

# DESDE LA MIRADA CIUDADANA

Informe del Monitor Civil  
de la Policía y de las Fuerzas de Seguridad  
de La Montaña de Guerrero





## Desde la mirada ciudadana: Informe del Monitor Civil de la Policía y de las Fuerzas de Seguridad en La Montaña de Guerrero

Una co-edición de Monitor Civil de las Fuerzas de Seguridad  
de La Montaña de Guerrero (Mocipol)  
Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde)  
Centro de Derechos Humanos de La Montaña Tlachinollan  
Fundar, Centro de Análisis e Investigación

[www.mocipol.org.mx](http://www.mocipol.org.mx)  
[www.insyde.org.mx](http://www.insyde.org.mx)  
[www.tlachinollan.org](http://www.tlachinollan.org)  
[www.fundar.org.mx](http://www.fundar.org.mx)

Diseño editorial: estudio g&q  
[contacto@estudiogq.net](mailto:contacto@estudiogq.net)  
[www.estudiogq.net](http://www.estudiogq.net)



Primera edición, México, diciembre de 2011



Informe del Monitor Civil de la Policía y de las Fuerzas de Seguridad en la Montaña de Guerrero por Monitor Civil de la Policía y de las Fuerzas de Seguridad de La Montaña, A.C.; Centro de Derechos Humanos de La Montaña Tlachinollan, A.C.; Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C.; Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C.; se encuentra bajo una

Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 3.0 Unported. Permisos que vayan más allá de lo cubierto por esta licencia pueden encontrarse en: <http://www.mocipol.org.mx>.



**Esta publicación contó con el apoyo del Fondo Canadá para  
Iniciativas Locales - Cooperación en Desarrollo Internacional.  
Su estructura y contenido es posible también gracias al apoyo  
de la Representación de la Oficina de la Alta Comisionada  
de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México;  
de la John D. and Catherine T. MacArthur Foundation;  
de la Tinker Foundation y de la Open Society Foundations.  
Los puntos de vista aquí expresados no son necesariamente  
los de nuestros donantes.**

*Esta página fue deliberadamente dejada en blanco*

# ÍNDICE

Prólogo .....	9
Parte I	
Entre la violencia y los abusos de poder: un panorama sobre la situación actual de los derechos humanos y la seguridad para la ciudadanía desde La Montaña de Guerrero.....	15
Capítulo 1	
Contexto nacional: las políticas de seguridad en el sexenio de Felipe Calderón.....	17
1.1 La militarización de la seguridad pública.....	18
1.2 El desdibujamiento del ámbito local frente al federal.....	23
1.3 El aumento de las violaciones de derechos humanos y la estigmatización de las víctimas.....	26
1.4 El impulso de reformas legislativas de gran calado carentes de suficiente deliberación	28
Capítulo 2	
Contexto estatal: los impactos en Guerrero del modelo de seguridad impulsado en el plano federal.....	31
2.1 La militarización de la seguridad pública.....	32
2.2 El impulso de reformas legislativas y modificaciones institucionales sin debate público	35
2.3 El desdibujamiento del ámbito local.....	37
2.4 Aumento de las violaciones de derechos humanos y estigmatización de las víctimas	39
2.5 El impacto de las políticas de seguridad federal y estatal en La Montaña de Guerrero	41
Caso Alacatlalzala.....	45
Parte II	
Un trabajo estratégico y progresivo: monitorear las fuerzas de seguridad en La Montaña de Guerrero.....	51
Capítulo 3	
La realidad en el campo: el trabajo del Mocipol.....	53
3.1 Hacia un modelo propio de monitoreo de la policía.....	55
3.2 ¿Cómo trabaja el Mocipol?.....	57
3.3 El acercamiento con las policías en La Montaña de Guerrero.....	60
3.4 Análisis y gestión de riesgos.....	61
3.5 Conclusiones.....	62
Capítulo 4	
La región de La Montaña de Guerrero: patrones de violaciones de derechos humanos	65

4.1 La elaboración de la base de datos.....	65
4.2 Descripción general de las quejas.....	66
4.2.1 Total de quejas por año.....	66
4.2.2 Total de quejas interpuestas por ciudadanos y policías/individuales o grupales.....	67
4.2.3 Total de quejas por institución policial.....	68
4.2.4 Total de quejas por municipio.....	69
4.2.5 Total de quejas interpuestas por hombres y mujeres.....	70
4.2.6 Total de quejas interpuestas por pueblos indígenas y población mestiza	71
4.2.7 Nivel de intervención y estado de la queja.....	72
4.3 Violaciones de derechos humanos.....	74
4.3.1 Total de violaciones divididas por ciudadanos y policías.....	74
4.3.2 Violaciones más recurrentes.....	74
4.3.3 Principales derechos violados.....	75
4.4 Quejas de la ciudadanía.....	76
4.4.1 De la función policial.....	77
4.4.2 La Policía Investigadora Ministerial.....	77
El caso de Flora Guevara Ortiz.....	78
a. Espacio físico del evento.....	81
b. Situación que detona el abuso.....	83
c. Violaciones más recurrentes.....	85
d. Cadena de violaciones.....	86
e. Derechos violados.....	87
f. Niveles de intervención del Mocipol.....	89
El caso de la familia Joachinillo.....	91
Conclusiones.....	96
4.4.3 La Policía Preventiva Municipal.....	97
El caso de Silverio Oropeza Vicario.....	98
a. Espacio físico del evento.....	102
b. Situación que detona el abuso.....	103
c. Violaciones más recurrentes.....	103
d. Cadena de violaciones.....	105
e. Derechos violados.....	105
f. Niveles de intervención del Mocipol y estado de la queja	106
El caso Salvador Pablo Cervantes.....	107
Conclusiones.....	110
4.4.4 Fuerzas armadas.....	111
El caso de Bonfilio Rubio Villegas.....	112
a. Espacio físico del evento.....	116
b. Situación que detona el abuso.....	117
c. Violaciones más recurrentes.....	118
d. Derechos violados.....	120
e. Niveles de intervención del Mocipol y estado de la queja	120
Conclusiones.....	121
4.4.5 Casos de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes.....	123
4.5 Conclusión: los impactos locales de las políticas federales.....	125

Capítulo 5	
Las instituciones policiales en la Montaña de Guerrero: elementos para reflexionar sobre la transformación del presente.....	127
5.1 Presentación.....	127
5.2 Instituciones policiales en La Montaña de Guerrero.....	128
5.2.1 La Policía Federal.....	128
5.2.2 La Policía Investigadora Ministerial (Estatal).....	129
5.2.3 La Policía Preventiva Estatal.....	129
5.2.4 La Policía Auxiliar del Estado.....	130
5.2.5 La Policía de Tránsito Estatal.....	131
5.2.6 La Policía Preventiva Municipal.....	132
5.2.7 La Policía de Tránsito Municipal.....	133
5.2.8 La Policía del Pueblo.....	134
5.2.9 La Policía Comunitaria.....	135
5.3 Quejas interpuestas por agentes policiales.....	136
5.3.1 ¿Quiénes interpusieron la queja?.....	138
5.3.2 Violaciones más recurrentes.....	139
El caso de los policías despedidos injustificadamente.....	141
5.3.3 Cadena de violaciones.....	143
El caso de las condiciones laborales de los policías preventivos municipales.....	144
5.3.4 Quejas por municipio: Policía Preventiva Municipal.....	146
5.3.5 La policía que queremos en democracia.....	149
a. Dimensión política.....	149
b. Dimensión institucional.....	150
c. Dimensión organizativa.....	151
Capítulo 6	
Recomendaciones.....	155
6.1 Consideraciones previas.....	155
6.2 Recomendaciones de alcance general.....	156
6.3 Recomendaciones de carácter específico.....	159
6.4 Conclusiones.....	163
Referencias.....	164
Anexos	
1. Catálogo de niveles de intervención.....	i
2. Criterios para el estado actual de la queja.....	iii
3. Catálogo de violaciones a derechos civiles y políticos empleado por el Monitor Civil de las Fuerzas de Seguridad de La Montaña de Guerrero.....	iv



# PRÓLOGO

Hace diecisiete años, en un contexto de efervescencia de las luchas indígenas de resistencia, un grupo de jóvenes de La Montaña nos atrevimos a crear un espacio de acción civil con el Centro de Derechos Humanos de La Montaña Tlachinollan. El conjunto de esas experiencias cimbró las estructuras de poder caciquiles y etnocidas de un sistema político que históricamente se ha negado a reconocer plenamente los derechos colectivos de estos pueblos.

A partir de 1994 emprendimos la aventura de documentar la compleja situación de seguridad padecida secularmente por los pueblos Na'Savi, Me'Phaa y Nauas de esta región. Comenzamos a trabajar en el pequeño cuarto de un hotel de Tlapa, donde urdimos el sueño de defender los derechos de los excluidos. La gente comenzó a contarnos las historias de los abusos cometidos en su contra por parte de policías, conocidos como “judiciales”, y de los militares. Conocimos estos testimonios llenos de dolor, sin lograr dimensionar adecuadamente el sentido del acompañamiento a personas y comunidades que se esfuerzan por explicarse en una lengua que no es la suya. Nos fuimos encontrando con nuestras limitaciones lingüísticas y culturales, que se tendían como un abismo entre el drama que la gente vivía y nuestra miopía al adoptar un enfoque fundamentalmente juricista para atender sus casos.

Nuestra memoria guarda de manera indeleble la forma en que hombres y mujeres de las comunidades fueron bajados a golpes y maniatados por policías en un espectáculo que buscaba deshumanizar a los indígenas. El hecho de que estos abusos ocurrieran en el marco de investigaciones criminales o de simples arrestos administrativos era, y sigue siendo, una clara muestra de las indignantes prácticas que refuerzan el racismo en contra de la gente de La Montaña.

Conforme documentamos los primeros casos y realizamos acciones de denuncia por estos abusos, nos encontramos con la necesidad de mantener una interlocución con las diversas instituciones policiales que tienen presencia en la Región. Poco a poco, fuimos conociendo de primera mano la precaria situación de las y los policías de La Montaña. Especialmente la de quienes integran los cuerpos municipales de seguridad, conformados en su mayor parte por personas de origen indígena. El contacto cotidiano con estos policías, cuyas condiciones laborales son claramente inaceptables, nos dio la pauta para comprender que también ellos son víctimas de abusos por parte de los presidentes municipales que actúan de manera despótica, tratándolos como sus súbditos y forzándolos a obedecerlos ciegamente, a cambio de salarios miserables.

Desde el inicio de su trabajo, Tlachinollan ha acompañado de cerca a las policías de los pueblos, puesto que son instituciones sujetas al complejo sistema comunitario de cargos donde se expresa de manera viva el entendimiento indígena del poder, más cercano al *mandar obedeciendo* que al ejercicio autoritario que caracteriza a otras fuerzas locales, como la policía ministerial. En esta experiencia hemos reafirmado la noción de que es posible pensar la seguridad desde otra perspectiva, asumiendo como eje de su labor a la persona y recuperando las experiencias ancestrales de las comunidades en este sentido. Ese aprendizaje,

fundamental para Tlachinollan, continúa creciendo día a día a través de la labor de la Policía Comunitaria de la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias, verdadero sistema de justicia y seguridad de los pueblos Me'Phaa y Na'Savi de la región Costa-Montaña, presente hoy en 11 municipios y más de 70 comunidades.

A nuestra indignación frente al enorme cúmulo de abusos, se sumó a nuestra convicción sobre la existencia de alternativas viables a la concepción imperante de la seguridad. Por ello concluimos que era preciso profundizar y profesionalizar nuestro trabajo frente a los cuerpos de seguridad que trabajan en La Montaña, aunando más decididamente a la denuncia, la formulación de propuestas de cambio.

Con el transcurso del tiempo, también nos dimos cuenta de que no podíamos hacerlo solos. Por un lado, nuestra identidad como defensores y defensoras nos inclinaba a priorizar la denuncia y esto era fuente de incomodidad en nuestros diálogos con las instituciones. Por otra parte, la tarea de formular propuestas para incidir en la transformación de los cuerpos policiales superaba nuestra experiencia.

Fue entonces que, venturosamente, pudimos acercarnos al Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde) y a Fundar, Centro de Análisis e Investigación. La primera, una organización pionera en México en relación con la comprensión de la seguridad en clave ciudadana y democrática; la segunda, una organización experta en incidir en el debate público para exigir rendición de cuentas al poder. Sumadas esas capacidades a la legitimidad que durante más de una década ha sabido construir Tlachinollan en La Montaña, caminando con la gente en sus luchas por la justicia, nos parecía una señal de en que se generaría una sinergia inusitada y transformadora.

De esta manera surgió el Monitor Civil de las Fuerzas de Seguridad en La Montaña de Guerrero (Mocipol), que hoy presenta orgullosamente el resultado de sus primeros años de trabajo en este Informe.

Desde el principio, el Mocipol creció como depositario de lo mejor de la tradición de denuncia de Tlachinollan, con la claridad conceptual de Insyde y la capacidad de incidencia de Fundar. En el trabajo cotidiano, cercano a la gente, el Mocipol se ha orientado a una concepción de la seguridad fincada en convicciones democráticas y en el respeto a los derechos humanos. De ese modo ha trabajado para hacer valer una idea de la seguridad que, conforme a lo señalado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, parta de “un enfoque centrado en la construcción de mayores niveles de ciudadanía democrática, con la persona humana como objetivo central de las políticas a diferencia de la seguridad del Estado o el de determinado orden político”<sup>1</sup>.

Sobre esta base, este Informe se estructura en diversos apartados. En la primera parte, se caracteriza el contexto nacional, estatal y regional en que trabaja el Mocipol, para fijar el marco de la situación actual de derechos humanos y de la seguridad desde nuestra Región.

En el capítulo 1, hacemos un breve análisis de las políticas de mano dura impulsadas en el plano federal que se traducen en una concepción belicista y progresiva militarización de la seguridad pública; el desdibujamiento del ámbito local frente al federal; el aumento de las violaciones de derechos humanos sumada

1 Cfr. CIDH, “Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos”, párr. 20, 2009.

a la estigmatización de las víctimas; y, finalmente, el impulso de reformas legislativas de gran calado y carentes de suficiente deliberación.

Posteriormente, el capítulo 2, presenta los impactos de ese modelo de seguridad que se impulsa en el plano federal en Guerrero, evidenciando que en la actualidad estas tendencias determinan en gran medida las políticas que se adoptan en las entidades federativas, sin que ello elimine las peculiaridades derivadas de la historia y el contexto de cada entidad, e incluso de cada región. En este sentido, la última parte de ese capítulo se detiene en la situación específica de una región pluricultural y empobrecida como La Montaña, para introducir al trabajo que en ese entorno, con el acompañamiento de Tlachinollan, realiza el Mocipol.

Tras el análisis del contexto nacional, estatal y regional, inicia la segunda parte del Informe, donde se ahonda en las implicaciones de monitorear a las fuerzas de seguridad en La Montaña de Guerrero. Así, el capítulo 3, presenta la metodología de trabajo del Mocipol, con el ánimo de socializar una experiencia que consideramos ilustrativa de los derroteros por donde debe de transitar la sociedad civil mexicana en estos complejos tiempos. La descripción de la metodología incluye lo concerniente a la dimensión del riesgo que sobre víctimas y defensores se cierne cuando se denuncian el abuso, lo que lamentablemente hemos constatado en nuestro trabajo en La Montaña: hoy en día 107 defensores y defensoras de derechos humanos de Guerrero -incluyendo tanto a las y los integrantes de Tlachinollan como a los del Mocipol- realizan su labor con medidas provisionales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En el capítulo 4 se describen, a partir de la sistematización de los datos acopiados, los principales patrones de abusos detectados cometidos por los policías que operan en La Montaña. En esta sección, se hace referencia a los 353 casos en los que el Mocipol documentó violaciones de derechos humanos y, por su alta incidencia y mayor gravedad, se alude con detenimiento a los abusos cometidos por la Policía Investigadora Ministerial, la Policía Municipal Preventiva y las fuerzas armadas.

Aquí sobresale una realidad arrolladora: en La Montaña, la Policía Investigadora Ministerial aprovecha las labores asociadas con la persecución de conductas delictivas para desarrollar prácticas que transgreden los derechos a la libertad personal, al debido proceso, los de índole patrimonial e incluso los derechos a la seguridad e integridad personal. El patrón documentado prueba que la detención arbitraria, con demasiada frecuencia, es el inicio de una serie de abusos que culminan con una extorsión agravada por el hecho de que se comete contra una población empobrecida.

El capítulo 5 se refiere a la situación de los cuerpos de seguridad de La Montaña. Deteniéndose en el emblemático estado de la Policía Preventiva Municipal, el Informe ilustra cómo el abandono institucional redundaba en condiciones laborales indignas que sin duda menoscaban las posibilidades de transitar hacia políticas de seguridad ciudadana. La caracterización que se hace en este apartado es de enorme interés, pues continúa siendo escasos los intentos de mirar con detenimiento a la policía; especialmente en lo tocante a la hoy vilipendiada policía municipal, cuya desaparición se impulsa por los defensores de una política de seguridad reactiva y centralizada, que mira desde la óptica de la llamada “guerra contra el narcotráfico” la muy enredada madeja de la seguridad en México.

Por último, el Informe concluye formulando recomendaciones que, basadas en la experiencia empírica del Mocipol, pueden contribuir a transformar radicalmente el paradigma de la seguridad vigente en el Estado. Las recomendaciones atienden a las tres áreas estratégicas en las que, de acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, deben desarrollarse acciones simultáneas si una política pública aspira tener una perspectiva “de seguridad ciudadana: el área institucional, que se refiere a la capacidad operativa del aparato estatal; el área normativa, referido a la adecuación del marco jurídico que regula a las fuerzas de seguridad y su actuación; y el área preventiva, con el énfasis que ponemos en la necesidad de desarrollar acciones no punitivas que prioricen la prevención antes que la represión”<sup>2</sup>. Todo ello con un componente transversal para adecuar las propuestas al contexto de exclusión social y pluriculturalidad que caracteriza a La Montaña.

La materialización de este Informe es motivo de esperanza. La crisis de violencia e inseguridad que acecha a nuestro país, ha hecho de Guerrero una de las entidades más violentas de la República, generando una reacción ciudadana centrada en la exigencia de mano dura por el justificado temor que agobia a miles de guerrerenses. En este panorama, el Informe del Mocipol muestra que es posible pensar la seguridad al margen de la militarización y el punitivismo que se nos ha presentado como única salida.

El Mocipol se ha transformado en un espacio especializado en materia de seguridad. Con Tlachinollan comparte por una parte las formas y métodos de trabajo en la defensa integral de los casos, y por la otra los riesgos que se corren en esta región. En este sentido, agradecemos especialmente a Fundar e Insyde su decisión de caminar con nosotros y adaptarse muchas veces a las dinámicas de una organización local como Tlachinollan, para aportar en la construcción de una Montaña sin violaciones de derechos humanos y con seguridad ciudadana. Ernesto López Portillo y Miguel Pulido, como directores de ambas organizaciones, han sido sin duda amigos y aliados, que han sembrado en La Montaña una parte de su inmenso talento.

En el diseño del Mocipol y su puesta en marcha, muchas manos han sido decisivas. Queremos reconocer el aporte de Mario Patrón y Ana Paula Hernández, quienes estuvieron con nosotros al inicio del camino y se han mantenido cerca. Además, queremos expresar un cariñoso reconocimiento al trabajo que, en distintos momentos y bajo diversas circunstancias, han hecho las y los integrantes de la oficina del Mocipol en Tlapa y especialmente a quienes con su esfuerzo y sus desvelos hicieron posible este Informe: Matilde Pérez Romero, Karla Hernández Mares y Jesús Peralta López. Dos defensoras de garra y un defensor de temple, que saben encontrar en el gesto amistoso de la gente de La Montaña el mejor reconocimiento a su labor, sin esperar nada a cambio. A Mariana Mora y Ximena Antillón de Fundar, les expresamos nuestro reconocimiento por su profesionalismo, dedicación y aportes en la construcción de una metodología que responda a los desafíos del Monitor en La Montaña, y a María Eugenia Suárez de Insyde, por su visión e impulso para el trabajo con la policía.

La ruta hacia una seguridad ciudadana y un respeto absoluto a los derechos humanos no es inédita: es la que con su paso decidido traza día a día la Policía Comunitaria de la Región Costa Montaña de Guerrero, que desarrolla cotidianamente un modelo de seguridad que el gobierno debe respetar y cuyo ejemplo debe ser

2 Op. Cit., párr. 55, 56, 57 y 58.

## Prólogo

seguido. Con este Informe en la mano, desde La Montaña de Guerrero alzamos la voz y decimos: es posible pensar la seguridad de una manera distinta; no desde la represión sino desde la prevención; no desde el autoritarismo sino a la luz de la democracia; no a partir del centralismo sino recogiendo la herencia de un genuino federalismo; menos desde el etnocentrismo y más a partir de la pluriculturalidad; nunca en función del militarismo y siempre al servicio de la garantía de los derechos humanos.



Militares en hummers haciendo rondines en las principales calles de Tlapa. Vista desde las oficinas del CDHM Tlachinollan. Los militares se estacionaron enfrente del Monitor Civil de la Policía. Tlapa de Comonfort, Guerrero, 2009. / Archivo Tlachinollan

# PARTE I

**Entre la violencia  
y los abusos de poder:**

**Un panorama sobre la situación  
actual de los derechos humanos  
y la seguridad para la ciudadanía  
desde La Montaña de Guerrero**



# CAPÍTULO 1

## Contexto nacional:

### Las políticas de seguridad en el sexenio de Felipe Calderón

La crisis de violencia e inseguridad que vivimos en México le representa al Estado mexicano en su conjunto uno de los desafíos más significativos de las últimas décadas. Como ha señalado reiteradamente el Movimiento Nacional por la Paz con Justicia y Dignidad, nuestro país atraviesa por una situación de “emergencia nacional”.

Sin embargo, el modelo que orienta las políticas de seguridad instrumentadas durante la administración de Felipe Calderón, lejos de abatir este fenómeno, ha contribuido al incremento de la inseguridad y la violencia, sin que hasta ahora haya evidencia de que esté alcanzando los propósitos que pretende perseguir ni mucho menos generando mejores condiciones para que el Estado cumpla sus obligaciones de respetar y garantizar los derechos humanos de la población.

En este capítulo identificaremos algunos de los rasgos principales de esas políticas de seguridad a nivel federal. Sin ánimo de exhaustividad, interesa para los fines de este Informe describir concisamente las principales características de dichas políticas. En los próximos capítulos se mostrará cómo estas políticas impactan en el ámbito local, concretamente en el contexto de La Montaña de Guerrero. Cabe señalar, antes, que existen múltiples perspectivas para caracterizar la política de seguridad vigente y que incluso entre las organizaciones que cobijan el trabajo del Monitor hay puntos de vista diversos sobre este particular; pese a ello, destacaremos las que consideramos más relevantes para establecer el contexto preciso en el que ocurren las situaciones documentadas por el Mocipol.

Conviene recordar que desde el inicio del sexenio la actual administración situó en máximo nivel de prioridad las acciones encaminadas a realizar lo que se presentó como un ataque frontal contra las organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico, subsumiendo los demás fenómenos delictivos y retos de seguridad pública a esta línea de acción. Con ello se consolidó la tendencia a adoptar como concepción subyacente de la seguridad en el diseño de las políticas en la materia, un entendimiento basado en el modelo de “seguridad nacional”; es decir, una seguridad de Estado donde el diseño e implementación de políticas se encamina a mantener y proteger el poder soberano estatal, incluyendo el control sobre el territorio y la capacidad de gobernar a la población,<sup>3</sup> relegando a un segundo plano la seguridad pública, definida como la protección

<sup>3</sup> Para una descripción conceptual de seguridad nacional, seguridad de Estado, y seguridad pública, ver González, López Portillo, Yáñez (1994).

de la paz pública a través de la prevención y represión de delitos para proteger los derechos de las personas. Si años atrás, organismos de la sociedad civil y expertos en la materia argumentaban que en el régimen priísta el sistema de seguridad pública resguardaba y protegía los intereses del gobernante en turno en vez de los derechos humanos de la ciudadanía (Pérez, 2010), ahora el modelo parece acercarse a uno de seguridad nacional como el descrito: las instituciones estatales y no las personas, han pasado al centro de la actuación del Estado.

Esta concepción de la seguridad permea las políticas impulsadas en el plano federal y se manifiesta de diversos modos. Por su especial impacto en Guerrero y en la Montaña, aquí destacaremos cuatro aspectos de principales: 1) la concepción belicista y la progresiva militarización de la seguridad pública; 2) el desdibujamiento del ámbito local frente al federal; 3) el aumento de las violaciones de derechos humanos y la estigmatización de las víctimas y, 4) el impulso de reformas legislativas de gran calado carentes de suficiente deliberación.

Como aquí argumentaremos, estos rasgos de la política de seguridad impulsada en el plano federal se oponen a las directrices recomendadas por instancias internacionales de protección a los derechos humanos, quienes reiteradamente han exhortado al Estado mexicano a adoptar el paradigma de la seguridad ciudadana. Retomando la definición de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por seguridad ciudadana entendemos

[...] aquella situación donde las personas pueden vivir libres de las amenazas generadas por la violencia y el delito, a la vez que el Estado tiene las capacidades necesarias para garantizar y proteger los derechos humanos directamente comprometidos frente a las mismas.<sup>4</sup>

Así, un modelo de seguridad ciudadana se basa, entre otras cosas, en poner en el centro de la actuación del Estado los derechos de todas las personas sin distinción, al tiempo que plantea una nueva relación entre la ciudadanía y la policía, marcada por una mayor proximidad y confianza entre la población local y los encargados de seguridad pública. Como mostraremos a continuación, las políticas actuales se han alejado de este paradigma para plegarse a otro que, como observamos cotidianamente, está incidiendo en la disolución del tejido social de nuestro país.

## 1.1 La militarización de la seguridad pública

La primera tendencia que identificamos a nivel nacional es la militarización de las tareas de seguridad pública. Llamamos militarización a la sostenida y creciente

**Esta concepción de la seguridad permea las políticas impulsadas en el plano federal y se manifiesta de diversos modos. Por su especial impacto en Guerrero y en la Montaña, aquí destacaremos cuatro aspectos de principales:**

- 1) la concepción belicista y la progresiva militarización de la seguridad pública;**
- 2) el desdibujamiento del ámbito local frente al federal;**
- 3) el aumento de las violaciones de derechos humanos y la estigmatización de las víctimas y,**
- 4) el impulso de reformas legislativas de gran calado carentes de suficiente deliberación.**

<sup>4</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, CIDH/OEA, 31 de diciembre de 2009, parr. 221.

participación directa de militares en operaciones de naturaleza policial, que comprende tanto el despliegue de la fuerza castrense en centros urbanos y comunidades rurales, como el impulso a reformas legislativas para ampliar las facultades de las Fuerzas Armadas e incluso la designación de mandos castrenses, en activo o retirados, en cargos directivos de las policías y otras instancias de seguridad pública o procuración de justicia en los ámbitos federal, estatal y municipal.

Durante la década de los noventa comenzó a nivel federal un proceso de cambios legislativos tendientes a generar un marco legal propicio para cubrir la actuación del Ejército en tareas de seguridad pública, e incluso en funciones policiales y de investigación. En este marco se creó la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la de la Policía Federal Preventiva<sup>5</sup>. En 1995 se comenzó a sustituir a efectivos policiales por militares en cargos de responsabilidad tanto de seguridad pública como de procuración de justicia. Paralelamente, el Ejército empezó a prestar auxilio a las policías, creando las denominadas Bases de Operaciones Mixtas (BOM).<sup>6</sup>

La incorporación de militares en la Policía Federal forma parte del mismo fenómeno. Desde su creación en 1998, la Policía Federal Preventiva, fue concebida como una fuerza de reacción rápida, dedicada a mantener el orden interno y la paz social. Esta fuerza federal de apoyo ha sido dirigida y conformada completamente por policías de la tercera brigada de policía militar, miembros de las Fuerzas Armadas prestados a la Secretaría de Seguridad Pública mediante un convenio.<sup>7</sup>

A su vez, se ha observado la incorporación de militares en los órganos de toma de decisión de las políticas de seguridad pública. El Consejo Nacional de Seguridad Pública ahora incluye a la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y a la Secretaría de Marina (Semar). La misma tendencia se advierte en el Gabinete de Seguridad Pública, siendo, en los hechos, una de sus funciones la de establecer, diseñar y supervisar la ejecución de una política criminal del Estado mexicano. El gabinete incluye a las secretarías de Marina y Defensa.

La militarización de la seguridad pública también se manifiesta en la presencia de militares en puestos clave. De acuerdo a cifras oficiales de la Sedena, entre 2000 y 2009, por lo menos 90 militares de alto rango con licencia han sido jefes de policías estatales o municipales por todo el país. De acuerdo al estudio realizado por Arturo Alvarado de El Colegio de México, “[...] hay una militarización administrativa. En total, el Ejército reconoce que le ha dado permiso a 500 efectivos para cumplir funciones de seguridad policial”.<sup>8</sup> Y según un estudio realizado en 2009, por lo menos 14 militares estaban en puestos públicos a nivel municipal

5 La LGBCSNP establece las instancias de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y crea el Consejo Nacional de Seguridad Pública. El Artículo 12 del Capítulo II de la ley define las instituciones que integran el Consejo, que se incluyen el Secretario de la Defensa Nacional y el Secretario de Marina.

6 Las Bases de Operaciones Mixtas eran retenes conformados por miembros del Ejército Mexicano, miembros de la policía ministerial, agentes del Ministerio Público del Fuero Común y Policías Preventivas Municipales y Estatales.

7 Ver Pablo Moloeznik, “Militarización de la seguridad pública en México”, en la mesa de debate, la Militarización de la Seguridad Pública en México. 27 de abril, 2006. [http://www.insyde.org.mx/images/13\\_SCT\\_Militarizacion\\_SP\\_listo-3.pdf](http://www.insyde.org.mx/images/13_SCT_Militarizacion_SP_listo-3.pdf)

8 Citado en “México: Violencia desbordada. El Estado, rebasado”, por Jorge Carrasco Araizaga. Proceso. 16/08/2009.

y estatal, incluyendo dos en Guerrero (Grayson, 2009). Además, un alto porcentaje de los titulares de las direcciones de seguridad pública en las entidades federativas y los municipios, incluso en las áreas encargadas de la selección y formación de policías, son militares.<sup>9</sup> El proceso de militarización, entonces, se observa desde la misma formación de cuadros y en el proceso de toma de decisiones.

La más reciente manifestación de la tendencia a militarizar la seguridad, y acaso la más grave, es la presentación de una iniciativa de Ley de Seguridad Nacional (LSN) que dotaría de nuevo contenido al concepto de seguridad interior y establecería a las fuerzas armadas como parte de las instituciones dedicadas a responder ante una eventual afectación interna. La iniciativa de reforma a la Ley de Seguridad Nacional fue presentada por Felipe Calderón a finales de abril de 2009, como parte de un paquete de reformas que incluía adiciones a diversas disposiciones de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley Contra la Delincuencia Organizada y el artículo 8 del Código Militar. Además de la iniciativa de Ley de la Policía Federal, aprobada en junio de ese mismo año.<sup>10</sup> Dicho paquete tuvo como objetivo establecer los marcos normativos necesarios para sustentar las prioridades de la administración de Felipe Calderón respecto al combate a la delincuencia y al crimen organizado, tal como se establecieron a inicios de su mandato.<sup>11</sup> Según la exposición de motivos de la iniciativa de LSN, esas prioridades consisten en, “recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado”.

Ese mismo junio de 2009, miembros de Sedena, particularmente el general Galván Galván, secretario de Defensa Nacional, intervinieron abiertamente en el debate público para exigir un sustento jurídico para la participación de las fuerzas armadas en la lucha contra la delincuencia organizada.<sup>12</sup> Uno de los argumentos principales fue que sin un marco legal adecuado, el Ejército puede desprestigiarse o puede convertirse en el chivo expiatorio a quien se le inculpa si fallan las estrategias de la lucha contra la delincuencia organizada.<sup>13</sup> A partir de ese momento, miembros de las fuerzas armadas han sido actores políticos clave en la definición del contenido de la iniciativa. Incluso, según los medios de comunicación, su desacuerdo con el contenido del dictamen aprobado por el Senado en abril de 2010 fue una de las razones por las que se elaboran nuevos documentos de trabajo para ser dictaminados en abril del siguiente año desde la Cámara de Diputados.<sup>14</sup>

9 Referirse al caso del director de SP municipal de Tijuana, Julián Leyzaola, un militar acusado de utilizar la tortura contra sus propios policías para lograr que se incriminen en la delincuencia organizada. Caso que lleva la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos

10 Ver <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPF.pdf>

11 Ver Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y “Estrategia integral de prevención del delito y combate a la delincuencia. SSP, marzo 2007. Este segundo documento establece 8 ejes estratégicos: 1) La creación de una policía única; la prevención del crimen, participación ciudadana, la profesionalización de las instituciones policiales; el combate a la corrupción; armonizar y homologar un sistema de información entre los organismos policiales; y, el mejoramiento de los mecanismos de comunicación y coordinación. Ver también, el Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012: <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/414002>

12 Ver <http://www.presidencia.gob.mx/prensa/?contenido=53239>

13 Ver <http://www.jornada.unam.mx/2010/04/14/index.php?section=politica&article=007n1pol>

14 <http://www.jornada.unam.mx/2011/04/21/index.php?section=politica&article=003n1pol>

Tanto la iniciativa del ejecutivo, como los distintos dictámenes de reforma a la LSN, la más reciente aprobada en lo general por la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados, comparten tres objetivos en común: 1) dotar de contenido jurídico al concepto de seguridad interior como parte de la seguridad nacional; 2) establecer las bases para determinar cuándo existe una amenaza a su estabilidad; y, 3) establecer un mecanismo de procedimiento para declarar una afectación a la seguridad interior, junto con los mecanismos para responder al mismo. Esta pretensión se encuentra estrechamente vinculada al hecho de que desde 2004 se incorporó a la Constitución el concepto de seguridad interior, en los artículos 73 y 89, con el fin de facultar al Congreso de la Unión para legislar en materia de seguridad nacional.

De ser aprobada, la reforma consolidaría la plena incorporación de las fuerzas armadas a las tareas de seguridad pública. En este sentido, es preciso recordar que en la actualidad dicha incorporación se da con fundamentos sumamente precarios y cuestionables, con base en tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) emitidas en la década de los noventa, donde el máximo tribunal tergiversó el texto literal de la Constitución para interpretar que ésta permite la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad, si bien se pronunció también en el sentido de que en dicha participación los militares deben estar subordinados al poder civil, y que en cada acción requerirá su apoyo con la debida fundamentación y motivación. En efecto, la SCJN emitió cinco tesis que permiten que los militares participen en acciones de naturaleza policial. En dos de ellas, sin embargo, la SCJN señala que será siempre en auxilio de autoridades civiles. En 1996 determinó que las fuerzas armadas pueden “participar en acciones civiles a favor de la seguridad pública, en auxilio a las autoridades civiles, sin necesidad de la declaratoria de suspensión de garantías individuales”.<sup>15</sup> En 2000, otra jurisprudencia interpreta el artículo 129 de la Constitución para establecer que

**Como puede observarse, en el presente la militarización es una característica definitoria de la política de seguridad que se impulsa en los tres niveles de gobierno y se expresa en diversos fenómenos a los que paulatinamente las y los ciudadanos mexicanos nos hemos acostumbrado en los últimos 15 años, si bien acarrear de origen un innegable vicio de inconstitucionalidad y carencia de legitimidad.**

[...] el Ejército, Fuerza Aérea y Armada, si bien pueden participar en acciones civiles a favor de la Seguridad Pública, en situaciones en que no se requiera suspender las garantías, ello debe obedecer a la solicitud expresa de las autoridades civiles a las que deberán estar sujetos, con estricto acatamiento.<sup>16</sup>

Como puede observarse, en el presente la militarización es una característica definitoria de la política

de seguridad que se impulsa en los tres niveles de gobierno y se expresa en diversos fenómenos a los que paulatinamente las y los ciudadanos mexicanos nos hemos acostumbrado en los últimos 15 años, si bien acarrear de origen un innegable vicio de inconstitucionalidad y carencia de legitimidad.

<sup>15</sup> Tesis XXV/96, XXVIII/96, XXIX/96, XXX/96. Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, México. Marzo 1996

<sup>16</sup> Tesis Jurisprudencial de Pleno n° P./j. 36/2000

Aunado a lo anterior, la militarización de la seguridad pública comporta aun mayores riesgos dado que en la actualidad se realiza en ausencia de controles civiles democráticos sobre las fuerzas armadas, mismos que son plenamente exigibles tan pronto como se les involucra en tareas policiales. En un peritaje rendido ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el marco del caso *Rodolfo Montiel y Teodoro Cabrera (Campesinos Ecológicos) vs. México*, que resume la experiencia de Insyde y otras organizaciones en la materia, Ernesto López Portillo, después de una profunda investigación, dictaminó que:

[...] al ser llamadas a participar en tareas propiamente policiales, las Fuerzas Armadas deben estar sujetas a los mismos estándares en materia de rendición de cuentas, transparencia, uso de la fuerza y otros principios aplicables a cualquier cuerpo de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, lo cual supone que existirán controles internos y externos para garantizar el cumplimiento de tales obligaciones, de acuerdo con determinados estándares preestablecidos. En la actualidad y en el momento en que ocurrieron los hechos materia del presente caso (1999), tanto la normatividad aplicable al Ejército como el actuar de sus elementos, revelan la ausencia de éstos, con lo cual se demuestra que la participación del Ejército en tareas de seguridad pública en México no reúne los requisitos mínimos para considerarse una opción viable para garantizar la seguridad pública de la población en un Estado democrático<sup>17</sup>.

22

No obstante, las instancias gubernamentales responsables de diseñar las políticas de seguridad no han dejado de recurrir a las fuerzas armadas en los últimos 15 años. La cooperación bilateral con Estados Unidos ha reforzado esta lógica, sobre todo en el marco de la Iniciativa Mérida. Durante 2007, México solicitó capacitación, intercambio de información, y transferencia de equipo a Estados Unidos ante el inicio de la crisis de violencia e inseguridad. En respuesta, la Iniciativa Mérida fue aprobada por el Congreso estadounidense el 30 de junio de 2008, durante la administración del George W. Bush. En tres años, México recibió, en capacitación, equipamiento y apoyo técnico, un monto total de mil 150 millones de dólares. Las fuerzas armadas mexicanas fueron beneficiarias de estos recursos.

En agosto de 2009 Felipe Calderón se reunió con el mandatario estadounidense Barack Obama. De la cumbre realizada en Guadalajara surgieron los cuatro pilares de Iniciativa Mérida: 1) desarticulación de la capacidad de las organizaciones delictivas que actúan en ambos países; 2) fortalecimiento de las instituciones públicas de ambos países, responsables del combate a la delincuencia organizada; 3) desarrollo de frontera segura y competitiva para el siglo XXI; y 4) fortalecimiento de la cohesión social de las comunidades de los dos países favoreciendo el desarrollo integral de los individuos. Y si bien desde entonces se ha enfatizado la importancia de que la cooperación bilateral fortalezca a las instituciones civiles, lo cierto es que la Iniciativa Mérida constituyó desde su origen un significativo respaldo a la política belicista del gobierno federal.

<sup>17</sup> Cfr. Peritaje rendido por Ernesto López Portillo ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos dentro del caso *Rodolfo Montiel y Teodoro Cabrera (Campesinos ecologistas) vs México*, 2010.

Finalmente, es importante destacar que además de las mencionadas consecuencias de la militarización, ésta conlleva un impacto de profundas consecuencias culturales en virtud de la concepción belicista que le subyace. Las políticas de seguridad imperantes se caracterizan por la construcción de un discurso que postula la existencia de “enemigos” públicos del país a los que hay que eliminar. Este rasgo de la concepción de seguridad prevaleciente es observable, por ejemplo, en las declaraciones públicas del titular del ejecutivo nacional en las que sugiere que en México se libra una guerra entre buenos y malos, y de esta manera incide en el deterioro del tejido social y genera condiciones propicias para las violaciones de derechos humanos.

Si bien la militarización es uno de los rasgos característicos de la política de seguridad imperante en México, no se trata de la única característica general distinguible. A continuación nos referiremos a otra de ellas: la subordinación de las necesidades y particularidades locales o comunitarias a las prioridades determinadas desde el centro en el plano federal.

## 1.2 El desdibujamiento del ámbito local frente al federal

La segunda tendencia nacional consiste en un debilitamiento en las capacidades de las instituciones municipales en materia de seguridad en contraste con una priorización del nivel federal en las funciones de seguridad pública, acompañado por la centralización de toma de decisiones en el ejecutivo. Más ampliamente, puede observarse que las policías municipales no sólo no son fortalecidas sino que son vistas como un obstáculo para la consecución de la política federal, lo que a menudo acarrea que sus mandos busquen alinearse a la tendencia imperante diluyendo con eso su naturaleza de policía de proximidad.

Esto se ve reflejado tanto en la nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), que entró en vigor en enero de 2009, como en la pretensión de desaparecer a las policías municipales. En cuanto a lo primero, la LGSNSP regula la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), y establece la distribución de competencias y las bases de coordinación entre los tres niveles de gobierno. Su entrada en vigor abrogó la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del SNSP, publicada hacia finales de 1995, que fue diseñada para fortalecer e impulsar acciones integrales y coordinadas.<sup>18</sup>

El órgano colegiado en el que se acuerdan las estrategias de coordinación es el Consejo Nacional de Seguridad Pública, que, de acuerdo a la ley anterior, era presidido por el secretario de Seguridad Pública. A partir de 2009, lo preside el presidente de la República, lo que se traduce en una concentración de poderes de toma de decisión y capacidad de incidir en la definición de las políticas de seguridad pública en el presidente de la República.

Dentro del esquema de coordinación y de distribución de funciones, el presupuesto asignado a la Policía Federal muestra la priorización del nivel federal frente a los otros dos niveles, sobre todo el nivel municipal. La Policía Federal fue

<sup>18</sup> En 1997, se crea el Sistema Nacional de Seguridad Pública, con el propósito de generar una mayor coordinación entre los ámbitos de gobierno y las diferentes policías, así como de disponer de procesos sistematizados de acopio, gestión, análisis e intercambio de información sobre seguridad pública y criminalidad, y propiciar esquemas de profesionalización de las instituciones de policía.

creada el 13 de diciembre de 1998 como el brazo operativo federal, capaz de ser punto de referencia, modelo y evidencia del compromiso federal en la “Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia”.<sup>19</sup> Entre 2006 y 2009 el presupuesto para la Policía Federal casi se cuadruplicó, pasando de 4 mil millones de pesos asignados en 2006, a 15 mil millones.<sup>20</sup>

Por otro lado, si bien la LGSNSP concentra funciones policiales a nivel federal, no propicia la inserción de la representación de los municipios en el Consejo, ni facilita que las localidades accedan a los recursos necesarios para reforzar sus instituciones de seguridad y de procuración de justicia. Por el contrario, genera condiciones estructurales que marginan aun más a los municipios que no logran acceder a los recursos necesarios para fortalecer la infraestructura institucional de prevención del delito. Ello, como veremos más adelante, es particularmente relevante a la luz de la iniciativa de Ley de Mando Único de Policía que propone un esquema de coordinación de policía a nivel estatal.

La LGSNSP crea una Confederación Nacional de Seguridad Pública Municipal cuyo propósito es facilitar la representación municipal en el esquema de coordinación. Sin embargo, esta Confederación excluye la participación de los municipios con menos infraestructura y recursos económicos. El artículo 32, fracción I de la ley establece que la Confederación se integrará por dos presidentes para cada estado, designados por el Consejo Local de Seguridad Pública que corresponda. Esto suma 64 representantes de nivel municipal, de los casi 2,500 municipios en el país, lo que equivale a 3% del total. La baja representatividad se concentra en los municipios con mayores recursos, ya que la tendencia es que los municipios representados en la Confederación sean los que participan en el Subsidio para la Seguridad Municipal (Subsemun), el cual destina recursos principalmente a los municipios que ya cuentan con un nivel medio de infraestructura.

