policía comunitaria permitió la existencia de un sistema más organizado por parte de las comunidades de la región para combatir la inseguridad y la violación de derechos fundamentales originada por la falta de respuesta del Estado y los abusos sistemáticos cometidos en contra de los pueblos originarios<sup>3</sup>.

El sistema de la policía comunitaria para la impartición y procuración de justicia pretende la resolución de los conflictos a través de la sistematización de las normas de convivencia indígena, estipuladas en un reglamento interno de la comunidad que busca la reeducación de los infractores (*Ibídem*: 67). De esta manera, se incorpora un sistema de usos y costumbres de los pueblos originarios en temas de seguridad y de impartición de justicia, incluyendo sanciones a delitos graves como la violación, el narcotráfico y el homicidio.

Así, después de observar el origen y el funcionamiento de la policía comunitaria, podemos definirla como aquel sistema de impartición y procuración de justicia de las comunidades indígenas que, al ver violentados sus derechos fundamentales por

---

<sup>2</sup> Se estima que el 70% de la población en ambas regiones es de origen indígena. Para más información consultar Gasparello, G. 2009. "Policía comunitaria de Guerrero, investigación y autonomía" en *Política y Cultura*. Núm. 32. 61-78

<sup>3</sup> Cabe señalar que la CRAC fue la primera organización de policías comunitarias en la época contemporánea del país. En la actualidad se han creado más organizaciones en el Estado de Guerrero como la Unión de Pueblos y Organizaciones del Estado de Guerrero, y la Policía Comunitaria de Cherán en Michoacán.



**IiEPA**



**Universidad Autónoma de Guerrero**  
**INSTITUTO INTERNACIONAL DE**  
**ESTUDIOS POLÍTICOS AVANZADOS**  
*Ignacio Manuel Altamirano*



los abusos cometidos por parte de la autoridad estatal sumado a la violencia existente en la región, se organizaron para suplir las deficiencias del Estado en esta materia a partir de sus usos y costumbres.

En esta definición se pueden observar dos elementos que resultan indispensables para hablar de una policía comunitaria en el contexto mexicano y que las diferencian de las *autodefensas*: la condición de indígenas de las comunidades y la incorporación de sus usos y costumbres al sistema de impartición y procuración de justicia que manejan.

## **La legitimidad de la policía comunitaria para la impartición y procuración de justicia**

Recapitulando un poco, se ha visto que la policía comunitaria surge a partir de un contexto en el que existe la violación sistemática de derechos y un clima de inseguridad que adolecen las comunidades indígenas, instaurando su propio régimen de impartición y procuración de justicia a partir de sus usos y costumbres. Para determinar la legitimidad con la que cuentan las policías comunitarias para su actuar, se debe considerar la falta de legitimidad que tiene el sistema penal mexicano a partir de la exclusión que han sufrido los pueblos originarios de la comunidad política, pudiendo considerarse como una especie de derechos diferenciados la existencia y el reconocimiento de las policías comunitarias.

Considerando lo anterior, se debe de empezar con la falta de legitimidad del sistema penal mexicano para estas comunidades. En su artículo *Punishment, Communication, and Community*, Anthony Duff señala que

“Si hay individuos o grupos dentro de una sociedad que son (de hecho, aun si no por diseño) persistentemente y sistemáticamente excluidos de la participación en su vida política y de sus bienes materiales, quienes son normativamente excluidos en cuanto a que su tratamiento en manos de las leyes e instituciones que gobiernan a la sociedad no representa un genuino respeto por ellos como individuos que comparten los valores de la comunidad, y quienes son lingüísticamente excluidos en cuanto la voz del derecho (a través de la cual la comunidad habla a sus miembros en el lenguaje de sus valores comunes) suena, para ellos, como una voz ajena que no es ni podría ser la suya, entonces el reclamo de que están, como ciudadanos, obligados por las leyes y son responsables frente a la comunidad se torna vacío. Los fracasos



# ΡΕΝΙΣΤΑ ΡΟΛΙΤΕΙΑ

suficientemente persistentes, sistemáticos, no reconocidos o no corregidos, en tratar a individuos o grupos como miembros de una comunidad política de cuyos recursos participan, debilitan el reclamo de que tales individuos o grupos se encuentran obligados por las leyes de dicha comunidad. Solo pueden ser compelidos como ciudadanos, pero tales fracasos niegan implícitamente su ciudadanía al negarles el respeto y el debido cuidado que corresponde a todo ciudadano" (Duff, 2001: 195-1966).