Asimismo, el artículo 144 de la LGSNSP establece la facultad del Consejo para cancelar o suspender los recursos asignados a los municipios, en caso de que las localidades no cumplan con los criterios de “modernización” de la policía establecidos en los objetivos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que incluye la implementación de los sistemas de información, carrera policial, certificación y profesionalización de las instituciones. Los mecanismos de exclusión se agudizan a través de los criterios que establecen la elegibilidad de un municipio para acceder a los recursos canalizados vía el Subsemun, subsidio que en teoría permitiría a un municipio con debilidades institucionales incrementar sus capacidades con el objetivo de “fortalecer el desempeño de sus funciones en materia de seguridad pública, salvaguardar los derechos e integridad de sus habitantes y preservar las libertades, el orden y la paz pública”.<sup>21</sup>

Esta tendencia de marginar a los municipios del diseño de las políticas de seguridad también se ve reflejada en la iniciativa de Ley de Mando Único de Policía que Felipe Calderón envió al Congreso de la Unión el 7 de octubre de 2010.

19 Ver: [www.ssp.gob.mx](http://www.ssp.gob.mx).

20 Fuentes consultadas:

(2006) [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2006/temas/tomos/36/r36\\_aae.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2006/temas/tomos/36/r36_aae.pdf)

(2007) [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2007/temas/tomos/36/r36\\_aae.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2007/temas/tomos/36/r36_aae.pdf)

(2008) [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2008/temas/tomos/36/r36\\_aae.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2008/temas/tomos/36/r36_aae.pdf)

(2009) [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2009/temas/tomos/36/r36\\_aae.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2009/temas/tomos/36/r36_aae.pdf)

(2010) [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2010/temas/tomos/36/r36\\_reurgfpp.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2010/temas/tomos/36/r36_reurgfpp.pdf)

21 Ver [http://www.aalmac.org.mx/documentos/finanzas/subsemun\\_reglas\\_2010.pdf](http://www.aalmac.org.mx/documentos/finanzas/subsemun_reglas_2010.pdf)

En su plan de gobierno, la actual administración ya había explicitado su intención de crear un sistema de mando único de la policía, aduciendo la necesidad de mejorar la eficiencia frente al problema actual del crimen organizado. En la reunión plenaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) del 23 de marzo de 2010, 25 gobernadores del país acordaron impulsar la creación de una policía única en cada entidad federativa, lo cual implica la fusión de las instituciones municipales con las estatales. Con esta iniciativa, la Conago hizo explícita su aceptación de la propuesta del secretario de Seguridad Pública federal, Genaro García Luna, de crear policías únicas estatales.

La iniciativa parte del supuesto de que el eslabón más débil en el sistema de seguridad pública son las policías municipales, cuyos agentes en activo representan más de la tercera parte del total de las fuerzas disponibles, pues suman más de 400 mil policías, mientras que la Policía Federal tiene aproximadamente 33 mil efectivos. De acuerdo con esta perspectiva, las policías municipales son las que tienen menos capacidad para enfrentar los nuevos retos que atraviesa el país, particularmente en lo referente a la delincuencia organizada, pues carecen de fortalecimiento institucional y personal profesional lo que las vuelve más vulnerables y más corrompibles por la delincuencia organizada.

La exposición de motivos resalta el carácter evolutivo del crimen organizado, incluyendo la modificación de patrones de operación y la progresiva articulación de redes entre la delincuencia organizada y la delincuencia común. El ejecutivo subraya que el 90% de los delitos que se cometen en el país son del fuero común, entre los que destacan los de alto impacto como el robo (80% de los delitos de orden común), la extorsión, el secuestro y el homicidio. Resalta que este tipo de delitos deben ser entendidos como el primer eslabón dentro de potenciales cadenas delictivas, ya que una de las reconfiguraciones del crimen organizado consiste en articular y controlar la delincuencia de orden común. Basándose en una lógica de la teoría de las “ventanas rotas” (Kelling, 1996), establece que “si el primer eslabón de la cadena delictiva no es atendido y sancionado oportunamente, genera impunidad y motiva la comisión de delitos tales como extorsión y secuestro”. Es decir, una de las justificaciones principales para crear el sistema de mando único consiste en tener la capacidad de reacción inmediata para contener y detener a los delincuentes de orden común para prevenir que sus actividades sean incorporadas al crimen organizado.

La iniciativa presentada por Felipe Calderón señala que si bien las policías municipales son las más adecuadas para prevenir la comisión de delitos comunes, su debilidad institucional y proclividad a la corrupción no facilita una participación eficiente y contundente en el escenario actual. La exposición de motivos señala siete debilidades institucionales, incluyendo la falta de un modelo municipal claro, un desarrollo institucional disparaje, falta de capacitación y diferencias en la calidad de desempeño.

En este sentido, lejos de adoptar medidas para mejorar los mecanismos institucionales requeridos para capacitar a las policías municipales, tal como han argumentado algunos expertos, la iniciativa propone que cada estado cuente con un cuerpo policial bajo el mando único del gobernador, que nombrará a su titular. Sólo los cuerpos policiales municipales que cumplen con los objetivos de desarrollo institucional plasmados en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública podrán hacerse cargo de las funciones de seguridad pública, de lo contrario, se integrarían a los cuerpos estatales.

Lo que plantea la iniciativa de ley es un nuevo modelo de coordinación entre los tres órdenes de gobierno y no un nuevo modelo policial, menos aún de seguridad. El solo rediseño organizacional no se traduce automáticamente en la modificación de las causas estructurales y de infraestructura que generan el mal desempeño policial, preservándose así las condiciones de inseguridad pública y social vinculadas directamente a las policías. La falta de modificación de los factores estructurales, tanto al interior de las policías como en la realidad social que da origen a los problemas mencionados, no resuelve la situación, sino que vuelve previsible el hecho de que estos escenarios se volverán a enfrentar.

Desvanecer a la policía municipal no es una decisión menor, puesto que es el nivel de fuerza pública más cercano a la comunidad. Insyde ha destacado que:

Con el mando único policial, tal como lo plantea el Ejecutivo, se corre el riesgo que se trate de una decisión política más que técnica. Es decir, que estemos ante una decisión encaminada a incrementar el poder de los gobernadores, y no ante una propuesta a favor de los ciudadanos, fundada en el conocimiento del problema y proyección de escenarios razonables para remediarlo [...] quienes quieren desaparecer las policías municipales, en tanto no presentan un modelo alternativo de seguridad que asigne al municipio un rol específico en la materia, se ubican en contrasentido frente a una de las recomendaciones internacionales más aceptadas, según la cual, en democracia, la seguridad se construye primero desde el Gobierno municipal, y sólo de manera subsidiaria desde ámbitos superiores de Gobierno<sup>22</sup>.

Como veremos más adelante, la tendencia centralista de privilegiar lo federal produce afectaciones adicionales en contextos empobrecidos y marcados por la diversidad cultural, como La Montaña, y está ocasionando que las policías municipales reproduzcan los métodos de intervención de los cuerpos federales y militares, incluyendo su proclividad a violar los derechos humanos.

Pero antes de analizar este y otros rasgos de la seguridad en Guerrero, ahondaremos en la tercera característica del modelo de seguridad imperante: su impacto en los derechos humanos y en el aumento de la violencia.

### 1.3 El aumento de las violaciones de derechos humanos y la estigmatización de las víctimas

La política de seguridad impulsada en los últimos años, agudizada en sus rasgos definitorios durante el sexenio de Felipe Calderón, se caracteriza también por tener un impacto negativo en los derechos humanos. Desde nuestra perspectiva, éstos no sólo comprenden las acciones mediante las cuales agentes estatales de los tres niveles de gobierno infringen su deber de respetar los derechos humanos, sino también aquellas situaciones en las que el Estado mexicano incumple su deber de garantizar derechos fundamentales como la vida o la integridad personal, lo que a menudo se encubre recurriendo a una de las pautas de actuación que más se han generalizado en los años recientes: la estigmatización de las víctimas.

Si bien el aumento de las violaciones de derechos humanos es patente en mayoría de los cuerpos de seguridad, se observa un incremento dramático

22 Cfr. López Portillo, Ernesto, "Primero, los municipios", en *El Informador*, 7 de junio de 2010.

en el caso de las fuerzas armadas. El número de quejas que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) ha recibido en contra de la Sedena se incrementó casi 10 veces en los tres primeros años del gobierno de Felipe Calderón.<sup>23</sup> Actualmente, la CNDH registra que se han presentado más de 7,000 quejas en contra de la Sedena en el período comprendido entre 2006 y 2011.

El despliegue militar en tareas vinculadas con la seguridad se traduce a menudo en violaciones de derechos humanos. Las 89 recomendaciones<sup>24</sup> que la CNDH ha emitido recientemente dan cuenta de que efectivos del Ejército mexicano todavía hoy recurren a la tortura, la ejecución extrajudicial y la desaparición forzada de personas. Es preciso tomar en cuenta, además, que las cifras de la CNDH son un referente mínimo, dada la documentada ausencia de debida diligencia en las investigaciones que dicha institución conduce en contra del Ejército.

Uno de los factores que contribuyen a la alta incidencia de violaciones de derechos humanos cometidas por miembros de las fuerzas armadas se relaciona con el hecho de que sus parámetros de uso de la fuerza no son los adecuados para acometer tareas de seguridad pública, pues éstas implican una interrelación constante con civiles quienes a su vez son titulares de derechos y no enemigos del Estado.

Por otro lado, es importante destacar que junto con el incremento de violaciones de derechos humanos aumenta la violencia asociada a la estigmatización de las víctimas. Nuestro trabajo nos ha llevado a observar la manera en que las organizaciones delincuenciales representan un factor decisivo en relación con la manera en que ha aumentado cuantitativa y cualitativamente la violencia en México. Esa violencia, que hemos constatado de manera directa y que a menudo se expresa en crímenes sumamente crueles, nos despierta, como ciudadanos y ciudadanas, un rechazo absoluto e indubitable.

Esta posición de principios es paralela, sin embargo, con la constatación de que muy a menudo la violencia aumenta, dado el énfasis que se da a tácticas punitivas de reacción inmediata que, lejos de mostrar una adecuada selección de las conductas ilícitas más dañinas para la sociedad, evidencian la ausencia de un diseño cuidadoso en las intervenciones de los cuerpos de seguridad, particularmente en lo que concierne al Ejército mexicano.

La combinación de los factores señalados anteriormente ha contribuido al aumento de la violencia, pues la tasa de homicidios en México ha aumentado, rompiendo una tendencia histórica que, hasta antes de este sexenio, iba a la baja.<sup>25</sup> También está probado que ahí donde el gobierno federal ha impulsado los llamados “Operativos Conjuntos”, caracterizados por la participación de las fuerzas armadas, la tasa de homicidios ha aumentado. Efectivamente, de acuerdo con diversos análisis que se han difundido en la opinión pública nacional, hay un efecto causal entre los operativos y el aumento de la tasa de los homicidios en estados como Guerrero.<sup>26</sup>

23 Véase, los informes anuales correspondientes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, disponibles en [www.cndh.org.mx/lacndh/informes/informes.htm](http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/informes.htm).

24 <http://www.sedena.gob.mx/index.php/sala-de-prensa/comunicados-de-prensa/7980-3-de-noviembre-de-2011-lomas-de-sotelo-df?device=iphone>

25 Cfr. Escalante, Fernando, “La muerte tiene permiso”, Revista Nexos, enero de 2011, consultada en: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=1943189>.

26 Ver Merino, José, “Los operativos conjuntos y la tasa de homicidios: una medición”, Revista Nexos, núm. 402, junio de 2011.

Así, de acuerdo con los mismos estudios, en dicho estado, la tasa de homicidios anterior a la puesta en marcha del operativo conjunto de 2007 aumentó en los meses posteriores.

En la mayoría de las ocasiones, a dichos homicidios les sigue la estigmatización de las víctimas provocada por la reacción que suelen privilegiar las propias autoridades. Frente a un hecho violento o ante la pérdida de una vida humana, con frecuencia las autoridades responsables de la seguridad o de la procuración de justicia vinculan a las víctimas con hechos ilícitos aun sin tener pruebas para hacerlo. Así ha ocurrido en la mayoría de los más de 50,000 homicidios violentos que, en el contexto de la política de seguridad contra el narcotráfico, se han registrado en el país de acuerdo con los distintos recuentos periodísticos que sobre el fenómeno se han hecho.

Esta situación se ve notablemente agravada dada la priorización de modelos reactivos policiales que colapsan y subsumen las políticas para enfrentar crímenes de orden común con las del crimen organizado. La misma lógica se ve reflejada en los informes de gobierno, en los que los problemas de la delincuencia común se vinculan como un primer eslabón de las actividades de la delincuencia organizada. En su cuarto informe de gobierno, Felipe Calderón subrayó la prioridad de su administración de llevar a cabo un ataque frontal contra el crimen. Asimismo, resalta una serie de logros, como la detención de los grandes capos y de sicarios. Estos logros también fueron enfatizados en su quinto informe de gobierno en 2011. Al mismo tiempo, el ejecutivo argumenta que fortalecer a la policía local sería un signo de que el Estado le ha ganado al crimen, pues prevenir y detener la mayoría de los delitos comunes que afectan a la ciudadanía corresponde a las funciones de las policías preventivas municipales. En ese sentido, caracteriza de la misma manera a la delincuencia común y a la delincuencia asociada con el “crimen organizado”.<sup>27</sup>

En el siguiente apartado señalamos una cuarta tendencia destacada en el plano federal: el impulso de reformas legislativas que se discuten y -a menudo- se aprueban sin una deliberación pública amplia y robusta.

#### **1.4 El impulso de reformas legislativas de gran calado carentes de suficiente deliberación**

Una última característica que presenta la política de seguridad adoptada es el impulso abierto y decidido a numerosas reformas legales, presentadas como indispensables en razón de una supuesta falta de herramientas legales del Estado mexicano para hacer frente a la criminalidad. Dichas reformas son discutidas y, en no pocas ocasiones, aprobadas en ausencia de un necesario debate público y especializado.

Tales modificaciones podrían transformar el rostro de la seguridad y la justicia en México, sin que en todos los casos se hayan hecho acompañar de ajustes que apuntalen mecanismos de control, transparencia y rendición de cuentas, bajo el eje transversal del respeto a los derechos humanos. Es decir, en tales modificaciones no se observa el cambio de paradigmas de seguridad pública y seguridad nacional a la seguridad ciudadana.

Si las reformas se están realizando sin consenso popular y no crean mecanismos que se adecuen y beneficien a la población a la que van dirigidas, subsiste el riesgo de que estemos ante la adopción de una legislación

<sup>27</sup> Ver <http://www.presidencia.gob.mx/?DNA=109&page=1&Contenido=59757>

de emergencia que puede hacer del estado de excepción la norma. Máxime atendiendo a que los debates parlamentarios difícilmente incorporan la opinión de expertos o la recopilación de información empírica, y mucho menos la participación ciudadana.

Lo descrito puede observarse en diversos procesos legislativos llevados a cabo en el presente sexenio, desde la reforma al sistema de justicia penal hasta la iniciativa concerniente a la nueva Ley de Seguridad Nacional, pasando por la legislación sobre extinción de dominio, la relativa al mando único policial e incluso la que establece el nuevo Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Al margen de los contenidos específicos de esta última legislación lo que interesa destacar en este apartado es la peligrosa tendencia a modificar leyes e instituciones con celeridad bajo el influjo de una situación de emergencia, en condiciones de escasa deliberación pública. Esta tendencia se reproduce en el plano estatal, en condiciones de mayor opacidad.

\*\*\*\*

Tal como se ha señalado en este capítulo, la política federal de seguridad se aleja de un modelo de seguridad ciudadana ya que las políticas orientadas hacia la seguridad del Estado, no sólo relegan la protección de los ciudadanos a un segundo plano, sino que los ubican como objetos de tutela y no como sujetos con derecho a participar en la definición de las problemáticas de seguridad y a exigirle al Estado su obligación de salvaguardar sus derechos humanos. Además, el continuo involucramiento de las instituciones castrenses en asuntos policiales y la priorización del nivel federal por encima de las municipalidades, aleja la posibilidad de que la ciudadanía participe de forma activa en tareas de prevención del delito en sus comunidades e inhibe el surgimiento de las condiciones necesarias para que la policía pueda entablar relaciones de mayor confianza con la población local, particularmente con los sectores de la sociedad más afectados por la violencia y la inseguridad. Por otro lado, al relacionar crímenes de orden común con el crimen organizado, se incrementan las posibilidades de que ciudadanos acusados de delitos comunes sean tratados como “enemigos” a vencer y que ello vulnere aún más sus derechos humanos, sin que se estén fortaleciendo mecanismos efectivos para investigar y sancionar casos de abuso policial y militar, lo cual fomenta la impunidad de las instituciones de seguridad.

En suma, la militarización de la seguridad; la supeditación de lo local a lo federal, el incremento de las violaciones de derechos humanos, la estigmatización de las víctimas y el impulso a reformas legislativas de emergencia sin debate público, forman parte de las características de la política de seguridad del sexenio de Felipe Calderón.

¿Cómo estas políticas federales impactan en las entidades? ¿De qué forma modifican o transforman las políticas de seguridad estatales? Siguiendo la pista de las mismas características señaladas en el plano federal, a continuación analizaremos cómo éstas se manifiestan en el estado de Guerrero.



Mujer indígena Na'Savi, en su casa cocinando, Yuvinani, Municipio de Metlatónoc / Foto: Archivo Mocipol

# CAPÍTULO 2

## Contexto estatal:

### Los impactos del modelo de seguridad impulsado en el plano federal en Guerrero

Una vez expuestos los rasgos de la política de seguridad imperante en el plano federal, el presente capítulo identifica los impactos que ésta ha tenido en el contexto estatal de Guerrero y, más específicamente, en el ámbito de La Montaña. Como veremos, actualmente las tendencias que se materializan en el plano nacional determinan en gran medida las políticas que se adoptan en las entidades federativas, sin que ello elimine las peculiaridades derivadas de la historia y el contexto de cada entidad, e incluso de cada región.

En este capítulo nos centraremos en las tendencias que identificamos en el apartado precedente: la militarización de la seguridad pública; el impulso de reformas legislativas y modificaciones institucionales sin una apropiada deliberación; el desdibujamiento del ámbito de actuación del nivel de gobierno más próximo a la entidad; y el incremento de las violaciones a derechos humanos. Tras abordar cada uno de estos rasgos de las políticas de seguridad guerrerenses, compartidas tanto en el plano nacional como en el estatal, haremos referencia a la situación específica de La Montaña, lo que nos permitirá introducir el trabajo que en dicha región realiza el Mocipol.

Para adentrarnos en la realidad guerrerense, conviene recordar que de acuerdo con el Diagnóstico de las Corporaciones Policiales Estatales<sup>28</sup> (a continuación,

28 Como se señaló en el capítulo precedente, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) emitió el Plan de Implementación del Primer Módulo de Policía Estatal Acreditado (SPA), cuyo objetivo general consiste en “fortalecer a las instituciones policiales de las entidades federativas mediante la implementación de un modelo policial soportado en valores éticos y jurídico”, donde establece las siguientes metas: 1) impulsar la conformación de los 32 módulos de la Policía Acreditado; y 2) acompañar a las entidades federativas para que ejerzan oportunamente los fondos presupuestales destinados a este efecto. Así, se realizó un primer Diagnóstico de las Corporaciones Policiales Estatales, como referencia de la situación de las instituciones policiales del país. El Diagnóstico evalúa las siguientes áreas: marco normativo, organización, profesionalización, avances de centros de evaluación de control de confianza, equipamiento, infraestructura, sistemas de información, prevención y participación ciudadana, y ejercicio de los recursos. En el momento en que la entidad federativa avance en los puntos evaluados, la ruta crítica para poner en marcha el Primer Módulo de Policía Acreditado consiste en los siguientes pasos: 1) Instalación de la Comisión Mixta de Implementación en cada entidad federativa; 2) Suscripción del convenio de adhesión; 3) Remisión de documentos por parte de la entidad federativa; 4) Seguir las reglas generales para la integración del personal del Primer Módulo; 5)

el Diagnóstico), el estado de fuerza de las instituciones con presencia en la entidad era de 15,038 agentes. Cabe señalar que en Guerrero el Cuerpo de la Policía Estatal está conformado principalmente por la Policía Estatal, la Policía Ministerial y la Policía Preventiva Municipal. En el momento que se elaboró el Diagnóstico, 6,890 agentes de estos grupos estaban capacitados, es decir, el 45% del estado de fuerza de Guerrero. No obstante, se reportó que durante la administración del gobernador Zeferino Torreblanca se dieron de baja 6,633 policías por no reunir requisitos. Por otro lado, de los más de 15 mil agentes que conforman el estado de fuerza de Guerrero, sólo se habían evaluado 676, es decir, 4.5% del estado de fuerza<sup>29</sup>.

Por otra parte, de acuerdo con información surgida del Diagnóstico, Guerrero presenta un rezago considerable en cuanto a la incorporación de las bases de datos y mecanismos de recopilación y sistematización de información que impulsa la Federación.

En materia presupuestal, los recursos que recibe la Secretaria de Seguridad Publica y Protección Civil de Guerrero (SSPPCG), provienen principalmente del Sistema Nacional de Seguridad Publica, a través del Fondo de Seguridad Pública del Estado de Guerrero (FOSEG). De acuerdo con la información disponible, los recursos provenientes de este fondo se han invertido en profesionalización y capacitación; evaluación, certificación y credencialización; infraestructura penitenciaria; construcción de cuarteles; red nacional de telecomunicaciones; armamento, municiones, accesorios y equipo; chalecos, placas y fornituras; uniformes básicos; vehículos; operativos conjuntos; y prevención social del delito, entre otros.

Por ejemplo a través del FOSEG, se destinaron recursos económicos a los municipios del Guerrero, con la finalidad de profesionalizar; evaluar, certificar y credencializar; suministrar equipo de telecomunicaciones y dotarlos de bancos de armas.

Precisados estos datos, a continuación ahondaremos en algunos elementos que configuran los rasgos más relevantes de las políticas de seguridad en el estado de Guerrero.

## 2.1 La militarización de la seguridad pública

En Guerrero, la presencia de las Fuerzas Armadas en la vida pública y particularmente en el ámbito de la seguridad fue una constante durante el siglo XX, particularmente a partir de la llamada guerra sucia de las décadas de los sesenta, setenta y principios de los ochenta. En los albores del siglo XXI, la tendencia no parece revertirse. Si bien hoy en día la militarización se justifica a partir de la crisis de violencia que impera en la entidad, lo cierto es que al tener en sus orígenes la pretensión de emplear a las fuerzas armadas como medio de contención social, presenta una dinámica peculiar que no puede soslayarse.

---

Equipamiento de las instituciones policiales; 6. Adecuar las instalaciones y conectividad a Plataforma México; 6) Ejecutar el programa de estímulos a los policías y sus familias; 7) Avanzar en el desarrollo institucional; 8) Darle seguimiento, y fiscalizar el ejercicio de los recursos; 9) Realizar un tablero de control y sistema de seguimiento de la implementación del Primer Módulo de Policía Estatal Acreditable; 10) Cada Comisión Mixta aplicará un sistema de evaluación.

29 En este último rubro de infraestructura, es preciso destacar también que el gobierno estatal ha informado que se construyeron y equiparon siete cuarteles regionales, y 21 cuarteles sectoriales para la policía del Estado; así como 81 puestos de mando adaptados y organizados por las policías municipales.

Ya en la década de los setenta, con la irrupción en la entidad de varios movimientos armados -motivada en parte por la propia represión que el Estado ejerció en contra de los movimientos sociales- los gobiernos federal y estatal recurrieron abiertamente a la militarización de Guerrero. Entonces, el Ejército tuvo un papel protagónico en el combate a las expresiones políticas armadas de oposición. Hoy se encuentra plenamente demostrado que en ese contexto se perpetraron miles de graves violaciones de derechos humanos en contra de la población, principalmente la rural, tales como torturas, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales, lo que en Guerrero alcanzó proporciones sin paralelo en todo México<sup>30</sup>.

Durante el periodo más álgido, se vivió un estado de excepción de facto en regiones como la Costa Grande en el que las autoridades políticas se desdibujaron y las militares ocuparon los territorios de las comunidades rurales y comenzaron a fungir como autoridad política. En 1974 ocurrió la desaparición forzada de Rosendo Radilla Pacheco, por la que recientemente la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) encontró responsable al Estado mexicano<sup>31</sup>. En dicha sentencia, respecto de la militarización de Guerrero, la Corte Interamericana sentenció que la participación de las fuerzas armadas en las violaciones a derechos humanos cometidas en contra del señor Radilla había ocurrido como parte de “un patrón de detenciones y desapariciones forzadas masivas”<sup>32</sup>.

En la década de los ochenta disminuyó la presencia visible del Ejército en actividades de represión de la oposición política y de las comunidades organizadas; no obstante, comenzó a asumir funciones en otros ámbitos de la vida pública que tampoco se ajustan a su mandato constitucional. Paulatinamente, el Ejército quedó a cargo de la erradicación de los cultivos de enervantes en las regiones de La Montaña y en la sierra de la entidad. El panorama se modificó a partir de 1994, tras la irrupción del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el 1° de enero, cuando el Ejército mexicano intensificó de nueva cuenta las labores contrainsurgentes en las regiones del Estado con fuerte presencia indígena y fuertes trayectorias de movilizaciones sociales.

En este marco de combate a los grupos guerrilleros y de una creciente militarización de la entidad, ocurrió la masacre de El Charco en la zona serrana de Ayutla, a las cuatro de la mañana del día 7 de junio de 1998, con un saldo de 11 indígenas muertos y seis heridos. La versión de las fuerzas castrenses fue que en ese lugar se encontraban guerrilleros pertenecientes al Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI), atribuyendo la muerte de los indígenas a la respuesta legítima de la institución armada a una agresión.

Las violaciones de derechos humanos cometidas contra Rodolfo Montiel y Teodoro Cabrera<sup>33</sup>, de Valentina Rosendo Cantú<sup>34</sup> y de Inés Fernández Ortega<sup>35</sup>, todas enjuiciadas ya por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ocurrieron en este contexto y muestran las consecuencias de la militarización en el estado

30 Ver, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez et al, Esclarecimiento y sanción a los delitos del pasado en el sexenio 2000-2006: compromisos quebrantados y justicia aplazada, p. 7.

31 Ver, [http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_209\\_esp.pdf](http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf)

32 CIDH, Caso Radilla vs México, sentencia de fondo, párr. 152.

33 Ver, [http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_220\\_esp.pdf](http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_220_esp.pdf)

34 Ver, [http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_216\\_esp.pdf](http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_216_esp.pdf)

35 Ver, [http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_215\\_esp.pdf](http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_215_esp.pdf)

de Guerrero. Así, en los casos concernientes a Valentina e Inés, mujeres Me'phaa, el máximo tribunal interamericano consideró demostrado que en Guerrero subsistía un contexto “de importante presencia militar”<sup>36</sup> señalando también que entre las formas de violencia que afectan a las mujeres guerrerenses se encuentra la “violencia institucional castrense”<sup>37</sup>.

Los casos y las sentencias de Valentina Rosendo, Inés Fernández, Rodolfo Montiel y Teodoro Cabrera, no únicamente muestran las consecuencias de la militarización del estado de Guerrero, agudizada en la segunda mitad de la década de los noventa, dichos casos y sus vivencias como víctimas anticiparon lo que hoy es una realidad compartida por muchos, dada la militarización del país.

En el presente, la militarización de Guerrero continúa en todas y cada una de las dimensiones que, como señalamos, comprende este complejo fenómeno: las fuerzas castrenses han sido desplegadas en la entidad, los mandos han sido militarizados y las instituciones civiles han adoptado pautas de actuación propias de las fuerzas militares. Durante el sexenio de Zeferino Torreblanca Galindo, el secretario estatal de seguridad pública provenía de las fuerzas armadas.

La realización de los llamados “Operativos Conjuntos” ha sido otra expresión de esta tendencia a la militarización. Durante 2007 se anunció e implementó en la entidad la “Operación Conjunta Guerrero”, justificada en aquel momento en virtud del incremento de la violencia, que consistió en el despliegue masivo de policías federales en la entidad. El 19 de enero de ese año, en el puerto de Acapulco, el propio Felipe Calderón formalizó el inicio de este operativo y dio a conocer el envío a la entidad de 7,600 agentes federales de seguridad, mayoritariamente adscritos a las fuerzas armadas, según fue difundido en diversos medios de comunicación.



Presencia militar en la carretera Tlapa- Marquelia cerca de la Casa Católica, Tlapa de Comonfort. Lugar donde se estaba llevando a cabo el XVI Aniversario del Centro de Derechos Humanos de la Montaña, Tlachinollan. 2010 / Foto: Archivo Tlachinollan

36 Cfr., por ejemplo, CIDH, Caso Rosendo Cantú vs México, sentencia de fondo, párr. 70.

37 Ídem, párr. 71.

A pesar de que nunca se dieron a conocer oficialmente ni la culminación ni los resultados del “Operativo Conjunto Guerrero”, el pasado 6 de octubre de 2011, en presencia del actual gobernador de Guerrero, Ángel Aguirre Rivero, y del entonces secretario de gobernación, Francisco Blake Mora, la vocera del gobierno federal anunció la puesta en marcha de la Operación Coordinada “Guerrero Seguro”, acompañada por la procuradora general de la República, el secretario de Seguridad Pública Federal, y los secretarios de Marina y Defensa, en un intento por responder a la grave crisis de seguridad que se vive en la entidad. De acuerdo con la escasa información que se hizo pública, el nuevo operativo conjunto implica el despliegue de 2,000 agentes en la entidad, a razón de mil efectivos del Ejército, 300 de la Marina, 650 de la Policía Federal y 50 de la PGR, a los que se sumarían mil policías estatales y 500 más que se incorporarían al servicio en noviembre.

Como se evidencia, la tendencia a militarizar la seguridad ha sido reproducida en la entidad siguiendo el modelo de las políticas impulsadas a nivel federal, si bien la presencia del Ejército en la entidad data de varias décadas atrás y no se ha circunscrito siempre a cuestiones vinculadas con el combate al narcotráfico, ya que en distintos momentos históricos y diversas circunstancias particulares ha perseguido una intencionalidad especialmente vinculada con la contención social.

De la misma manera que ocurre el plano federal, en el estatal la militarización no ha abatido los índices de seguridad y sin embargo se insiste en ella como si fuera la única alternativa. Pero esta no es la única característica del modelo federal que se reproduce en Guerrero; a continuación analizaremos una más: el impulso a reformas legislativas y modificaciones institucionales sin debate público.

## 2.2 El impulso de reformas legislativas y modificaciones institucionales sin debate público

Así como en el ámbito federal se han adoptado múltiples reformas legislativas que han transformado a profundidad el marco jurídico sobre el que operan las instituciones del ámbito de la seguridad y la justicia, en Guerrero paulatinamente se han comenzado a aprobar diversas reformas de gran importancia. No obstante, éstas se han caracterizado por la ausencia de una deliberación pública amplia y de una difusión amplia de la información concerniente a dichos procesos. Lo mismo ha ocurrido con otras modificaciones institucionales.

En el caso particular de Guerrero, el Diagnóstico de las Corporaciones Policiales Estatales arrojó, entre otras cosas, un rezago en lo referente al marco normativo, lo cual tuvo como resultado la puesta en marcha de reformas a la Ley Número 281 de Seguridad Pública del Estado, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado y el Código de Procedimientos Contencioso Administrativo del Estado. Asimismo, repercutió en la reciente publicación del Reglamento de la Policía Estatal y del Reglamento del Consejo de Honor y de Justicia. Igualmente, de acuerdo con la información disponible, 76 de los 81 municipios guerrerenses actualizaron la norma que regula las faltas de policía y buen gobierno (Harrison, 2011).

Así por ejemplo, fue en virtud de esas reformas que la Ley Número 281 de Seguridad Pública del Estado, en su artículo 85, fue reformada para que

Guerrero contara con un cuerpo de policía estatal, integrado por la Policía Estatal, la Policía Ministerial<sup>38</sup>, y la Policía Preventiva Municipal.

En virtud de esa legislación, el estado de Guerrero actualmente cuenta con un Consejo Estatal de Seguridad Pública integrado por el gobernador del Estado, el secretario de Seguridad Pública y Protección Civil, el Secretario Ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad Pública, el comandante de la Región Militar en el Estado, el comandante de la Región Naval en el Estado, el delegado de la Procuraduría General de la República, el coordinador Estatal de la Policía Federal y los presidentes de los Consejos Intermunicipales de Seguridad Pública. Según el diseño normativo, el Consejo Estatal de Seguridad Pública es el órgano que da vigencia al Programa Estatal de Seguridad Pública, que además coordina las acciones de seguridad entre los tres ámbitos de gobierno, proporciona los recursos tecnológicos y financieros para las tareas de prevención, procuración y administración de justicia, y finalmente es el vehículo integrador de las instancias de seguridad pública estatales.

Por otra parte, la misma Ley Número 281 de Seguridad Pública del estado de Guerrero, establece que las autoridades estatales competentes para analizar, discutir, tomar decisiones y ejecutarlas, en materia de seguridad, son el Consejo Estatal de Seguridad Pública, el gobernador del Estado, el secretario general de gobierno, el secretario de Seguridad Pública y Protección Civil, y el procurador General de Justicia del Estado.

La misma ley indica que las autoridades municipales que deben conducir el análisis, la discusión y la toma de decisiones en cuestiones de seguridad pública son los Consejos municipales e intermunicipales, los ayuntamientos municipales, los presidentes municipales, los síndicos procuradores, los secretarios, directores y jefes de la Policía Preventiva en los municipios y, finalmente, los comisarios o delegados municipales. Los consejos municipales de seguridad pública están integrados por el presidente municipal, el síndico procurador, el secretario del ayuntamiento, el titular de la Secretaría, Dirección o Departamento de la policía municipal o su equivalente, un representante del Consejo Estatal, el presidente del Consejo Consultivo de comisarios municipales, el presidente del Comité Municipal de Consulta y Participación Ciudadana, el representante de la Procuraduría General de Justicia del Estado y el secretario ejecutivo.

Respecto de lo anterior, conviene precisar que la Ley 281 no sólo fue aprobada con poca discusión sino que además dista de ser aplicada a cabalidad. Esto es notable en el caso de los Consejos Municipales, que en la práctica son inexistentes en contextos como el de La Montaña, y en lo concerniente a otros mecanismos de participación que la norma contempla. Por ejemplo, para la consulta y participación ciudadana, la Ley Número 281 de Seguridad Pública del estado de

38 Es importante destacar que, en relación con el Primer Modulo de Policía Acreditable, el 28 de enero de 2011 se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del estado de Guerrero, el Decreto por el que se crea la Unidad de Investigación Científica de los Delitos de la Policía Estatal y la Agencia Estatal de Investigaciones de la Procuraduría General de Justicia del Estado. El decreto define los mecanismos de ingreso y permanencia del personal de la Policía Ministerial del Estado en el sector policial, o su incorporación a otra área de la administración pública centralizada. En el decreto se fija como fecha límite el 3 de enero de 2013 para proceder con las acciones de ingreso, permanencia, cambio a otra área de la administración pública centralizada, retiro, jubilación, o, en su caso, separación o baja del servicio. En cuanto a esta modificación, la situación actual es de incertidumbre pues la actual administración anunció públicamente que daría marcha atrás a esta medida, si bien ha seguido con los trabajos relativos a la policía acreditable.

Guerrero, en el título quinto, capítulo I, artículo 74, indica que el Consejo estatal establecerá los mecanismos y procedimientos para la participación ciudadana respecto a las actividades de seguridad pública, sin embargo, en la práctica estas consultas no se realizan.

Además de lo anterior, es importante destacar que así como la Ley 281 estuvo rodeada de opacidad cuando fue creada, también la reforma del sistema de justicia penal lo está. México dio inicio al proceso de reestructuración del Sistema de Justicia Penal y el 18 de junio de 2008 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 16, 17, 18, 19, 20 y 21 constitucionales, quedando establecido en los artículos transitorios un período de *vacatio legis* dentro del cual las entidades deben llevar a cabo las modificaciones pertinentes para adoptar el nuevo sistema de justicia.

En Guerrero, el objetivo declarado es que el nuevo sistema de justicia penal esté operando plenamente en 2018. La Secretaría Técnica para la Implementación de la Reforma Penal (Setec) informó, a través de su portal de internet<sup>39</sup>, en enero de 2011, que el Estado se encontraba en etapa inicial próxima a pasar al cuadrante dos o etapa de planeación. Por el momento la Setec no ha publicado información específica respecto a los avances de la Reforma en Guerrero.

En la entidad, la discusión sobre la adopción del nuevo sistema de justicia no se ha dado de manera abierta y pública, de tal suerte que el mayor número de voces sean incorporadas. En tales circunstancias, persiste el riesgo de que las reformas que se impulsen en la legislación estatal dejen de lado perspectivas de inclusión respecto de los derechos de los pueblos indígenas y los derechos de los mujeres, lo que en el marco del diseño de un nuevo sistema de justicia podría traducirse en crear procedimientos e instituciones que reproduzcan la discriminación estructural.

Por otra parte, tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Judicial del estado de Guerrero, parecen enfatizar la construcción de infraestructura, dejando de lado otros aspectos como la depuración de las instituciones o la revisión de la ley sustantiva penal, donde persisten normas de carácter autoritario como aquellas que criminalizan la protesta mediante la figura del motín o los ataques a las vías de comunicación.

La falta de apertura a la participación de la ciudadanía es el sello de las reformas que en el ámbito de la seguridad y la justicia se impulsan en Guerrero. Pese a que se trata de temas cruciales para amplios sectores de la sociedad, estos se discuten sin incorporar voces civiles. Esto margina, sobre todo, a quienes más difícilmente pueden hacerse oír y contribuye, sin duda, a consolidar otra de las tendencias que Guerrero reproduce del ámbito federal: el desdibujamiento de la responsabilidad específica que, por su propia naturaleza, debe ser competencia del nivel de gobierno que más proximidad tiene con la ciudadanía: el municipio.

### 2.3 El desdibujamiento del ámbito local

En Guerrero también se ha reproducido la tendencia a marginar de las discusiones sobre las políticas de seguridad a los municipios como nivel de gobierno más próximo a la población. Si eso ha ocurrido con un nivel de gobierno que forma parte de la estructura del Estado mexicano, desde luego que -como es de esperarse- lo mismo

<sup>39</sup> Ver, <http://www.setec.gob.mx/avancesi.htm>

acontece respecto de las autoridades comunitarias, que en contextos multiculturales marcados por la presencia de pueblos indígenas, son las que en realidad se encuentran más cercanas a la gente, conociendo sus problemas y compartiendo su cosmovisión.

La tendencia al centralismo afloró cuando se discutió la adopción del Mando Único en Guerrero, lo que ocurrió en medio de mucha controversia. El entonces gobernador Zeferino Torreblanca estuvo de acuerdo con el modelo basado en 32 policías estatales, pero –sugirió– “hay que analizar algunos temas particulares para poderla poner en funcionamiento”.<sup>40</sup> Por su parte, el Congreso del estado de Guerrero exhortó al Ejecutivo Federal a reflexionar sobre la pertinencia de ese modelo policial y realizó sus respectivas recomendaciones<sup>41</sup>.



“Policía Única; Policía Comunitaria; Mando Único: El Pueblo”. XV Aniversario de la Policía Comunitaria, San Luis Acatlan, Guerrero, México. 2010 / Foto: Archivo Mocipol

Otra expresión del modo en que se privilegia la visión centralista de la seguridad ha sido el aumento de los operativos realizados por las autoridades estatales. En tales operativos, las instituciones policiales preventivas y la policía ministerial se despliegan, apoyándose en las policías municipales que para efectos prácticos actúan sólo como espectadores, y se concentran en realizar cateos y materializar detenciones. Como señalaremos más adelante, esto ha generado un espacio para la comisión de abusos y violaciones de derechos humanos.

40 Dirección General de Comunicación Social (2010), Asiste Zeferino Torreblanca a la 28 sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

41 Véase Diario de los debates del H. Congreso del estado de Guerrero, 11 de agosto de 2010, pp. 20 – 24.

## 2.4 Aumento de las violaciones de derechos humanos y estigmatización de las víctimas

En su primer informe de gobierno, Zeferino Torreblanca reconoció la existencia de un desequilibrado Sistema Estatal de Seguridad Pública. Entre los principales problemas que se detectaron entonces, fueron la falta de profesionalización y dignificación de los agentes policiales, la deficiente coordinación, la falta de información, y las incoherencias jurídicas entre los niveles estatal y el municipal.

En 2006 el “desequilibrio” del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Guerrero se tradujo en 35 recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Estado, y una recomendación más de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. En su momento el gobierno del Estado aceptó y cumplió 19 recomendaciones, mientras que el resto fueron desechadas.

Sin embargo, las violaciones a los derechos de los ciudadanos guerrerenses continuaron. El mismo gobernador Zeferino Torreblanca admitió, en su último informe de gobierno, haber recibido 53 recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Estado (Coddehum) y una de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). En total, la administración de Torreblanca recibió 54 recomendaciones, es decir, 50% de las que se habían emitido en el período previo al inicio su administración.

Durante 2010, la Comisión de Derechos Humanos del Estado registró 175 quejas contra la Policía Municipal; 108 quejas contra la Policía de Investigación; 88 quejas contra el Ejército; 24 quejas contra Tránsito Municipal; y 10 quejas contra la Policía Estatal. En total, en 2010 se presentaron 405 quejas ciudadanas hacia las fuerzas armadas y las instituciones policiales de Guerrero.

La presencia militar en el Estado también ha repercutido en el aumento de las violaciones de derechos humanos. Respecto al estado de Guerrero, la CNDH refiere haber recibido 415 quejas. De éstas, sólo 5 han concluido en recomendaciones; se trata de las recomendaciones 19/2010, por detención arbitraria y tortura; la 20/2010, por tratos crueles contra un menor de edad; la 42/2010, por tortura; la 8/2011 por privación de la vida, -Bonfilio Rubio Villegas-; y la 38/2011 por privación de la vida y tratos crueles en contra de un menor. En todas estas recomendaciones, la CNDH dio vista al agente del ministerio público del fuero militar.

Las violaciones de derechos humanos cometidas por el Ejército en Guerrero no son novedosas ni están motivadas solamente por la actuación ilegal de algún servidor público en particular. La Corte Interamericana de Derechos Humanos precisó en el caso Montiel y Cabrera:

86. [...] la Corte considera que, en algunos contextos y circunstancias, la alta presencia militar acompañada de intervención de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública, puede implicar la introducción de un riesgo para los derechos humanos [...] 88. Tal como ha señalado este Tribunal, los Estados deben limitar al máximo el uso de las Fuerzas Armadas para el control de la criminalidad común o violencia interna, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar un objetivo legítimo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales. El deslinde de las funciones militares y de policía debe guiar el estricto cumplimiento

del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo a cargo de las autoridades internas.



“Puntos de revisión” carretera Tlapa- Marquelia, Montaña de Guerrero. Julio de 2001 / Foto: Archivo Tlachinollan

En este sentido, las regiones rurales e indígenas del Estado, como La Montaña, son las más laceradas. La particular afectación que trae consigo la militarización de entornos predominantemente indígenas, fue expuesta por Aída Hernández y Héctor Ortiz, expertos peritos antropólogos, ante la Corte Interamericana en los casos de Inés Fernández Ortega y Valentina Rosendo Cantú, quienes ante esa instancia señalaron:

La presencia misma de fuerzas militares sin la correspondiente aplicación de la normatividad internacional vigente en materia de conflictos bélicos, genera una situación de indefinición que conduce a que ni los elementos del Ejército ni los mismos habitantes de la zona estén claros sobre si los pobladores son o no reconocidos como civiles o fuerzas no beligerantes [...].