Lo que Duff menciona en el párrafo anterior es que cuando un grupo o un individuo de la comunidad queda excluido de manera sistemática porque las leyes e instituciones no respeten su condición de individuos dentro de la comunidad, aunque estos aporten parte de sus recursos, tienen una condición débil de ciudadanía y, por tanto, su obligación de sujetarse a las leyes de la comunidad no tiene un significado real para ellos; esto es, que el grupo o el individuo no siente que pertenece a la comunidad y, por consiguiente, no tiene una gran importancia para el o ellos el respeto a las leyes e instituciones de la agrupación en la que viven. Así, las leyes e instituciones pierden legitimidad ante aquellos individuos que no se sienten parte de la comunidad.

Si el colectivo no se siente parte de la comunidad política, y por ende para ellos no tienen legitimidad las leyes y las instituciones, ¿cómo se puede hacer para generar este sentido de pertenencia? La respuesta a la situación que plantea Duff parece tenerla Will Kymlicka. En su texto *Multicultural Citizenship*, Kymlicka (1995: 37-38) establece diferentes tipos de derechos grupales que pueden coadyuvar para que estos grupos sistemáticamente excluidos recuperen su identidad de ciudadanos. Estos son:

- **Derechos especiales de representación dentro de las instituciones políticas del Estado.** Este tipo de derechos busca que las minorías étnicas o nacionales sean incluidas en la toma de decisiones, poniendo sus preferencias dentro del debate público.
- **Derechos de autogobierno.** Estos reivindican el derecho de gobernarse a grupos étnicos que se encuentran insertos dentro de una comunidad más grande. El propósito de este tipo de derechos es asegurar el desarrollo libre y pleno de su cultura y de los intereses de su gente. Lo que estas minorías nacionales pretenden no es una mejor representación en el gobierno central



IiEPA



Universidad Autónoma de Guerrero  
INSTITUTO INTERNACIONAL DE  
ESTUDIOS POLÍTICOS AVANZADOS  
*Ignacio Manuel Altamirano*



sino más bien la transferencia del poder y de la jurisdicción legislativa desde el gobierno central hacia sus propias comunidades.

- **Derechos multiculturales.** Este tipo de derechos buscan la integración y protección de ciertas prácticas culturales o religiosas dentro de la sociedad global y la comunidad, contrario a los de autogobierno que buscan un cierto grado de independencia.

En los derechos de autogobierno, donde va inmerso el tema las policías comunitarias, se estipulan asuntos como la educación, el lenguaje, el derecho familiar, entre otros temas. ¿Se puede considerar el punto de la impartición y procuración de justicia? En una primera instancia la respuesta pareciera ser no, más porque Kymlicka no deja claro en sus obras si esta función pudiera entrar dentro de los derechos de autogobierno.

Cuando se aborda la procuración e impartición de justicia, se hace referencia indudablemente a la coacción. La sanción es parte de la administración de justicia y, por ende, dejarle a instituciones no reguladas por el Estado esta capacidad del uso de la violencia parece impensable dentro de una visión tradicional del Estado<sup>4</sup>; sin embargo, existen visiones de que, para legitimar el derecho penal, resulta imperante que la sociedad civil tenga una mayor participación tanto en la toma de decisiones como en el conocimiento de las motivaciones de las mismas dentro de este campo (Gargarella, 2016), empero, el pensamiento de Gargarella va más enfocado a un acercamiento y no a que instituciones no estatales se encarguen del tema de procuración e impartición de justicia.