Por estas consideraciones, ambos especialistas formularon una recomendación cuya relevancia es especialmente importante en un contexto como el de La Montaña:

[...] consideramos necesario que el Estado Mexicano reconozca el derecho de las comunidades indígenas a decidir los asuntos fundamentales que les competen de acuerdo con su cultura según lo estipula el Artículo 2º de la Constitución Mexicana referido a autonomía y con ello les reconozca su condición de autoridad local para fines legales y administrativos. En ese sentido, y sin menoscabo de la responsabilidad que compete al Estado de mantener el orden sobre todo el territorio, establezca mecanismos de consulta, a través de sus instituciones representativas [...] de acuerdo con lo estipulado en el Artículo 6º del Convenio 169 de la OIT en cuanto a derecho a consulta y el artículo 30 de la Declaración de las

Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en cuanto a actividades militares en zonas indígenas.

No obstante, voces como las de Aída Hernández y Héctor Ortiz han sido desoídas. En este panorama, la crisis de violencia ligada a las disputas territoriales del narcotráfico no ha hecho sino aumentar la presencia militar en las zonas rurales, lo que a su vez se ha traducido en un notorio incremento de las violaciones de derechos humanos.

Por otro lado, la lucha federal contra el narcotráfico genera enfrentamientos y ataques contra la policía, presuntamente cometidos por miembros de la delincuencia organizada. En Guerrero, cabe recordar, la violencia ha privado de la vida a más de mil personas durante 2011, acumulándose cerca de seis mil homicidios cometidos desde que la administración de Felipe Calderón inició la llamada “Guerra contra el narcotráfico”. Según cifras de la Coddehum, Guerrero es el tercer estado más violento de la República mexicana registró mil 137 homicidios sólo en 2010.

En este contexto, los atentados contra defensoras y defensores de derechos humanos se han incrementado. Éstos incluyen amenazas, actos de hostigamiento, uso arbitrario del sistema penal, e incluso ataques a la integridad personal y asesinatos. Este fenómeno ha sido constatado incluso por entidades internacionales, como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos<sup>42</sup>. Guerrero, en particular, ha sido señalado dicho organismo como uno de los cuatro estados mayores índices respecto<sup>43</sup>. No es fortuito que desde 2009, 107 defensores y defensoras de derechos humanos del estado de Guerrero -entre ellos los integrantes del Mocipol y de Tlachinollan- cuentan con medidas provisionales dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, órgano jurisdiccional que determinó que las personas beneficiarias enfrentan una situación de riesgo extremadamente grave y urgente.

En este escenario, no sólo las y los defensores sino toda la ciudadanía permanecen atrapados entre la violencia de la criminalidad y los abusos de poder de los agentes estatales. La violencia y las violaciones de derechos humanos parecen ser dos caras de una misma moneda en Guerrero. Y esta realidad, extendida actualmente a lo largo del Estado, con expresiones dramáticas en municipios como Acapulco y en regiones como la Tierra Caliente, repercute de manera diferenciada en la región más empobrecida de la entidad donde se concentra 85% de la población indígena del estado de Guerrero: la región de La Montaña.

## 2.5 El impacto de las políticas de seguridad federal y estatal en La Montaña de Guerrero

Las políticas de seguridad impulsadas a nivel federal, tras ser reproducidas y agudizadas en cada entidad, tienen un impacto diferenciado en las diversas regiones

42 Cfr. OACNUDH Actualización 2010: Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México 2010, pág. 6 y 7. Allí se muestra cómo desde el año 2006 a la actualidad los atentados contra defensores y defensoras de derechos humanos se fueron incrementando. En el marco del Examen Periódico Universal, llevado a cabo en el año 2009, se recomendó al Estado mexicano, “mejorar la eficacia de las ‘medidas cautelares’ para proteger a los defensores de derechos humanos (Alemania), en particular adoptando estrategias eficaces e integrales de prevención a nivel central y local [...] (Noruega)”

43 Cfr. OACNUDH Actualización 2010: Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México 2010, pág. 11. Según se señala, las otras son Chihuahua, Chiapas y Oaxaca.

y municipios. Así ha ocurrido con la política que ha llevado adelante el gobierno de Felipe Calderón, respecto al estado de Guerrero y la región de La Montaña.



Metlatonoc, Guerrero, uno de los municipios más pobres del país / Foto: Archivo Mocipol

42

El 76.61% de la región de La Montaña de Guerrero es población indígena, específicamente los pueblos Na Savi, Me'phaa y Naua. Está conformada por más de 600 comunidades y 19 municipios. De acuerdo con los trabajos realizados por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en el marco del estudio denominado “Estado del Desarrollo Económico y Social de los Pueblos Indígenas”, los cuatro municipios que presentan los más bajos de desarrollo social en el estado de Guerrero se encuentran en la región de La Montaña: Metlatónoc, Cochoapa el Grande, Atlixtac y Acatepec. El caso de Cochoapa el Grande destaca, de acuerdo con el mismo estudio, debido a que se trata de la municipalidad con el más bajo índice de desarrollo social de todo el país.

Por su parte, la Comisión Nacional de Población ha catalogado a la región como una de las zonas más marginadas y de pobreza extrema en México, donde 14 de los 19 municipios son definidos como de muy alta marginación y los cinco restantes como de alta marginación.

Los indicadores disponibles muestran contundentemente el rezago imperante en La Montaña. Más de 80% de las casas no cumplen con las condiciones mínimas de una vivienda digna: 72% no cuentan con agua entubada y 97% carece de drenaje. Asimismo, las paredes de las viviendas están construidas en su mayoría de adobe (55.2%), las de materiales sólidos representan solamente 19.1% y el resto de materiales registran cifras menores al 9%<sup>44</sup>.

<sup>44</sup> La población hablante de lengua indígena de Guerrero. Publicación única. Primera edición. 124



XIV Aniversario de la Policía Comunitaria, Tilapa, Malinaltepec, Guerrero. 2009 / Foto: Archivo Mocipol

El analfabetismo, por otra parte, afecta a más de 65% de la población en municipios como Cochoapa el Grande, Metlatónoc y Ahuacotzingo. En la región privan la carencia de servicios públicos básicos y las deficiencias infraestructura carretera: en la mayoría de los accesos a las comunidades de La Montaña son caminos de terracería y en temporada de lluvias, algunos de ellos son inaccesibles al quedar incomunicados por varios días.

Aunado a lo anterior, la alta marginalidad que padecen los pueblos de La Montaña incrementa las históricas desigualdades de género, de por sí graves en una sociedad como la mexicana. De acuerdo con la Oficina Nacional de Desarrollo Humano (PNUD, por sus siglas en inglés) en México, el estado de Guerrero presenta un déficit de desarrollo atribuible a las diferencias entre hombres y mujeres superior al promedio nacional, de tal modo que el valor extremo más bajo del Índice de Desarrollo relativo al género por municipio es similar al que el PNUD asigna a países de África Subsahariana como Zambia. Un solo indicador ilustra esta realidad: si el analfabetismo femenino ronda 9% a nivel nacional, en Guerrero se eleva hasta 23% y en La Montaña afecta a 80% de las mujeres indígenas.

En un contexto multicultural y de extrema pobreza como el de La Montaña, la discriminación en contra de las poblaciones indígenas es un factor que define a las instituciones a cargo de la seguridad y la justicia, como mostraremos a continuación. Por las características de la región de La Montaña de Guerrero, se trata de un escenario propicio para la violación sistemática de los derechos civiles

---

p.p. Documento de consulta de la información de los Censos de Población y Vivienda 1990 y 2000 (básicamente), con lo que es posible realizar un análisis sobre el comportamiento o tendencia de los múltiples indicadores sociodemográficos de la población hablante de lengua indígena a nivel nacional, estatal, municipal y por tamaño de localidad así como una breve descripción de la información contenida. La publicación incluye una serie de gráficas y cuadros. INEGI.

por parte de las instituciones policiales; dichas violaciones son, sin duda, mecanismos de intervención usuales para las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley que operan en la región: 19 instituciones Preventivas Municipales, 19 Policía de Tránsito Municipal, una Policía Estatal Preventiva, una Policía de Tránsito Estatal, una policía Auxiliar del Estado, una Policía Ministerial, 1 policía Comunitaria, la policía del pueblo, 1 policía Federal, el Ejército.

De acuerdo con la Comisión de Derechos Humanos del Estado, durante 2010 se recibieron 14 quejas contra la Policía Municipal, 32 quejas contra la Policía de Investigación, seis quejas contra Ejército, una queja contra la Policía Estatal, y una queja a Tránsito Municipal.

Por otra parte, los Municipios de la Región de La Montaña que registran la mayor incidencia delictiva son: Tlapa de Comonfort, Olinala, Metlatónoc, Huamuxtitlán y Zapotitlán Tablas. En el municipio de Tlapa de Comonfort las cifras oficiales registran el mayor número de delitos cometidos en toda la región, despuntando en los índices delitos relativos a la violencia intrafamiliar, robo, robo de vehículo, daños dolosos, fraude, amenazas, allanamiento de morada y violaciones sexuales, entre otros. En este mismo tenor descriptivo, es necesario destacar que los tres centros de readaptación social de la región de La Montaña se encuentran sobre poblados en 184 %, de acuerdo con datos de 2005 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Asimismo, según un Estudio de opinión ciudadana en materia de seguridad pública en el estado de Guerrero, realizada por el gobierno estatal y la Universidad Autónoma de Guerrero (Facultad de Matemáticas-CIDET), durante 2005, en La Montaña, 26 % de los encuestados señala sentirse vulnerable ante el abuso de autoridad. Según la misma encuesta, las causas más señaladas por la población en relación con la inseguridad son: la pobreza, la falta de salubridad pública, el vandalismo y la venta indiscriminada de alcohol. De acuerdo con la misma encuesta, la institución policial que genera mayor desconfianza en la población de La Montaña es la Policía Investigadora Ministerial; aunque en términos de confianza, el Ejército recibió la más baja calificación por parte de la ciudadanía. Paralelamente, la Policía Preventiva Municipal fue identificada como la más corrupta.

A pesar de este duro panorama, la región es también el escenario en que ha surgido una de las más esperanzadoras experiencias de gestión comunitaria de la seguridad: la Policía Comunitaria creada por la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias, verdadero sistema de impartición de justicia y seguridad surgido desde los pueblos, que ha logrado en pocos años abatir índices de criminalidad en las regiones Costa – Montaña del estado, mostrando que la efectividad de las instituciones de seguridad debe descansar en la legitimidad y la vinculación estrecha con las necesidades de las personas y las comunidades.

El estado que guardan los organismos policiales locales, la ausencia de instituciones que adopten el paradigma de la seguridad ciudadana y el aumento de las violaciones de derechos humanos, todo en un contexto de pobreza y multiculturalidad, conforman una realidad compleja donde se cometen diversas violaciones de derechos humanos contra los ciudadanos por parte de la policía, y además, contra los policías por parte de su institución; esta situación es cotidiana y los desencuentros entre la ciudadanía y quienes deben protegerla son frecuentes, como lo muestra el siguiente ejemplo.

## Caso Alacatlalzala

El 24 de noviembre de 2009, se presentaron en la oficina del Monitor Civil de la Policía vecinos de la comunidad de Alacatlalzala, Municipio de Malinaltepec, Guerrero. El grupo se acercó para denunciar que ese mismo día, 5 agentes de la Policía Preventiva Estatal llegaron a la comunidad a bordo de la patrulla número 0059 con placas HB00245 de la Policía Estatal del estado de Guerrero. Los policías se dirigieron a la casa de Emilio Cano Castañeda, quien en ese entonces fungía como comisario municipal constitucional del poblado de Alacatlalzala. Una vez en su casa, dos de los policías procedieron a revisar una camioneta color gris que se encontraba en el patio, mientras otros dos abrieron la puerta con un fierro y se metieron a la casa. Dichos policías sustrajeron de la casa la cantidad de un millón 133 mil pesos, recursos provenientes de apoyos gubernamentales que el Comisario mantenía bajo resguardo en su casa por encargo de la asamblea de la comunidad.



Centro de Alacatlatazala, Malinaltepec, Montaña de Guerrero. 2010 / Foto: Archivo Mocipol

Después de revisar toda la vivienda, los policías abandonaron el lugar a exceso de velocidad a bordo de la patrulla en la que habían llegado y de la camioneta gris que se encontraba en el lugar. Pero el conductor de la camioneta gris perdió el control y chocó contra un muro. Arrancaron otra vez pero el conductor colisionó nuevamente, entonces



Funcionarios de la Procuraduría durante la inspección al vehículo oficial de la Policía Preventiva estatal, en la que los policías estatales pretendían huir después del robo perpetrado a la casa del Comisario Municipal de la comunidad Na'Savi, Alacatlazala, municipio de Malinaltepec, Montaña de Guerrero. 2010 / Foto: Archivo Mocipol

contra un poste de alta tensión, provocando que la camioneta quedara atravesada al lado de una casa. La patrulla que venía detrás, al ver el accidente se detuvo, subió a sus compañeros y arrancó a alta velocidad.

Mientras tanto, la gente del pueblo se dio cuenta de lo que estaba sucediendo y comenzó a reunirse para saber porqué los policías se llevaban la camioneta del comisario. Un kilómetro más adelante, nuevamente por exceso de velocidad, la patrulla chocó contra un cerro de tierra. Según la denuncia presentada por los pobladores de Alacatlazala, los policías preventivos estatales abandonaron la patrulla y se dieron a la fuga con el dinero, logrando dispersarse por el monte. En los dos choques que ocurrieron dentro de la comunidad los policías atropellaron a una niña, que se fracturó el brazo, y algunas gallinas que las familias crían para su consumo.

Posteriormente, llegaron a la comunidad para dar fe de los hechos el Director de Tránsito y el Director de Seguridad Pública del Municipio de Malinaltepec, quienes encontraron en la referida patrulla chalecos antibalas, botas, playeras y otras pertenencias de los policías preventivos estatales.

La comunidad quiso entablar un proceso de diálogo con el gobierno y denunciar los abusos cometidos por los cuerpos de seguridad estatales, pues, en palabras de los habitantes “no protegen: chingan”. Sin embargo, después de 20 horas de haber sucedido los hechos ninguna autoridad estatal acudió a investigar lo ocurrido, por lo que las autoridades municipales mantuvieron intacta la casa allanada y los dos vehículos chocados. Frente al desinterés de las autoridades, los pobladores decidieron bloquear la carretera para exigir que las autoridades escucharan sus demandas. Con esta medida de presión la comunidad logró que el jueves 26 de noviembre se instalara una mesa de negociación en el Centro de Derechos Humanos de La Montaña Tlachinollan.

La negociación se extendió durante más de cuatro horas. La comunidad expresó, a través de sus representantes, las siguientes solicitudes: la devolución del millón 133 mil pesos sustraído del domicilio del comisario municipal, cárcel para los 5 policías que participaron en el allanamiento de la casa, decomiso de la camioneta y la reparación de los daños. Los representantes del gobierno no aceptaron la versión de la comunidad, argumentando que era imposible que el comisario municipal tuviera una cantidad de dinero tan grande en su casa. Además, manifestaron que no había ninguna denuncia presentada ante el Ministerio Público, por lo que “no existía nada que atender, mientras ellos no denunciaran”.

Asimismo, los representantes de la comunidad expresaron que han sido objeto de una serie de abusos por parte de las instituciones policiales: “antes, los judiciales entraban, pedían dinero, y ahora son los policías los que andan robando, si no, entonces ¿por qué corrieron con el dinero?, si no tuvieran nada no hubieran corrido. Ya basta de tantos abusos”.

Sin embargo los representantes del estado mantuvieron su postura de proteger a los policías involucrados. Esto provocó que la gente de la comunidad percibiera no sólo que no fue escuchada, sino eran tratados como mentirosos y se levantaron de la mesa de negociación.

La comunidad decidió buscar otros medios para ejercer presión sobre las autoridades estatales y conseguir que se instalara una nueva mesa de negociación neutra en donde fueran realmente escuchados, así que retomaron el bloqueo de la carretera Tlapa-Marquelia, a la altura del crucero que conduce a la cabecera de Malinaltepec. Además, retuvieron por medio día una patrulla de la policía estatal que iba a pagar el Programa “Oportunidades” a las comunidades.

La primera semana de diciembre, el gobernador Zeferino Torreblanca, al ser consultado sobre el bloqueo que hicieron vecinos de la comunidad de Alacatzala para exigir la devolución de un millón de pesos que robaron policías estatales, aseveró que “[se] ha buscado el diálogo y [se] conminó a los indígenas a poner las demandas penales correspondientes, y [que] si tienen pruebas, que las presenten”.

Posteriormente, en conferencia de prensa, el gobernador repudió el bloqueo que hicieron los indígenas en la carretera Tlapa-Marquelia y advirtió que no permitirá que los inconformes “secuestren a la población” o que “se tome como rehén los intereses de la población”.

Ese mismo día, el Director del Instituto de Formación y Capacitación Policial (Infocap), Juan Carlos Muñoz González, dio a conocer que en Chilpancingo, la Comisión de Honor y Justicia de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Civil (SSPPC) investigaba la denuncia contra los cinco policías acusados por los habitantes de Alacatlalzala de robar un millón 133 mil pesos. En ese contexto, Muñoz González intentó defender a los policías estatales acusados, asegurando que “los agentes ya no actúan sin vocación ni espíritu de servicio”.

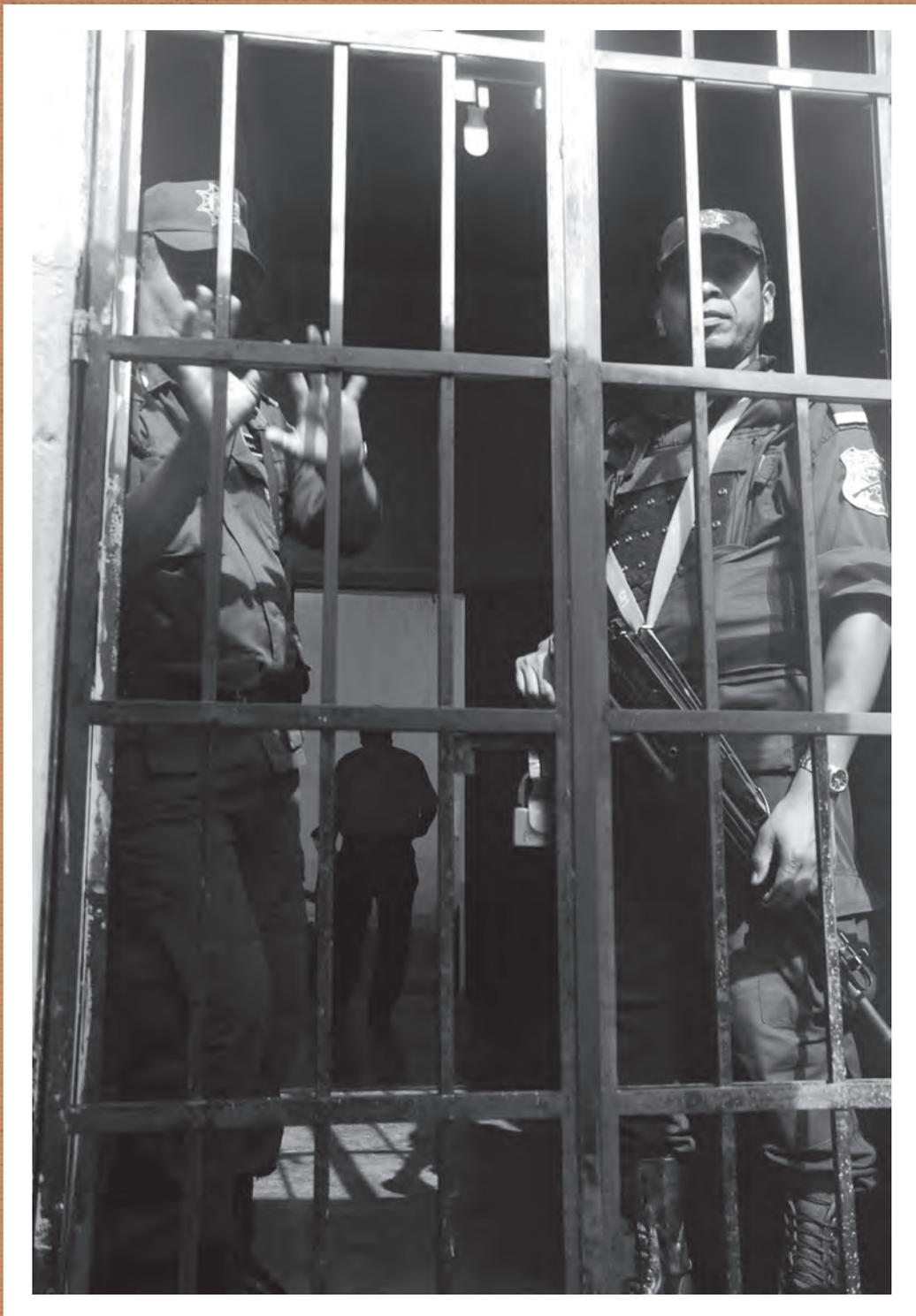
Finalmente, unos días más tarde, se lograron instalar varias mesas de negociación en las que participaron diferentes secretarías del estado de Guerrero, entre ellas la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Desarrollo Rural, la Secretaría de Asuntos Indígenas, la Secretaría de la Reforma Agraria, la Secretaría de Desarrollo Social Federal, Protección Civil del Estado y un representante de la Procuraduría de Justicia de Guerrero. Como resultado se firmaron tres minutas que contienen los acuerdos alcanzados en dichas mesas, con fechas 9 y 17 de diciembre de 2009 y 4 de enero de 2010. En ellas, las Secretarías de Estado se comprometieron a revisar la posibilidad de que ese millón de pesos fuera repuesto a través de programas y proyectos productivos para la comunidad, “[proyectos productivos para] cada anexo de esta comunidad por un monto de 250 mil pesos”.

Al día de hoy, los acuerdos firmados en las mesas de negociación no han sido cumplidos. La averiguación previa no se ha consignado, por el contrario, se inició una averiguación previa en contra del comisario por robo de vehículo y en contra de otros habitantes de la comunidad por daños a la patrulla.

\*\*\*\*

Para concluir, cabe señalar que en los años recientes, el Mocipol ha documentado otros cuatro casos similares, en los que se han registrado graves desencuentros entre la policía y la ciudadanía.

En este complejo contexto frecuentemente ocurren casos como el de Alacatlazala (pag. 45), en el que el Mocipol, junto con el Centro de Derechos Humanos de La Montaña Tlachinollan, realiza su labor de documentar y analizar la información que recaba de estos cuerpos policiales, sobre su funcionamiento interno, infraestructura y vínculos con la población, que explican la reproducción de prácticas nocivas de la policía pese a marcos normativos existentes y los compromisos institucionales de profesionalizar la policía. En la siguiente parte de este Informe describimos estas prácticas de manera pormenorizada, con el objetivo de identificar aquéllas que deben ser mejoradas o erradicadas por ser contrarias a la legalidad y los derechos humanos, y de efectuar propuestas de cambio que deberían ser implementadas por las instituciones policiales para mejorar sus condiciones estructurales.



Cárcel de Ayutla de los Libres, Guerrero. 2010 / Foto: Archivo Mocipol

# PARTE II

**Un trabajo estratégico  
y progresivo:**

**Monitorear las fuerzas  
de seguridad en La Montaña  
de Guerrero**



Oficina del Monitor Civil de la Policía. Tlapa de Comonfort, Montaña de Guerrero, 2011 / Foto: Archivo Mocipol.

# CAPÍTULO 3

## La realidad en el campo: El trabajo del Mocipol

El Mocipol es un mecanismo de control externo e independiente que reivindica la participación e intervención civil en la supervisión de la actuación y desempeño de la policía y las fuerzas de seguridad de La Montaña de Guerrero, México. Partimos de la premisa de que la participación de la sociedad civil en tareas de supervisión y monitoreo propicia una interacción respetuosa, constructiva y conciliadora entre la sociedad y la policía. Por tanto, puede ser altamente efectiva para acortar el espacio que los separa, y comenzar a establecer mecanismos que disminuyan los índices de abuso policial y generen mayores condiciones de seguridad ciudadana.

El Monitor parte de la convicción de que, aún en un contexto tan complejo como el detallado en la primera sección de este Informe, es posible una reforma democrática de la policía, es decir, una reforma que centraliza al ciudadano, establezca mecanismos de control que garanticen el cumplimiento de la ley y el respeto a los derechos humanos por parte de las policías y que se conduzca con base en una política de transparencia y rendición de cuentas. Por ello esta organización de la sociedad civil se constituye en un vigía ciudadano que promueve que las instituciones policiales basen su actuar en cuatro principios básicos: atención prioritaria al ciudadano, respeto a la ley, respeto a los derechos humanos y transparencia y rendición de cuentas.

Este esfuerzo de la sociedad civil surge en noviembre de 2007 como respuesta a los elevados índices de violaciones de derechos humanos por parte de las instituciones de seguridad pública junto con las fuerzas armadas y la falta de condiciones para que las víctimas puedan acceder a la justicia. Tal como se describió anteriormente, el estado de Guerrero en general, y la región de La Montaña en particular, han sufrido un proceso de militarización que ha golpeado el tejido social de las comunidades indígenas y ha resultado en casos de graves violaciones de derechos humanos. El papel histórico de la policía tampoco ha sido positivo para la población local ya que su función principal en la región ha estado sujeta a un uso político – el de cuidar los intereses de los ayuntamientos y de los caciques locales – y no a proteger y velar por la seguridad de la ciudadanía. Las instituciones policiales han respondido a un paradigma de seguridad más represivo que preventivo, tal como lo documentan los primeros informes del Centro de Derechos Humanos de La Montaña Tlachinollan y como se detalla de forma extensa en el siguiente capítulo.

En Guerrero, a finales de la década de los noventa, surgieron diversas e importantes iniciativas de la sociedad civil local para defender los derechos de la población ante la situación descrita y para mejorar el acceso a la justicia. Dichas iniciativas fueron fomentadas, y aún hoy en día lo son, por varias organizaciones

de derechos humanos, tales como el Centro de Derechos Humanos de La Montaña Tlachinollan, el Centro Regional de Defensa de los Derechos Humanos José María Morelos y Pavón, el Centro de Derechos Humanos Sembrador de la Esperanza, el Instituto Guerrerense de Derechos Humanos y la Coordinación Regional de Autoridades Comunitarios- Policía Comunitaria (CRAC-PC). Tal como se menciona en el capítulo anterior, la CRAC-PC es una iniciativa para reconciliar la seguridad y el acceso a la justicia con el respeto a los derechos humanos y las tradiciones ancestrales de los pueblos indígenas. No es posible entender el proceso del Mocipol de manera aislada, en particular de la trayectoria de Tlachinollan en la región: fue a través del diagnóstico realizado por dicho centro de derechos humanos que se detectó la necesidad de crear un proyecto que pudiera especializarse en monitorear y sistematizar información sobre casos de violaciones de derechos humanos cometidas por las fuerzas de seguridad.

En 2007, se unieron tres organizaciones de la sociedad civil para impulsar el Mocipol: el Centro de Derechos Humanos de La Montaña Tlachinollan, el Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde) y Fundar, Centro de Análisis e Investigación. Mientras Tlachinollan venía realizando un importante trabajo de defensa y promoción de los derechos humanos en la región, que mantiene hasta la fecha, las otras dos organizaciones trabajaban el tema de transparencia y reforma de la policía desde un abordaje de la investigación aplicada formulando recomendaciones de cambio a las instituciones. Es así como surge la idea de construir una alianza estratégica que fusione los conceptos de derechos humanos, supervisión civil y reforma democrática de la policía, con los siguientes objetivos:

- Promover la participación de organismos de la sociedad civil en la supervisión de la actuación y desempeño de la policía y las fuerzas de seguridad.
- Contribuir, desde sus actividades de monitoreo, atención a casos, e interlocución con las instituciones policiales, a fomentar las condiciones que le permiten al ciudadano acceder a sus derechos de seguridad y a la justicia.
- Proveer a la policía y a las fuerzas de seguridad de La Montaña de una perspectiva externa, civil, imparcial, apartidista, técnica, científica e independiente, desde la visión de la supervisión civil de la policía y los derechos humanos, sobre su actuación.
- Impulsar cambios estructurales al interior de las instituciones policiales que garanticen el respeto a los derechos humanos de la ciudadanía y de los propios policías.
- Promover la participación de la sociedad civil no sólo en el monitoreo del actuar policial, sino en los debates sobre el modelo de seguridad y las políticas de seguridad, y aportar una perspectiva de seguridad ciudadana y de derechos humanos.

En este tenor, los siguientes elementos conforman la visión del Mocipol:

- **Respeto a los derechos humanos:** el Monitor se constituye para contribuir a garantizar el respeto a los derechos y libertades ciudadanas por parte de las fuerzas de seguridad.
- **Respeto a la diversidad cultural:** el Monitor se opone a cualquier forma de discriminación y reafirma el valor de la diversidad cultural; reconoce la plena vigencia de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, incluyendo sus usos y costumbres comunales en los ámbitos de la seguridad y la justicia.

- **Búsqueda de la justicia restaurativa:** el Monitor entiende por “justicia integral” no sólo la sanción conforme a derecho y la restitución del derecho vulnerado, sino la reparación del daño, la indemnización por perjuicios y la realización de acciones que garanticen la no repetición de los hechos.
- **Perspectiva integral de la seguridad:** el Monitor entiende la seguridad como el resultado de políticas integrales del Estado encaminadas a la protección y garantía de los derechos humanos frente al delito y la violencia. La seguridad no se agota en el ámbito policial, sino que abarca el ámbito fiscal, judicial y penitenciario, así como el de la prevención social, situacional y comunitaria. Asimismo, el Monitor entiende la seguridad de manera amplia como parte del ejercicio pleno de los derechos humanos.
- **Transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana:** el diseño, la implementación y evaluación de las políticas de seguridad del Estado se deben sujetar a los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas que marca la ley. Sólo cuando los cuerpos policiales cumplan con estas características será posible asegurar la efectividad y legitimidad policial.

### 3.1 Hacia un modelo propio de monitoreo de la policía

Las condiciones específicas de la región de La Montaña fueron fundamentales para que el Mocipol desarrollara su propio modelo de monitoreo de la policía, que combina la atención a quejas con un acercamiento a la policía, bajo un esquema operativo flexible que le permite al equipo disminuir los riesgos a su integridad física y la de las víctimas y, a la vez, responder a los constantes cambios políticos en la región. El Mocipol se apoyó inicialmente en dos modelos principales de monitoreo de la policía, los que trabajan en la supervisión civil de la policía y los que trabajan con la ciudadanía en la atención a quejas de posibles violaciones de derechos humanos.

Con el objetivo de aprender del primer modelo se realizó un intercambio de conocimientos y experiencias con una amplia red de especialistas internacionales en la supervisión civil de la policía y se realizó un seminario internacional de 30 de agosto al 1 de septiembre de 2007, en Chilpancingo, Guerrero. Los participantes compartieron distintas experiencias a nivel mundial de observación y acompañamiento civil de la policía. La supervisión civil implica elaborar mecanismos para vigilar las instituciones policiales desde la sociedad civil para promover reformas estructurales de las actividades policiales. En aquel momento, los especialistas compartieron que los mecanismos de supervisión civil pueden ser internos o externos a las instituciones policiales y expusieron que ambas modalidades de vigilancia plantean retos y desafíos: el monitoreo externo tiende a generar resistencias por parte de las instituciones; el interno puede viciarse por las lógicas de operación y las prácticas culturales de la misma institución en la que se inserta.

Independiente de su postura frente a las instituciones policiales, los participantes enfatizaron que el objetivo debe ser trascender un modelo de monitoreo puramente reactivo, e intentar lograr que la policía evite las situaciones que generan esas quejas<sup>45</sup>. Además, enfatizaron la importancia de construir legitimidad de cara a la población y a las autoridades, lo que dificulta monitorear

45 Ver [http://www.fundar.org.mx/mexico/wp-content/uploads/publicaciones/monitor\\_civil.pdf](http://www.fundar.org.mx/mexico/wp-content/uploads/publicaciones/monitor_civil.pdf)



Taller sobre participación popular de control de la violencia policial, intercambio de experiencias, Río de Janeiro, Brasil. 2009 / Foto: Archivo Mocipol

56

a la policía y a la vez llevar casos particulares. Este fue un señalamiento que se repitió en diversas ocasiones con múltiples organizaciones con las que el equipo del Mocipol tuvo intercambios a nivel internacional.

En cuanto al segundo modelo, el Mocipol es heredero de la labor de defensa de los derechos humanos del Centro de Derechos Humanos de La Montaña Tlachinollan y retoma experiencias de las redes de organizaciones de derechos humanos en el país, particularmente las que trabajan en regiones indígenas.

Tras evaluar la compleja realidad de La Montaña, el equipo del Monitor desarrolló líneas de acción que combinan la supervisión civil de la policía con la defensa y promoción de los derechos humanos. En un inicio parecía imposible combinar estas dos perspectivas y las actividades que de ellas se desencadenan, ya que se pensaba que una misma organización no podría monitorear a la policía –lo que implica cercanía y una confianza establecida con las instituciones– y a la vez atender casos de violaciones de derechos humanos–, lo cual requiere identificar y exigir la reparación de abusos cometidos por los agentes policiales de las mismas instituciones.

Sin embargo, el Monitor asumió el reto, abrió sus puertas y comenzó a atender personas y documentar casos hacia finales de 2007. Al mismo tiempo, el Mocipol inició un acercamiento con las instituciones que mayor disposición mostraron para entablar procesos de interlocución con una organización de la sociedad civil. El modelo propio le ha permitido al Monitor contar con información de primera mano a partir de la documentación de quejas de abuso de las instituciones policiales o del Ejército en funciones de seguridad pública, así como legitimarse y ganarse la confianza de la población.

Cabe señalar que la interlocución con las instituciones policiales no ha sido fácil, principalmente porque la policía no está acostumbrada a ser monitoreada y por las dificultades que se presentan al supervisar la actuación de la policía y a la vez llevar casos de posibles violaciones de derechos humanos por parte de ellos. Las dificultades han llegado incluso a algunas situaciones de riesgo: en 2009 algunos miembros del equipo del Mocipol recibieron amenazas.

### 3.2 ¿Cómo trabaja el Mocipol?

El Mocipol, como organización de la sociedad civil, trabaja con individuos cuyos derechos han sido vulnerados. En la práctica esto significa llevar a cabo un trabajo de documentación y análisis para transformar las condiciones estructurales que dan origen a las violaciones de derechos humanos y, a la vez, brindar acompañamiento a las víctimas en su búsqueda de justicia.

Para las personas que acuden al Mocipol el acceso a la justicia representa enfrentar procesos largos, costosos, que implican salir de sus comunidades, dejar a sus hijos, su trabajo y enfrentarse a un sistema que no conocen ni entienden. La mayoría provienen de pueblos indígenas y se enfrentan a la barrera que significa una lengua ajena a la suya y el maltrato y la discriminación de las autoridades. Ante este escenario, el acompañamiento del Monitor fortalece a las personas frente al sistema de administración de justicia.

El Mocipol ha desarrollado cinco líneas estratégicas de trabajo. La primera se refiere a la atención y documentación de quejas, tanto de la ciudadanía como de la policía. Cuando recibe una queja, el Mocipol toma diferentes acciones según sea el caso, estas acciones determinan distintos niveles de intervención, tal como se describirá más adelante.



Atención de quejas policiales. Oficina del Monitor Civil de la Policía, Tlapa de Comonfort, Guerrero. 2008 / Foto: Archivo Mocipol



Atención de quejas ciudadanas. Oficina del Monitor Civil de la Policía, Tlapa de Comonfort, Guerrero. 2011 / Foto: Archivo Mocipol

La segunda línea estratégica de trabajo del Monitor es la sistematización y el análisis. Estas actividades permiten identificar patrones de abuso policial, así como las condiciones estructurales que persisten en las instituciones policiales y que favorecen las violaciones de derechos humanos. Para esto, el Mocipol ha desarrollado una base de datos donde se vierten cada una de las quejas recibidas. Debido a la relevancia que adquiere la base de datos para sustentar las conclusiones de este Informe señalamos los dos objetivos prioritarios que la misma tiene para el Mocipol:

- El primero se refiere a las necesidades internas del proyecto, que incluye identificar los problemas estructurales, de funcionamiento y de cultura organizacional de las instituciones policiales y el Ejército en la región de La Montaña para elaborar los distintos documentos de registro de la información necesaria para monitorear y realizar el correspondiente trabajo de supervisión civil de dichas instituciones. Y a su vez, al equipo le permite contar con información actualizada que sobre las quejas que recibe por institución policial, por región y por derecho violado y brindar una mejor atención a las víctimas.
- El segundo se refiere a la sistematización de la información y a la necesidad de cruzar variables con el objetivo de identificar los principales patrones de abuso en la región y elaborar estrategias efectivas de incidencia desde una perspectiva de seguridad ciudadana y de derechos humanos. A su vez, permite identificar en términos cuantitativos y cualitativos cómo las políticas de seguridad, nacionales y estatales, impactan en el ámbito local. Consideramos que dicha información debe ser difundida y socializada con otras organizaciones de derechos humanos en Guerrero, en México y a nivel internacional.

Con la finalidad de complementar la información empírica de la base de datos, el Mocipol realiza y analiza entrevistas con autoridades (incluyendo presidentes municipales, procuradores, directores de la Secretaría de Seguridad Pública) y elabora solicitudes de información, recopila notas de prensa y realiza sesiones de análisis sobre las reformas al marco normativo relacionado con la seguridad pública.

La tercera línea estratégica consiste en la incidencia política y vinculación con instituciones policiales y comunidades de la región. Algunas de las actividades de esta línea estratégica se relacionan con abrir y mantener espacios políticos de diálogo y colaboración con las autoridades para el desarrollo del trabajo del Mocipol. Otras actividades se enfocan hacia la promoción de derechos humanos y de la participación comunitaria desde un enfoque de seguridad ciudadana, para ello el Mocipol lleva a cabo reuniones con autoridades de distintos niveles, visitas a instituciones policiales, talleres en comunidades, y difusión de información de su trabajo con la ciudadanía –que incluye la elaboración de trípticos informativos y la página web–.



Encuentro con mujeres Na'Savi, para conocer la situación sobre la seguridad en su comunidad Metlatónoc, La Montaña de Guerrero. 2009 / Foto: Archivo Mocipol

Con el tiempo surgió la necesidad de incorporar dos líneas estratégicas adicionales al trabajo del Mocipol. La cuarta línea de trabajo es el fortalecimiento de capacidades, que consiste en desarrollar y consolidar herramientas para la mediación y la atención integral de las víctimas, así como la elaboración y fortalecimiento metodológico para la recabación, sistematización y análisis de datos cuantitativos y cualitativos. Por último, está la línea estratégica de análisis de riesgos, que busca prever situaciones de riesgo e implementar medidas de protección tanto institucionales como personales para el equipo del Monitor y para las víctimas.

### 3.3 El acercamiento con las policías en La Montaña de Guerrero

El acercamiento con las instituciones policiales ha sido un proceso complicado y a la vez fructífero. Al principio no fue fácil, en parte debido a la estigmatización de la policía y a las resistencias de las mismas instituciones a ser objeto de supervisión civil, y en parte por el temor fundado del equipo a sufrir represalias. Sin embargo, el Mocipol logró aproximarse a las instituciones policiales a partir de una actitud de neutralidad, pues se les ofreció a las policías la oportunidad de ser escuchados y tomados en cuenta para buscar una solución. Esto ha sido facilitado en gran parte por el acompañamiento del Centro de Derechos Humanos de La Montaña Tlachinollan, quien se ha constituido en una autoridad moral frente al Estado a lo largo de 17 años de trabajo en la región.

Sin embargo, no todas las instituciones de seguridad están dispuestas a colaborar con una organización de la sociedad civil y ha sido necesario identificar con qué instituciones es viable entablar un proceso de interlocución. El proyecto inicia con el compromiso de trabajar con las 45 instituciones policiales que operan en la región. Sin embargo, las lógicas culturales en las que están insertas algunas instituciones, incluyendo la reproducción de viejos esquemas de cacicazgo y un distanciamiento histórico con las comunidades que fomenta la impunidad, imposibilitó un trabajo cercano, basado en el respeto mutuo y en la confianza, con la mayoría de las instituciones.

A través de los procesos en los que sí se logró una interlocución eficaz, el Mocipol pudo constatar que las violaciones de derechos humanos no son sólo responsabilidad de la policía como individuos, sino que se deben en gran medida a fallas institucionales. A su vez, se identificó la ventaja de ser un espacio externo e independiente de monitoreo de la policía, lo que permite que los y las policías sientan la confianza de presentar quejas ante el Monitor sobre sus condiciones



Reunión con el Presidente Municipal, Síndico y comandantes de la policía preventiva Municipal del Municipio de Malinaltepec, Montaña de Guerrero 2009 / Foto: Archivo Mocipol

laborales, algo que difícilmente harían si éste fuera una instancia de la institución policial. El resultado de esta cercanía ha sido conocer las complejidades de la realidad y las condiciones laborales de la policía.

Aunado a lo anterior, la sistematización y el análisis de las quejas permitieron al equipo del Mocipol comprender más a fondo las condiciones estructurales de las instituciones policiales y así orientar sus intervenciones. Con el tiempo, el Mocipol fue abriendo canales de comunicación con las diferentes instituciones, lo cual ha incluido la participación del Monitor como testigo de la liberación de un detenido cuando la policía determinó que no existían causas para su detención y el seguimiento a recomendaciones concretas que elabora el Mocipol para mejorar la actuación de la policía. A pesar de que el equipo tuvo toda la intención de vincularse con todas las instituciones, la viabilidad dependió de la apertura de cada una de éstas, como se explicará en el apartado correspondiente.

### 3.4 Análisis y gestión de riesgos

La implementación del modelo del Mocipol ha requerido responder a las condiciones políticas locales que en los últimos cuatro años de la administración de Felipe Calderón han cambiado de forma acelerada debido a las luchas entre carteles y con el gobierno federal. Desde 2008, los cambios en el contexto político de la región o dentro de las propias instituciones policiales han marcado etapas de mayor o menor riesgo para el equipo del Mocipol.

Resaltamos, para ejemplificar lo dicho hasta aquí, una de las coyunturas que más impactó el trabajo del Monitor. A principios de 2009, las fuerzas armadas tomaron la ciudad de Tlapa de Comonfort, desplazaron a la policía municipal y asumieron las funciones de seguridad pública. Esto trajo consigo que las violaciones de derechos humanos cometidas por militares aumentaran significativamente, llegando a representar más de 10% del total de casos ese año. En ese momento



El Ejército patrullando las calles de Tlapa, La Montaña, Guerrero, 2011 / Foto: Archivo Mocipol

el equipo del Mocipol tuvo que dar respuesta a la demanda de la población y enfocarse en casos relacionados con la militarización, lo cual implicó un incremento del riesgo.

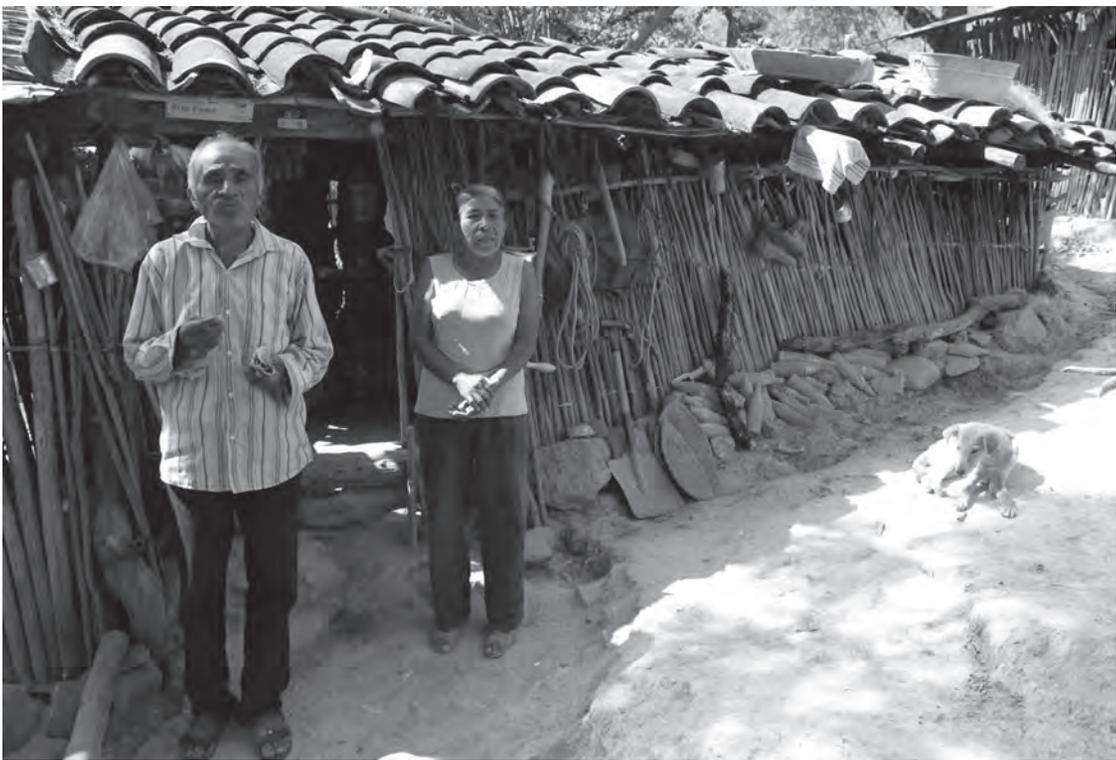
Como parte de su compromiso de seguir atendiendo a la ciudadanía, aún bajo contextos delicados como el señalado y para enfrentar las amenazas directas de las que el Mocipol fue objeto en 2009, el equipo del Mocipol ha elaborado una estrategia de manejo de riesgos a partir del análisis del contexto político. En algunos momentos esto ha implicado bajar el perfil y la exposición pública, y en otros hacer denuncias visibles, movilizándolo a las redes nacionales e internacionales de organizaciones de derechos humanos de las que el Mocipol forma parte. Asimismo, como ya se ha mencionado, el equipo del Mocipol cuenta con medidas cautelares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, medidas que fueron otorgadas a solicitud de Tlachinollan para 107 defensores y defensoras de derechos humanos del estado de Guerrero<sup>46</sup>. Por otro lado, el Mocipol ha definido estrategias para proteger a las víctimas frente al riesgo que implica denunciar, entre ellas, destacan las solicitudes de medidas cautelares ante la Comisión Estatal de Defensa de los Derechos Humanos de Guerrero en varios casos.

### 3.5 Conclusiones

En sus tres años de funcionamiento, el Mocipol ha enfrentado diversos retos. El primero fue desarrollar un modelo propio de supervisión civil de la policía con un fuerte componente de defensa y promoción de los derechos humanos. El segundo fue ganar un espacio de legitimidad frente a la población y las autoridades. Finalmente, el Mocipol ha logrado enfrentar un difícil contexto social y político gracias al análisis permanente de la realidad coyuntural y estructural y a la implementación de estrategias de seguridad para la protección tanto de su propio equipo como de las víctimas. En estos tres años el equipo ha logrado una especialización técnica y una práctica sólida de monitoreo de las instituciones de seguridad, que hoy rinden sus frutos en los resultados de la base de datos que se muestran a continuación en el siguiente capítulo.

<sup>46</sup> Después de la desaparición y posterior ejecución de Raúl Lucas Lucía y Manuel Ponce Rosas, presidente y secretario respectivamente de la Organización para el Futuro del Pueblo Mixteco (OFPM), en Ayutla de los Libres Guerrero y el aumento de agresiones en contra de integrantes de la Organización del Pueblo Indígena Me'phaa (OPIM) y Tlachinollan, el 09 de abril de 2009, la Presidencia de la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos demandó al Estado mexicano la adopción de medidas provisionales para Inés Fernández y su familia, Otilia Eugenio Manuel y su familia, 41 integrantes de la OPIM, 32 integrantes de Tlachinollan, entre ellos los integrantes del Mocipol, así como para los familiares de Raúl Lucas y Manuel Ponce. El 30 de abril del mismo año fueron ratificadas por el pleno del Tribunal. El nulo avance en las investigaciones y en la falta de voluntad política para desarrollar mecanismos adecuados para la implementación de un programa de protección para las y los defensores de derechos humanos. Es prueba de que el Estado mexicano no es garante del cumplimiento de las medidas.

*Esta página fue deliberadamente dejada en blanco*



Vecinos de la Comunidad de Ahuexotitlán, relatan caso de abuso por parte de la policía, a abogados del Mocipol y Tlachinollan, comunidad naua, del Municipio de Tlapa, De Comonfort, Montaña de Guerrero 2011 / Foto: Archivo Mocipol

# CAPÍTULO 4

## La región de La Montaña de Guerrero: Patrones de violaciones de derechos humanos

### 4.1 La elaboración de la base de datos

Una de las prioridades del Mocipol ha sido la identificación de patrones de violaciones de derechos humanos cometidas por las instituciones de seguridad que operan en La Montaña con el fin de emitir recomendaciones que permiten incidir en la definición de una política pública policial basada en los principios de seguridad ciudadana.

Frente al desafío generado por la especialización en casos de derechos humanos vinculados con las instituciones de seguridad, el Mocipol estableció como eje prioritario enfocar sus actividades al análisis y sistematización de los casos. Como parte de esta tarea resultó fundamental formular, construir y pulir diversos instrumentos y formatos que registran la información de dichas instituciones de seguridad. Durante el primer año, el Mocipol utilizó un sistema que sólo capturaba la información necesaria para llevar un control básico sobre los tipos de quejas que llegaban a su oficina y para identificar a las instituciones policiales que cometían más abusos. Sin embargo, a partir de la crisis de inseguridad, criminalidad y de violaciones graves de derechos humanos por parte del ejército en 2009, el Mocipol identificó la necesidad de elaborar una base de datos más compleja que le permitiera cruzar distintas variables. A su vez, la elaboración de esta nueva base de datos permitió afinar y mejorar los criterios de atención, intervención y cierre, además del catálogo de violaciones de derechos humanos, con el que hoy se trabaja.<sup>47</sup> Por último, este esfuerzo permitió homologar la información de las quejas recibidas durante los primeros años de trabajo del Mocipol.

La base de datos del Mocipol es producto de un largo proceso de reflexión y análisis del equipo coordinador, que contó con la participación de Tlachinollan, Fundar e Insyde, e incluyó un acercamiento a organizaciones de la sociedad civil que se dedican al trabajo de sistematización y monitoreo de las policías en Estado Unidos, Brasil y Colombia, al igual que a expertos internacionales en la materia.

En este capítulo se da cuenta de los principales hallazgos que arroja la base de datos a partir de las quejas recibidas por el Mocipol entre noviembre de 2007 y mayo de 2011 referidas a la actuación de las 26 instituciones policiales y de las fuerzas armadas que operan en la región de La Montaña. Estas instituciones son: la Policía Federal (PF), la Policía Preventiva Estatal, la Policía Investigadora Ministerial,

<sup>47</sup> Dichos criterios se encuentran en el Anexo 2 del documento.

las 19 instituciones policiales municipales preventivas, la Policía de Tránsito Estatal, la Policía Tránsito Municipal, la Policía Comunitaria y la Policía del Pueblo.

Para lograr una presentación adecuada del análisis de las quejas, se ha optado por dividir la misma en tres secciones:

En la primera se ofrece una descripción general de las quejas presentadas ante el Mocipol. Las gráficas que se presentan se basan en el total de quejas recibidas entre noviembre de 2007 y mayo de 2011: 413. Este total incluye las 60 quejas que posteriormente fueron cerradas por aclaración, en las que el Mocipol determinó que no existieron violaciones a los derechos humanos.

En la segunda sección se presentan los derechos violados y las violaciones más recurrentes detectadas en las quejas interpuestas tanto por ciudadanos y ciudadanas como por policías. En esta sección y en las posteriores, nos referimos a los casos en los que el Mocipol determinó que sí hubieron violaciones de derechos humanos, un total de 353 casos.

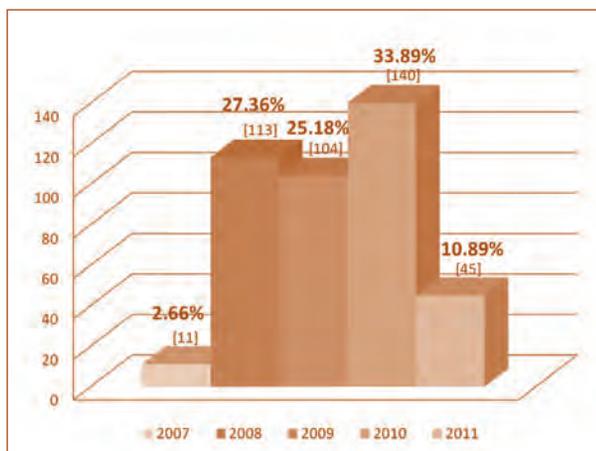
Por último, en la tercera sección se abordan las quejas interpuestas por la ciudadanía y se analizan los principales patrones que arroja el cruce de variables. Se centra en las instituciones que cometieron la mayor cantidad porcentual de violaciones de derechos humanos y en las que se establece un patrón de comportamiento que vulnera los derechos de la población local. En este apartado sobresalen las actuaciones de la Policía Investigadora Ministerial, la Policía Municipal Preventiva y las fuerzas armadas.

## 4.2 Descripción general de las quejas

### 4.2.1 Total de quejas por año

Entre noviembre de 2007 y mayo de 2011, el Mocipol recibió un total de 413 quejas, distribuidas de la siguiente manera:

Total de Quejas recibidas



Las quejas de 2007 corresponden al periodo entre el 1 de noviembre y el 31 de diciembre.

Las quejas de 2008, 2009 y 2010 corresponden al periodo entre el 1 enero y el 31 de diciembre.

Las quejas de 2011 corresponden al periodo entre el 1 enero y el 31 de mayo.

En promedio, el Mocipol registra un poco más de cien casos anualmente. Sin embargo, cada año está marcado por condiciones distintas que se considera pertinente señalar para contextualizar los datos.

Como ya se mencionó, 2008 fue el primer año de actividades del Mocipol, de tal suerte que el equipo tuvo que desarrollar sus capacidades de defensa de derechos humanos, monitoreo y supervisión civil de la policía, al mismo tiempo que las propias instituciones policiales se vieron en la necesidad de reconocer la presencia de un actor externo de la sociedad civil que vigila sus funciones. En ese contexto de aprendizaje mutuo y de arranque del proyecto resulta notable la cantidad de quejas que se presentaron: más de 100.

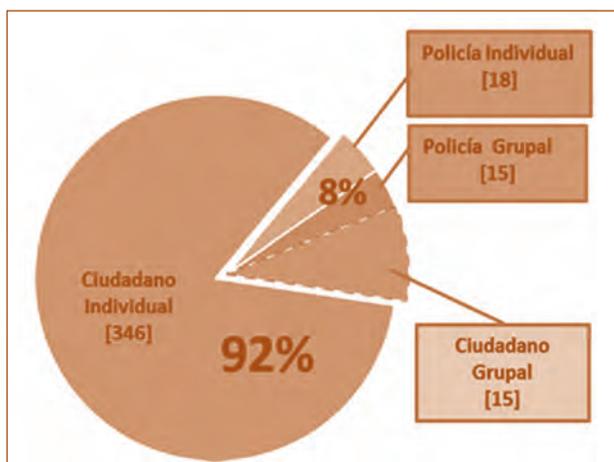
En 2009, la política nacional de seguridad pública tuvo su impacto a nivel local cuando un operativo policial y militar contra la delincuencia organizada tuvo como primer resultado el despido de la plantilla de la Policía Municipal Preventiva de Tlapa de Comonfort.<sup>48</sup> Las funciones policiales de estas instituciones fueron asumidas por el Ejército, lo que detonó un incremento significativo de violaciones de derechos humanos y por lo tanto, de quejas en contra de las fuerzas armadas.

Es en 2010 cuando el Mocipol ha recibido la mayor cantidad de quejas. Más adelante veremos que ello responde a la cantidad de quejas presentadas contra la Policía Ministerial. Resulta importante señalar que durante la primera mitad de 2011, se mantiene el mismo promedio del número de quejas recibidas por mes que en los años anteriores.

#### 4.2.2 Total de quejas interpuestas por ciudadanos y policías/individuales o grupales

De las 413 quejas recibidas, 381 fueron interpuestas por ciudadanos, lo que corresponde a 92% del total, mientras 33 fueron interpuestas por policías, lo que equivale a 8% del total.

Quejas Ciudadano-Policia



48 “Despiden a toda la policía de municipio guerrerense. Elementos del Ejército y agentes estatales se harán cargo de la seguridad”, en Milenio, México. Nota publicada el día 9 de enero de 2009, en: <http://impreso.milenio.com/node/8517674>

Las quejas pueden ser presentadas individualmente o grupalmente, en caso de que las violaciones de derechos humanos afecten a una familia o colectivo. En total, la suma de víctimas directas representadas por las 413 quejas es de 755.

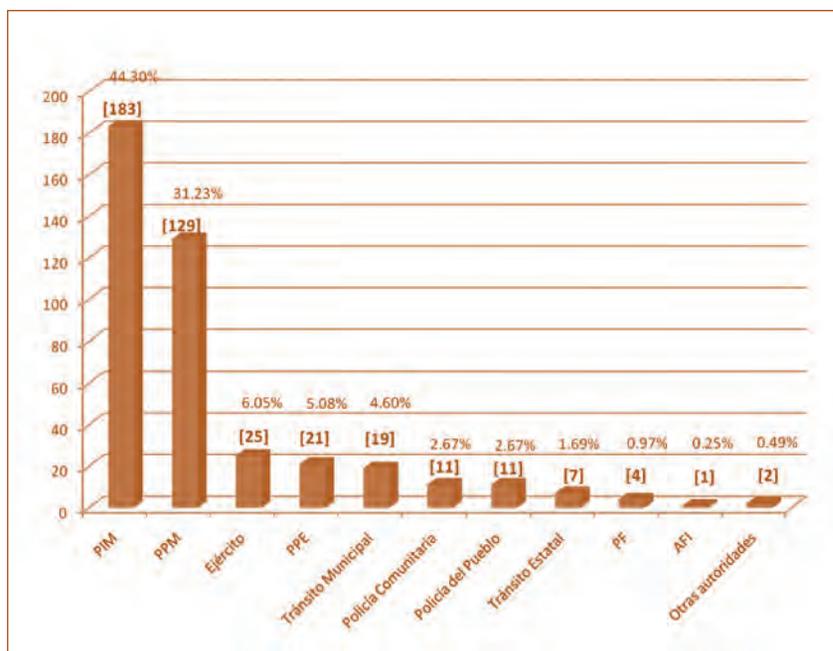
En lo que se refiere a las 381 quejas ciudadanas, 34 fueron quejas grupales. Además, tres comunidades en su totalidad interpusieron una queja.<sup>49</sup> En total, en las quejas ciudadanas, 453 individuos se vieron directamente afectados.

De las 33 quejas recibidas por policías, 15 fueron quejas grupales. Ello demuestra que cuando los policías deciden interponer una queja contra la institución policial a la que pertenecen, lo suelen hacer agrupándose para disminuir las posibilidades de represalias en su contra por parte de sus superiores. En el total de éstas, 302 policías se vieron directamente afectados

#### 4.2.3 Total de quejas por institución policial

La institución que más quejas recibió en su contra fue la Policía Ministerial, con 44% del total de quejas presentadas; la Policía Municipal Preventiva ocupa la segunda posición con 31% de quejas en su contra, y en tercer lugar se ubicó al Ejército con 6% de quejas.

Quejas por institución policial



Número total de quejas recibidas: 413

Cabe señalar que la Policía Ministerial cuenta con un estado de fuerza en la Región de un promedio de 30 agentes ministeriales,<sup>50</sup> destacamentados en tres

49 Dos de las comunidades acudieron a las oficinas del Mocipol para denunciar actos intimidatorios por parte de las Fuerzas Armadas y una comunidad denunció que la policía hurtó la caja de ahorros del pueblo.

50 El Mocipol realizó solicitudes de información por correo electrónico, vía indicada por la Procuraduría General de Justicia, para conocer el estado de fuerza de la Policía Ministerial en la Región, los sueldos y otras prestaciones laborales que perciben los policías ministeriales, quejas presentadas ante la Coddehum en contra de la institución, entre otras. A la fecha existe respuesta alguna.

comandancias (Coordinación Regional de la Policía Ministerial de Tlapa, Coordinación de Zona de Huamuxtitlán y la Coordinación de Zona adscrita la Agencia del Ministerio Público Especializada en Violencia Intrafamiliar y Delitos Sexuales).

En contraste, la Policía Municipal Preventiva, comprende 19 instituciones (una por cada municipio) con un estado de fuerza significativamente mayor, con 517 policías, según el “Informe Operativo Policial de las Regiones de La Montaña y Costa Chica”, presentado por el gobernador en turno, Zeferino Torreblanca Galindo en febrero de 2011. Es importante destacar que la Policía Municipal Preventiva más grande es la de Tlapa de Comonfort, con aproximadamente 120 policías, mientras que algunas municipalidades no cuentan con más de 10 policías preventivos.

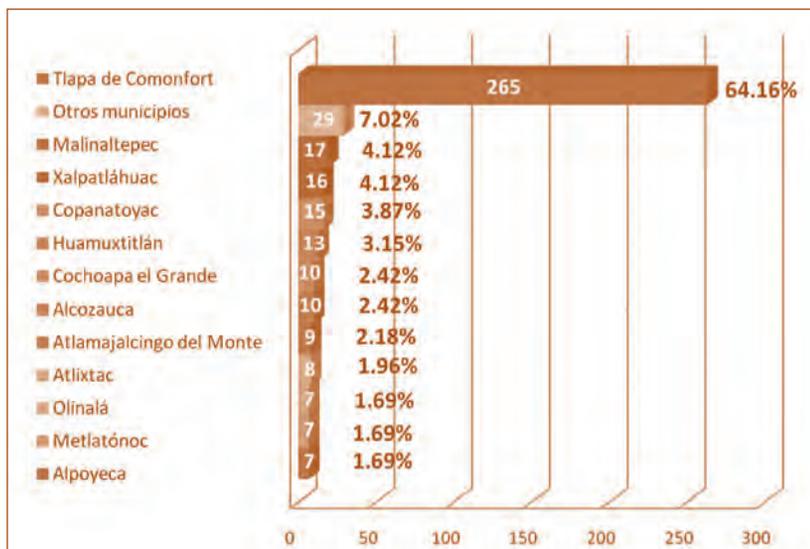
En otras palabras, 44% de las quejas recibidas por el Mocipol fueron causadas por 30 policías ministeriales, mientras que 31% de las quejas se refieren a 517 policías preventivos municipales.

#### 4.2.4 Total de quejas por municipio

Tlapa de Comonfort es coloquialmente conocido como el corazón de La Montaña porque es el centro político - administrativo y comercial de la región. Como veremos más adelante, esta es una de las razones por las cuales una parte importante de las quejas corresponden a individuos que se encontraban en tránsito en la ciudad de Tlapa; en este sentido destacan las quejas en contra de la Policía Ministerial, basada en esta ciudad.

Además, Tlapa de Comonfort es el municipio en donde se encuentran ubicados el Mocipol y el Centro de Derechos Humanos de La Montaña Tlachinollan, lo que facilita que las personas denuncien posibles casos de violaciones de derechos humanos, lo que también explica la concentración de quejas en esta entidad.

Total de quejas por municipio



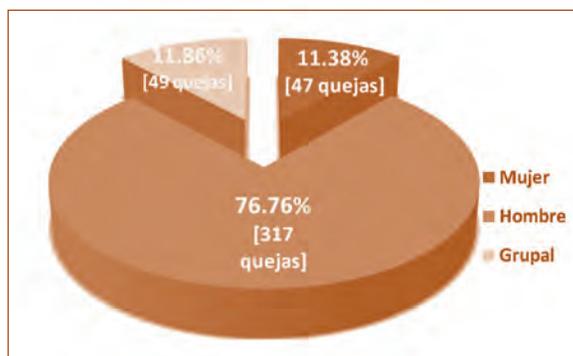
\*Otros municipios: Zapotitlán 5, Acatepec: 4, Cualác: 4, Iliatenco: 4, Tlacoapa: 2, Xochihuehuatlán: 1, Tlalixtaquilla: 1, Atoyac de Álvarez: 1, Chilapa: 1, Chilpancingo: 1, San Luis Acatlán: 1, Tixtla: 1, Tlacoachistlahuaca: 1, Santiago Tamazola de Oaxaca: 1, Izúcar de Matamoros: 1.

Es significativo que en sus primeros cuatro años de labores, el Mocipol registrara por lo menos una queja de cada uno de los 19 municipios de La Montaña. En algunos municipios en los que se registra un número más elevado de quejas, como Malinaltepec, Xalpatláhuac, Metlatónoc y Huamuxtitlán, el equipo del Mocipol estableció un vínculo con las comunidades, a través de un contacto inicial por medio de Tlachinollan y posteriormente con visitas a la cabecera municipal y entrevistas con actores clave de la comunidad. El número de quejas, más que ser un signo de incidencia de abusos en esos municipios, habla de la relevancia de crear lazos de confianza con la población local y con la policía para poder detectar los tipos de abuso que suceden en la localidad, así como de la falta de mecanismos de supervisión que imposibilitan que en otros municipios tanto la población como la propia policía presenten quejas.

#### 4.2.5 Total de quejas interpuestas por hombres y mujeres

Los datos muestran que 77% de las quejas se refieren a eventos en los que hombres fueron los directamente afectados, lo que representa un total de 317 quejas; mientras que en 47 quejas son mujeres las afectadas, es decir, 12% del total. En estos casos es importante señalar que la cifra no contempla los casos en los que las mujeres – en calidad de esposas, madres o hijas – fueron víctimas indirectas y asumieron un papel protagónico en los procesos de búsqueda de justicia.

Género de quien interpuso la queja

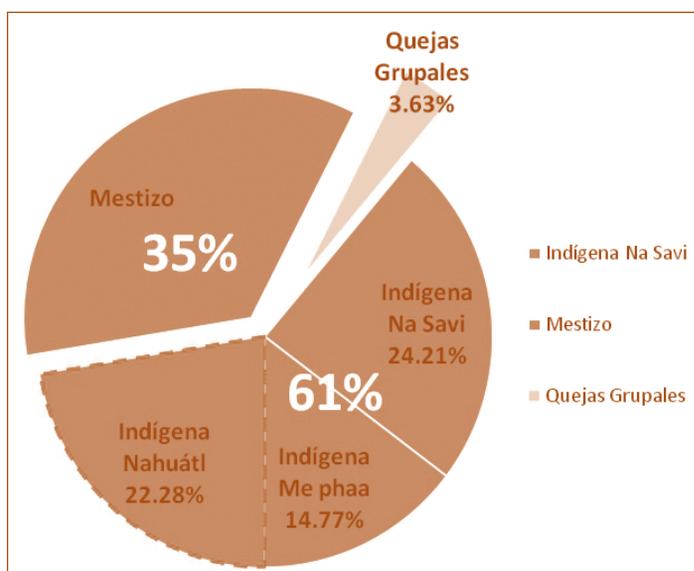


Las 49 quejas restantes corresponden a quejas grupales, que fueron interpuestas por familias (salvo tres que provienen de las comunidades arriba mencionadas) o por las instituciones policiales.

#### 4.2.6 Total de quejas interpuestas por pueblos indígenas y población mestiza

Los datos arrojan que la mayor parte de las quejas han sido interpuestas por miembros de los pueblos indígenas Na'Savi, Me'Phaa y Naua, que suman 61% del total de quejas.<sup>51</sup>

Pueblos indígenas y población mestiza



Es importante señalar que cuando las víctimas presentan su queja, a menudo optan por reivindicarse como mestizos. El equipo del Mocipol considera que esta auto-identificación se debe a las dificultades que tienen los pueblos indígenas para acceder a la justicia, debido a los constantes agravios y discriminación que viven.

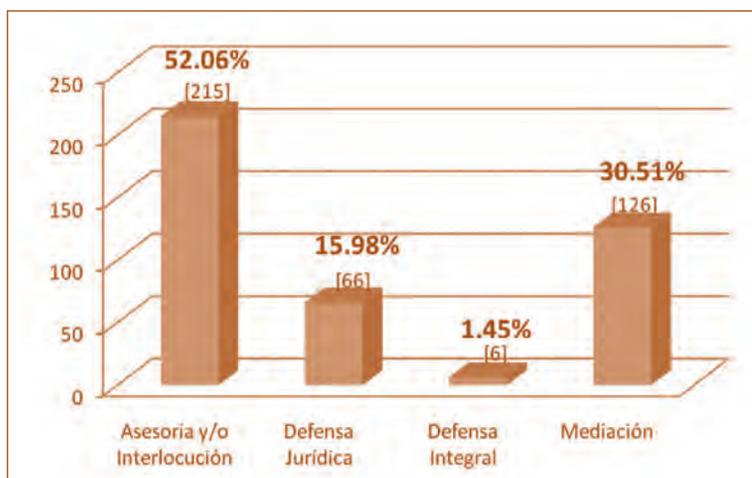
En los casos de quejas grupales por parte de las policías, no fue posible identificar a qué pueblo indígena pertenecen, ya que en las policías preventivas la cuadrilla se conforma por individuos de diferentes localidades.

51 El Mocipol identifica si un individuo pertenece a un pueblo indígena mediante dos preguntas que se le hace al quejoso en la ficha de registro: ¿Habla usted una lengua indígena? ¿Dónde nació? Según el censo de Población del INEGI de 2000, en los municipios de la región de La Montaña habitan 244,696 individuos que pertenecen a los pueblos indígenas Na'Savi, Me'Phaa, Naua y Amuzgo, lo que representa el 77% del total de la población. No hay datos desagregados para el 2010. El INEGI determina la identidad étnica con base en la pregunta si habla o no una lengua indígena.

#### 4.2.7 Nivel de intervención y estado de la queja

El 52% de los casos tienen como nivel de intervención la asesoría y/o la interlocución. La mediación representa 30% de los casos. Por último, la defensa jurídica y la defensa integral suma 17% de los casos.

Niveles de intervención

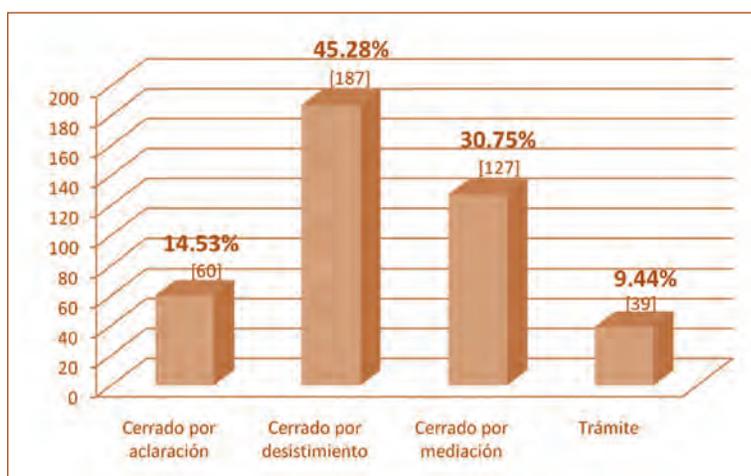


De acuerdo con el catálogo de niveles de intervención (ver Anexo 1), dentro del rubro de asesorías e interlocución, se agrupan las quejas que son cerradas por aclaración (60) e incluye casos cerrados por desistimiento (155); se trata de los casos en los que no hubo necesidad de una intervención jurídica, integral o de mediación, o bien de casos en los que las personas no dieron seguimiento al proceso legal. Esto quiere decir que los hechos o el caso objeto de la consulta consistió exclusivamente en una asesoría o un acercamiento con la autoridad.

Como se mencionó al inicio de este capítulo, y como se puede observar en la gráfica precedente, en 60 casos el Mocipol determinó que no se violaron los derechos de las personas y que las instituciones policiales sí actuaron conforme a la ley. Es decir, son quejas en las que, después de entrevistar a las y los denunciantes y de tener un acercamiento con las autoridades involucradas y en los que se pudo constatar que éstas justificaron su actuación y la acreditaron conforme a derecho, el Mocipol concluyó que no hubo violación de derechos humanos, razón por la cual fueron cerradas por aclaración.

De los 66 casos en el rubro de defensa jurídica se utilizaron diferentes estrategias y recursos jurídicos, dependiendo de cada una de las instituciones policiales, entre los que se cuentan amparos, denuncias y quejas. Bajo este criterio se engloban los casos cerrados por desistimiento, de los cuales 19 fueron de la Policía Investigadora Ministerial, seis de la Policía Municipal Preventiva, cuatro del Ejército y una de la Tránsito Municipal. En los casos de la Policía Investigadora Ministerial y del Ejército el desistimiento fue motivado por temor a represalias. En el caso de la Policía Municipal Preventiva, las víctimas estaban de paso por la ciudad de Tlapa de Comonfort. El resto de los casos se encuentra en trámite y en un caso, después de haber interpuesto los recursos ante la autoridad, el quejoso prefirió establecer un proceso de mediación.

### Estado de la queja



En referencia a las quejas atendidas en defensa integral, cinco de ellas se encuentran en trámite y sólo una fue cerrada por desistimiento de la víctima, es el caso del indígena Na'Savi detenido por portar botas tipo militar, caso que se relatará más adelante. En los casos que se acompañan dentro de este nivel, para el Mocipol ha resultado fundamental trabajar de manera coordinada con el Área Jurídica de Tlachinollan, de tal suerte que el diseño de las estrategias y su ejecución se realizan de forma conjunta.

Por último, como se evidencia en la siguiente tabla, las instituciones policiales con quienes el Mocipol ha podido mantener una continua comunicación han sido las 19 Policías Municipales Preventivas. Es la policía con la que se han establecido procesos de intermediación y por tanto, ha sido posible concluir 65 quejas a través de procesos de mediación. En 20 quejas incluso existen actas de acuerdo.

Cerrados por mediación	
Instituciones policiales	Número de quejas
Policía Preventiva Municipal	65
Policía Investigadora Ministerial	28
Tránsito Municipal	14
Policía Comunitaria (CRAC)	6
Tránsito Estatal	5
Policía Estatal Preventiva	4
Policía del Pueblo	3
Dirección de reglamentos	1
Ejército	1
<b>Total de quejas</b>	<b>127</b>

En contraste, con la Policía Investigadora Ministerial solamente en 28 casos se logró establecer un proceso de mediación. De estos 28 casos, 20 corresponden al año 2008. De ello se hablará en un apartado posterior.

### 4.3 Violaciones de derechos humanos

En esta sección nos basamos en el total de casos en los que al menos hubo una violación de derechos humanos por parte de los agentes de las instituciones policiales o de las instituciones policiales: 353 casos, ya sea en contra de la ciudadanía o en contra de sus propios policías.

#### 4.3.1 Total de violaciones divididas por ciudadanos y policías

Instituciones policiales	Ciudadanía		Policías	
	Total de quejas por ciudadano	Quejas aclaradas	Total de quejas de policía	Quejas aclaradas
Policía Investigadora Ministerial	182	25	1	0
Policía Municipal Preventiva	107	12	22	1
Ejército	25	1	0	0
Otras	66	16	10	5
Total de quejas	380	54	33	6
<b>Total de quejas donde hubo violaciones</b>	326		27	

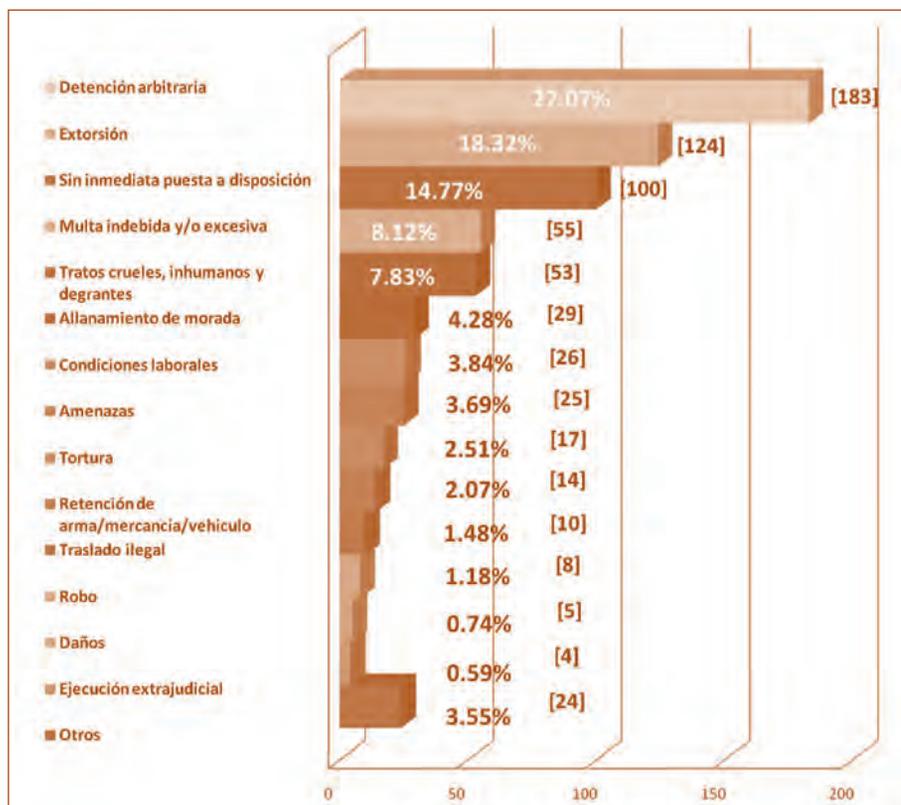
Notas: La queja recibida en contra de la Policía Investigadora Ministerial fue presentada por un policía preventivo municipal.

Las quejas aclaradas se refieren a aquellas situaciones en las que quienes interponen la queja tienen la percepción de haber sufrido una violación a sus derechos humanos, y en las que el Mocipol, después de un análisis de la misma determina que no hubo tal violación. En estos casos, la intervención del Mocipol consiste en “aclarar” al quejoso las razones por las que los hechos no constituyen una violación de los derechos humanos.

#### 4.3.2 Violaciones más recurrentes

En los 353 casos el Mocipol constató que en total se violaron en 677 ocasiones los derechos humanos. Las violaciones más recurrentes fueron: detención arbitraria, extorsión, falta de inmediata puesta a disposición, allanamiento de morada, tratos crueles, inhumanos y degradantes, así como multas excesivas e indebidas.

### Violaciones más recurrentes

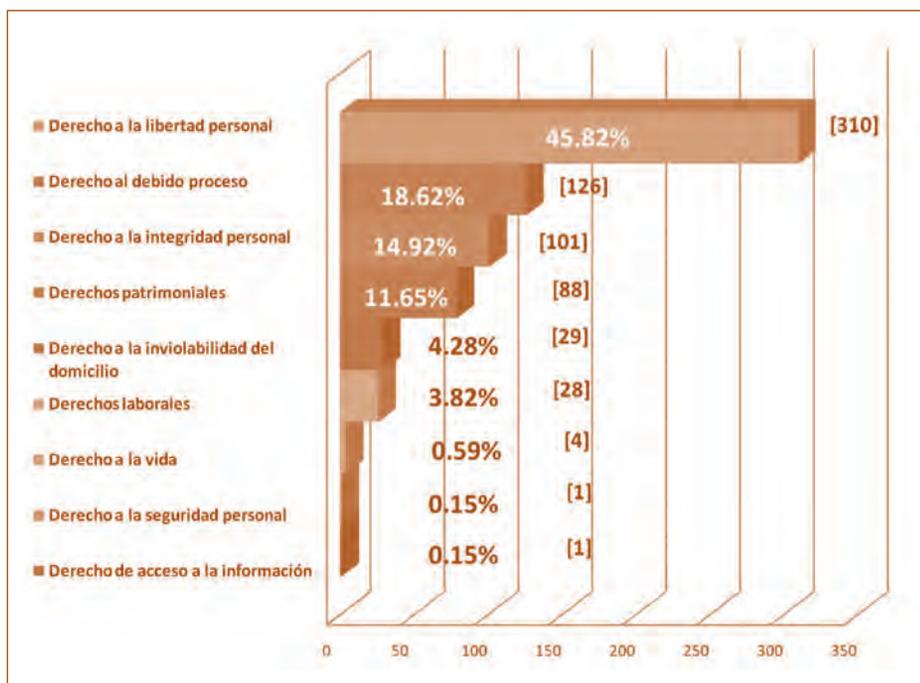


El Mocipol observa que existen diferentes patrones de abuso policial que responden a distintas deficiencias estructurales de cada una de las instituciones policiales que operan en la Región. Los patrones de abuso se ven reflejados en violaciones pluriofensivas, es decir, más de un derecho se ve afectado. Esto se conoce como “cadena de violaciones” y se concentran en tres instituciones: la Policía Investigadora Ministerial, la Policía Municipal Preventiva y el Ejército.

#### 4.3.3 Principales derechos violados

El denominador común de todas las instituciones policiales en la región es la violación del derecho a la libertad personal, con casi la mitad del total de las quejas; seguido por el derecho al debido proceso; y, a la integridad personal.

## Derechos violados



76

Es importante señalar que según el catálogo de violaciones elaborado por el Mocipol, la extorsión figura como una violación a la libertad personal, y no al patrimonio como es clasificada usualmente. Ello se debe a las características específicas de la extorsión en la región de La Montaña, ya que esta violación va aunada a la detención arbitraria.

En los siguientes apartados de este capítulo nos referiremos a las 326 quejas presentadas por la ciudadanía y en el siguiente capítulo a las 27 quejas presentadas por los policías.

### 4.4 Quejas de la ciudadanía

En este apartado se señalarán con precisión los patrones de violaciones de derechos humanos seguidos por las tres instituciones que cometieron más abusos: la Policía Investigadora Ministerial 157, la Policía Municipal Preventiva 95, y las fuerzas armadas 24. A pesar de que las demás instituciones policiales recibieron 50 quejas en su contra y, en algunos casos, cometieron graves violaciones de derechos humanos, su comportamiento no fue el resultado de un patrón detectado a través del análisis de los datos cuantitativos que arrojó la base de datos, razón por la cual no están incluidos en esta sección.

Antes de entrar al análisis de las violaciones cometidas por cada una de las instituciones se precisarán las funciones que de manera general debe cumplir la policía. El siguiente apartado se refiere tanto a las instituciones preventivas como a la institución ministerial.

#### 4.4.1 De la función policial

La diferenciación de funciones policiales puede establecerse con base en la consideración de servicios de policía en su sentido estricto: hacer cumplir la ley y reprimir los actos contrarios al orden público o que pueden constituir un delito y aquellos que tienen por finalidad anticipar y prevenir los hechos, así como el prestar algún tipo de ayuda social al ciudadano. En este sentido, cabe recordar que la policía ostenta ciertos poderes que los ciudadanos no tienen. Como parte del monopolio legítimo de la fuerza, la policía está facultada para la portación y uso profesional de armas y para la interferencia física de las personas, esto es, la sujeción, inmovilización o incapacitación corporal de una persona. Lo anterior supone una alta responsabilidad legal, jurídica y profesional.

De lo anterior surge la preocupación concerniente a la manera en que las fuerzas de seguridad usan la fuerza pública y emplean las potestades que se les han conferido, por ejemplo, en lo relativo a la posibilidad de afectar la libertad de las personas.

De acuerdo con la Constitución, las causas legales de detención y/o intervención de la policía se pueden dar:

- mediante orden de aprehensión emitida por un juez competente,
- en flagrancia; y/o
- tratándose de delitos graves y ante el temor fundado de que el indiciado evada la acción de la justicia (caso urgente), por orden emitida por el Ministerio Público.

A continuación describiremos las funciones específicas de la Policía Investigadora Ministerial y señalaremos los patrones de conducta del destacamento que opera en la región de La Montaña.

#### 4.4.2 La Policía Investigadora Ministerial

Según la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del estado de Guerrero, la Policía Ministerial Investigadora actúa bajo el mando inmediato del Ministerio Público y tiene las siguientes funciones:

- la investigación de posibles delitos; y
- la persecución de delitos, incluyendo la ejecución de órdenes de aprehensión, órdenes de detención y participar en operativos con otras instituciones.<sup>52</sup>

52 La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia de Guerrero, en su artículo 24 establece: La Policía Ministerial actuará bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público y tendrá las obligaciones siguientes: I. Realizar las investigaciones y la práctica de las diligencias que le ordenen durante la averiguación previa; II. Cumplir las citaciones, notificaciones y presentaciones que se le ordenen para los fines de la averiguación previa; III. Ejecutar las órdenes de aprehensión, cateos y otros mandamientos que emita la autoridad judicial, así como las órdenes de detención, en los casos a que se refiere la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos; IV. Colaborar en operativos con otras instituciones policiales y otorgarles el apoyo que conforme a derecho proceda de acuerdo a los convenios que se celebren; V. Observar en el desempeño de sus funciones, respeto a las garantías individuales y los derechos humanos; VI. Desarrollar sus funciones solo en vehículos oficiales; VII. Las demás que establezca el reglamento de la presente ley.

A partir de la documentación de casos, el Mocipol encontró que la Policía Investigadora Ministerial es la institución policial que comete más violaciones de derechos humanos en La Montaña de Guerrero.

Como veremos a continuación, los casos documentados arrojan que la mayoría de las violaciones se da en tareas de investigación de delitos. El siguiente caso paradigmático es un ejemplo de la impunidad que prevalece en la Policía Investigadora Ministerial; asimismo, este caso ilustra de manera concreta las realidades recurrentes en La Montaña.

### El caso de Flora Guevara Ortiz



Flora Guevara Ortiz, en el domicilio allanado por la policía Ministerial, Metlatónoc. Guerrero, comunidad Na'Savi, 2011 / Foto: Archivo Mocipol

El 10 de octubre de 2009, la señora Flora Guevara Ortiz, indígena mixteca (Na'Savi), monolingüe, originaria y vecina de la comunidad de Yuvinani, municipio de Metlatónoc, Guerrero, madre de 6 hijos, fue detenida con su hijo mayor Samuel Moreno Guevara, quienes fueron torturados por la Policía Investigadora Ministerial.

La señora Flora refirió que el 10 de octubre, cuando se encontraba en su domicilio en compañía de sus hijos y otros familiares, ocho policías ministeriales vestidos de civil, entre ellos una mujer, se introdujeron de manera violenta a su domicilio preguntando dónde estaba el teléfono y por la ubicación de una persona de nombre Rufino Guevara Castro. A pesar de que ella y uno de sus hijos menores les dijeron de manera reiterada que no conocían

a ninguna persona con ese nombre, uno de los policías le dijo a la señora Flora que si no decía nada iban a golpear a Samuel.

Los policías los interrogaron por aproximadamente 10 minutos, mientras la señora Flora les indicaba dónde estaba el aparato de teléfono fijo de su domicilio. Los policías revisaron el aparato, así como el interior del domicilio, y no encontraron nada. Es importante mencionar que no llevaban ningún documento oficial por lo que su hijo Samuel les preguntó a los policías por qué se metían así a su domicilio. Inmediatamente los policías dijeron que eran ministeriales y le dijeron a Samuel que si se sentía muy hombrecito y luego procedieron a sacarlo de la casa y empezaron a golpearlo. La señora Flora, en su lengua materna (Na'Savi), les preguntó por qué golpeaban a su hijo. En ese momento, el cuñado de la señora Flora, intervino y también recibió golpes por parte de los policías ministeriales.

Los servidores públicos subieron a Samuel en la parte posterior de unas de las patrullas que conducían y continuaron golpeándolo. Al mismo tiempo, dos de los policías se regresaron hasta donde se encontraba parada la señora Flora y le dieron un fuerte golpe en el estómago; posteriormente, la mujer policía que iba en el grupo y otro de sus compañeros, la tomaron de los brazos y la subieron a la misma patrulla que a Samuel. Acto seguido, arrancaron el vehículo con rumbo a Atzompa y tomaron la carretera de terracería hacia la ciudad de Tlapa de Comonfort.

En el trayecto de la comunidad de Yuvinani a la ciudad de Tlapa, los policías ministeriales en dos ocasiones detuvieron sus vehículos en parajes solitarios para torturarlos. Les repetían incansablemente “los vamos a matar y a tirar como perros, nadie está viendo”. Durante todo el tiempo de la detención los policías les decían que les proporcionarían la información acerca de la persona que buscaban, encañonándolos con sus armas de cargo. Después de varias horas los llevaron a la comandancia de Tlapa de Comonfort, y ahí continuaron interrogándolos e intimidándolos, para finalmente hacerlos firmar unos documentos de los cuales ignoraban su contenido.