La solución a este conflicto pareciera acotarla Duff cuando establece que "Toda vez que la comunidad en cuyo nombre hablan ha fallado notablemente en la tarea de tratarlos de acuerdo a sus valores declarados, no podrá reclamar el derecho de llamarlos a rendir cuentas respecto de sus presuntos fracasos en respetar aquellos

---

<sup>4</sup> Cuando hablamos de una visión tradicional del Estado, hacemos referencia a la concepción de Max Weber de que el Estado tiene el monopolio de la violencia física legítima. Para más información consultar Weber, M. 1919. *La política como Vocación*.



valores encarnados en el derecho penal" (Duff, 2001: 186), estableciendo de esta manera que aunque la impartición y procuración de justicia dentro del tema de autogobierno quedase fuera de la ley, las instituciones estatales no pueden llamar a rendir cuentas de los mismos fracasos del Estado en esta materia a las comunidades, otorgándoles legitimidad.

En el caso que nos ocupa fue la violación sistemática de derechos fundamentales, los abusos de la autoridad, el clima de violencia imperante en la región y la nula atención del Estado lo que generó la existencia de las policías comunitarias. Todos los fallos que tuvo el Estado mexicano para con las comunidades indígenas de la Montaña y la Costa Chica de Guerrero propiciaron que éstas no se sintieran parte de la comunidad política, perdiendo legitimidad las instituciones y leyes estatales en materia de impartición y procuración de justicia, creando consecuentemente las comunidades sus propias instituciones.

Ahora bien, por la falta de legitimidad de las instituciones estatales, la organización de la policía comunitaria adquiere un alto grado de legitimidad dentro de las comunidades indígenas tanto por la integración de sus usos y costumbres como por la efectividad que han tenido<sup>5</sup>.

## La constitucionalidad de las policías comunitarias

Cosas muy distintas son la legitimidad y la legalidad. Si bien en el capítulo pasado se abordó la legitimidad de las policías comunitarias, es necesario verificar ahora si son constitucionales. En el ensayo *El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización* de Raquel Yrigoyen Fajardo, se menciona que una de las demandas indígenas en América Latina es el reconocimiento de sus sistemas normativos, de autoridad y de justicia para frenar la criminalización de las

---

<sup>5</sup> Para el año 2009 había disminuido un 95% la incidencia delictiva en la región. A falta de datos de los años recientes, se puede considerar que al menos dentro de sus primeros 15 años fueron efectivas. Para más información consultar Gasparello, G. 2009. "Policía comunitaria de Guerrero, investigación y autonomía" en *Política y Cultura*. Núm. 32. 61-78. En la actualidad por la creciente inseguridad y violencia que vive toda la entidad federativa, no se pudiera realizar tal afirmación.



IiEPA



Universidad Autónoma de Guerrero  
INSTITUTO INTERNACIONAL DE  
ESTUDIOS POLÍTICOS AVANZADOS  
*Ignacio Manuel Altamirano*



autoridades indígenas y campesinas que administraban justicia dentro de sus territorios luego de la expansión de los Estados en el siglo XX (Yrigoyen, 2011: 144).

En el caso mexicano, así como en diversos países de América Latina, las demandas se convirtieron en reformas, específicamente en el artículo 2 de nuestra constitución que marca en su segundo párrafo que “Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.” De esta manera se reconoce la posibilidad de la elección de autoridades dentro de la comunidad a partir de sus usos y costumbres.

Por otra parte, establece en su apartado A fracción II que:

“A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para  
II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.”

Esto implica que si se reconoce la posibilidad de la existencia de sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos de la comunidad siempre y cuando se sujete a los principios generales de la Constitución, los derechos humanos y la dignidad e integridad de las mujeres, estableciendo la ley como se pueden validar por los tribunales o jueces correspondientes; esto es, que las autoridades comunitarias pueden solucionar conflictos internos usando su normativa interna de la comunidad siempre y cuando no violen la Constitución, y en caso de no violarla, serán los tribunales quienes lo validen. El reconocimiento de ese sistema normativo interno para la solución de conflictos internos no es un reconocimiento a un sistema de impartición de justicia.