Por estos hechos, la señora Flora y Samuel interpusieron una denuncia penal por tortura, privación ilegal de la libertad, amenazas, allanamiento de morada, abuso de autoridad, intimidación, robo y los que resulten, en contra de los agentes de la Policía Investigadora Ministerial, destacamentados en la ciudad de Tlapa de Comonfort, Guerrero. Debido a la gravedad de los hechos y a que la investigación de los mismos estaría a cargo de los agentes de la Policía Ministerial que participaron en ellos, se solicitó que la averiguación previa fuera atraída por la Fiscalía Especializada para la Protección de Derechos Humanos de la Procuraduría del Estado, que inició la averiguación previa número FEPDH/02/006/2010. Gracias al trabajo de coadyuvancia realizado por el Mocipol y a la perseverancia de la señora Flora y de Samuel, en la investigación se recabaron diversas pruebas sobre la responsabilidad

de los agentes de la Policía Ministerial, como son el reconocimiento o identificación que se realizó el 8 de junio de 2010, diligencia en la cual tanto los denunciantes como los testigos de cargo identificaron, a través de un álbum fotográfico, a sus agresores.

También se realizó la inspección de los parajes en los que los agentes de la Policía Ministerial detuvieron la marcha de los vehículos oficiales en los que los trasladaban para torturar a Samuel y a la señora Flora. Los agentes de la Policía Ministerial involucrados e identificados tanto por la señora Flora como por Samuel, así como por los testigos presenciales, fueron citados ante la Fiscalía Especializada para la Protección de Derechos Humanos para que respondieran sobre la acusación en su contra. Los policías argumentaron que estaban realizando una investigación en la comunidad de Yuvinani, municipio de Metlatónoc, relacionada con la averiguación previa MOR/SC/01/454/2009 iniciada por el delito de secuestro en agravio de Francisco Marcelino Villanueva Moreno, Tesorero Municipal de Metlatónoc.

Después de un largo proceso, la investigación fue consignada al Juzgado de Primera Instancia y no se ha librado la orden de aprehensión por los delitos de allanamiento y abuso de autoridad. Cabe mencionar que dos de los policías ministeriales identificados como partícipes en los hechos, fueron ejecutados en 2010.

Por su parte, la Coddehum emitió la recomendación 012/2011 por la vulneración a los derechos a la inviolabilidad de domicilio, allanamiento de morada, libertad personal (ilegalidad en la detención), integridad personal, lesiones y tortura, y propiedad (robo), en la que recomienda, entre otras cosas, que se instruya a la autoridad correspondiente para que inicie y determine el procedimiento que establece la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado en relación con los policías involucrados, que se instruya al Fiscal Especializado para la Protección de Derechos Humanos de esa Procuraduría para realice las diligencias y acciones que procedan y determine, a la brevedad, la averiguación previa.

Este caso, además de evidenciar los abusos policiales, es paradigmático por la ausencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas sobre la policía ministerial. En Guerrero se han creado fiscalías o ministerios públicos especializados en el control de la función pública. Las fiscalías son creadas con el fin de combatir la corrupción y otro tipo de conductas tipificadas como delitos en el servicio público, si bien en la mayoría de los casos estas fiscalías especializadas no implican un control directo sobre la policía, su trabajo debería tener un impacto importante en los controles judiciales sobre la misma, pues la investigación que realizan es fundamental para que los juicios penales tengan el efecto deseado, reduciendo los márgenes de impunidad. Sin embargo, la Fiscalía Especializada para la Protección de Derechos Humanos no cuenta con plena autonomía operativa, administrativa ni presupuestal, lo que resulta en su falta de efectividad, pues pareciera estar destinada a encubrir impunemente a los policías.

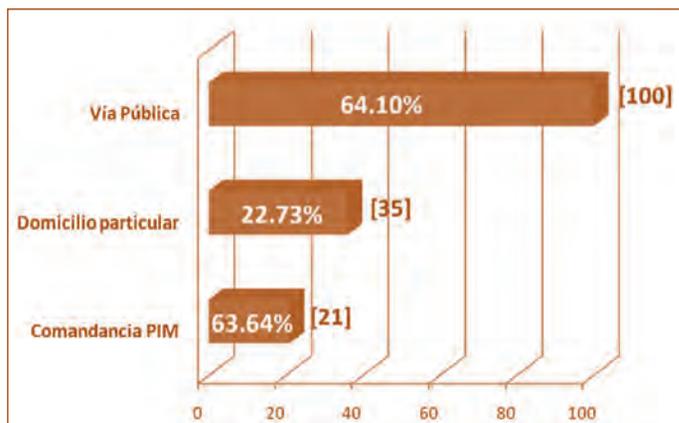
Por otro lado, el caso evidencia también el desgaste al que se somete a las víctimas. La señora Flora, Samuel y su familia han tenido que superar diversos obstáculos para exigir justicia. La comunidad de Yuvinani, en donde habitan, durante la temporada de lluvias constantemente queda incomunicada por los derrumbes en las carreteras. Durante el proceso, la señora Flora ha sido acompañada por un intérprete. Por otro lado, ha habido dilación por parte del Ministerio Público en el desahogo de las pruebas solicitadas, así como protección a los policías ministeriales, pues la actitud del Ministerio Público no es imparcial, ya que en todo momento se ha mostrado benevolente con los agentes de la Policía Ministerial. Aunado a esto, la salud de la señora Flora se ha visto afectada debido a los golpes a los que fue sometida y al daño psicológico que le generó el evento traumático. En distintas ocasiones se ha visto en la necesidad de asistir a revisiones médicas, así como a apoyo emocional para poder superar la situación, considerando además el temor fundado a posibles represalias por parte de los policías, lo cual se ha vuelto en una constante en su vida.

En este sentido, Samuel siente el mismo temor por denunciar a quienes violaron sus derechos humanos, especialmente porque cuando sucedieron los hechos, Samuel estudiaba el bachillerato en Tlapa de Comonfort. El padre de Samuel, se encontraba en los estados del norte de la República trabajando como jornalero en los campos agrícolas, para que tanto Samuel como sus otros hijos pudieran estudiar. Al enterarse de lo sucedido tuvo temor de que los policías ministeriales le pudieran causar un daño mayor a su hijo y para su mayor protección le pide que regrese a su comunidad para poder estar bajo el amparo de su familia, razón por la cual Samuel tuvo que abandonar el bachillerato. Samuel ha manifestado su interés de salir del Estado para buscar trabajo y apoyar el sustento familiar, ya que en la Región no existen fuentes de trabajo.

### a. Espacio físico del evento

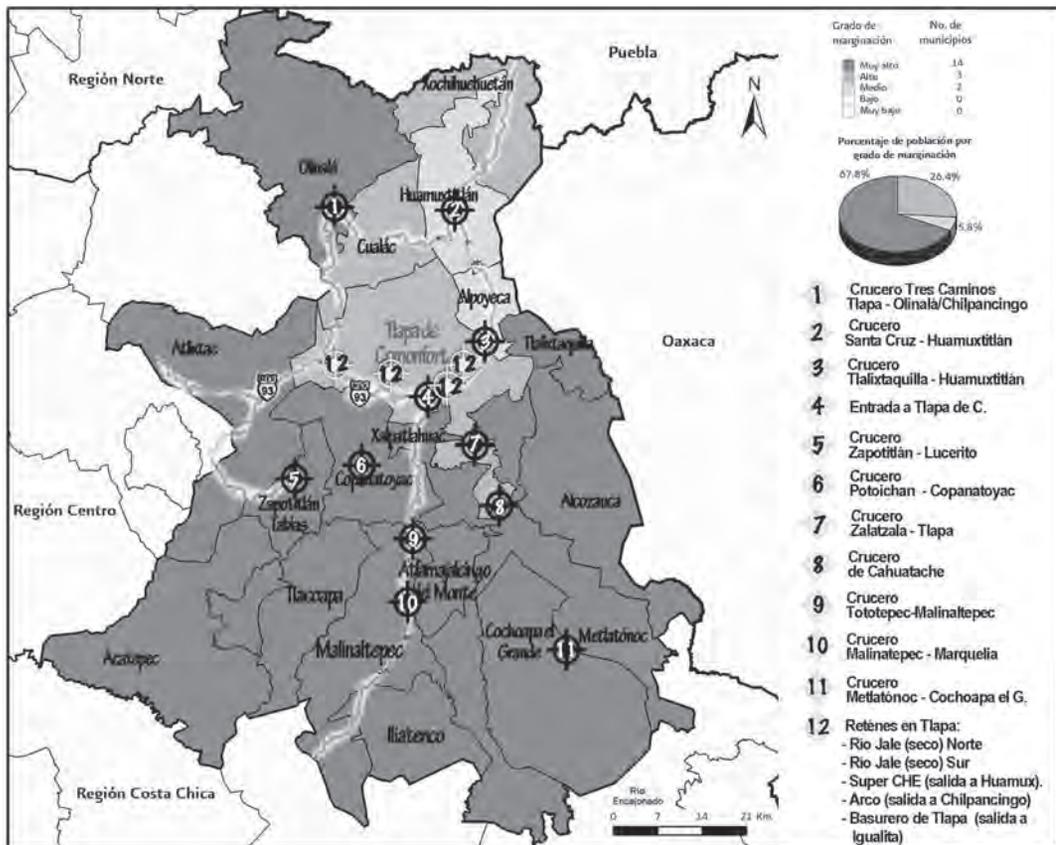
De los 157 casos, 100 sucedieron en la vía pública, lo que equivale a 65% del total.

Espacio físico del evento



A partir de la documentación de los casos, se detecta una concentración de violaciones de derechos humanos vinculadas a la instalación de retenes de revisión por parte de la policía. De manera sistemática, entre cuatro y ocho agentes de la Policía Ministerial estacionan entre dos y tres patrullas, especialmente en cruceros de alta circulación vial. En dichos cruceros detienen a los vehículos de servicio público y particulares que circulan por el lugar, obligando a los conductores a que se orillen sobre la carretera, y exigiendo a los pasajeros y pasajeras que descendan del vehículo y muestren sus identificaciones oficiales. Con las identificaciones en su posesión, los policías buscan en una base de datos desactualizada, que llevan en una computadora portátil, si la persona cuenta con orden de aprehensión. En caso afirmativo, la persona es trasladada a las instalaciones de la Policía Ministerial. Simultáneamente, los vehículos son revisados para buscar armas, narcóticos, leña o bien para verificar si cuentan con reporte de robo o si las autopartes son robadas.

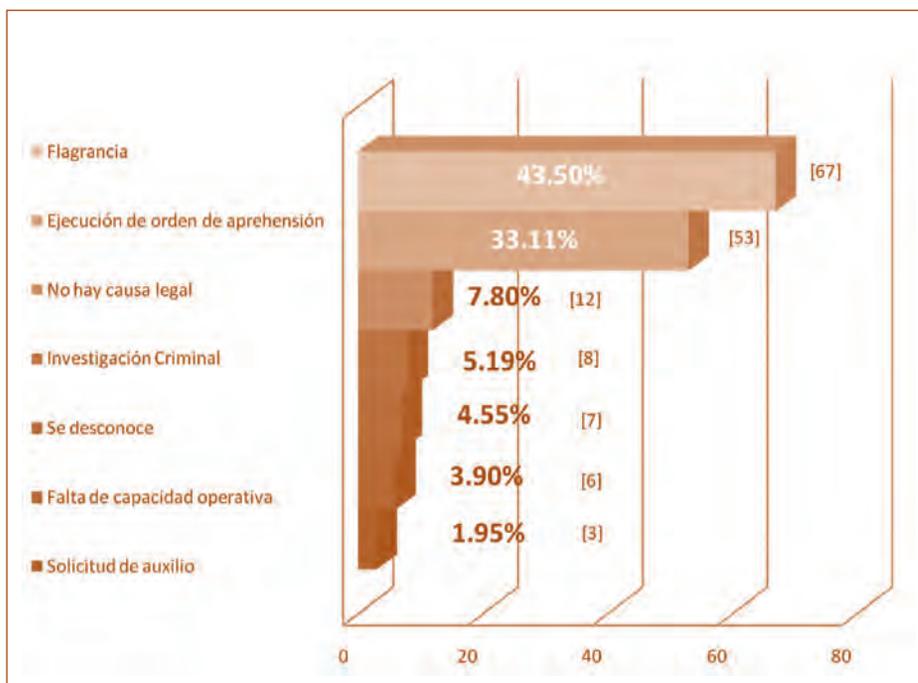
A continuación presentamos el mapa de los lugares de La Montaña en los que con mayor frecuencia se sitúan los retenes de la policía ministerial:



## b. Situación que detona el abuso

En la gráfica mostrada a continuación se evidencia que casi 77% de las situaciones que detonan el abuso se deben a dos tipos de persecución: flagrancia y la ejecución de órdenes de aprehensión, con un total de 120 casos.

Situación que detona el abuso



En cuanto a los casos de detención por órdenes de aprehensión, éstas se dividen en cinco categorías: sí existe orden de aprehensión, la orden ha prescrito, por homónimo, la orden ya fue ejecutada (e incluso el quejoso cuenta con su boleta de libertad), y no existe la orden.

Ejecución de orden de aprehensión	
Situación que detona el abuso	Número de quejas
Orden de aprehensión	31
Orden de aprehensión cumplimentada	2
Orden de aprehensión prescrita	7
Orden de aprehensión inexistente	1
Orden de aprehensión por homónimo	12
<b>Total de quejas</b>	<b>53</b>

Conviene destacar que el alto número de órdenes de aprehensión sin ejecutar que presenta el estado de Guerrero constituye un amplio universo de potenciales situaciones donde la ejecución de una orden de aprehensión da pie a abusos o a violaciones de derechos humanos.

En los casos de flagrancia, los quejosos fueron sorprendidos durante la comisión de un delito, ya sea del fuero común o federales. Como se aprecia en la siguiente tabla, 59% son del fuero común y 40% del federal. En estos casos, la Policía Ministerial tendría que poner al acusado a disposición del Ministerio Público del fuero común o del federal.

Flagrancia		
Situación que detona el abuso	Número de quejas	%
Delitos del Fuero Común		
Posesión de autoparte/coche robado	20	29.85
Otros (robo, riña, lesiones)	20	29.85
Delitos federales		
Posesión de leña (tala o transporte)	12	17.91
Posesión de marihuana	10	14.93
Posesión de arma	5	7.46
<b>Total</b>	<b>67</b>	<b>100.00</b>

La situación descrita es aprovechada por la policía, ya que en lugar de poner al sujeto a disposición inmediata de la autoridad competente, lo trasladan a las instalaciones de la comandancia ministerial para pedirles cantidades económicas que varían entre los \$400 y los \$50,000 pesos a cambio de liberarlos. La extorsión funciona como mecanismo para “negociar la justicia”, pues se da en casos en los que, si bien existe una orden de captura, la Policía Ministerial exige sumas económicas para negociar la libertad del detenido a cambio de no ser puesto a disposición del juez de la causa.

Es de destacar que cuando se trata de delitos federales, la vulnerabilidad de los detenidos es mayor, ya que en la región no hay autoridad competente, por lo que éstos tienen que ser trasladados a la ciudad de Chilpancingo. Valiéndose de esta circunstancia, los policías elevan el monto de la extorsión y dada la situación de marginalidad que prevalece en La Montaña y los costos que implica trasladarse a Chilpancingo y hacer frente a un proceso legal, pagar la extorsión parece una opción más “costeable” para las víctimas.

Un ejemplo del tipo de delito federal por el cual se extorsiona a las personas es la posesión de leña. Los testimonios de los quejosos muestran que las personas detenidas transportan la leña para uso doméstico, precisamente motivadas por la situación de marginación, y sin embargo al ser considerado delito federal, son objeto de extorsión. Algunas personas han relatado que contaban con permiso del comisariado ejidal o demostraron que se trataba de madera seca, pero que aún así, fueron detenidos, incluso cuando en muchos de estos casos la cantidad no rebasaba lo permitido por la ley.

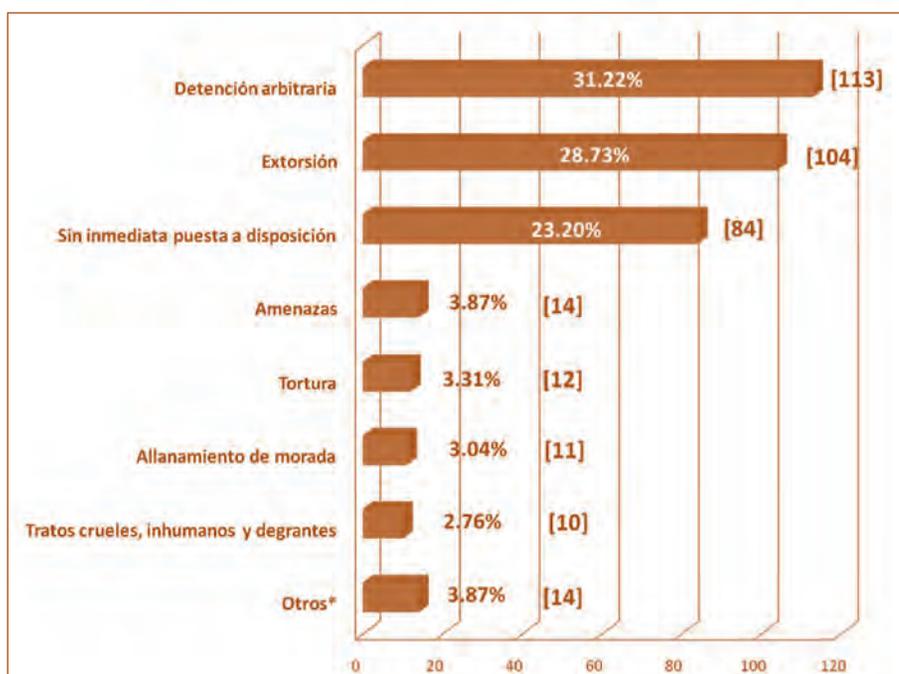
En cuanto a los casos de delitos del fuero común, la posesión de autopartes o de un vehículo robado es recurrente, siendo La Montaña una de las regiones en la que más circulan vehículos robados. Sin embargo, un análisis cualitativo de los casos arroja que los detenidos acusados de este delito son principalmente individuos que se encuentran en serias condiciones de vulnerabilidad, tratándose comúnmente de indígenas campesinos que compran de buena fe un vehículo robado o con autopartes robadas. En estos casos, los detenidos nunca son puestos a disposición, sino que son extorsionados. Ello contrasta con la poca detención de los individuos acusados de manejar las redes de comercio de vehículos robados.

El análisis de los casos demuestra que los policías ministeriales aprovechan la condición de vulnerabilidad que genera el estado de detención y el desconocimiento ciudadano del marco jurídico para requerirles montos elevados de dinero a cambio de dejarlos en libertad, profundizando la situación de pobreza y marginación en la que viven las víctimas.

### c. Violaciones más recurrentes

En los 157 casos presentados contra la Policía Investigadora Ministerial, se cometieron 362 violaciones de derechos humanos. De ese total, 101 fueron extorsiones, lo que representa 66% del total de los casos.

Violaciones más recurrentes



\* Otros: Sustracción de menores; 1, daños: 1, falta de capacidad operativa: 2, inexecución de orden de aprehensión: 2, incomunicación: 4 y retención de arma, mercancía y/o vehículo: 4.



Tomada después del allanamiento de morada, cometida por parte de la Policía Ministerial. El Platanar, Xalpatlahuac, Guerrero. Comunidad Naua, 2010 / Foto: Archivo Mocipol.

86

En los 157 casos presentados contra la Policía Ministerial el factor común es que la detención sirve para que los servidores públicos cometan otro tipo de transgresiones a la ley, convirtiéndose la detención arbitraria en el eslabón primario de la cadena de violaciones, seguida de la extorsión y la omisión de poner a disposición de la autoridad correspondiente al detenido.

En 14% de los casos, la detención va acompañada de tratos crueles, inhumanos o degradantes e incluso de amenazas a la vida y la integridad de la persona. En este tipo de casos, el Mocipol considera que la detención, aún si existiera una causa legal, se vuelve arbitraria en el momento en que la Policía Ministerial tiene como objetivo último extorsionar a través de la tortura.

#### **d. Cadena de violaciones**

Como se aprecia en esta gráfica, en 93 de los 157 casos, la Policía Ministerial cometió tres violaciones de derechos humanos en el mismo evento, lo que equivale a 59% del total de casos y si a esta cifra se suman los casos con dos violaciones, en casi 72% de los casos hubo más de una violación de derechos humanos. En contraste, en 28% de los casos la Policía Ministerial cometió solamente una violación de derechos humanos.

### Cadena de violaciones



Total: 157 casos

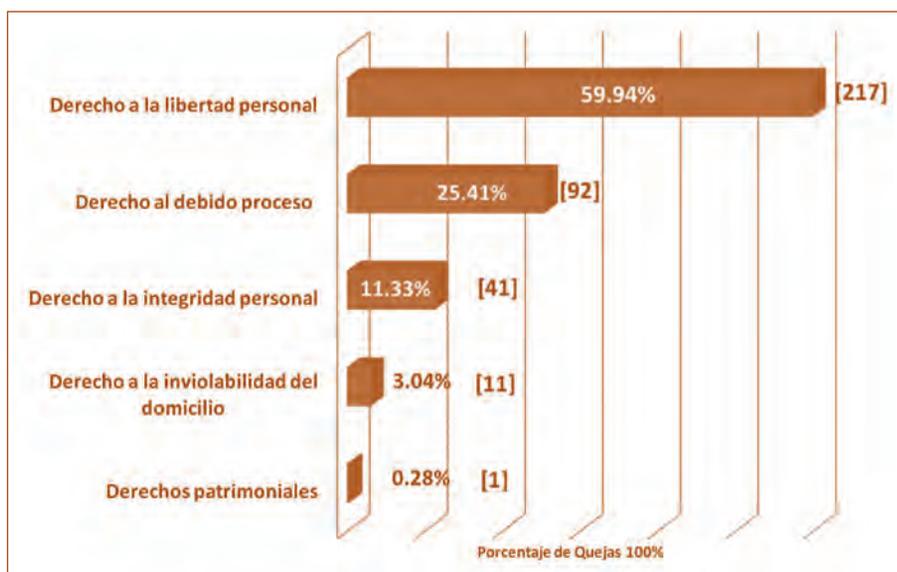
A partir de la cadena de violaciones de derechos humanos, identificamos tres patrones de abuso policial:

1. En 79 de los 87 casos en los que la Policía Ministerial cometió tres violaciones de derechos humanos, la detención arbitraria estuvo acompañada de extorsión y omisión de poner inmediatamente a disposición de la autoridad competente (Ministerio Público) a la persona detenida, ya que los detenidos fueron trasladados a las instalaciones de la comandancia ministerial. En los ocho casos restantes, se presentan violaciones como tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes así como allanamientos.
2. En los 20 casos en los que existieron dos violaciones de derechos humanos, las víctimas refirieron al Monitor haber sido interrogadas e intimidadas en los retenes y/o carreteras, así como que la autoridad las extorsionó con una cantidad determinada de dinero. En esta cifra también están incluidos los casos en los que a razón de ejecutar una orden de aprehensión la autoridad allanó los domicilios particulares y cometió tortura o tratos crueles, inhumanos y degradantes.
3. Por último, en este rubro se encuentran los casos en los que sólo hubo una violación y fueron: allanamiento de morada (4), amenazas (7), detenciones arbitrarias (12), extorsión (12), falta de capacidad operativa (4), retención de vehículo (1), tortura (1) y tratos crueles, inhumanos y degradantes (1).

#### e. Derechos violados

Los principales derechos violados son: el derecho a la libertad personal, el derecho al debido proceso y el derecho a la integridad personal.

### Derechos violados



La detención arbitraria y la extorsión representan 60% de las 362 violaciones y son consideradas por el Mocipol como agravios al derecho a la libertad personal. Según el catálogo de calificaciones, el Mocipol determinó que la extorsión responde a una lógica que afecta la libertad del individuo más que al derecho patrimonial, ya que se encuentra estrechamente vinculada con la privación de la libertad. En la región de La Montaña, la detención no busca cumplir con una fase del proceso penal, sino obtener un lucro indebido de sus víctimas.

En más de 25% de los casos se cometieron violaciones al derecho al debido proceso. Este porcentaje agrupa los casos en que se omitió la inmediata puesta a disposición de la persona detenida ante la autoridad competente. En estos casos, las víctimas fueron trasladados a la comandancia de la policía ministerial, en donde permanecieron entre medio día y hasta tres días, dependiendo de la rapidez con la que la familia consiguió el dinero para pagar la extorsión. Este rubro también incluye los casos en los que la autoridad no quiso ejecutar las órdenes de aprehensión, argumentando que el agraviado debía acompañarlos para hacer el señalamiento directo, poniendo en riesgo su integridad. En estos casos, es preciso destacar que la comandancia de la policía ministerial se convierte en un espacio privilegiado para los abusos, ya que carece de la infraestructura adecuada para llevar a cabo detenciones y es ajena a cualquier esquema de supervisión, por tanto se trata de un lugar donde a menudo se comenten los abusos más graves.

Finalmente, el derecho a la integridad personal se ubica en tercer lugar de vulneración, violado en los casos de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, y amenazas. Si bien no resaltan en número los casos de tortura documentados (12), el Mocipol ha podido constatar que ésta continúa siendo una práctica de la Policía Ministerial, particularmente en aquellos casos en donde los sufrimientos físicos y psicológicos tienen la intención de obtener información relacionada con investigaciones, como en el ya referido caso de la señora Flora Guevara Ortiz.

## f. Niveles de intervención del Mocipol

En 60% de los casos el nivel de intervención del Mocipol fue de asesoría y/o interlocución. Existen diferentes razones para que las intervenciones se queden en este nivel. La primera se debe a que, en algunos casos, los quejosos no tienen intención de proceder con una queja en contra de la policía, por temor a enfrentar un proceso largo de búsqueda de justicia. La segunda se debe a que algunas personas que se acercan al Mocipol buscando una asesoría jurídica tienen miedo de enfrentar represalias si presentan una denuncia. Por último, se encuentran los casos en que los comparecientes acuden al Mocipol mientras su familiar está detenido por una causa legal, por lo cual, deciden aceptar la extorsión y desisten de continuar con el proceso de denuncia.

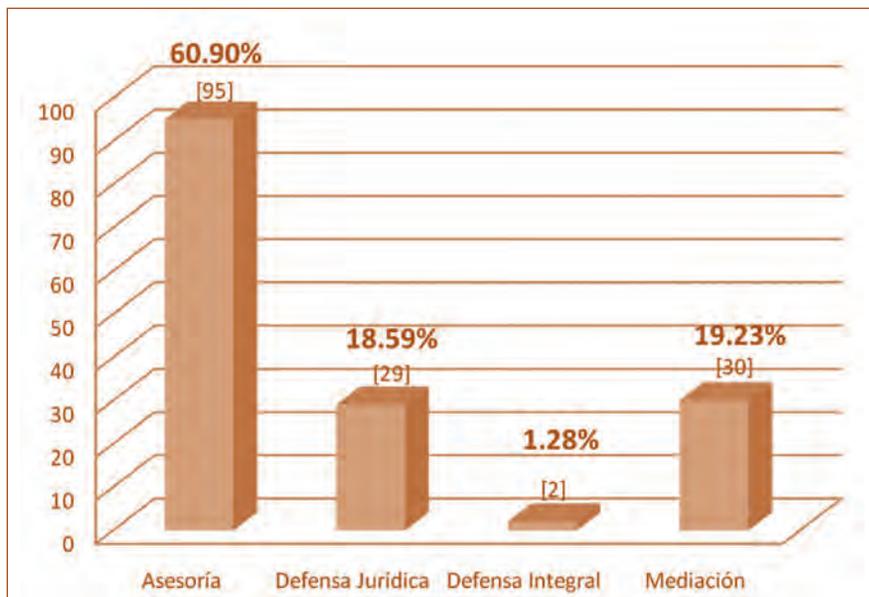
En cuanto a la mediación, que ocupa un segundo lugar en el nivel de intervención, la mayoría de los casos que se trataron a este nivel fueron registrados durante el primer año del proyecto, cuando existieron las condiciones más favorables para un acercamiento entre las partes. En ese periodo incluso la Policía Ministerial acudió a las oficinas del Mocipol para iniciar y cerrar algunos procesos de mediación, especialmente en casos de extorsión, ya que la víctima optaba por priorizar la recuperación del dinero que había pagado, dado que las víctimas tuvieron que conseguir dinero prestado con un pago de interés mensual que generalmente oscila entre 20%, 30% o 40%, y si la deuda no es pagada de inmediato, se duplica. En su momento pudimos constatar que el hecho de que los policías se sometieran a un proceso de mediación, produjo que los abusos bajaran<sup>53</sup>. Sin embargo, posteriormente este mecanismo fue descartado por las autoridades de la Procuraduría General de Justicia del Estado, y los abusos continuaron.

En cuanto a los casos de defensa jurídica, las medidas que toma el Mocipol incluyen: interponer amparos, presentar quejas ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos (Coddehum) e interponer denuncias penales. En relación con las siete quejas interpuestas ante la Coddehum, la Comisión emitió recomendaciones en las que se señala responsable de violaciones de derechos humanos a los policías involucrados en cada una de las quejas, y recomendó el inicio de procedimientos administrativos en contra de estos funcionarios y dio inicio a investigaciones por posibles conductas delictivas.

Asimismo, se interpusieron nueve denuncias penales, de las cuales sólo una se encuentra consignada ante juez de primera instancia. Cinco de los quejosos se desistieron por temor a represalias y las demás se encuentran en fase de investigación; además, se interpuso una queja por dilación en la investigación.

<sup>53</sup> Dentro de estos procesos de mediación, es importante resaltar aquellos en los que la Policía Investigadora Ministerial devolvió a las víctimas una suma total de \$80,000 mil pesos, mismos que fueron entregados en las oficinas del Mocipol/Tlachinollan.

### Niveles de intervención



De los casos presentados contra la Policía Ministerial, 75% (117 casos) fueron cerrados por desistimiento, lo que corresponde a los casos en los que el nivel de intervención fue sólo de asesoría, a los que se suman los casos de defensa jurídica en los que los quejosos desistieron. Los casos en los que se llevó a cabo una mediación como nivel de intervención, fueron cerrados por el mismo motivo y sólo 8% (13 casos) sigue en trámite: los que corresponden al nivel de intervención de defensa jurídica y defensa integral.

La siguiente tabla desglosa los motivos por los que desisten las víctimas:

Desistimiento		
Desistimiento	Número de quejas	%
Pago de extorsión	43	36.75
Temor a represalias	38	32.48
No querer enfrentar procesos largos	36	30.77
<b>Total de violaciones</b>	<b>117</b>	<b>100.00</b>

## El caso de la familia Joachinillo

Lucino Ramírez Joachinillo tiene 34 años y trabaja en el taller mecánico instalado en la parte delantera de su casa, donde vive con sus padres, su hermana, su sobrino, su esposa y su hija. En Huamuxtitlán (cabecera del municipio del mismo nombre), Lucino es considerado un hombre tranquilo y trabajador, y por ello goza del aprecio de la gente.



Lucino y Heriberto trabajando en el taller mecánico allanado. Huamuxtitlán, Montaña de Guerrero. 2011 / Foto: Archivo Mocipol

El 28 de diciembre de 2009, alrededor de las once de la mañana, Lucino estaba trabajando en el taller mecánico cuando vio que varios hombres vestidos de civil se introdujeron al mismo y se dirigían hacia él. Después se dio cuenta que afuera de su domicilio había policías estatales vigilando la calle, junto con otros sujetos armados. Los policías le dijeron que iban a hacer una revisión de los vehículos que estaban en el taller. Lucino respondió que no había problema, pero que le mostraran una orden para hacer la revisión. Ante esto, uno de los policías respondió: “nosotros no necesitamos de ninguna autorización de ningún pendejo”, y añadió que ellos venían “de más arriba”. Lucino insistió en que él sabía que no podían entrar así, y que necesitaban una orden. Los policías no le hicieron caso y realizaron la revisión. Al concluirla, quisieron entrar a la casa donde vive Lucino con su familia en la parte posterior del taller. Lucino les pidió que esperaran la llegada de la Policía Municipal de Huamuxtitlán, a quienes su esposa había llamado minutos antes, para que estuvieran presentes en la revisión.

Los policías ministeriales se molestaron aún más cuando Lucino no les permitiera pasar. Uno de ellos llamó para pedir refuerzos pues, según dijo, “un pendejo se está poniendo cabrón”, y agarró del cuello a Lucino, apretándolo muy fuerte al mismo tiempo que lo sacudía de la cabeza y otros le daban golpes en la espalda con sus armas. Lucino levantó las manos en señal de que no estaba oponiendo resistencia mientras les decía “tranquilos”. Al ver esto, su padre de 86 años de edad corrió a abrazarlo para evitar que siguieran golpeándolo, pero lo separaron de su hijo a jalones. Diocelina Arzola Romero, esposa de Lucino, había estado grabando con una cámara de video los hechos, misma que le fue arrebatada por los policías ministeriales. Éstos la azotaron al piso y se la llevaron, pero Diocelina alcanzó a tomar algunas fotos con una cámara fotográfica.

Los policías ministeriales sacaron a Lucino a la calle y continuaron golpeándolo en la cara, tan fuertemente que empezó a sangrar de la ceja izquierda y después de la ceja derecha. Lo esposaron y lo subieron a una camioneta tipo pick up blanca, en donde lo golpearon aún más, jalándole el pelo y azotándolo contra el piso. Fue entonces cuando la esposa y la hermana de Lucino corrieron a pedir ayuda, ya que los policías les querían quitar la cámara con la que habían tomado fotos durante el allanamiento. Un policía encañonó a Diocelina y le dijo “¿dónde está la cámara pinche puta?”, la buscó, pero no la encontró porque ella ya la había escondido.

92



Imagen que se rescato de la cámara fotográfica de la familia, durante el “allanamiento por parte de la Policía Investigadora Ministerial” del taller de Lucino Ramírez Joachinillo. Huamuxtitlán, Montaña de Guerrero. 2009 / Foto: Archivo Mocipol.

Una vez en la camioneta, Lucino se dio cuenta de que también llevaban a su sobrino Heriberto Ramírez Alvarado, de 17 años, quien trabajaba como su asistente en el taller mecánico. Sangraba por un golpe en la

nariz, a pesar de lo cual, continuaban golpeándolo. Uno de los policías pisaba las manos de Heriberto con sus botas y les gritaba que se pegaran al piso de la camioneta y agacharan la cara.

Los policías y los dos detenidos salieron del predio de la familia Joachinillo y abordaron los vehículos en los que habían llegado y, junto con los policías preventivos estatales que habían estado vigilando la calle, tomaron la carretera rumbo a Tlapa de Comonfort. La camioneta que llevaba a Lucino y a Heriberto se dirigió hacia la comandancia de la policía ministerial en Huamuxtitlán, donde intentaron bajar a los detenidos, pero no fueron recibidos porque estaban muy golpeados y ensangrentados y los policías que estaban en la comandancia prefirieron no meterse en problemas.

Al no ser recibidos en la comandancia de Huamuxtitlán, se dirigieron de nuevo hacia Tlapa de Comonfort. Al llegar al módulo de seguridad en el cruce de Santa Cruz se detuvieron y comenzaron a intimidar y amenazar a Lucino. Pronto arrancaron nuevamente hacia el cruce de Conhuaxo y Santa Cruz, en donde instalaron un reten. Allí les lavaron la cara con una botella de agua y uno de los policías le dijo a Lucino: “¿Qué te pasó?! Te caíste y te golpeaste, eso vas a decir”. Lucino respondió que estaban abusando de su autoridad y le insistieron que dijera que sus golpes se debían a una caída. Él les dijo que sabía que se necesitaba una orden para catear su propiedad. El policía respondió “te cargó la chingada, yo te voy a remitir y te va a cargar la chingada”, y seguían insistiendo: “¿dónde están las armas?”. Lucino respondió “¿cuáles armas?, yo no tengo armas”. El policía lo amenazó: “yo te voy a acusar de que eres parte de la banda de los Beltrán y llevas todas las de perder pendejo”. Lucino dijo, “pues estoy en tus manos”, y se calló para que no lo siguieran golpeando.

Treinta minutos después, llegaron a la zona policías preventivos municipales de Huamuxtitlán junto con el síndico y el director de la policía de dicho municipio, acompañados por algunos familiares de Lucino y otras personas de su comunidad. Las autoridades municipales dialogaron con uno de los policías ministeriales que estaba al mando del operativo para que liberara a los detenidos dado que no existía causa legal para detenerlos.

Los policías ministeriales les dijeron a los familiares de Lucino que los dejarían libres si desistían de cualquier denuncia. También les pidieron dinero a cambio de soltarlos. Lucino y su sobrino quedaron en libertad cuando intervinieron las autoridades municipales de Huamuxtitlán. Aunque los policías ministeriales amenazaron a Lucino con que “se lo iba a cargar la chingada a él y a toda su familia” si presentaba la denuncia, Lucino y sus familiares decidieron presentar una denuncia penal ante el Ministerio Público.

La esposa, la hermana y el padre de Lucino se habían percatado de que algunos de los hombres armados traían chalecos antibalas en los que se leían las siglas “PGJ GRO”. Por lo que al darse cuenta que

se llevaban a Lucino y a Heriberto, corrieron a buscar ayuda. Los vecinos respondieron rápidamente ante la solicitud de ayuda y conforme pasó el tiempo el grupo de personas de la comunidad se fue haciendo más numeroso. En los momentos de angustia, en los que la familia no sabía a dónde se habían llevado a Lucino y Heriberto, el grupo de vecinos se organizó para buscarlos. Primero acudieron a la comandancia de la policía ministerial, dado que las camionetas se habían dirigido hacia allá. En la comandancia les informaron que el grupo armado que tenía a Lucino y Heriberto eran policías ministeriales de Tlapa y que hacia allá se dirigían. Los vecinos y algunas autoridades municipales informaron a la familia. Al llegar a la casa de la familia Joachinillo, el síndico municipal les informó que los policías ministeriales tenían a Lucino y Heriberto en el cruce de Conhuaxo. En ese momento, el grupo de vecinos nuevamente se organizó para acompañar a la familia en su búsqueda.

Cuando finalmente Lucino y Heriberto fueron liberados, la familia estaba sumamente preocupada y sin saber qué hacer. La comunidad no sólo estaba indignada por los abusos cometidos contra la familia afectada, sino también por el comportamiento de la policía ministerial en contra de los vecinos de Huamuxtitlán, pues no era la primera vez que cometían esta clase de abusos. La población se sentía vulnerable no sólo frente a la delincuencia, sino también ante las mismas autoridades que deberían protegerlos. Así que a partir de estos hechos decidieron organizarse para apoyar la denuncia de la familia. Para ello, se organizaron en grupos de vigilancia donde vive la familia, pues tanto ésta como los pobladores tenían miedo de que se cumplieran las amenazas.

En este contexto, los vecinos de la comunidad decidieron que la clave era organizarse comunitariamente para vigilar la actuación de las instituciones de seguridad. Entre sus objetivos señalaron las prácticas ilegales y violatorias de los derechos humanos. También propusieron cambios en la conducta de las instituciones policiales. Así fue cómo surgió el Consejo Ciudadano de Huamuxtitlán, que ha venido recibiendo capacitaciones sobre seguridad ciudadana y derechos humanos con apoyo del Mocipol.

Lucino y sus familiares interpusieron una denuncia penal ante el Ministerio Público de Huamuxtitlán y, temiendo que los policías cumplieran las amenazas, se solicitó que se enviara el expediente al Ministerio Público Adscrito a la Fiscalía para la Protección de los Derechos Humanos de la Procuraduría del Estado. La denuncia fue presentada en contra de quien resultara responsable. El Ministerio Público solicitó un informe a la Procuraduría del Estado y ahí se señaló que quienes habían realizado el operativo eran policías ministeriales de Tlapa de Comonfort, que estaban buscando vehículos robados. Se solicitaron las fichas de identificación del personal adscrito a esa comandancia y se programó la diligencia de identificación para el 8 de abril de 2010.

El 21 de marzo de 2010, alrededor de las diez de la mañana, tres personas a bordo de una camioneta color blanco tipo pick up pasaron aproximadamente seis veces frente al domicilio, observando siempre hacia el interior del mismo.

El 24 de marzo de 2010 el Mocipol fue invitado a una de las reuniones del Consejo Ciudadano para compartir su experiencia regional. Se observó la presencia de personas extrañas a la comunidad, y los integrantes del Consejo Ciudadano de Huamuxtitlán les pidieron que se retiraran.



Taller con el Consejo Ciudadano de Huamuxtitlán, Montaña de Guerrero. 2009 / Foto: Archivo Mocipol

El 6 de abril de 2010 Lucino recibió una llamada telefónica en la que amenazaban con “desaparecer” a él o algún integrante de su familia. Insistieron en que tenían órdenes de involucrarlo con el Cártel del Golfo, y le dijeron que sabían de sus “problemas” con la policía ministerial: “A ti Lucino, ya te habían involucrado con los del cartel del golfo, de igual forma nosotros sabemos el problema que tienes con los ministeriales, este asunto ya lo hablamos con el gobernador, y él dio la orden de arreglar este asunto por las buenas, por eso es que te estamos llamando”. Querían que Lucino pagara una extorsión para que su vida y la de su familia no corrieran riesgos o de lo contrario, “tienes hasta mañana a las 12 para que te vayas de aquí”.

Esta amenaza fue realizada precisamente dos días antes de la diligencia de reconocimiento de los policías ministeriales que participaron en el operativo del 28 de diciembre de 2009. Se presentó una queja ante la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero (Coddehum), con el propósito de disuadir el hostigamiento por parte de los policías.

Estas medidas incluyeron rondines a cargo de la Policía Preventiva Estatal dos veces por semana y una guardia permanente de la Policía Preventiva Municipal en el domicilio de la familia. Además, se giraron los oficios respectivos tanto a la Procuraduría General de Justicia del estado Guerrero, como a la comandancia de la Policía Ministerial, para que se dieran instrucciones a los policías adscritos a la coordinación de Tlapa de Comonfort de abstenerse de molestar a la familia.

### La resolución

La Coddehum resolvió sobre la queja presentada y recomendó a la Procuraduría General de Justicia del estado de Guerrero:

“Iniciar procedimiento administrativo a los agentes que fueron identificados como los que participaron en los hechos; determinar a la brevedad posible la averiguación previa iniciada por estos hechos; y seguir implementando las medidas cautelares hasta que se determinen las responsabilidades de los servidores públicos”.

Asimismo, recomendó a la Secretaria de Seguridad Pública “seguir implementando las medidas cautelares a favor de los beneficiarios hasta que se culmine el procedimiento administrativo y en su caso penal”. La misma recomendación fue hecha al Ayuntamiento de Huamuxtitlán.

La recomendación fue aceptada por las tres autoridades involucradas. Se inició el procedimiento Administrativo que recomendó la Coddehum en contra de los policías involucrados y a mediados de octubre de 2011, la Fiscal Especial para la Protección de Derechos Humanos, informó que el procedimiento se encontraba en fase de recepción de informes. Por otra parte, la averiguación previa sigue pendiente.

### Conclusiones

Como se puede observar en los apartados anteriores, la Policía Investigadora Ministerial (PIM) aprovecha las labores asociadas a la persecución de las conductas delictivas para desarrollar prácticas que transgreden derechos a la libertad personal, derecho al debido proceso, derechos patrimoniales e incluso los derechos a la seguridad e integridad personal.

Tras un análisis detallado de los casos determinamos que lo anterior se debe en parte a la ausencia de mecanismos internos y externos de control y rendición de cuentas, esta situación se ve influenciada por tres factores clave:

- el diseño institucional permite que los policías de investigación actúen con extrema autonomía y no rindan cuentas de su actuación, de tal suerte que no están sometidos a mecanismos de supervisión al interior de la misma institución<sup>54</sup>;

<sup>54</sup> Sirve para ejemplificar que a pesar de que la Comisión Estatal De Derechos Humanos, entre los años de 1998 al 2004, emitió, 10 recomendaciones y nueve opiniones y propuestas de responsabilidad, en contra del Coordinador de Zona de la Policía Ministerial, que permaneció en la Región de La Montaña durante el año 2010, nunca fue sometido a procedimiento administrativo sancionatorio. Algunas de estas recomendaciones fueron por violaciones graves de derechos humanos asociadas con detenciones

- los posibles mecanismos de supervisión externos son ineficaces; cuando los policías de investigación violan la ley, no hay mecanismos de investigación efectivos ni de sanción de sus actos que sean adecuados, ni existen medidas de seguridad para la ciudadanía que los acciona; y
- el propio diseño del sistema de justicia penal aún imperante, que considera excesivamente importantes las actuaciones realizadas en la fase de la averiguación previa al punto que reduce la relevancia de lo actuado en juicio dando con ello un enorme poder al ministerio público y a la policía ministerial, a menudo favorece y propicia la comisión de abusos y violaciones a los derechos humanos.

Por lo anterior se considera que en los trabajos emprendidos para alcanzar las exigencias de la Policía Estatal Acreditada, las cuestiones asociadas con la creación de una nueva policía cuyo mandato estribe en la investigación científica del delito deben incorporar en el diseño de las nuevas instituciones mecanismos claros de control internos y externos para no reproducir los vicios de la actual PIM.

Asimismo, en caso de que se cree una nueva institución, ésta debe estar integrada por personal de nuevo ingreso que cumpla con el perfil de investigación. De no establecerse mecanismos claros de ingreso que tomen en cuenta las recomendaciones emitidas por los organismos públicos de derechos humanos, como un criterio de ingreso y permanencia, se corre el riesgo de “reciclar” a los mismos policías que han cometido abusos, de tal forma que solamente cambie el nombre de la institución pero continúe el problema de fondo.

#### 4.4.3 La Policía Preventiva Municipal

Según la ley de Seguridad Pública del estado de Guerrero, las Policías Preventivas Municipales están bajo el mando del presidente municipal y tienen las siguientes funciones:

- la prevención de delitos y las faltas administrativas; y
- el auxilio a las autoridades ministeriales y judiciales en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales<sup>55</sup>.

En esta apartado presentamos información empírica que detalla el patrón de comportamiento de la Policía Preventiva Municipal y describe las situaciones que generan las violaciones de derechos humanos más recurrentes: detenciones arbitrarias, tratos crueles e inhumanos, omisión de poner a disposición de la autoridad competente a los detenidos y multa excesiva, suman 125 de un total de 175 violaciones que se concentran en 95 casos.

Un caso paradigmático que ilustra estos patrones es el de Silverio Oropeza, estudiante de secundaria que se vio agraviado precisamente por las deficiencias estructurales con las que operan los agentes municipales.

---

arbitrarias, inviolabilidad del domicilio, violación de derechos patrimoniales y de integridad física y psicológica.

55 [http://www.guerrero.gob.mx/consejeriajuridicaconsejeria\\_juridica@guerrero.gob.mx](http://www.guerrero.gob.mx/consejeriajuridicaconsejeria_juridica@guerrero.gob.mx)



Policía Preventivo Municipal brindando apoyo a la gente por las pésimas condiciones de las carreteras. Metlatónoc, Guerrero. 2011 / Foto: Archivo Mocipol

### El caso de Silverio Oropeza Vicario

Silverio Oropeza Vicario es indígena tlapaneco, originario y vecino de la comunidad del Guayabo, Municipio de Iliatenco, Guerrero y estudiante de secundaria. Silverio es hijo del señor Antonio Oropeza José, campesino que se dedica a cultivar su huerta de café, plátano y piña.

El 26 de marzo de 2009, Silverio se dirigía a la escuela cuando se encontró con unos policías preventivos municipales de Iliatenco. Los policías le pidieron que se detuviera y comenzaron a revisar su mochila. En el momento de la revisión, Silverio se percató de que uno de los policías sacó de su pantalón una hoja blanca y la introdujo a su mochila. Posteriormente, el mismo policía sacó de su mochila los papeles doblados que él mismo había metido y que contenían unas hojas verdes secas. Tras el “hallazgo”, los policías empezaron a golpear a Silverio, diciéndole que era un “narco estudiante” y que se lo llevarían detenido.

Inmediatamente después, otro de los policías le ordenó a Silverio que corriera en dirección al río, pero éste no le obedeció por temor a que le dispararan. Así que otro de los policías empezó a empujarlo reiteradamente a lo largo de aproximadamente seis metros. En ese momento, otro de los policías le disparó sin acertar, y otro más le disparó nuevamente impactando al joven a la altura de la tibia de la pierna

izquierda, por lo que Silverio cayó al suelo. Los policías le ordenaron que se levantara, pero Silverio les dijo que no podía porque estaba gravemente herido. Entonces los policías lo levantaron y lo llevaron en su patrulla al Centro de Salud de Iliatenco.

Al llegar al Centro de Salud, el doctor que se encontraba en servicio únicamente le vendó la pierna y no le dio ninguna medicina para el dolor. Silverio se quedó en el hospital custodiado por los agentes de la Policía Municipal Preventiva de Iliatenco y estuvo sangrando de la herida durante toda la noche.

Al día siguiente el padre y el hermano de Silverio lo trasladaron al Hospital de Tlapa de Comonfort, Guerrero, donde fue internado del 27 de marzo al 4 de abril. Ahí fue atendido por un especialista en traumatología, quien después de realizar los estudios correspondientes determinó que la lesión de Silverio fue producida por arma de fuego. Silverio fue sometido a una cirugía y ha pasado por un proceso largo de recuperación.

Una vez que Silverio fue dado de alta acudió a la Sindicatura para denunciar los hechos ante el síndico municipal, pidiéndole que sancionara a los policías responsables de la agresión. Sin embargo, lejos de ser escuchado y de que se investigaran los hechos, el síndico le dijo al padre de Silverio que lo remitiría a la Procuraduría General de la República (PGR) por delitos contra la salud.

El padre de Silverio, Antonio Oropeza, acudió meses después a la oficina del Mocipol pidiendo apoyo para acercarse a las autoridades de Iliatenco y exigir la reparación del daño. El Mocipol intervino, pero las autoridades se negaron a reparar el daño argumentando que el médico que atendió a Silverio en el Centro de Salud de Iliatenco había determinado que la fractura expuesta de tibia que sufrió Silverio se debió a una caída desde dos metros de altura. Ante la negativa, las víctimas y sus representantes interpusieron una queja ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Guerrero, misma que inició las investigaciones respectivas y solicitó informes a las autoridades señaladas como responsables.

Dentro del procedimiento de queja, el síndico municipal de Iliatenco informó que el 26 de marzo de 2009, envió a los agentes de Seguridad Pública Manuel Guzmán Martínez, Luis Mossó Cantú y Germán Remigio Pacheco a la Escuela Secundaria Técnica número 73, porque había tenido diversos reportes de los maestros y del director de dicho plantel de que alguien vendía enervantes. Según el síndico, los policías le informaron que cuando iban llegando a la Secundaria un sujeto que venía en la misma dirección se comportó de manera sospechosa y que ya casi al encontrarse éste se detuvo dándose la vuelta y empezó a correr “desesperadamente” y se tropezó cuando quiso brincar unas piedras. De acuerdo con la versión de los policías, después de que estos notaran que el joven se había fracturado la pierna y de brindarle los primeros auxilios, procedieron a revisarlo y encontraron una bolsa de papel que

envolvía aproximadamente 200 gramos de marihuana, debido a lo cual procedieron a interrogarlo y el muchacho respondió espontáneamente que el narcótico era para vender a sus compañeros.

En su informe, el síndico agregó: “Así mismo [sic] solicito a esta H. Comisión de Derechos Humanos, que sean los únicos que intervengan en la presente queja al igual que el quejoso y que no se entrometa la organización no gubernamental denominada “Tlachinollan”, organización que lejos de coadyuvar en la solución de los problemas abona más a la no solución [sic] además de que es una organización que no respeta a las instituciones...”.

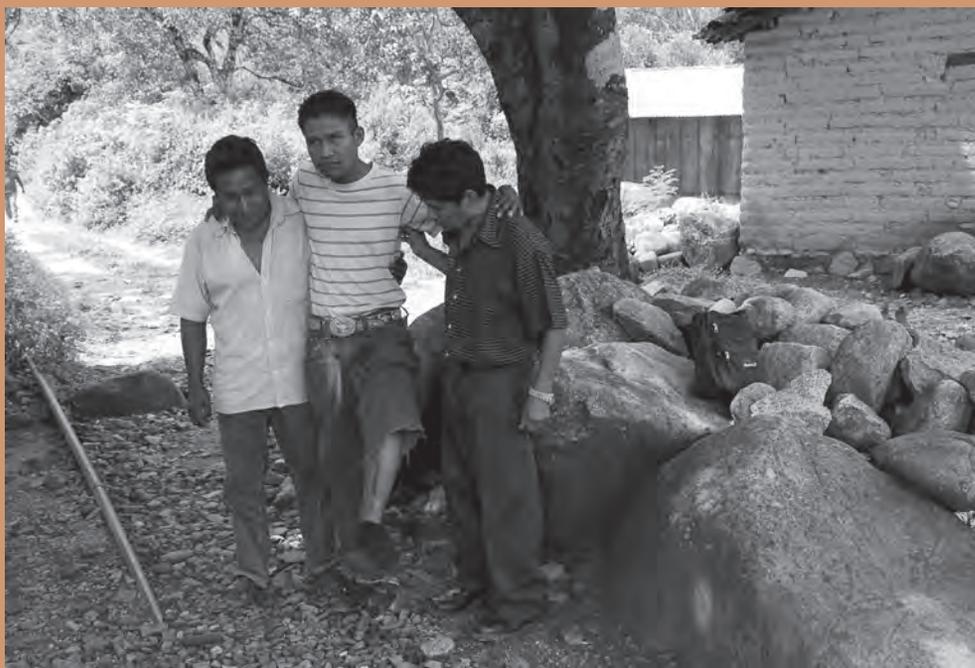
No obstante, en el expediente de queja también obra el diagnóstico del doctor Miguel Hidalgo Ayala, médico traumatólogo y ortopedista del Hospital de Tlapa de Comonfort, en el que se determina que la lesión fue producida por arma de fuego y no por una caída. igualmente, la Comisión y el Ministerio Público corroboraron que los hechos sucedieron a kilómetros de distancia de la escuela donde, según la versión del síndico, estaban implementando el operativo.

En vista de lo anterior, la Comisión de Derechos Humanos de Guerrero emitió una recomendación con fecha 15 de junio de 2010, en la que recomienda al Ayuntamiento de Iliatenco que “giren sus instrucciones a quien corresponda para efecto de que inicie y determine el procedimiento administrativo que establece la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, al Segundo Comandante y a los agentes de la Policía Municipal Preventiva de ese municipio por haber incurrido en vulneración de los derechos humanos del quejoso, a la seguridad jurídica e integridad personal (detención arbitraria y lesiones) [...] Así mismo [sic], se les recomienda a ustedes instruir a quién corresponda a efecto de que cuantifiquen los daños ocasionados así como los gastos por la atención médica del quejoso, y se le cubra la indemnización correspondiente”. Al mismo tiempo, la Comisión de Derechos Humanos de Guerrero envía copia de la recomendación al Ministerio Público adscrito a la misma para que inicie la Averiguación Previa por los hechos, misma que está, hoy en día, por ser consignada ante el Juez de Primera Instancia.

El Ayuntamiento aceptó la recomendación, sin embargo, a la fecha de terminación de este Informe no se han cumplido ninguno de los puntos de la misma.

La violación de derechos humanos de la que fue objeto Silverio ha traído consecuencias en diferentes ámbitos de su vida y la de su familia. Es importante mencionar que Silverio vive en una comunidad ubicada a dos horas caminando de la cabecera municipal de Iliatenco, y desde ahí a cuatro horas de la ciudad de Tlapa de Comonfort en transporte público. Como producto de la lesión que sufrió, Silverio estuvo un año sin poder caminar. Su recuperación fue complicada y lenta, además de que tenía que ir a la ciudad de Tlapa frecuentemente para recibir atención médica en el hospital, siempre acompañado de dos personas que lo ayudaran

a caminar el trayecto de dos horas desde su casa hasta Iliatenco y de regreso. Además, su padre, Don Antonio, tuvo que endeudarse para pagar el costo de los traslados de Silverio a la ciudad de Tlapa. Como la escuela secundaria también está lejos de su casa, Silverio no podía asistir y perdió el año escolar que cursaba cuando sucedieron los hechos y el siguiente ciclo escolar. Por otro lado, el Ayuntamiento de Iliatenco dio información al periódico de circulación local El ABC, mismo que difundió la noticia de que un “narco estudiante” había sido detenido por las autoridades municipales, lo cual representó un daño a la imagen y la reputación de Silverio y su familia.



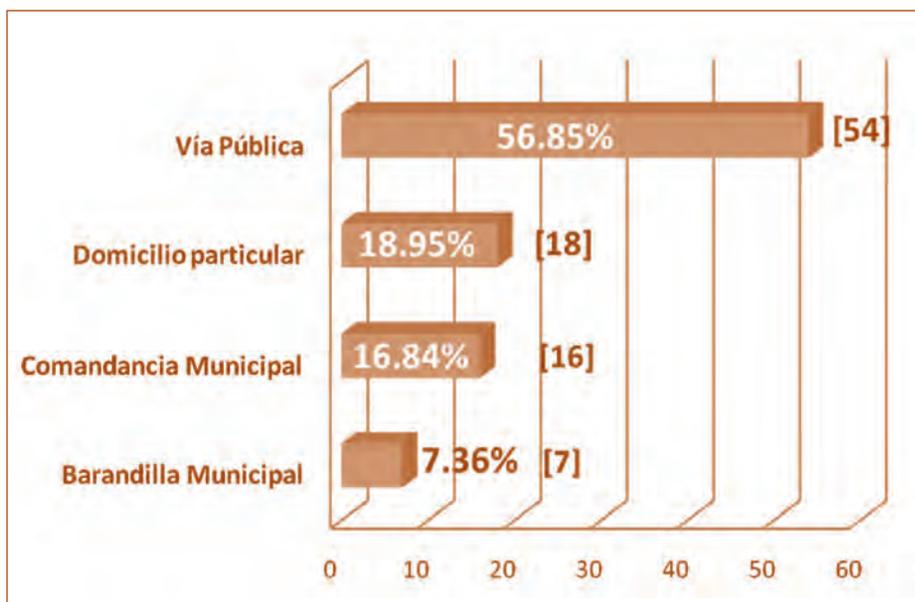
Silverio con su papá y su hermano, quienes lo ayudaron en todo el proceso de rehabilitación. Iliatenco, Montaña de Guerrero. 2010. Municipio Me'Phaa / Foto: Archivo Mocipol

Aunado a todo lo anterior, el caso ejemplifica las consecuencias del creciente desdibujamiento de la naturaleza de la policía municipal que, en el marco de la política de seguridad impulsada en los planos estatal y federal, incurre en acciones que no le son propias y que están relacionadas con la persecución de delitos federales, como el narcotráfico. Esto es una muestra de la confusión de funciones a la que nos hemos referido y es causa, a menudo, violaciones de derechos humanos en contra de la población más vulnerable.

### a. Espacio físico del evento

Al igual que los casos de la Policía Ministerial, la mayoría los de la Preventiva Municipal también sucedieron en la vía pública, en este caso el 57% del total. Cabe destacar que en el caso de la Policía Investigadora Ministerial la vía pública se refiere a lugares poblados y en las carreteras. En cambio, en el caso de la Policía Preventiva Municipal, el espacio físico se refiere a las calles dentro de los límites de un poblado.

Espacio Físico del evento



Total 95 casos

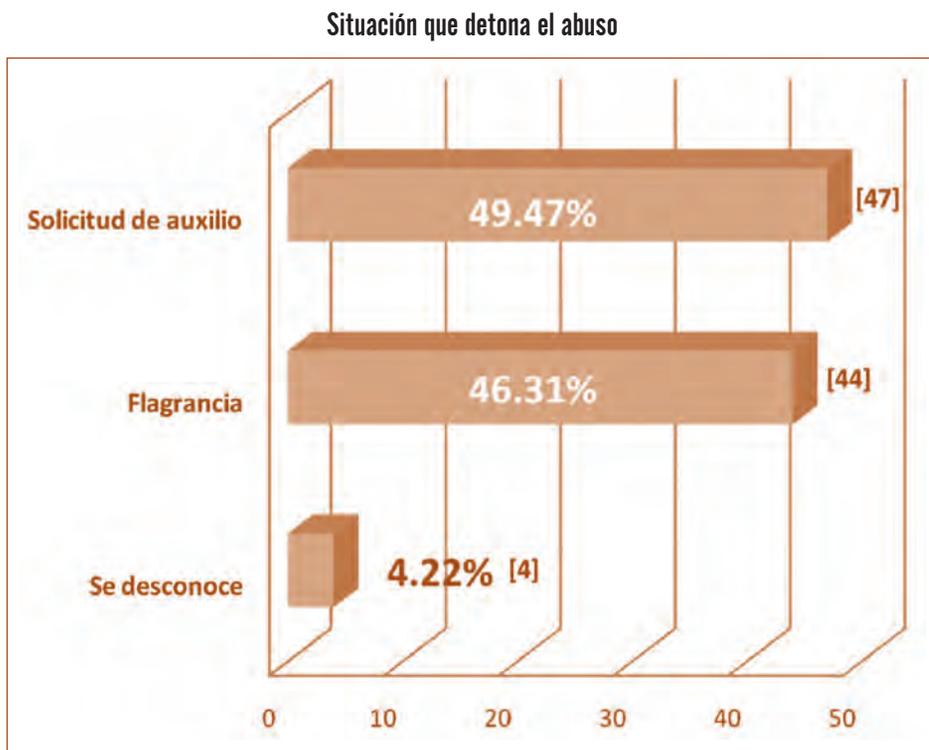
El segundo lugar donde más suceden los eventos es el domicilio particular, que representa casi 19% del total. Esto se debe a que la Policía Preventiva Municipal es la institución que cumple funciones de cuidado del orden público, por lo que es el organismo que actúa en casos de solicitud de auxilio. El Mocipol ha detectado que la formación de los agentes de esta policía muestra una fuerte tendencia hacia la reacción en los casos que atienden a un llamado, más que una formación que los dote de competencias proactivas que los preparen para la proximidad a las comunidades, a las cuales llegan a reprimir y cometer excesos en el uso de la fuerza.

En 17% de los casos, la comandancia municipal es el espacio físico en donde se cometen mayores abusos, relacionados principalmente con violaciones de multas excesivas o indebidas.

Por último, es importante mencionar que la barandilla municipal, es decir los separos donde la policía de los ayuntamientos conduce a las personas que detiene, también es un espacio donde ocurren abusos. A pesar de que sólo en siete casos la barandilla municipal fue escenario de violaciones de derechos humanos, éstas incluyen tratos crueles, inhumanos y degradantes.

## b. Situación que detona el abuso

En relación con la situación que detona el abuso, 96% de los casos que involucran a la policía municipal están vinculados a la respuesta ante una solicitud de auxilio, o bien cuando se detiene al individuo en flagrancia, incluyendo las intervenciones que la policía realiza frente a presuntas faltas administrativas y delitos del orden común y/o federales.



Total de casos 95

La mayoría de los casos en que se actúa frente a la comisión de un delito o una infracción flagrante está vinculada con los momentos en los que las policías resguardan las fiestas del pueblo o alguna otra actividad en la vía pública en donde se detonan situaciones de riña, daños, lesiones, entre otras, que a menudo involucran jóvenes. En los casos relacionados con presuntos ilícitos, ante la ausencia de un juez calificador, la Policía Preventiva Municipal actúa frecuentemente con discrecionalidad: en vez de consignar a los involucrados ante el Ministerio Público, impone multas indebidas y/o excesivas, violentando con ello las garantías al debido proceso.

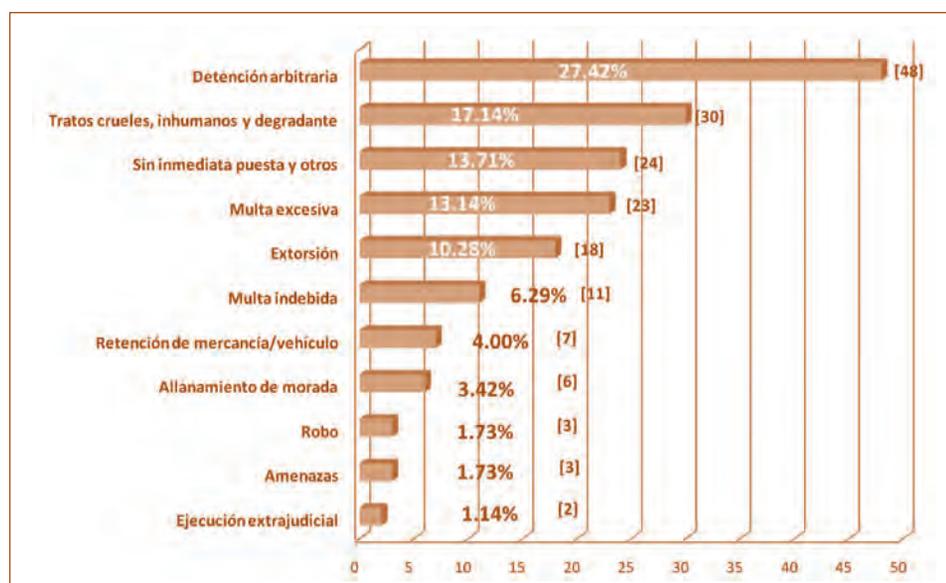
## c. Violaciones más recurrentes

De los 95 casos que involucran a la Policía Preventiva Municipal, el Mocipol registró 175 violaciones de derechos humanos. La violación más recurrente es la detención arbitraria, que representa 27% de los casos.<sup>56</sup>

<sup>56</sup> En contraste con la Policía Ministerial, ésta en su mayoría es arbitraria desde el momento mismo de la detención. El Mocipol detectó que la Policía Municipal se condujo con un patrón similar al de la Policía Ministerial en 16 casos, en los cuales si bien el motivo de la detención era legal,

En segundo lugar se encuentra la comisión de tratos crueles, inhumanos y degradantes, que equivale a 17% del total de casos y está vinculado con el uso excesivo de la fuerza. En estos casos, el Mocipol documentó las siguientes actividades: sometimiento de la persona mediante técnicas extremas y desproporcionadas en casos de detención y amenazas, golpes, insultos e interrogatorios para crear miedo; asimismo, documentó angustia y sentimientos de inferioridad en las personas detenidas. Regularmente estas conductas culminan con la imposición de sanciones administrativas excesivas, como multas que oscilan entre los \$600 y los \$1,500 pesos, cantidades fuera de los parámetros de la ley.<sup>57</sup>

### Violaciones más recurrentes



175 violaciones a los derechos humanos

En el mismo sentido, el Mocipol ha documentado casos de brutalidad policial como el del joven naua Salvador Pablo Cervantes, cuyo caso se detalla al final de esta sección. Este caso, junto con el de Silverio, es clasificado por el Mocipol como tortura de acuerdo a la definición de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, debido a la intencionalidad de los actos, la gravedad de las lesiones ocasionadas y la finalidad de amedrentamiento.

Por último, es necesario precisar que los dos casos de ejecuciones extrajudiciales no son asuntos aislados, sino que forman parte de prácticas de larga data en la región, tal como lo ha documentado el Centro de Derechos Humanos de La Montaña Tlachinollan en sus informes anuales.

la finalidad perseguida por los servidores públicos era extorsionar a los detenidos. Esto se destaca en los casos de flagrancia de presuntos delitos tales como tala ilegal (posesión de leña), posesión de vehículo robado y posesión de droga.

57 La Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero en el Art. 115 establece: "Si el infractor a los reglamentos gubernativos y de policía fuere jornalero, obrero, campesino o indígena, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día..."

#### d. Cadena de violaciones

Mientras que en 59% de los casos relacionados con la Policía Investigadora Ministerial se registraron más de tres violaciones de derechos humanos, en la Policía Municipal Preventiva se registraron en 24% de los casos.



Tras el análisis de los casos, el Mocipol identificó tres patrones de abuso policial:

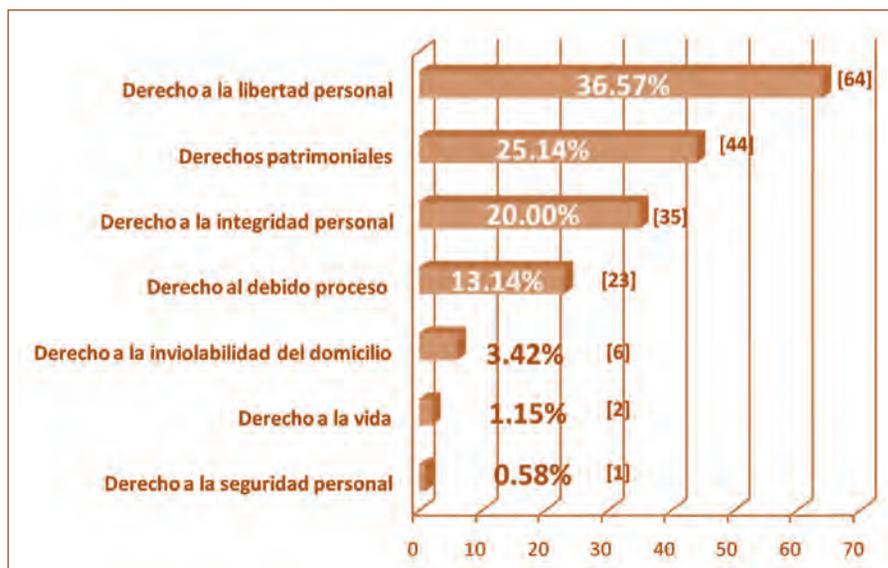
1. En 23 casos, la Policía Preventiva Municipal cometió tres violaciones a los derechos humanos. En 16 de ellos, la cadena es similar a la de la Policía Ministerial: la detención arbitraria viene acompañada de la extorsión y la omisión de poner inmediatamente a disposición de la autoridad competente a la persona detenida. El factor común en estos casos es que a pesar de que exista causa legal de detención, la finalidad de la policía es obtener un lucro, lo cual convierte dicha acción en una detención arbitraria. Los otros siete casos se refieren a detenciones arbitrarias que desencadenaron tratos crueles, inhumanos y degradantes. Como tercer derecho violado, encontramos casos de multas excesivas y/o indebidas y allanamientos de morada.
2. En los 34 casos en que existieron dos violaciones de derechos humanos, se observó, por un lado, un conjunto de casos en los que, sin haber causa legal, se detiene a la persona y por lo tanto, desde un inicio, se configura una detención arbitraria que culmina con una multa indebida. Por otro lado, también ubicamos un grupo de casos en los que existe causa legal de detención, ya que la policía detuvo al ciudadano cuando se encontraba cometiendo alguna falta administrativa, pero al momento de detenerlo utilizaron excesivamente la fuerza y, además, impusieron una sanción económica fuera de los parámetros legales.
3. Por último, en los casos más frecuentes, 34 en total, sólo hubo una violación: detención arbitraria, multa excesiva, tratos crueles o allanamiento de morada.

#### e. Derechos violados

Al igual que en el caso de la Policía Investigadora Ministerial, el principal derecho violado por la Policía Preventiva Municipal es la libertad personal, que representa el casi 37% del total, y que aglutina las detenciones arbitrarias y las extorsiones. El segundo derecho violado es el patrimonial, que agrupa las multas excesivas

e indebidas. A diferencia de las extorsiones, para el Mocipol esta práctica sí comprende una afectación meramente patrimonial porque no aparece asociado a la detención arbitraria. Por último, el derecho a la integridad personal es violado cuando se cometen tratos crueles e inhumanos, a cuyas especificidades nos hemos referido en apartados anteriores.

### Derechos violados

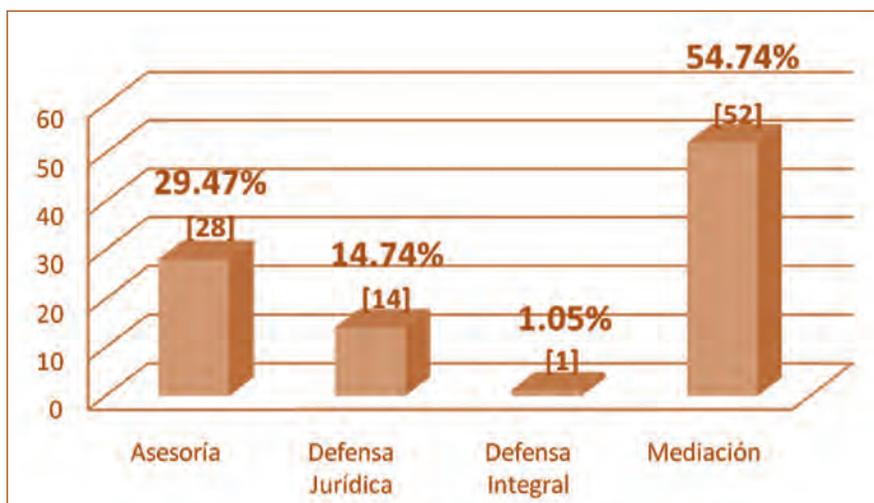


### f. Niveles de intervención del Mocipol y estado de la queja

La Policía Preventiva Municipal es la institución policial con la que el Mocipol ha podido tener un acercamiento más constante. Si bien es cierto que al inicio la relación fue ríspida, llegando incluso a situaciones de riesgo para el equipo (como ya se refirió en otro apartado del documento), con el tiempo la interlocución ha mejorado. Ello se ve reflejado en el alto porcentaje (55%) de acciones de mediación para la resolución de conflictos, que contrasta con 19% de casos de la Policía Ministerial que tuvieron el mismo nivel de intervención.

En algunos casos la policía no aceptó el proceso de mediación, negando su responsabilidad, por lo que en 14 casos las personas decidieron interponer recursos legales, como denuncias y quejas ante la Comisión de Derechos Humanos del Estado para hacer valer sus derechos y buscar que se sancionara a los policías responsables. En cuatro de ellos se presentaron denuncia y queja, sólo en ocho se presentó queja y en dos más únicamente denuncia. El caso de Salvador Pablo Cervantes, se encuentra al nivel de la defensa integral, en este caso, además de haber interpuesto queja y denuncia, se envió informe del mismo a los relatores, acciones urgentes a organizaciones internacionales, entre otras acciones.

### Niveles de intervención



En siete de las quejas presentadas, la Comisión emitió seis recomendaciones y una opinión y propuesta. De las denuncias, una se encuentra consignada por el delito de lesiones agravadas, referente al caso de Salvador Pablo Cervantes y otra está por ser consignada, la del caso de Silverio Oropeza.

Del total de casos, 28 fueron cerrados al momento en que se brindó asesoría sobre el proceso jurídico a enfrentar, los ciudadanos desistieron de los recursos y al Mocipol no le significó más que un acercamiento con la Policía.

28 casos fueron cerrados por desistimiento dado que las víctimas, no quisieron interponer recursos legales en virtud de que se encontraban de tránsito en la ciudad y entablar un proceso en contra de la policía les generaba demasiado desgaste físico y económico. En los casos de extorsión, las víctimas optaron por pagar la extorsión que enfrentar un proceso largo y costoso y desistieron. De 15 casos de defensa sólo nueve se encuentran en trámite, ya que el resto desistió de continuar con el recurso legal. De las cuatro denuncias que fueron interpuestas una fue consignada al Juzgado Penal y tres continúan en fase de investigación, los casos en los que hubo proceso de mediación fueron cerrados por la misma causa.

### El caso de Salvador Pablo Cervantes

#### Los Hechos

Salvador Pablo Cervantes, de 35 años, es indígena náhuatl originario de la comunidad de Chiepetepec, Municipio de Tlapa de Comonfort. Trabaja como albañil para mantener a su esposa y sus cuatro hijos en la ciudad de Tlapa. El sábado 6 de junio de 2009 Salvador fue detenido por policías preventivos de Tlapa, a petición de un taxista, quien solicitó que lo encerraran en la barandilla porque al parecer no le había pagado

sus servicios. Al llegar a la comandancia de la Policía Preventiva de Tlapa, el policía de la entrada tomó por el cuello a Salvador y lo metió a la comandancia, en donde le quitaron sus pertenencias. A pesar de que Salvador jamás opuso resistencia, dos de los policías lo sujetaron de los brazos, mientras los otros dos lo golpearon en el estómago durante varios minutos. Salvador no pudo incorporarse en toda la noche y a pesar de que se estuvo quejando del dolor, los policías de guardia no le prestaron atención. Al día siguiente lo dejaron en libertad. Debido a los fuertes golpes recibidos, Salvador tuvo que ser internado en el Hospital General por varios días. El médico que lo atendió diagnosticó que debido a los golpes que recibió tenía lesiones en el intestino, por lo que le realizaron una operación en la cual se le cortó 1m con 20cm del intestino delgado. Salvador tardó un año en recuperarse de la operación. Durante este período no pudo trabajar, así que él y su familia sobrevivieron con ayuda de sus hermanos.

108



Salvador Pablo Cervantes en la pizca del maíz. Chiepetepepec, Tlapa de C, Guerrero. 2011 / Foto: Archivo Mocipol

### La Denuncia

Mientras Salvador estaba internado en el Hospital de Tlapa, su hermano Miguel Pablo Cervantes, interpuso la denuncia ante el Ministerio Público, a partir de lo cual se inició la averiguación previa número MOR/SC/03/388/2010, por lo que el personal de esa dependencia acudió al hospital para tomar la declaración de Salvador. El Ministerio Público requirió reiteradamente información al Ayuntamiento de Tlapa (en más de cuatro ocasiones), sin embargo, se negaron a proporcionarla, y sólo se presentaron a declarar cuatro policías, quienes aceptaron haber detenido

a Salvador, y refirieron que fueron otros compañeros policías quienes lo trasladaron a la barandilla. Se negaron a proporcionar más datos. En el expediente penal, obran diversos medios probatorios como las declaraciones de distintos testigos, como es el caso del patrón de Salvador Pablo, quien asegura que Salvador trabajó ese día de manera normal y sin ningún percance. Asimismo, el expediente contiene la declaración de los compañeros de trabajo que estuvieron con Salvador Pablo momentos antes de la detención, y la declaración del propio taxista que lo llevó a barandillas, quien asegura que Salvador entro a la barandilla municipal en perfectas condiciones, que ni siquiera estaba agresivo. Por último, la prueba más contundente es el expediente clínico de Salvador expedido por el doctor Luis Rodríguez Durán, en su calidad de director del Hospital General de Tlapa de Comonfort. En él se certifica médicamente que Salvador tuvo que ser ingresado de emergencia a quirófano a causa de contar con “trauma cerrado de abdomen”.

### La justificación

Paralelamente, se interpuso una queja ante la Comisión de Derechos Humanos, y como argucia defensiva, el director de seguridad, al contestar el informe, refirió que Salvador ingresó a petición de un taxista porque no le quiso pagar y como éste iba muy alcoholizado, lo llevaron a la barandilla. De la misma forma, argumentaron que cuando Salvador entró se empezó a golpear contra los barrotes de la barandilla y luego empezó a golpearse con sus puños fuertemente, es decir que él solo se golpeó. En su informe, el director de la Policía Preventiva en turno, manifestó que él no era director cuando sucedieron los hechos, pero que quienes estaban a cargo le habían dicho cómo sucedieron, y dio los nombres de los policías que estuvieron de guardia el día de los hechos y presentó las identificaciones de cuatro policías, de los cuales Salvador identificó a tres como los responsables.

La diligencia fue anexada a la averiguación previa y posteriormente Salvador hizo los señalamientos directos en contra de los policías en el Juzgado de Primera Instancia del Ramo Penal del Distrito Judicial de Morelos, registrado con el número de causa penal número 155/2010, por lesiones agravadas, y el 22 de septiembre de 2010 fue librada la orden de aprehensión en contra de los policías identificados por lesiones agravadas; ocho meses después fueron ejecutadas dos órdenes de aprehensión, actualmente los policías están en libertad bajo caución.

### Las recomendaciones

Por su parte, el 21 de octubre de 2010, la Comisión Estatal de Derechos Humanos emitió la recomendación número CODDEHUM-CRM/004/2010-II, dirigida al Procurador de Justicia del Estado, en relación a la dilación en que incurrieron las autoridades

en la integración de la averiguación previa, entre otras cosas recomendó que se realicen las acciones necesarias que permitan determinar, conforme a derecho, la averiguación previa número MOR/SC/03/388/2010, así como el inicio del procedimiento administrativo en contra del agente titular del Ministerio Público del Fuero Común del Distrito Judicial de Morelos, por haber vulnerado el derecho de Salvador al incurrir en dilación en la procuración de justicia. A Willy Reyes Ramos, presidente municipal de Tlapa de Comonfort, recomendó, entre otras cosas, que en relación a las violaciones de derechos humanos cometidas por parte de policías preventivos de su municipio en agravio de Salvador, se inicie y determine el procedimiento que establece la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, así como que se cuantifique y realice el pago que por concepto de indemnización resulte procedente a favor de Salvador por las afectaciones físicas sufridas.

El presidente municipal no aceptó la recomendación, por lo cual se interpuso un recurso de impugnación ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Los policías involucrados continúan en funciones y está pendiente la ejecución de la orden de aprehensión en contra de uno de los policías que participaron.

### Las consecuencias

El municipio de Tlapa, es el municipio con mayor número de policías en su nómina, con 110 agentes<sup>58</sup>. Esto contrasta con el número de agentes de otras instituciones que cuenta con 14, 36 y 20, como es el caso de los municipios de Metlatónoc, Malinaltepec o Xalpatláhuac, respectivamente. Sin embargo, se trata de una policía rezagada, que se ha caracterizado por la falta de capacitación de los policías preventivos en uso de la fuerza. Este caso es una clara muestra del uso desproporcionado de la misma en contra de Salvador, pues según la declaración del taxista que lo condujo a la barandilla municipal, Salvador no mostró resistencia a la detención.

Cabe resaltar, la falta de la figura de Juez Calificador y cómo ello influyó en este caso, pues es la autoridad que tiene la facultad para determinar el arresto, de igual forma la ausencia, o desconocimiento del bando de policía y buen gobierno, imposibilita que los policías tengan claro cuál es su papel frente a una detención.

## Conclusiones

Tras el análisis de tres aspectos – el tipo de situación que detona el abuso, las violaciones más recurrentes y el hecho de que en menos de la mitad de los casos se comete una violación de derechos humanos – el Mocipol concluyó que las instituciones

<sup>58</sup> Despiden a toda la policía de municipio guerrerense. Milenio Diario. 09 de enero de 2009. <http://impreso.milenio.com/node/8517674>

de la Policía Preventiva Municipal tienden a cometer abusos debido a la falta de claridad de sus funciones y falta de conocimiento de los ordenamientos que rigen la relación policía-ciudadano.

Ciertamente uno de los problemas que también aqueja a las instituciones policiales municipales preventivas de la región de La Montaña es la carencia en el amplio sentido del término. Es decir, las policías carecen del fortalecimiento institucional y de los recursos económicos adecuados para propiciar su buen funcionamiento. El fenómeno de la corrupción se debe en parte a estas carencias. Como señala Williams (2002), la corrupción de las instituciones policiales debe su origen y consolidación a fallas sustantivas en cuatro áreas: a) reclutamiento, entrenamiento y promoción; b) falta de recursos salariales y equipamiento; c) ausencia de sistemas de rendición de cuentas en las instituciones policiales, los juzgados y la legislación; y d) tradiciones culturales que inhiben el desarrollo de estándares profesionales.

A su vez, es importante señalar que las multas excesivas se deben en parte a la ausencia del juez calificador. De acuerdo a la Ley Orgánica del Municipio y a los respectivos bandos de policía y buen gobierno, el juez calificador es el encargado de establecer las sanciones administrativas a las que los detenidos se hacen acreedores, a partir de definir si es o no legal la detención. En La Montaña, sin embargo, la mayor parte de los municipios carece de su propio bando de policía y buen gobierno. Por ello queda al arbitrio del comandante y/o funcionario en turno, la calificación de la infracción y la imposición de las sanciones administrativas.

En La Montaña de Guerrero, otros factores que influyen en el uso discrecional de las facultades policiales incluyen la falta de implementación del servicio civil de carrera policial y el puesto de policía como cargo político. En relación a esto último, los candidatos a la presidencia municipal en campaña prometen a las comunidades determinado número de plazas de policía para asegurar su apoyo electoral. Esta situación ocasiona que no se trate de cuerpos policiales estables, ya que cambian cada tres años e incluso en algunos municipios como Metlatónoc o Cochoapa El Grande, cambian cada administración, complejizándose la posibilidad de instrumentar procesos de largo plazo en materia de servicio civil de carrera y fortalecimiento institucional.

#### 4.4.4 Fuerzas armadas

En este apartado se presentan datos empíricos que corresponden a los 24 casos vinculados a la actuación del Ejército en la región de La Montaña. Es importante señalar que 18 de estos casos datan de 2009, momento en el que el Ejército asumió funciones de seguridad pública en el municipio de Tlapa de Comonfort como parte de operativos enmarcados en la lucha contra la delincuencia organizada, como ya hemos referido en capítulos anteriores.

Antes de entrar a la parte estadística de esta sección, se presenta el caso del indígena naua Bonfilio Rubio Villegas, para ilustrar los impactos que la militarización de la seguridad han tenido en los derechos humanos.

## El caso de Bonfilio Rubio Villegas

Bonfilio Rubio Villegas, indígena naua originario de la comunidad de Tlatzala, ubicada dentro del municipio de Tlapa de Comonfort, Guerrero, tenía 30 años cuando decidió migrar por segunda ocasión hacia Estados Unidos en busca de empleo.

El 20 de junio de 2009, Bonfilio Rubio Villegas salió de Tlapa con destino a la Ciudad de México. Una hora después de partir, alrededor de las 22:20 horas, el autobús de la línea Sur en el que viajaba junto con más de 40 pasajeros fue detenido en un retén militar instalado por efectivos del 93 Batallón de Infantería del Ejército mexicano, ubicado cerca de la ciudad de Huamuxtitlán para una “revisión de rutina”.

Como es común en estos retenes, los soldados procedieron a bajar a todos los pasajeros hombres, para revisarlos minuciosamente. Así, los soldados descubrieron que uno de los pasajeros que viajaba en el autobús, Fausto Saavedra Valera, portaba unas botas tipo militar, por lo que procedieron a detenerlo e interrogarlo arbitrariamente, aun cuando ninguna infracción había sido cometida y sin importar que Fausto explicara que las botas se las habían regalado para emprender su viaje a Estados Unidos pues él también iba a migrar.

Para evitar contratiempos, el conductor del camión, Francisco Pizano Alejo, pidió a los soldados que firmaran su registro de pasajeros. Los soldados se negaron, pero frente a la insistencia del conductor, uno de los soldados anotó las palabras “retén militar pasajero 22”. Después de recabar esa firma, el chofer reemprendió su marcha. No obstante, cuando el conductor arrancó, los soldados abrieron fuego contra el autobús, impactándolo en al menos cinco ocasiones. Una de las balas alcanzó a Bonfilio Rubio Villegas, que viajaba en la última fila de asientos. Ante el desconcierto y el temor de los pasajeros, el chofer condujo hacia la ciudad de Huamuxtitlán pero al arribar ahí Bonfilio ya había muerto.

El Ejército mexicano justificó su actuación argumentando, como consta en el expediente ZAR/02/038/2009, que el conductor del camión arrancó de manera violenta después de ser detenido en el retén por lo que los militares “efectuaron disparos al aire y a las llantas” del autobús. Esta justificación no se sustenta según el expediente iniciado por el Ministerio Público de Huamuxtitlán, pues la prueba científica indica, sin lugar a dudas, que los disparos se dirigieron hacia la zona superior del autobús, a pesar de que los militares sabían que el vehículo iba lleno.