Este punto resulta importante porque, aunque las autoridades puedan resolver conflictos internos de la comunidad, no se deben violar preceptos constitucionales. Se ha observado que la policía comunitaria tiene funciones de impartición y procuración de justicia, mismos que violan varios preceptos constitucionales estipulados en los artículos 16, 17 y 21.

En el artículo 16, en el párrafo quinto se establece



# ΡΕΥΙΣΤΑ ΡΟΛΙΤΕΙΑ

“Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención”

El precepto constitucional se viola porque, si bien se le da la facultad a la policía comunitaria de la detención del indiciado, se le mandata ponerlo a disposición de la autoridad más cercana y esta al MP, acción que no realizan ya que funcionan como persecutor, juez y verdugo.

En el artículo 17, en el párrafo primero, se menciona que “Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho”, quitándole la posibilidad de impartir justicia a la policía comunitaria; por otra parte, en el segundo párrafo se señala que “Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes”. La ley no marca que la policía comunitaria sea un tribunal que esté expedito para impartir justicia.

Finalmente, el artículo 21 enuncia en sus tres primeros párrafos que

“La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial. La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.”

Dentro de este precepto constitucional se acota que tres funciones (investigación de los delitos, ejercicio de acción penal y la imposición de penas) que tiene la policía comunitaria, funciones en las que recae la impartición y procuración de justicia, no son su competencia, demostrando de esta manera que las policías comunitarias resultan inconstitucionales por las labores que desempeñan.

Ahora bien, los defensores de este sistema de impartición de justicia señalan que en el Convenio 169 de la OIT, firmado y ratificado por México, y que por ende se encontraría a nivel constitucional, consagra al derecho del propio derecho consuetudinario y a los métodos de control de delitos de los pueblos indígenas, empero, el convenio sólo limita al reconocimiento de dicho derecho consuetudinario



**IiEPA**



**Universidad Autónoma de Guerrero**  
**INSTITUTO INTERNACIONAL DE**  
**ESTUDIOS POLÍTICOS AVANZADOS**  
*Ignacio Manuel Altamirano*



sin afectar las políticas de integración que los Estados imponen a los pueblos indígenas (*Ibidem*), no pudiéndose amparar las policías comunitarias bajo este artículo.

## Conclusiones

La sistemática violación a derechos fundamentales, los abusos de autoridad y el clima de violencia son algunos factores que llevaron a las comunidades indígenas a organizar la policía comunitaria como un sistema de impartición y procuración de justicia en el Estado de Guerrero y, posteriormente, en otros Estados como Michoacán.

Si bien se puede considerar como legítimo su actuar a partir de la deslegitimación del sistema de impartición y procuración de justicia mexicano generada por la falta de pertenencia de los grupos indígenas de la Costa Chica y la Montaña a la comunidad política mexicana, no pueden considerarse constitucionales por más que el artículo segundo de la Constitución reconozca derechos grupales de autogobierno a las comunidades indígenas por la violación a preceptos constitucionales estipulados en los artículos 16, 17 y 21.

## Fuentes

Duff, A. 2001. *Punishment, Communication, and Community*. Oxford: Oxford University Press.

Gargarella, R. 2016. “El lugar del pueblo en el derecho penal” en Castigar al prójimo, por una refundación democrática del derecho penal, Siglo veintiuno editores, pp. 165-195

Gasparello, G. 2009. “Policía comunitaria de Guerrero, investigación y autonomía” en *Política y Cultura*. Núm. 32. 61-78

Kymlicka, W. 1995, *Multicultural Citizenship*, Oxford: Oxford University Press

Yrigoyen Fajardo, R. 2011, “El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización,” en Rodríguez Garavito ed., *El derecho en América Latina*, Buenos Aires: Siglo XXI.



**IiEPA**



Universidad Autónoma de Guerrero  
INSTITUTO INTERNACIONAL DE  
ESTUDIOS POLÍTICOS AVANZADOS  
*Ignacio Manuel Altamirano*