Por otro lado, en un infructuoso intento por diluir su responsabilidad, los militares alegaron que en una revisión posterior al autobús, encontraron cinco paquetes de marihuana. Esta versión contradice lo asentado por el Ministerio Público cuando realizó el levantamiento del cadáver de Bonfilio Rubio Villegas, donde el personal civil de la Procuraduría

General de Justicia del Estado de Guerrero hizo constar que se revisó exhaustivamente la parte trasera del autobús y solamente encontraron “una sudadera salpicada de sangre y una bolsa que en su interior tenía varias bolsas, una con un paquete de sal, otra con frijol y una más con chile seco”. Evidentemente, es difícil creer que, al inspeccionar el autobús, el ministerio público pasara por alto una circunstancia tan grave como lo sería la existencia de varios paquetes con droga, y resulta evidente que el Ejército deliberadamente buscó desviar la atención sobre lo ocurrido introduciendo en la escena del crimen elementos ajenos al mismo.



Velorio de Bonfilio Rubio Villegas en casa de sus padres. Tlatzala, Montaña de Guerrero. 2009 / Foto: Archivo Tlachinollan

Adicionalmente, los efectivos del 93 Batallón de Infantería intentaron presentar una acusación penal en contra de Fausto Saavedra Valera quien fue puesto a disposición del Ministerio Público de Huamuxtlán, acusado de “uso indebido de uniformes e insignias oficiales” por portar unas botas tipo militar. Durante el plazo constitucional de las 72 horas, el Juez de Primera Instancia de Huamuxtlán ordenó la libertad absoluta de Fausto Saavedra Valera por falta de elementos para procesar, ya que no existía ninguna prueba de que portara las botas con el propósito “de obtener algún beneficio indebido o de lesionar la dignidad o respeto de la institución o de la investidura a que correspondan aquellos”, tal y como lo exige el artículo 268 del Código Penal para el Estado de Guerrero.

La investigación abierta por el homicidio de Bonfilio Rubio Villegas avanzó lentamente en el expediente ZAR/02/038/2009. Durante la integración de la indagatoria, sus familiares tuvieron conocimiento de que la Procuraduría General de Justicia Militar había solicitado a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero que declinara su competencia para investigar los hechos a favor de las instancias castrenses, por lo que mediante un escrito de fecha 14 de julio de 2009, se pronunciaron en contra de dicha declinación.

Mientras tanto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitió la recomendación 8/2011, en contra de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena). Ahí, el ombudsman nacional consideró plenamente probado que los soldados del 93 Batallón de Infantería privaron arbitrariamente de la vida a Bonfilio Rubio Villegas.

El 11 de febrero de 2011 los familiares de Bonfilio Rubio Villegas dirigieron un nuevo escrito al procurador General de Justicia del Estado de Guerrero para pedir informes sobre el estado de las investigaciones. Fue hasta el 31 de mayo de 2011 que a los familiares de Bonfilio Rubio Villegas les fue notificado que la investigación había sido remitida al fuero militar.

Al quedar legalmente enterados de que los militares habían atraído la investigación, los familiares de Bonfilio Rubio Villegas presentaron una demanda de amparo el 22 de junio de 2011, en la que impugnaron la declinación de competencia por parte de las instancias civiles, seguida de la asunción de competencia por las fuerzas castrenses, señalando que ésta se había realizado mediante la aplicación de una norma contraria a la Constitución y a los tratados internacionales: el artículo 57 del Código de Justicia Militar. La demanda dio inicio al juicio de amparo 818/2011, actualmente radicado en el Juzgado Séptimo de Distrito del estado de Guerrero.

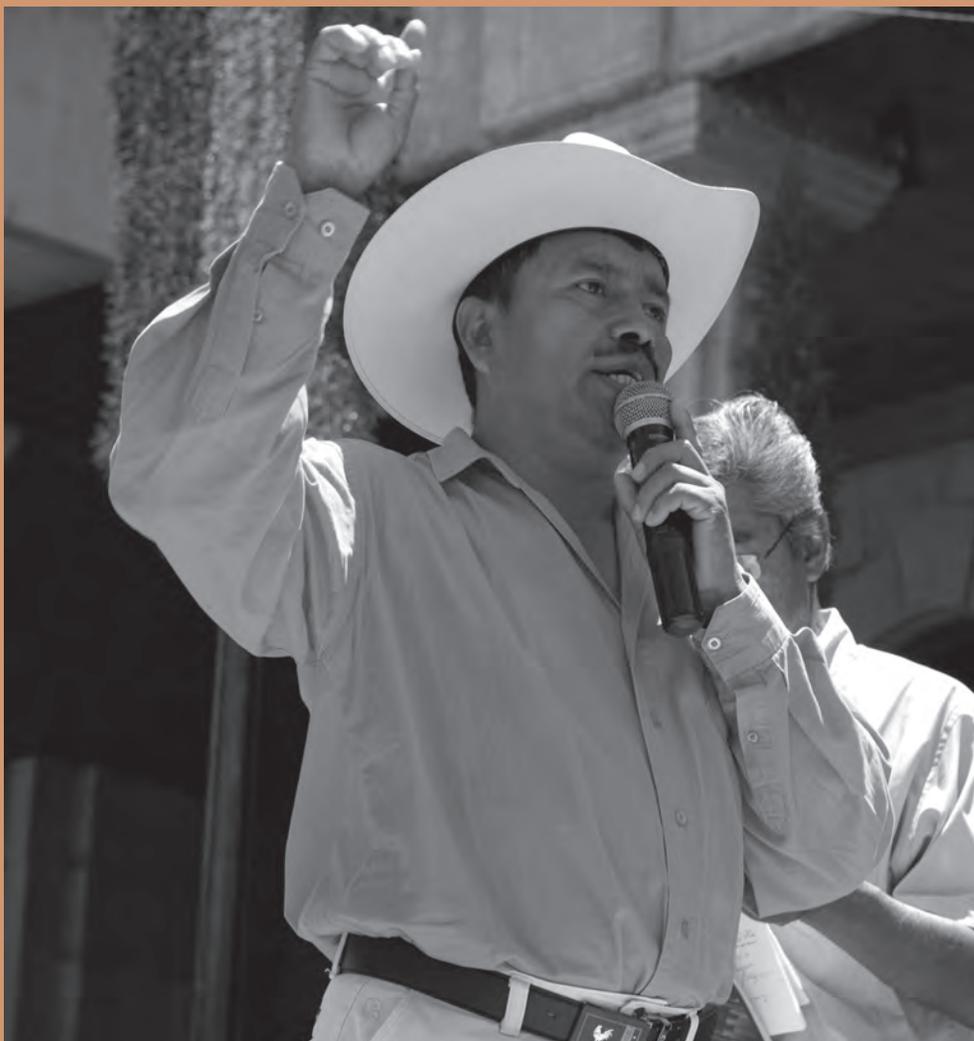
La demanda de amparo fue presentada después de que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), al resolver el asunto Varios 912/2010, relativo a la determinación de las obligaciones impuestas al Poder Judicial por la sentencia dictada en el caso Radilla por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, determinó, entre otras cosas, que las sentencias de dicho tribunal interamericano son de carácter obligatorio, que el artículo 1ro de la Constitución obliga a todas las autoridades a respetar y garantizar los derechos humanos, y que los jueces mexicanos deben ajustar su interpretación sobre los alcances del fuero militar a lo establecido en la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Esto resulta relevante porque las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Rosendo Radilla, así como en los casos de Valentina Rosendo e Inés Fernández, establecen que todas las violaciones de derechos humanos cometidas por militares en contra de civiles deberán ser conocidas por el fuero ordinario, y no por el fuero militar.

No obstante, en el juicio pronto quedó evidenciado que las autoridades castrenses ignoraban los alcances de esta determinación de la SCJN

y seguían sin modificar su comprensión sobre los límites de la justicia castrense. Así, en un informe fechado el 28 de julio de 2011 y presentado dentro del juicio, el Juez Sexto Militar defendió su jurisdicción para procesar al militar que mató a Bonfilio Rubio Villegas argumentando que se trataba de “un delito contra la disciplina militar, al ser típicamente castrense, por estar contemplado en el libro segundo del Código de Justicia Militar, tomando en consideración que fue cometido por un efectivo del Ejército mexicano en los momentos de estar desempeñando actos propios de un servicio de naturaleza típicamente castrense”.

Por otro lado, fue en el curso del mismo juicio que los familiares de Bonfilio Rubio Villegas pudieron tener por primera vez acceso pleno al expediente. Así supieron que sólo un militar estaba siendo juzgado por el homicidio y que éste, después de que la defensa presentara recursos, se había reclasificado para calificarse como mero homicidio culposo, por lo que el castrense procesado será sancionado con una pena muy baja.



Don José Rubio Villegas, hermano de Bonfilio durante la Caravana por la Paz con Justicia y Dignidad organizada por Javier Sicilia. Chilpancingo, Guerrero. 2011 / Foto: Archivo Mocipol

El juicio de amparo iniciado por los familiares de Bonfilio Rubio Villegas aún no concluye. Dada su trascendencia, es posible que sea el primer caso que el pleno de la SCJN atraiga para sentar jurisprudencia sobre los límites del fuero militar, con base en su resolución en el expediente “Varios”, abierto por el caso Rosendo Radilla.

Para Tlachinollan y el Mocipol, el caso de Bonfilio Rubio Villegas ejemplifica los impactos que generan las políticas de seguridad en los derechos humanos actual en los siguientes aspectos:

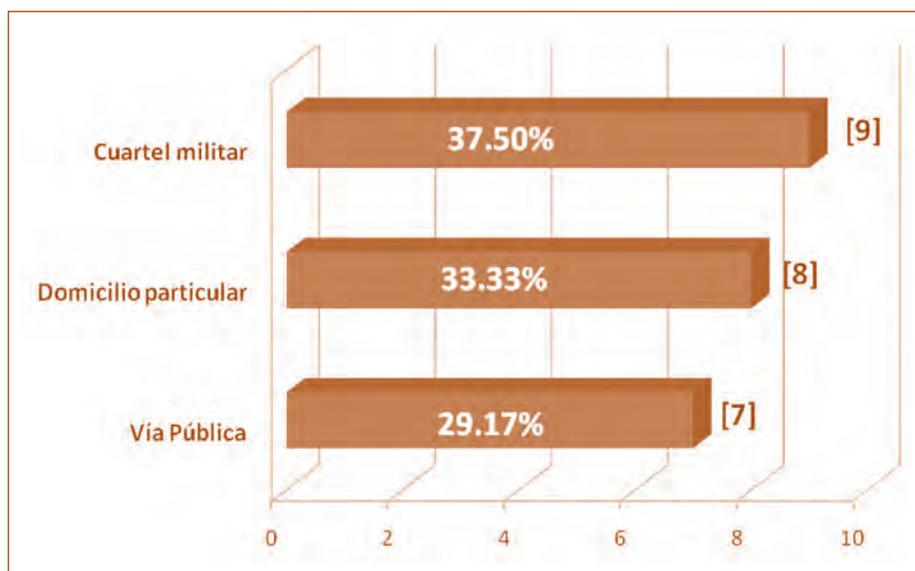
1. Muestra los riesgos de la proliferación de retenes militares en los cuales se practican cotidianamente detenciones arbitrarias, obstaculizando la libertad de tránsito de la ciudadanía.
2. Evidencia lo riesgosa que es la militarización para la vida de la ciudadanía dado el uso desproporcionado e irracional de la fuerza pública que es propio de un cuerpo creado para enfrentar conflictos bélicos. En el caso de Bonfilio Rubio Villegas, el uso de la fuerza a partir de parámetros ajenos a los que debe imperar en el ámbito de la seguridad ciudadana se materializó en el hecho de que los efectivos del 93 Batallón de Infantería abrieron fuego indiscriminadamente en contra de un autobús lleno de pasajeros.
3. Exhibe a un Ejército que es capaz de introducir elementos ajenos a la escena del crimen para evadir su responsabilidad en casos de graves violaciones de derechos humanos.
4. Visibiliza la falta de transparencia en los casos que involucran violaciones de derechos humanos cometidas por militares en agravio de civiles, pues no fue sino hasta casi dos años después de que ocurrieron los hechos que la familia de la víctima supo con certeza que el caso había pasado a las instancias militares y pudieron conocer el expediente.
5. Pone de relieve la falta de imparcialidad del fuero militar: sólo un efectivo fue procesado y a causa de las fallas de la investigación, el homicidio se clasificó solamente como culposo.
6. Muestra que, a pesar de la trascendencia de la discusión llevada a cabo por la SCJN al analizar el caso Radilla, subsisten autoridades que eluden su obligación de respetar los derechos humanos e incorporar en sus prácticas los estándares emanados de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tal es el caso de las fuerzas armadas.

#### a. Espacio físico del evento

Los casos del Ejército suceden principalmente en espacios privados: 15 de los 24 casos sucedieron en el cuartel militar o en domicilios particulares, en contraste con los casos de la Policía Investigadora Ministerial y la Policía Municipal Preventiva. Cabe señalar que de los nueve casos en los que las personas afirmaron haber sido

trasladadas al cuartel, cuatro fueron de tortura y uno de tratos crueles, inhumanos y degradantes. Esta situación es de suma gravedad pues es ilegal que civiles sean introducidas a instalaciones militares, o que éstas funjan como centros de detención.

Espacio físico del evento



### b. Situación que detona el abuso

La siguiente gráfica evidencia que, en el momento en que el Ejército asume el control de la seguridad pública en Tlapa de Comonfort, colocando retenes y estableciendo su presencia en todas las instancias de gobierno, aumentan los abusos en contra de la ciudadanía.

En 11 casos, las víctimas refirieron que los militares argumentaron que “alguien” había realizado una denuncia anónima señalándolos de estar vinculados con el narcotráfico. Sin embargo, sólo en dos ocasiones las víctimas, después de haber sido trasladados e interrogados en el cuartel militar, fueron puestos a disposición del Ministerio Público Federal por delitos contra la salud. En los ocho casos restantes, los domicilios de las víctimas fueron allanados y no se encontró nada que los vinculara con la delincuencia organizada.

El segundo hecho que detonó el abuso por parte de los militares fue la flagrancia. Si bien es cierto que en estos casos los civiles fueron detenidos y relacionados con delitos federales como posesión de arma o droga y siembra de amapola, lejos de ser puestos de manera inmediata a disposición del Ministerio Público competente, fueron trasladados al cuartel militar. Con respecto a esta conducta, la Comisión Nacional de Derechos Humanos en la recomendación de los casos de Bonfilio Rubio y Fausto Saavedra recomendó que la Sedena se abstuviera de trasladar a los detenidos a los cuarteles militares.<sup>59</sup> Los otros tres

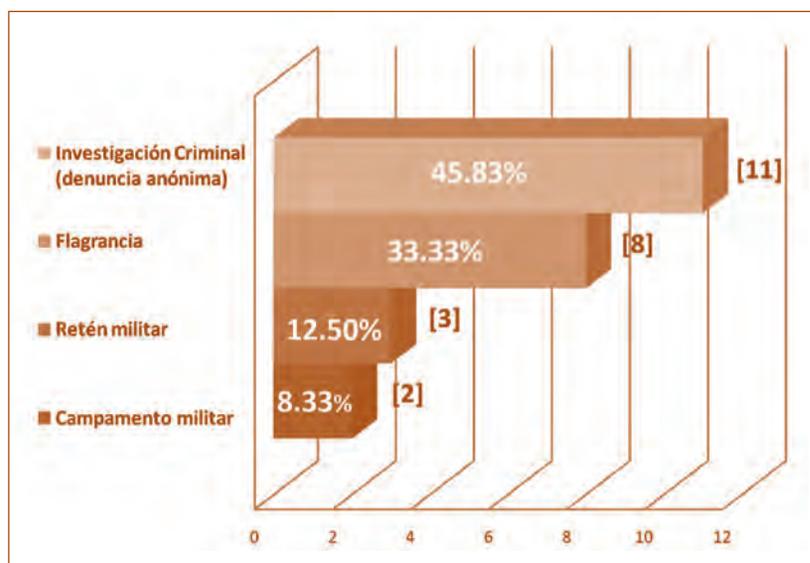
<sup>59</sup> Comisión Nacional de Derechos Humanos. Recomendación Cuarta: Se emita una circular u ordenanza dirigida a los mandos superiores, medios y a los elementos de tropa, para que se garantice que las personas que sean detenidas en los operativos que realizan los elementos de Ejército mexicano, no sean trasladadas a instancias militares, sino que sean puestas a disposición de la autoridad correspondiente.

casos ocurrieron durante patrullajes realizados por militares, cuando los soldados escucharon detonaciones de arma de fuego y detuvieron a las víctimas. A pesar de no encontrarlos en posesión de arma, en estos casos las personas fueron detenidas y/o sus domicilios allanados.

La tercera situación que detonó la comisión de abusos se relaciona con el establecimiento de retenes militares, lo que ocurrió en tres casos. A partir del análisis, podemos concluir que los retenes violentan el derecho al libre tránsito, ya que generalmente son instalados en lugares apartados a las entradas o salidas de las ciudades, en horarios nocturnos y con un número significativo de militares (entre 30 y 40). Además, es importante resaltar que la táctica y despliegue que instrumentan los soldados en los retenes es de ataque ante cualquier situación que sale de su control, lo cual es evidenciado con el caso de Bonfilio Rubio donde el Ejército disparó en contra de un camión de pasajeros

Por último, se registran dos casos de comunidades que denunciaron la instalación de campamentos en sus parcelas, sufriendo agravios como el robo de los frutos de sus cosechas, animales, así como las consecuencias de no poder circular libremente para realizar sus labores en el campo o asistir a las escuelas, por temor a ser interceptados. Es importante notar que ese tipo de campamentos generalmente son integrados por entre 80 y 100 militares, que llegan a la comunidad a bordo de numerosos vehículos oficiales, lo que ocasiona que la comunidad se sienta intimidada.

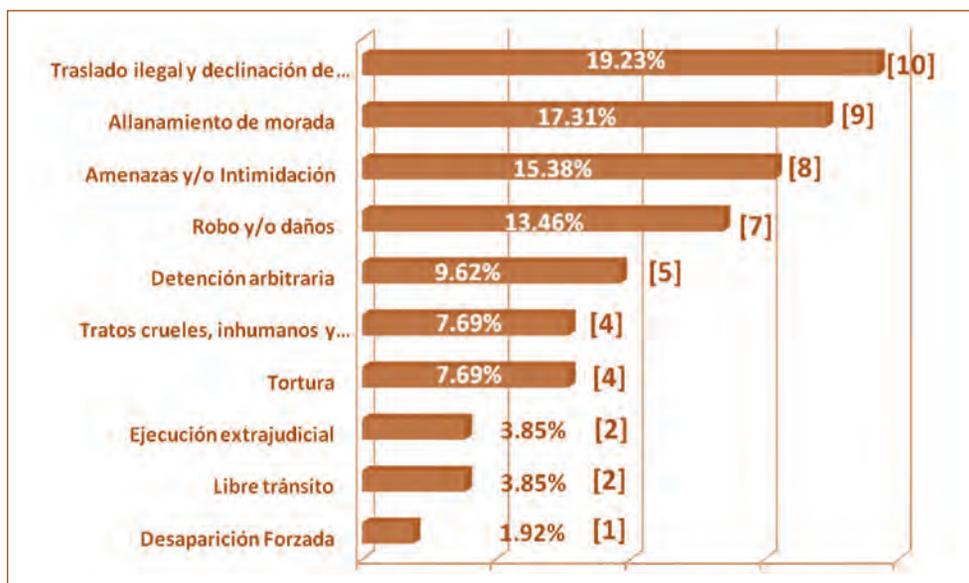
Situación que detona el abuso



### c. Violaciones más recurrentes

En los 24 casos del Ejército, el Mocipol registró un total de 44 violaciones de derechos humanos. Las principales violaciones fueron el traslado ilegal (10 casos), allanamiento de morada (9) y amenazas e intimidación (8). En estos casos también se registraron dos ejecuciones extrajudiciales y una desaparición forzada. Los dos casos de libre tránsito se refieren a quejas presentadas colectivamente por dos comunidades, debido a que el Ejército no permitía a los campesinos transitar por sus parcelas e ir a sus milpas.

### Violaciones más recurrentes



Cabe resaltar que en los casos relacionados con el Ejército se detectan más violaciones graves de derechos humanos. En estos casos, el Mocipol registró dos cadenas de violaciones:

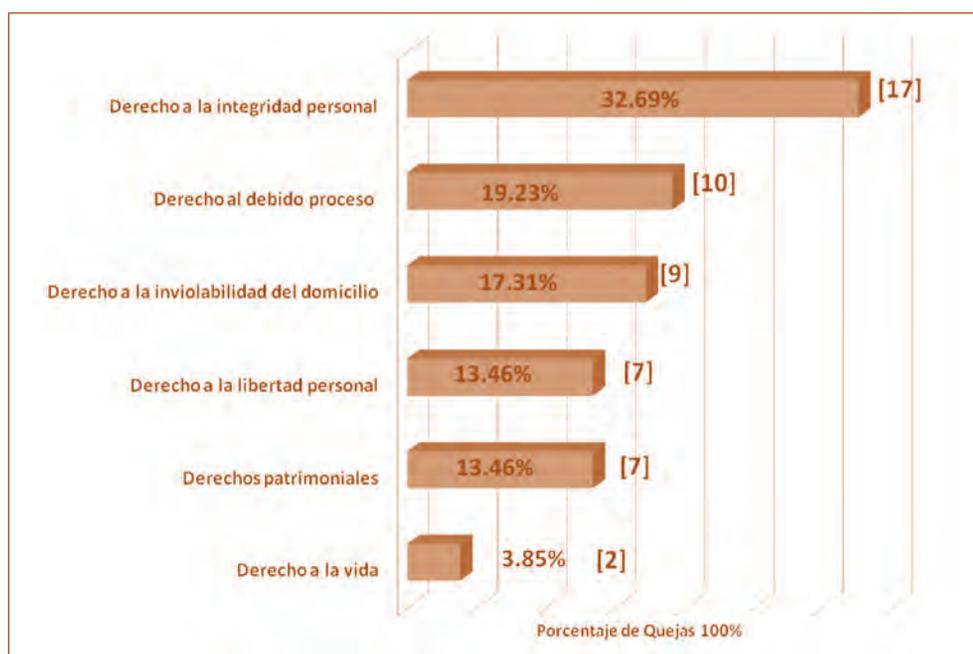
La primera fue el allanamiento de morada seguido por los daños, robos y amenazas. Éstas se relacionan con las denuncias anónimas en las que se habría vinculado a la víctima con delitos contra la salud que el Ejército supuestamente recibió. Sin embargo, en seis de 10 casos el Ejército no encontró evidencia alguna que los vinculara con ningún delito. Por el contrario, a partir del allanamiento las personas sufrieron daños y robo por parte de los militares. En algunos casos, los daños y el robo estuvieron directamente relacionados con el patrimonio como fue registrado por el Mocipol en los casos en los que las víctimas denunciaron el robo de un portón, un refrigerador y/o efectivo. En otros casos, el hurto estuvo relacionado con la pretensión de intimidar, ya que lo que sustrajeron los militares fueron fotografías familiares y documentos personales, lo que colocó a las víctimas en situaciones de incertidumbre al no conocer la finalidad con la que serán utilizadas sus pertenencias.

El segundo patrón de cadena de violaciones se refiere a las detenciones arbitrarias y los traslados ilegales al cuartel militar. El común denominador de éstos es que la víctima aparentemente fue sorprendida en posesión de armas prohibidas o droga, sin que fueran puestos a inmediata disposición de la autoridad civil, siendo trasladados al cuartel militar. Es de suma relevancia recalcar que la mayoría de los casos de traslados se realizó durante la noche con el evidente objetivo de intimidar a los civiles, aprovechando la condición de vulnerabilidad que genera el estado de detención e incomunicación. Los traslados generan un alto nivel de zozobra en la familia, que en muchos casos atestigua la detención y cuando los familiares buscan a su ser querido en el cuartel militar, les es negado el acceso y la información sobre la situación del detenido, lo cual configura una situación de desaparición forzada.

#### d. Derechos violados

En contraste con lo que el Mocipol documentó respecto de la Policía Municipal Preventiva y la Policía Investigadora Ministerial, donde el derecho violado más recurrentemente fue la libertad personal, en el caso del Ejército el derecho más vulnerado fue la integridad personal y está vinculado a los casos de tortura, desaparición forzada, tratos crueles, amenazas e intimidación. Con menos recurrencia, pero no por ello menos graves, se registraron dos casos de violación al derecho a la vida por ejecuciones extrajudiciales.

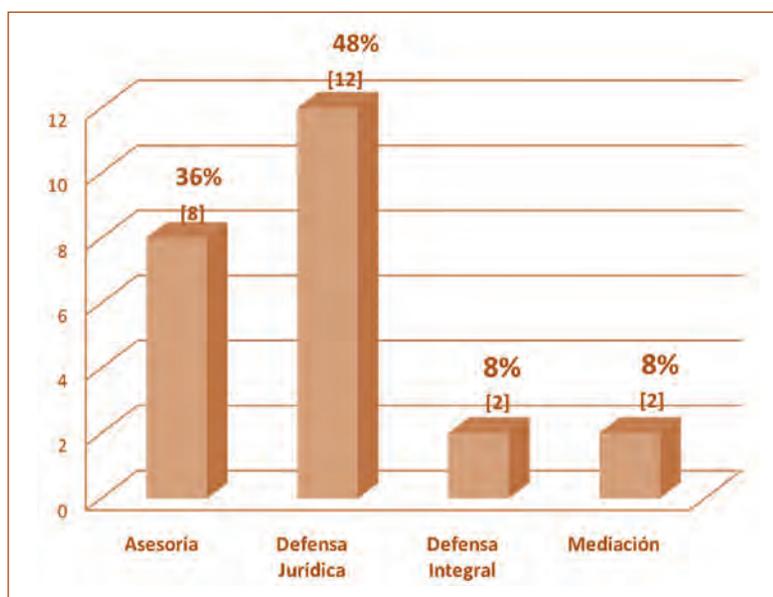
#### Derechos violados



#### e. Niveles de intervención del Mocipol y estado de la queja

Casi la mitad de los casos del Ejército fueron intervenidos a nivel de la defensa jurídica (13), mientras que sólo dos fueron de mediación y ocho de asesoría.

### Niveles de intervención



Los primeros casos que el Mocipol documentó en contra del Ejército estuvieron relacionados a allanamientos, robo y daños. Dada la naturaleza de la violación se intencionó un acercamiento con el Ejército, ya que a la víctima sólo le interesaba recuperar sus pertenencias. Sólo en dos de los casos hubo éxito en la mediación.

La gravedad de las demás violaciones generó la necesidad de interponer recursos legales. Se presentaron 13 quejas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Dado que no existe representación de ésta en Guerrero, fueron presentadas ante la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Guerrero (Coddehum), misma que jugó un papel importante pues no sólo recibió las quejas, sino que realizó las primeras diligencias, es decir, recibió testimonios y acudió al lugar de los hechos en los casos de allanamiento e incluso en algunos casos dictó medidas cautelares mediante las cuales solicitó a los efectivos del Ejército que se abstuvieran de causar algún daño o molestia a los quejosos.

Tras desahogar las primeras diligencias, en estos casos la Coddehum remitió los expedientes a la CNDH para que el ombudsman nacional terminara de integrar los expedientes de queja. La respuesta de este organismo público autónomo fue decepcionante dada su falta de diligencia para investigar los hechos y su lejanía respecto de las víctimas de los abusos. En un caso, por ejemplo, aun cuando la Coddehum había recabado evidencia contundente sobre la existencia de los abusos, lo único que las víctimas supieron del procedimiento iniciado ante la CNDH fue lo contenido en una resolución donde se les informó que “[...] toda vez que no se cuenta con elementos de prueba que acrediten violaciones a derechos humanos procede concluir el expediente con fundamento en el artículo 125, fracción II, del reglamento interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, no obstante lo cual se les orienta para que de contar con elementos probatorios que acrediten su dicho, presenten denuncia ante el agente del Ministerio Público Militar en Chilpancingo, Guerrero, toda vez que en términos de los artículos 13 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la instancia competente para la investigación

de los delitos en los que estén involucrados efectivos militares”. Lo anterior fue asentado por la CNDH sin que ésta hubiera realizado una sola diligencia de prueba en el lugar de los hechos. Esto indica que el Ejército no solamente no cuenta con mecanismos de control al momento de asumir tareas de seguridad pública, sino que la instancia civil que debería cumplir con esta función no lo hace, lo cual deja a las víctimas en estado de indefensión y transmite un mensaje de permisibilidad de violaciones de derechos humanos cometidas por las fuerzas armadas.

Además de acudir a los organismos públicos de proyección de los derechos humanos se interpusieron tres denuncias penales ante el Ministerio Público del Fuero Común de la Procuraduría de Guerrero, instancia que declinó su competencia ante la Procuraduría Militar. Cabe destacar que, dado que estos casos se asumieron en el nivel de defensa integral, tanto el Centro de Derechos Humanos de La Montaña Tlachinollan y el Mocipol instrumentaron una estrategia de defensa cuya primera exigencia que los casos sean turnados al sistema civil.

En cuanto al estado actual de la quejas, 13 cerraron por desistimiento, principalmente por el temor de las víctimas a sufrir represalias o porque éstas padecieron actos de tortura cuyos efectos las disuadieron de denunciar. Por otro lado, los dos casos cerrados por mediación fueron de robo y ocho más siguen en trámite.

## Conclusiones

Consideramos conveniente enfatizar de nueva cuenta cuáles son las implicaciones de la militarización en una región indígena como La Montaña de Guerrero. En la región la presencia militar obedece a una estrategia cuyo fin declarado se refiere a la inhibición de la siembra de enervantes, en el marco más amplio de la llamada guerra contra el narcotráfico, pero que termina fungiendo como herramienta de control social para prevenir el surgimiento de expresiones organizadas de inconformidad y protesta.

La particular afectación que trae consigo la militarización cuando se realiza en entornos predominantemente indígenas, fue también expuesta por los expertos Aída Hernández y el Héctor Ortiz, que como se mencionó anteriormente, fungieron como peritos antropólogos ante la Corte Interamericana en los casos de Inés Fernández Ortega y Valentina Rosendo Cantú, quienes ante esa instancia señalaron:

La presencia misma de fuerzas militares sin la correspondiente aplicación de la normatividad internacional vigente en materia de conflictos bélicos, genera una situación de indefinición que conduce a que ni los elementos del ejército ni los mismos habitantes de la zona estén claros sobre si los pobladores son o no reconocidos como civiles o fuerzas no beligerantes [...].

En este sentido, los antropólogos formularon una recomendación cuya relevancia es especialmente importante en un contexto como el de La Montaña:

Consideramos necesario que el Estado Mexicano reconozca el derecho de las comunidades indígenas a decidir los asuntos fundamentales que les competen de acuerdo con su cultura según lo estipula el Artículo 2º de la Constitución Mexicana referido a autonomía y con ello les reconozca su condición de autoridad local para fines legales y administrativos.

En ese sentido, y sin menoscabo de la responsabilidad que compete al Estado de mantener el orden sobre todo el territorio, establezca mecanismos de consulta,

a través de sus instituciones representativas [...] de acuerdo con lo estipulado en el Artículo 6° del Convenio 169 de la OIT en cuanto a derecho a consulta y el artículo 30 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en cuanto a actividades militares en zonas indígenas.

No obstante, voces como las de estos académicos han sido desoídas. En La Montaña de Guerrero, las consecuencias de la militarización de la seguridad, impulsada desde el ámbito nacional, tienen el rostro de los hombres y mujeres indígenas que han sido víctimas de graves violaciones de derechos humanos por parte de efectivos castrenses.



El Ayuntamiento municipal Tlapa en 2008, doto de armas de alto poder a policías del pueblo de 4 comunidades nauas. La actual administración a inicios del 2009 el marco del despido de toda la policía Municipal de Tlapa, requirió la devolución. Foto tomada durante el evento de entrega de armamento después de un proceso de mediación / Foto: Archivo Mocipol

En el presente, la militarización de Guerrero se agrava y agudiza también en el marco de las políticas que, desde una lógica belicista, se han adoptado en el plano federal bajo el argumento de que se libra una verdadera “guerra” en contra de la delincuencia organizada ligada al narcotráfico; La Montaña, en este sentido, no ha permanecido ajena a las políticas impulsadas en el plano nacional.

A partir de la información recabada gracias a esta labor de monitoreo permanente, afirmamos que el involucramiento del Ejército en tareas de seguridad ciudadana y en los espacios públicos de la vida civil tiene efectos nocivos en la sociedad, como lo son, el incremento de la violencia y las violaciones de derechos humanos, sin que ello redunde en una mayor eficacia en el combate a la delincuencia.

#### 4.4.5 Casos de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes

La siguiente tabla señala que en total las tres instituciones arriba descritas cometieron 66 actos de tortura y de tratos crueles e inhumanos.

Tratos crueles y tortura		
Institución	Tortura	Tratos crueles, inhumanos y degradantes
Policía Investigadora Ministerial	12	10
Policía Municipal Preventiva	3	30
Fuerzas Armadas	4	4
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>44</b>

Es inconcebible que Guerrero sea uno de los dos estados de la República Mexicana que aún no ha tipificado la tortura en su Código Penal conforme a los estándares internacionales aplicables. La tortura sólo se menciona en la Ley que Crea la Comisión de Derechos Humanos de Guerrero, la cual señala en su artículo 53:

[...] comete el delito de tortura, cualquier servidor público del Estado, que por sí, o valiéndose de tercero o en el ejercicio de sus funciones, inflija intencionalmente a una persona dolores o sufrimientos o la coacciones física o mentalmente de manera grave, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de inducirla a un comportamiento determinado o de castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche que ha cometido o se le pretenda imputar.<sup>60</sup>

Esta definición no cumple con los criterios que establece la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura en su artículo 2:

[...] se entenderá por tortura todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica.<sup>61</sup>

Aunado a ello su ubicación dentro de la Ley de la Coddehum, se traduce en que los operadores jurídicos del ámbito penal desconozcan o relativicen la existencia de dicha norma.

En la práctica, la inadecuada tipificación de la tortura en el marco jurídico estatal provoca que, en el momento de interponer las denuncias, los agentes del Ministerio Público se nieguen a iniciar las averiguaciones previas por este delito.

Aunado a ello, el Protocolo de Estambul, herramienta internacional que guía las investigaciones en casos de tortura, no es aplicado en Guerrero dado que

60 Ley que crea la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos y establece el procedimiento en materia de desaparición involuntaria de personas. Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado No. 85 el miércoles 26 de septiembre de 1990.

61 Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, misma que fue aprobada por el Senado Mexicano el 3 de febrero de 1987 y ratificada por México el 22 de junio de 1987

los servicios periciales de la Procuraduría General de Justicia estatal, no cuentan con el personal capacitado para aplicarlo.

En la medida en que no se impulsen reformas legislativas para tipificar el delito y el personal de la Procuraduría no sea capacitado, se limitan las condiciones de investigación y se fomenta la impunidad ante este grave crimen.

#### 4.5 Conclusión: los impactos locales de las políticas federales

El trabajo realizado por el Mocipol ha permitido identificar los patrones más recurrentes de las violaciones de derechos humanos llevadas a cabo por parte de las instituciones policiales de La Montaña de Guerrero. Este trabajo permite, además, constatar cómo impactan las políticas impulsadas a nivel federal en una región con características tan particulares como las que presenta este espacio de trabajo.

Sin pretender establecer una relación de causalidad entre fenómenos sociales de origen multifactorial, los datos empíricos que hemos presentado nos permiten afirmar que las características de las políticas de seguridad imperante son un factor determinante en el estado que guarda la seguridad en La Montaña; con base en lo anterior, podemos concluir que:

- la militarización es una realidad cotidiana en La Montaña y se manifiesta en el despliegue de efectivos castrenses a las comunidades indígenas y en la delegación de los cargos directivos en el plano municipal a militares en activo o ya retirados. Durante 2009, este fenómeno llegó a su punto máximo en Tlapa de Comonfort cuando el Ejército mexicano asumió el control de la fuerza municipal; precisamente en este período aumentaron los casos de violaciones de derechos humanos;
- el impulso a reformas legislativas sin participación civil impide que en dichas discusiones se retomen experiencias de relevancia social y aumenta el riesgo de que se reproduzcan esquemas que han probado ser inefectivos. Las modificaciones tendientes a crear una nueva policía para investigar científicamente los delitos, desarrolladas en Guerrero de manera opaca e incluso contradictoria, ejemplifican esta situación pues pasan por alto experiencias significativas como las de la población de La Montaña, misma que de manera sistemática es afectada por una Policía Investigadora Ministerial que, ante la falta de controles internos y externos, incurre en abusos de manera reiterada. No involucrar esta experiencia en las discusiones actuales aumenta las posibilidades de que se reproduzcan los patrones de abuso descritos anteriormente;
- el desdibujamiento de lo local ante la preeminencia de lo federal y lo estatal se evidencia en La Montaña considerando el desprecio con que se miran desde el centro del país y del estado las peculiaridades de sus policías municipales y comunitarias que, si bien son perfectibles, también continúan siendo las más cercanas a la ciudadanía, aun cuando difícilmente cumplen con los requisitos de escolaridad y permanencia en el cargo que satisfacen a las instituciones urbanas; y
- finalmente, el aumento de las violaciones de derechos humanos que trae consigo la adopción de políticas de seguridad de mano dura también tiene un dramático impacto en contextos como el de La Montaña. Los casos emblemáticos reseñados en este Informe son el más claro y doloroso testimonio de ello.



Policía Preventivo Estatal durante la Caravana por la Paz con Justicia y Dignidad. Acapulco, Guerrero. 2011 / Foto: Prometeo Lucero

# CAPÍTULO 5

## Las instituciones policiales en La Montaña de Guerrero: Elementos para reflexionar sobre la transformación del presente

### 5.1 Presentación

En los apartados precedentes se mostró cómo la política de seguridad impulsada en el plano federal, al ser reproducida en el estado de Guerrero sin reconocer las características geográficas, socioculturales e históricas de la entidad, repercute en la vigencia de los derechos humanos de una región que ha estado marcada de manera particular por la pobreza, la marginación y la exclusión social como lo ha sido La Montaña de Guerrero.

Comprender a la diversidad de problemáticas que aquejan a las instituciones policiales de La Montaña de Guerrero y que les impiden cumplir a cabalidad con el mandato para el que fueron creadas, exige comenzar a mirar con detenimiento – entre otras cosas– las circunstancias en que realizan su labor los policías de la región. El Mocipol parte de la premisa de que los derechos humanos, la reforma policial y la adopción de una política de seguridad ciudadana democrática sólo son posibles si se respetan también los derechos de los policías, y se les reconocen condiciones dignas de bienestar y trabajo<sup>62</sup>.

De ahí que sea tan importante tratar de aportar elementos que profundicen en el tema, principalmente considerando en el momento actual por el que transitan las instituciones policiales que tienen presencia en la región, dándole un peso importante a la Policía Preventiva Municipal en tanto que es la que mayor contacto tiene con la ciudadanía y la principal cara del Estado ante la misma. Al hacer esta revisión se busca aportar también elementos para responder una pregunta crucial para el entorno local: ¿Qué policía queremos para la región de La Montaña y cómo podemos contribuir a crearla?

<sup>62</sup> “El diseño institucional del Mocipol”, documento generado a partir del Seminario Internacional, Diálogo con la experiencia nacional e internacional en supervisión civil 2008, enmarca 8 valores que acompañan el trabajo, la dignificación de la función policial es uno de ellos.

## 5.2 Instituciones policiales en La Montaña de Guerrero

La comprensión de una institución específica implica, en un primer momento, entender el marco normativo que la define para poder contrastarla con las conductas y prácticas concretas que se llevan a cabo en la cotidianidad de su gestión, prácticas como a las que se ha hecho referencia en el capítulo anterior.

En La Montaña operan 45 instituciones de seguridad pública -federales, estatales y municipales-. A continuación se hace referencia a algunas de ellas, señalando sus atribuciones legales y las actividades concretas que cada institución policial realiza, de acuerdo con lo que el Mocipol ha logrado documentar en torno a ellas a través de los casos, las visitas a las estaciones de policía y las entrevistas a diversos actores sociales.

### 5.2.1 La Policía Federal

**Estado de fuerza en La Montaña.** En la región existe una delegación de la Policía Federal, con cuatro agentes y tres patrullas.

#### Atribuciones<sup>63</sup>:

- dictar y supervisar las medidas tendientes a garantizar la prevención de los delitos, el mantenimiento y el restablecimiento del orden y la seguridad pública, en el ámbito de competencia de la institución;
- ordenar y supervisar las líneas de investigación para obtener, analizar, estudiar y procesar información conducente a la prevención de delitos y, para la persecución de los mismos, en el ámbito de competencia de la institución;
- representar legalmente a la institución, tanto en su carácter de autoridad en materia de policía, como de órgano administrativo desconcentrado, conforme a la legislación aplicable;
- ordenar la vigilancia e inspección sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional, en las aduanas, recintos fiscales, secciones aduanera, garitas y puntos de revisión aduaneros; así como para los mismos fines sobre el manejo, transporte o tenencia de dichas mercancías, en cualquier parte del territorio nacional; y
- vigilar que se dé cumplimiento a las disposiciones del servicio profesional de carrera policial.

#### Actividades que el Mocipol detectó:

- realiza operaciones de vigilancia de carreteras; y
- auxilia a la ciudadanía que acude a sus instalaciones, para verificar si sus automóviles cuentan o no con reporte de robo.

### 5.2.2 La Policía Investigadora Ministerial (Estatal)

**Estado de fuerza en La Montaña.** En la región existe una Coordinación Regional, una Coordinación de Zona Adscrita a la Agencia del Ministerio Público Especializada en Delitos Sexuales y Violencia Intrafamiliar, ambas ubicadas en la ciudad de Tlapa; y una Coordinación de Zona, ubicada en la ciudad de Huamuxtitlán, conocidas comúnmente como comandancias. La Coordinación de Tlapa está Integrada por un coordinador y 15 agentes operativos.

#### **Atribuciones<sup>64</sup>:**

- realizar las investigaciones y la práctica de las diligencias que le ordenen durante la averiguación previa;
- cumplir las citaciones, notificaciones y presentaciones que se le ordenen para los fines de la averiguación previa;
- ejecutar las órdenes de aprehensión, cateos y otros mandamientos que emita la autoridad judicial, así como las órdenes de detención, en los casos a que se refiere la constitución política de los estados unidos mexicanos;
- colaborar en operativos con otras instituciones policiales y otorgarles el apoyo que conforme a derecho proceda de acuerdo a los convenios que se celebren;
- observar en el desempeño de sus funciones, respeto a las garantías individuales y a los derechos humanos; y
- desarrollar sus funciones sólo en vehículos oficiales.

#### **Actividades que el Mocipol detectó:**

- implementan operativos (retenes) en puntos estratégicos de la ciudad de Tlapa, o en cruceros y caminos principales de La Montaña para realizar revisiones de vehículos en búsqueda de vehículos robados y como método para la ejecución de ordenes de aprehensión; y
- realizan operativos en conjunto con la Policía Estatal Preventiva para la ejecución de órdenes de aprehensión.

### 5.2.3 La Policía Preventiva Estatal

**Estado de fuerza en La Montaña.** Tiene presencia en la región con un total 138 policías adscritos; 48 en el Cuartel Regional ubicado en la ciudad de Tlapa y 24 en el cuartel sectorial ubicados en El Lucerito, en el municipio de Zapotitlán Tablas; 24 en el Cuartel Sectorial de San Juan, Huexuapa en el municipio de Metlatónoc; y 42 en el cuartel Sectorial de Santa Cruz, en el municipio de Huamuxtitlán. Están divididos en 23 grupos, según información de la propia Secretaría de Seguridad Pública del estado de Guerrero. Cada grupo está conformado por un suboficial comandante, un chofer y cuatro policías.

64 Artículo 24 de la Ley Orgánica De La Procuraduría General De Justicia Del Estado De Guerrero Número 193. Consultada en <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/13/471/25.htm?s>

### Atribuciones<sup>65</sup>:

- se coordina con las instancias federales, estatales y municipales dentro del sistema nacional de seguridad pública;
- propone y ejecuta los programas relativos a la protección de los habitantes, la conservación del orden público y la prevención de los delitos;
- diseña, implementa y evalúa los instrumentos y programas de educación preventiva y de organización vecinal para la prevención del delito;
- garantiza y mantiene la seguridad, el orden público y la vialidad, así como coadyuva en el diseño, implantación y evaluación de la política criminal del Estado;
- previene la comisión de delitos y de infracciones a disposiciones jurídicas gubernativas y de policía, protegiendo a las personas en su integridad física, propiedades y derechos;
- auxilia, dentro del marco legal, al Ministerio Público y a las autoridades judiciales y administrativas cuando sea requerida para ello; y
- realiza detenciones en los casos de delito flagrante al indiciado y a los copartícipes, poniéndolos inmediatamente a disposición de la autoridad competente, en especial tratándose de menores presuntos infractores.<sup>66</sup>

### Actividades que el Mocipol detectó:

- actúa en apoyo de la Policía Investigadora Ministerial para la ejecución de órdenes de aprehensión;
- realiza operaciones de vigilancia de caminos y carreteras;
- auxilia a la población civil en caso de desastres, como deslaves de los cerros en las carreteras;
- acude a resguardos de zonas de conflictos agrarios; y
- comisiona a grupos de manera permanente en apoyo a las policías municipales que no tienen capacidad operativa como el caso de Atlamajalciongo del Monte.

#### 5.2.4 La Policía Auxiliar del Estado

**Estado de fuerza en La Montaña.** Esta institución policial es la única dependencia que puede brindar el servicio de seguridad privada con armas de fuego a empresas y dependencias; están adscritos 65 policías en las comandancias de Tlapa y Atlixnac. Operativamente no dependen de la Policía Preventiva Estatal, no cuentan con presupuesto del gobierno. Las empresas (Coca-Cola, La Corona, La Sol, entre otros) les pagan por sus servicios, ese dinero es depositado a la Secretaría de Finanzas del Estado para cubrir sus gastos operativos.

<sup>65</sup> Reglamento Interno de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana. Atribuciones de la Policía Estatal. Disponible en: [www.seguridadgro.gob.mx](http://www.seguridadgro.gob.mx)

<sup>66</sup> Bajo esta atribución se justifica y se abre un espacio para la participación de organizaciones de la sociedad civil en el ejercicio de revisar la actuación y el desempeño policial.



Un policía Auxiliar del Estado, durante su jornada laboral, resguardando en los caminos a la empresa Coca Cola / Foto Archivo Mocipol

#### Atribuciones:

- los policías son asignados a las empresas que los subcontratan, por lo que sus labores las define la empresa, y consisten en proteger los bienes materiales de las mismas en las carreteras.

#### 5.2.5 La Policía de Tránsito Estatal

**Estado de fuerza en La Montaña.** Existe una delegación regional en La Montaña que opera con tres oficiales y una patrulla. Depende la Secretaría de Seguridad Pública del Estado, es el ente encargado de regular el orden y hacer cumplir las normas de tránsito establecidas en las leyes de la materia, para los distintos medios de transporte.

#### Atribuciones<sup>67</sup>:

- prevenir, mediante la puesta en práctica de medidas adecuadas, las infracciones y accidentes de tránsito en las vías públicas y caminos de jurisdicción estatal;
- vigilar con estricto apego a la presente ley y sus disposiciones reglamentarias, aquellas zonas de adscripción que se les asigne;
- asistir mediante la prestación de auxilio oportuno a los lesionados por accidentes de tránsito o de cualquier otra índole, dictando las disposiciones de emergencia que aseguren la vida y la integridad física de las personas;
- propiciar la fluidez del tránsito en las vías públicas y caminos de jurisdicción estatal;

<sup>67</sup> Reglamento Interno de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana. Atribuciones de la Dirección General de Tránsito. Disponible en: [www.seguridadgro.gob.mx](http://www.seguridadgro.gob.mx)

- auxiliar, a solicitud de la administración de justicia, o de conformidad con lo que sobre el particular dispongan las demás leyes aplicables en la prevención de los delitos; y
- las autoridades de tránsito que ejerzan funciones operativas de prevención, vigilancia y asistencia vial, deberán portar el uniforme que marque el reglamento respectivo con las insignias y escudo que al efecto se determine, en donde habrá de aparecer de manera visible y legible, el número y nombre completo del agente de la autoridad correspondiente.

#### **Actividades que el Mocipol detectó:**

- patrullaje en carreteras estatales en comunidades indígenas;
- imposición de multas por las infracciones de acuerdo a criterios estandarizados para el estado de Guerrero, sin tomar en consideración que se trata de una región indígena.

#### **5.2.6 La Policía Preventiva Municipal**

**Estado de fuerza en La Montaña.** Existe una policía por municipio y 19 en total en la región. Dada la autonomía que ostenta la institución del municipio en México, la organización de sus administraciones no resulta ser homogénea y responde más a las características físicas y los recursos disponibles para su desempeño. En este sentido, los municipios que quedan comprendidos en la región de La Montaña no tienen una composición orgánica equivalente, incluyendo lo que refiere a sus cuerpos de seguridad pública. Como se refirió en el capítulo anterior, el estado de fuerza de estas instituciones es de 517 policías, de tal forma que cada uno de los 19 municipios contaría en promedio con 27 policías. Sin embargo, en la práctica, esto no es así.

De acuerdo a las visitas que realizó el Mocipol, desde el 2008, se pudo constatar que en el municipio de Tlapa de Comonfort la plantilla varía llegando a tener hasta 120 policías, Acatepec, 40, Malinaltepec, 36 y Alcozauca, 33. Esto significa que algunas municipalidades, cuentan con menos de 17 policías, como es el caso de Metlatónoc, que cuenta con 14. La falta de marco jurídico para regular la relación entre la policía municipal y la ciudadanía es una deficiencia estructural de estas instituciones. Si bien en el Estado se encuentra vigente la Ley 281 de Seguridad Pública, la relación policía-ciudadanía en el ámbito municipal se centra en los denominados bandos de policía y buen gobierno (Bandos), en los cuales se deben establecer las faltas administrativas, las multas por infracciones e incluso el procedimiento conciliatorio ante el síndico procurador, sin embargo, en la realidad en algunos municipios los Bandos no existen y en otros se trata de ordenamientos que datan de cuatro o cinco décadas atrás.

#### **Atribuciones<sup>68</sup>:**

- prevención de delitos y las faltas administrativas; y
- brindar auxilio a las autoridades ministeriales y judiciales en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales.

<sup>68</sup> Artículo 89 de Ley Número 281 De Seguridad Pública Del Estado De Guerrero

### Actividades que el Mocipol detectó:

- el cuidado de las instalaciones del ayuntamiento, en lugar de una distribución de la fuerza para la vigilancia y protección de la ciudadanía;
- el traslado de despensas, fertilizante y material para obra pública, tarea que no es responsabilidad de la policía;
- el resguardo de funcionarios municipales, que genera una distribución de la platilla policial que merma las posibilidades de destinar a un mayor número a las tareas de prevención y acercamiento con la comunidad;
- el resguardo de los servidores que pagan el programa del gobierno federal oportunidades, sin tomar en consideración que la prioridad deben ser la atención a los ciudadanos;
- el prestar auxilio a diferentes instituciones (Tránsito Municipal, Policía Investigadora Ministerial, Policía Preventiva Estatal), triplicando su marco de responsabilidad; y
- el acudir a llamados de petición de auxilio por parte de la ciudadanía, sólo en la cabecera municipal donde se encuentra su comandancia y excepcionalmente en comunidades que pertenecen al municipio.

### 5.2.7 La Policía de Tránsito Municipal

Estado de fuerza en La Montaña. Opera un policía de tránsito por municipio, 19 en total, generalmente cuentan con una patrulla y tres policías de tránsito, como es el caso de Malinaltepec; la más numerosa es la Policía de Tránsito de Tlapa que tiene adscritos a 27 oficiales y cuenta con tres patrullas, una grúa y dos motos.



Policía de tránsito municipal, dando vialidad a los vehículos y transeúntes, Tlapa, Guerrero, 2011 / Foto: Archivo Mocipol

### **Atribuciones:**

A nivel Municipal en la región de La Montaña no existen reglamentos específicos que regulen las atribuciones de los agentes de tránsito, por lo que su función se fundamenta en leyes y reglamentos estatales en la materia, que en general tienen muchas lagunas respecto a sus atribuciones.

### **Actividades que el Mocipol detectó:**

- imposición de infracciones en casos en que los conductores contravengan alguna de las disposiciones de tránsito, dentro de la cabecera municipal donde regularmente se encuentran destacamentadas las direcciones de tránsito;
- el otorgamiento de las licencias para conducir vehículos en cualquiera de las diferentes clases de servicio en las cabeceras municipales de Malinaltepec, Tlapa y Huamuxtitlán;
- el otorgamiento de permisos para conducir vehículos en cualquiera de las diferentes clases de servicio;
- el auxilio de manera inmediata a todos aquellos conductores de vehículos que por alguna falla mecánica, avería o pinchadura de neumático de sus unidades, requieran de ayuda;
- el auxilio en la prevención y persecución de delitos a los cuerpos policiales con jurisdicción municipal;
- poner a disposición de las autoridades competentes, a los conductores y/o vehículos, cuando de los hechos se deduzca probable responsabilidad;
- aligerar el tránsito de vehículos en la cabecera municipal, especialmente en las horas de intenso tráfico;
- levantar boletas de infracción por violación a los ordenamientos de tránsito y demás disposiciones de observancia general; y
- la imposición de multas por las infracciones.

### **5.2.8 La Policía del Pueblo**

**Estado de fuerza en La Montaña.** En La Montaña existen más de 600 comunidades en los 19 municipios de la región. Durante el mes de noviembre de cada año, en Asamblea regida por usos y costumbres, las comunidades eligen entre los vecinos mayores de 18 años al comisario o delegado municipal y a las personas que deberán cumplir con el cargo de policía del pueblo, durante un periodo de un año. Cada comunidad elige regularmente a un primer y segundo comandante y cuatro policías, aunque esto puede variar.

### **Actividades que el Mocipol detectó:**

- cuidar el orden público en su comunidad; y
- acompañar al comisario en todas sus comisiones.



Policías del Pueblo que recibieron capacitación y apoyo por parte del presidente municipal, casi al final de la anterior administración, dio en resguardo armas, radios y vehículos de la policía preventiva municipal, para que desempeñaran recorrido en sus comunidades. Posteriormente fueron requeridos por parte de la actual administración municipal, para que hicieran entrega de estos instrumentos de trabajo. Antes del acto de entrega, Tlapa, Guerrero, 2009 / Foto: Archivo Mocipol.

### 5.2.9 La Policía Comunitaria

Esta policía pertenece a la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias. La situación de inseguridad que se vivió en La Montaña de Guerrero en la década de los noventa condujo a que en 1992 surgiera una amplia movilización indígena en torno a que las propias comunidades organizaran una de las tareas sustantivas del Estado: la seguridad pública. El movimiento culminó en la creación de la Policía Comunitaria, como una respuesta destinada a devolver a las comunidades garantías de seguridad.

**Estado de fuerza en La Montaña.** La Policía Comunitaria cuenta con tres principales sedes: Espino Blanco, en el municipio de Malinaltepec; Zitlaltepec, en el municipio de Metlatónoc; y San Luis Acatlán, en el municipio del mismo nombre. En sus inicios, la Policía Comunitaria centró sus labores en la captura de delincuentes y la entrega de los mismos al Ministerio Público. A pesar de la relevancia de esta tarea de “auxilio” a las autoridades oficiales, no se lograron los resultados esperados. De acuerdo con los relatos de los fundadores del sistema, “las agencias del Ministerio Público no cumplían sus funciones y los delincuentes eran entregados y liberados mediante alguna cuota y otros actos de corrupción<sup>69</sup>”. Así, la ineficacia de las autoridades para retener y corregir a los infractores de la ley hizo necesaria la creación de un segundo órgano, la “Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias”, para articular a los distintos órganos comunitarios responsables de impartir justicia con base en los sistemas normativos internos de los pueblos Me’Phaa y Na’Savi de la región Costa-Montaña de Guerrero.

<sup>69</sup> Sistema de seguridad y Justicia Comunitaria de la Costa Chica y Montaña de Guerrero. Disponible en: [www.policiacomunitaria.org](http://www.policiacomunitaria.org). Revisado en septiembre de 2011.



XV Aniversario de la Policía Comunitaria, San Luis Acatlán, Guerrero. 2010 / Foto: Archivo Mocipol

viven y la distancia que las separa de la ciudadanía. De ahí que desde su creación, el Mocipol haya encarado el reto de documentar también las quejas que los propios policías han presentado en contra de las instituciones policiales a las que están adscritos. Esto ha permitido conocer de primera mano las deficiencias y carencias institucionales de los cuerpos de seguridad que operan en la región.

### Actividades que el Mocipol detectó:

- investigación y persecución de los delitos de acuerdo con sus usos y costumbres.

Una vez ubicada la distancia entre las funciones legales descritas con anterioridad y las malas prácticas a que se hizo referencia en el capítulo anterior, surge la pregunta ¿porqué la institución no funciona conforme a su mandato? Es por ello que resultaba imprescindible para la realización de este Informe una radiografía de las instituciones policiales que no podía limitarse a dar cuenta de las malas prácticas en que las policías y sus agentes incurrían, faltando así al mandato que le da sentido a su deber ser y hacer.

En este sentido era preciso ofrecer un marco analítico que ayudara a comprender de manera más amplia los problemas estructurales que aquejan a estas instituciones, la manera cómo sus propios miembros las

### 5.3 Quejas interpuestas por agentes policiales

Esta experiencia ha permitido continuar el trabajo iniciado por el Centro de Derechos Humanos de La Montaña Tlachinollan, que ya en el pasado había recibido quejas que comúnmente se vinculaban con las diversas policías municipales preventivas, sobre todo en lo relativo a la violación de derechos laborales: despidos injustificados, riesgo en el trabajo, falta de equipamiento, salarios raquíticos, falta de pago de aguinaldo, falta de herramientas técnicas (capacitación), etc. Así, el trabajo del Mocipol ha permitido dar un seguimiento más cercano a estas quejas, y constatar que estas deficiencias se ven atravesadas por una inmensa falta de certeza jurídica, misma a la que se hará referencia más adelante.

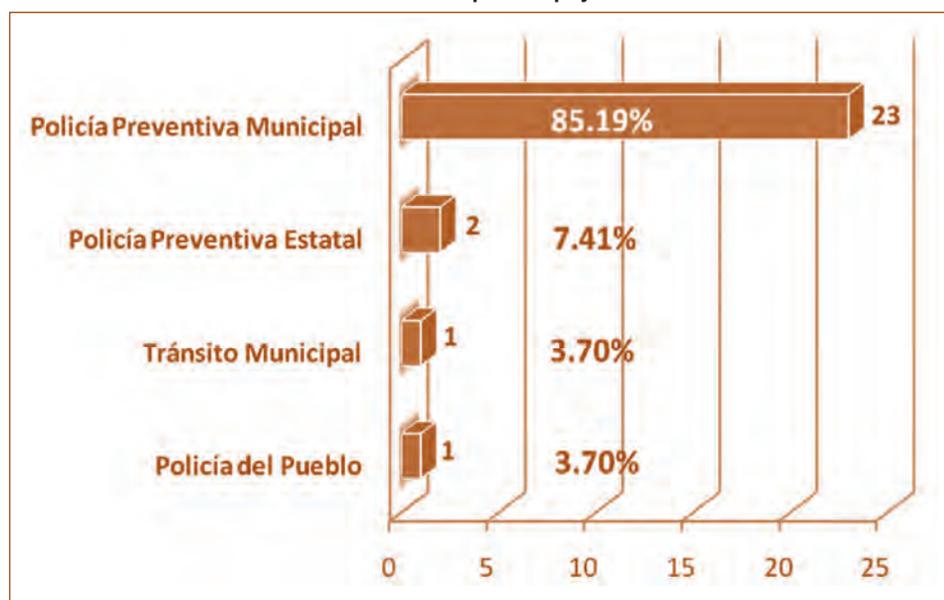
Como ya se mostró en el apartado anterior, el número total de quejas recibidas por las policías fue de 33, de las cuales sólo seis fueron aclaradas, quedando un total de 27 quejas presentadas por agentes policiales. De este universo:

- de las quejas, 23 fueron presentadas por agentes de la Policía Municipal Preventiva. En 22 casos, la queja fue en contra de su propia institución. En tales casos, los servidores públicos demandaban mejores condiciones laborales: equipamiento adecuado, frenar la práctica de despido injustificado, certeza jurídica, salario justo, digno y equitativo, pago de aguinaldos, entre otras. Un solo caso fue presentado por un servidor público en contra de una institución policial distinta a aquella en la que prestaba sus servicios. Se trata de una queja interpuesta por un policía municipal preventivo que fue detenido de manera arbitraria por la Policía Investigadora Ministerial, en un retén a pesar de que éste llevaba consigo su identificación oficial que lo acreditaba;
- de las quejas, dos fueron presentadas por parte de agentes de la Policía Estatal Preventiva. Una de ellas fue grupal: cuatro policías denunciaron la falta de equipamiento y demandaron aumento de salario. La otra queja fue individual, presentada por un policía a quien no le fue pagado su finiquito;
- de las quejas, una la presentó un policía de tránsito, por haber sido despedido injustificadamente -“por hablar mal del jefe”- y a quien no le querían entregar su finiquito; y
- de las quejas, una más fue presentada por un policía del pueblo a quien el comisario le exigía trabajar mayor número de horas que a los demás.



Movimiento iniciado por parte de policías preventivos municipales, por la falta de pago de aguinaldo de Tlapa de Comonfort, Guerrero 2009 / Foto: Archivo Mocipol

### Quién interpuso la queja

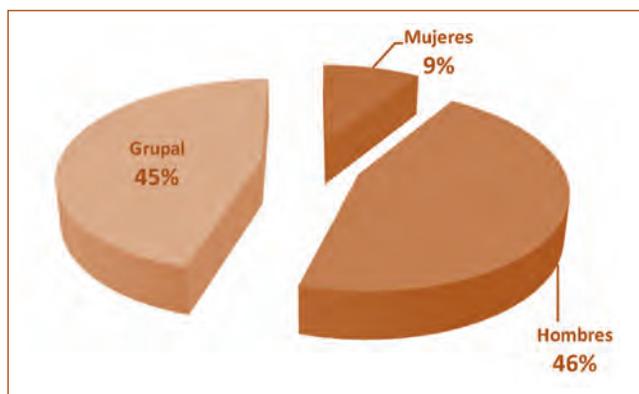


#### 5.3.1 ¿Quiénes interpusieron la queja?

Entre las quejas presentadas por mujeres ante el Mocipol, éstas frecuentemente denuncian que fueron hombres policías quienes practicaron la revisión de ingreso a la barandilla y que percibieron manoseos deliberados sobre su cuerpo. Por ello, se ha hecho hincapié sobre la importancia de contar con mujeres en la policía; primero para garantizar un trato adecuado y condiciones de seguridad a las detenidas y segundo, sin duda el acceso igualitario para mujeres y hombres a un cargo vinculado con el servicio público como lo es la labor policial debe estar garantizado como una de las políticas más importantes de toda institución policial moderna y democrática.

El Mocipol documentó que en la región de La Montaña existen instituciones policiales que no cuentan con ninguna mujer –como es el caso de Metlatónoc, Cochoapa y Alcozauca-. Por otro lado, en las instituciones en las que sí hay mujeres policía, generalmente son hostigadas por sus compañeros de trabajo o por sus jefes inmediatos. Ejemplo de ello es el caso de una mujer policía indígena naua, quien fue hostigada por su jefe inmediato y condicionada a tener relaciones sexuales a cambio de no ser despedida. Igualmente fueron documentados otros dos casos, que ejemplifican la situación de las mujeres dentro de las propias instituciones policiales, que tuvieron que ver con sus condiciones laborales: en uno de estos casos, una mujer fue cambiada de la Policía Municipal Preventiva Municipal al cuerpo de Tránsito Municipal, ya que era madre de un niño con capacidades diferentes y ello le generaba llegar constantemente tarde al trabajo; a pesar de que pidió cambio de horario, finalmente terminaron despidiéndola. El otro caso se refiere a un despido injustificado que se refleja en el caso emblemático que se describe más adelante.

### Género de policía que presentan queja



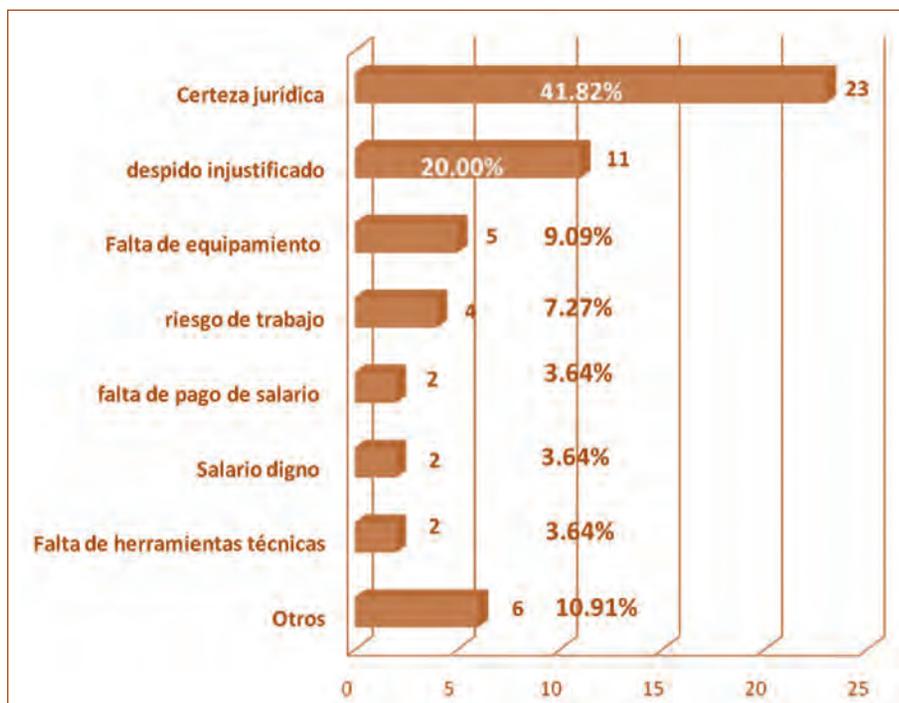
Por otro lado, 44.5% de las quejas fueron grupales. Esto demuestra que regularmente los policías se agrupan para exigir sus derechos ya que temen a las represalias por parte de los jefes inmediatos. El Mocipol documentó que 25 de las 27 quejas recibidas fueron asuntos en los que en un primer momento los policías se organizaron para exigir mejores condiciones de trabajo, y buscaron instaurar un mecanismo de diálogo con el presidente municipal, el síndico o incluso el director de Seguridad Pública. En la mayoría de los casos, los policías elaboraron solicitudes por escrito en las que precisaron sus peticiones, mismas que generalmente incluían la mejora de sus condiciones laborales. Al no recibir una respuesta y no contar con un órgano interno adecuado para elevar su queja, decidieron buscar a un tercer actor externo que les apoyara. Esto último es especialmente importante: en todos los casos, el Mocipol documentó que los mandos de las instituciones policiales no responden ante entidades independientes especializadas que tengan poderes legales para recibir quejas contra la policía y asegurar que éstas sean adecuadamente investigadas, y para emitir reportes independientes sobre el comportamiento de la institución policial y sus representantes.

#### 5.3.2 Violaciones más recurrentes

En los 27 casos, el Mocipol constató que el derecho violado que prevaleció fue el derecho al trabajo y que sólo en un acto se documentó más de una violación. Las violaciones más recurrentes fueron: certeza jurídica 26, despido injustificado 11, falta de equipamiento 5, riesgo de trabajo 4. En total, se registraron 58 violaciones de derechos.

Por certeza jurídica nos referimos al respaldo legal que la institución a la que pertenece el policía le otorga. Por un lado, se trata de la certeza de que el sistema responde e investiga y de que existen consecuencias ciertas y coherentes a sus acciones; es decir en, casos de malas y de buenas prácticas; y, por el otro, es la certeza que debe tener el policía de que al estar en alguna dificultad y recurrir a la institución a la que está adscrito, el mecanismo funcionará y no le generará mayor problema. Esto implica que la autoridad administrativa no pueda hacer distinciones en atención a cuestiones personales o políticas.

### Violaciones mas frecuentes



Como muestra la gráfica, en la mayor parte de los casos se documentó que los policías fueron afectados por actos que fueron calificados por Mocipol como faltos de certeza jurídica; es decir, los policías no contaron con el respaldo de la institución al momento de sentirse afectados por no contar con herramientas adecuadas, (equipo, entrenamiento, capacitación, seguras para el trabajo en la calle), procedimientos, tácticas y/o manuales operativos (específicos, claros y accesibles), falta de salarios dignos, así como su derecho a la seguridad social, ausencia de procedimientos administrativos, sancionatorios y de incentivos, lo que genera inseguridad en los policías al momento de realizar su trabajo tal y como se mostrará en adelante.

En 11 casos los policías denunciaron despido injustificado. Las razones de los despidos fueron diversas, entre las cuales el Mocipol documentó:

- un caso en el que el síndico estaba siendo presionado por su partido para que despidiera a 15 policías, porque pertenecían a un partido político distinto al suyo;
- otro caso en relación a la reforma a la Ley de Seguridad aprobada en 2007, según la cual todos los policías deben contar con nivel académico mínimo de primaria con la consigna de que debían terminar su educación secundaria abierta para poder continuar trabajando. El Mocipol comprobó que en la región de La Montaña este requisito se utilizaba como una excusa para despedir a los policías pues las instituciones la mayoría de las veces no les ofrecían la oportunidad de ingresar en algún programa de educación abierta argumentando que no pueden ausentarse de sus labores. El caso documentado por el Mocipol involucra a siete policías, adultos mayores, que para poder ingresar a la institución tuvieron que conseguir de manera informal su certificado de primaria; y

- en los casos de despido, el Mocipol logró documentar que cuando los policías son despedidos, únicamente reciben el pago de la quincena que les faltó por cobrar antes de su despido; no se les paga indemnización, ni vacaciones, prima de antigüedad u horas extras. Regularmente, el finiquito es motivo de negociación ya que los policías optan por no enfrentar procesos legales.

La Ley No. 281 de Seguridad Pública del estado de Guerrero publicada en el periódico oficial del estado de Guerrero no. 14, el 16 de febrero de 2007, que abrogó la Ley No. 443 de Seguridad Pública del estado de Guerrero, profundizó aún más esta problemática dadas las reformas que incorporó: modificó la relación policía-ayuntamiento, que pasó de ser laboral a ser administrativa. Esto implica que los policías pueden ser relevados libremente, teniendo sólo como limitante el grado policial y los derechos inherentes a la carrera policial. Lo anterior se traduce en una total incertidumbre jurídica para los policías. Por lo demás, todo esfuerzo de carrera policial queda anulado si a pesar de la reforma, cada tres años los policías son removidos de sus cargos, sumado a la ya referida complicación entre ciertos policías para involucrarse en procesos educativos.

En ese sentido los 11 casos documentados por despidos, se dieron sin haber iniciado en su contra proceso alguno que determinara responsabilidad administrativa, civil o penal que en su caso justificara el despido.

### El caso de los policías despedidos injustificadamente

Un hombre y una mujer policías preventivos, estaban formados, como de costumbre, para el pase de lista y para la asignación de su servicio, cuando se les solicitó salir de la fila para ser dados de baja, sin ninguna explicación. Ambos policías refirieron no saber la causa del despido, pues cumplían cabalmente con sus horarios y servicios. Fue hasta que recibieron el informe de la notificación de su baja, que se enteraron que la razón fue que el ayuntamiento de Tlapa de Comonfort no tenía dinero para pagar sus sueldos.

La mujer policía laboró en la Policía Preventiva de Tlapa desde el 21 de abril de 2009. Su horario de trabajo era de 24 horas de actividad por 24 horas de descanso. Recibía un sueldo de \$2,100.00 mensuales, por lo que, la indemnización correspondiente sumaba un total de \$20, 545.00

Por otro lado, el hombre policía entró a trabajar como preventivo en 2006. Laboró durante el período del presidente municipal Martiniano Benítez Flores hasta el 31 de diciembre de 2008. Fue reinstalado el 1 de febrero de 2009. El sueldo mensual percibido fue de \$2,500 pesos y cuando lo reincorporaron le bajaron el sueldo a \$2,100.00. En diciembre de 2010 recibió \$6,300 de aguinaldo y seis días de vacaciones por dos años de trabajo. La indemnización correspondiente daba un total de \$20, 545.00.

El Mocipol entabló una interlocución directa con el presidente municipal, proponiendo una liquidación más justa, en la que se contemplaran todas las prestaciones que por ley les correspondían.

Sin embargo, cuando ambos policías acudieron al Mocipol, éstos ya se encontraban laborando como policías preventivos de otra municipalidad, lo que dificultaba la interposición de recursos legales, por la falta de tiempo para darle seguimiento. Lo cual fue aprovechado por el ayuntamiento, quién realizó una propuesta de liquidación, y ésta fue aceptada por los policías.

La falta de equipamiento es otra problemática constante. En La Montaña, los policías no cuentan con las herramientas necesarias para desempeñar su trabajo; no tienen patrullas y las que tienen están descompuestas. Los propios policías tienen que comprar sus uniformes; no cuentan con chalecos antibalas y en las policías en que sí hay, en muchas ocasiones las placas que protegen la vida, han caducado. Ejemplo de ello es el caso que documentó el Mocipol en el que varios policías preventivos de Tlapa acudieron a una comunidad para el traslado de un detenido que había baleado a un vecino en la comunidad. Durante el operativo uno de los policías resultó herido con un arma de fuego que accionó un familiar del detenido, perforándole el pulmón izquierdo. El policía herido tuvo que ser trasladado de urgencia a un hospital. El ayuntamiento, no sin reticencias, cubrió la cuenta del hospital y continuó pagando su salario como si estuviera trabajando sólo durante seis meses posteriores a los hechos. A pesar de que tenía una incapacidad médica para realizar su función, el policía fue despedido con el argumento de que el ayuntamiento no podía continuar pagando su salario. El policía tuvo que buscar asesoría legal externa para que pudiera reclamar la indemnización por riesgo de trabajo.



Policía Preventivo Municipal, durante su jornada de trabajo en un modulo de seguridad, Malinaltepec, Montaña de Guerrero. 2011 / Foto: Archivo Mocipol

La falta de acceso a un salario justo, digno y equitativo fue referido en todas las quejas atendidas. A pesar de que no todos los policías que se presentaron en la oficina lo denunciaron, durante las entrevistas realizadas todos mostraron descontento por exponer su vida y pasar largas horas de trabajo a cambio de un sueldo tan bajo. Además, la mayoría de los policías mencionaron que al firmar la nómina en ella aparecía una cantidad mayor al dinero que en realidad recibían.

Asimismo, cabe destacar que las quejas grupales atendidas por el Mocipol, en las que se acompañó a los policías en su búsqueda de acceso a mejores condiciones laborales, evidenciaron que en contrario a entablar un proceso de diálogo, los ayuntamientos frecuentemente tomaban represalias en contra de los oficiales, enmascarando estas sanciones como parte de las exigencias impuestas a nivel estatal como la ya referida separación de la fuente laboral de aquellos policías que no contaban con el nivel educativo necesario.

En el mismo sentido, los policías se quejaron de que no sólo reciben un salario bajo, sino que éste se les entrega con retraso de entre dos y cuatro días. De la misma manera, los problemas relacionados con la entrega de aguinaldos fueron una constante. Entre el mes de octubre y diciembre, el Mocipol recibió dos quejas por parte del total de policías de dos municipalidades, la causa era que los presidentes municipales de las mismas no querían pagar el total del aguinaldo, con el argumento de que no tenían presupuesto.

### 5.3.3 Cadena de violaciones

Cadena de Violaciones



El Mocipol pudo constatar que al igual que en las quejas interpuestas por ciudadanos, en las quejas interpuestas por policías también existe un patrón de abusos constantes que se da en cadena: 26 de los 27 casos de despido injustificado, falta de equipamiento, falta de acceso a un salario justo, digno y equitativo pago de aguinaldo, falta de herramientas técnicas, estuvieron acompañados por falta de certeza jurídica. Es decir, la ausencia o el abandono institucional, ya sea jurídico, operativo o de gestión, genera inseguridad en los policías al momento de realizar sus funciones ya que las instituciones policiales no les proveen las condiciones mínimas para un servicio profesional, una adecuada defensa legal y la protección colectiva

de sus derechos. Asimismo, tampoco las instituciones policiales establecen las medidas necesarias para garantizar la seguridad de los policías en las prácticas de formación policial y en campo, situándolos en un total estado de vulnerabilidad.

Según algunas de las entrevistas que el Mocipol ha sostenido con policías de línea, mandos medios y altos, ha sido posible documentar dos procesos de reclutamiento: durante las campañas electorales para elección de presidentes municipales se ofertan puestos de policía; y en algunos casos, -como al que se hará referencia a continuación-, los policías son designados en la asamblea de la comunidad de la que son originarios. Por un lado se trata de un proceso de reclutamiento débil, que no sólo pone en riesgo a la ciudadanía por la tratarse de personal con poco o nulo entrenamiento para las funciones que se le encomiendan, sino que también pone en riesgo al propio policía, exponiéndolo a una labor a la cual no será capaz de responder y ante la que expondrá permanentemente su propia vida. Por otro lado, el hecho que sean vecinos de las propias comunidades de la región quienes desempeñen estos puestos, implica que ellos y ellas regresaran y darán cuenta de su cargo a la comunidad, por lo que ésta funge como un mecanismo de control. Es decir, en un entorno como en el de La Montaña, lo que podría ser un mecanismo informal de selección expresa también los modos en que las comunidades indígenas se apropian de los resquicios de participación política que se abren en el plano municipal, desde su propia cosmovisión. Sin duda el reto es capacitar a estos policías, entendiendo que entran al cargo sin despojarse de su identidad étnica, para garantizar que su permanencia responda a procesos de certificación y controles de confianza adecuados y aplicables a las condiciones de La Montaña.

En las quejas presentadas ante Mocipol, los policías han referido que sólo se capacita a un porcentaje mínimo de la plantilla cada seis meses. En estas quejas una de las constantes es la petición de los policías de que sus condiciones laborales mejoren. El caso que a continuación presentamos muestra las condiciones en las que trabajan las mujeres y los hombres de la región de La Montaña, especialmente en las instituciones policiales preventivas municipales. En el caso referido se omitirá la municipalidad a la que pertenecen los policías, en principio porque el Mocipol no pudo lograr un proceso de mediación con el municipio y segundo, porque después de la reunión con el/la presidente/a municipal, no fue posible dar seguimiento al caso pues la incipiente organización de los policías fue sofocada. La represión, en este caso como en otros, surgió en relación con su posible despido e hizo que los policías desistieran de continuar con su denuncia y optaran por continuar trabajando en condiciones precarias.

### El caso de las condiciones laborales de los policías preventivos municipales

En 2011, seis policías preventivos municipales y un oficial de tránsito municipal acudieron a la oficina del Mocipol, en representación de los 36 policías preventivos y los tres oficiales de tránsito que representaban la cuadrilla completa del municipio. Los policías presentaron un documento en donde se desplegaban una serie de peticiones dirigidas al presidente municipal, todas referentes a mejoras laborales; solicitaban

el apoyo y acompañamiento del Mocipol para entablar un proceso de mediación.

Se constató que ser un policía municipal preventivo en La Montaña es uno de los trabajos más difíciles a ejercer y a pesar de ello, una de las pocas fuentes de trabajo a la que la población indígena puede aspirar. La razón: la entrada de un ingreso fijo cada quince días o en algunos casos de manera mensual.

La policía a la que nos referimos trabaja 27 días al mes, 24 horas al día. Sus integrantes cuentan con tres días de descanso por mes. Es importante destacar la distancia existente entre la cabecera municipal y cada una de las comunidades de las que son originarios los policías. Los policías comentaron al equipo de Mocipol que en promedio tardan entre medio día y un día en llegar a su casas, esto les deja con tan sólo un día para disfrutar del tiempo en familia.

Pensar en que los policías cuenten con una semana de descanso, queda fuera de contexto. Los únicos días libres a los que el propio ayuntamiento refiere como un “gran apoyo” es cuando se les deja tomarse entre dos y cuatro días libres para asistir a la fiesta patronal de sus comunidades. Sin embargo, en algunas ocasiones estos días no son pagados.

En el mismo sentido, el pliego de peticiones al que Mocipol tuvo acceso, mencionaba que el costo de traslado a sus comunidades durante los días de descanso, más los costos de alimentación, generan que el policía -con un ingreso promedio de entre \$5,000 y \$6,500 pesos mensuales, dependiendo del rango<sup>70</sup>- decidan no ir a casa para enviar la mayor cantidad de dinero a sus familias.

El ayuntamiento tampoco brinda a los policías apoyo para la vivienda. Por lo que, para evitar mayores gastos, los policías viven en las mismas instalaciones en las que trabajan. Los 36 policías preventivos del ayuntamiento se encuentran divididos en tres equipos de 12 policías cada uno. Cada equipo está encargado de un modulo de seguridad -pequeñas casetas repartidas en zonas estratégicas del municipio-.

Considerando la rotación de los policías, que se organizan entre ellos para poder descansar sus tres días mensualmente, el módulo siempre está custodiado por nueve policías. Éstos viven en este espacio, durmiendo sobre petates y donde sólo cuentan con una pequeña estufa.

Cabe destacar que el Mocipol, después de recibir la queja de los policías, entabló un diálogo con el ayuntamiento, entrevistándose con el presidente municipal y algunos regidores. Durante la reunión, el ayuntamiento hacía constante referencia al gran apoyo que la institución municipal brindaba a los policías enfatizando que hasta se les había dado el beneficio de que tuvieran una televisión en cada uno de los módulos.

70 Existe una distinción entre el sueldo de un policía de línea, el comandante y un oficial de tránsito, estos últimos ganan un promedio de \$4,500 pesos mensuales.

La perspectiva de los representantes del ayuntamiento suponía un entendimiento de que a los policías se les brindaban estos espacios de trabajo como un favor y no como parte de una política que busca garantizar la seguridad de los ciudadanos. En el momento en que se planteó el tema de la falta de equipamiento también referida por los policías, la respuesta obtenida fue enfatizar que ello no era verdad: la autoridad municipal negó que, como lo referían los policías, a principio de año se les hubiera hecho entrega de tres o cuatro cartuchos y una pistola, y que a final de año debieran entregar los mismo cartuchos completos, pagando las balas que utilizaran. Por el contrario, el ayuntamiento insistió en la falta de responsabilidad de los policías que “destruyen” las patrullas que se les “prestan”.

Además, los representantes del ayuntamiento se refirieron a los policías como personas flojas, que no deseaban trabajar como se les pedía y no realizaban los rondines que son parte de sus actividades cotidianas, pasando por alto que, como lo habían referido los policías, ni siquiera se les daban viáticos suficientes para cubrir la gasolina.

#### 5.3.4 Quejas por municipio: Policía Preventiva Municipal

Entre los fundamentos de origen del Mocipol se encuentra la construcción de procesos de diálogo y mediación con las policías en la región de La Montaña, y asumimos esta actividad como uno de los más grandes e importantes retos. La experiencia de trabajo nos ha demostrado que la vinculación está sujeta al propio aprendizaje del Mocipol, pero también al aprendizaje y a la apertura que cada una de las policías muestra frente a la posibilidad de que un nuevo actor de la sociedad civil monitoree sus funciones.

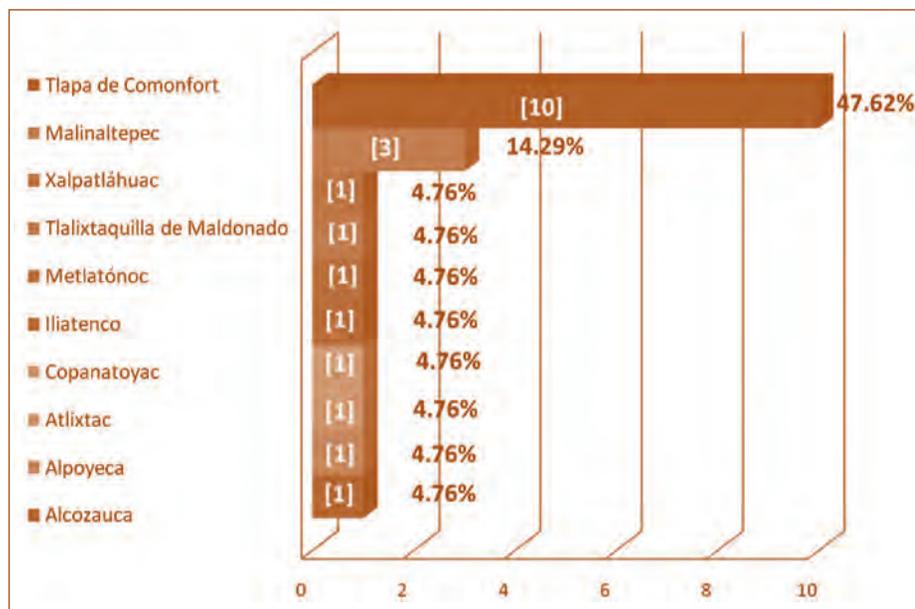
Las policías preventivas de los 19 municipios han sido las que mayor apertura han demostrado para entablar procesos de diálogo. En la siguiente gráfica se muestran las quejas interpuestas por miembros de la policía municipal que fueron atendidas por el Mocipol. Esta información demuestra que el acercamiento con las instituciones policiales (Malinaltepec, Metlatónoc y Tlapa) las incentivó para que sus policías presentaran denuncias. Ello también muestra la confianza ganada por el Mocipol, como institución independiente e imparcial que les brindó la oportunidad de ser escuchados.

La relativa apertura de las policías preventivas municipales para entablar procesos de diálogo puede ser entendida como una señal de que se trata de la institución policial más cercana a las necesidades de comunidad, y que precisamente por ello, es necesario trabajar aún más para que encausar su vocación de servicio a la ciudadanía. Por ello, la situación de abandono institucional en que permanecen es especialmente preocupante: no les permite orientarse ni a la prevención y la proximidad, ni al contacto ciudadano como eje central y principal de su labor.

Las policías preventivas municipales de la región de La Montaña requieren formación y profesionalización. Ello contribuiría significativamente a incrementar la certeza jurídica respecto de las condiciones en que realizan sus funciones los

policías. Ello supone proveer equipo, infraestructura, y mejores condiciones laborales. Pero también implica lograr establecer mecanismos de supervisión interna y externa, de tal suerte que se abran a la participación de la sociedad civil y al acompañamiento que ésta puede hacer por la mejora de las instituciones.

**Total de quejas por municipio**



Esto resulta especialmente relevante, ya que según la información que la Secretaría de Seguridad Pública del estado de Guerrero otorgó al Mocipol, los ayuntamientos de la región de La Montaña han recibido recursos destinados a mejorar los cuerpos municipales de seguridad, que de acuerdo con la constatación empírica del Mocipol, no ha redundado en un incremento de la fortaleza institucional de los mismos. Así, el recurso Fortamun, proveniente del Fondo IV, Ramo 33, que otorga la federación directamente a los municipios, sumó las siguientes cantidades en los más recientes años:

**Recursos Fortamun región de La Montaña**

Municipio	2009	2010
Acatepec	11,020,834.00	11,318,627.00
Alcozauca de Guerrero	6,273,279.00	6,442,788.00
Alpoyeca	2,259,416.00	2,320,467.00
Atlamajalcingo del Monte	1,987,034.00	2,040,726.00
Atlixac	9,029,550.00	9,273,536.00
Copanatoyac	6,698,272.00	6,879,265.00
Cualac	2,633,409.00	2,704,566.00
Huamuxtitlán	5,334,045.00	5,478,176.00
Malinaltepec	10,282,119.00	10,559,951.00

Metlatónoc	6,721,839.00	6,903,469.00
Olinala	8,668,692.00	8,902,928.00
Tlacoapa	3,374,056.00	3,465,226.00
Tlalixtaquilla de Maldonado	2,524,457.00	2,592,670.00
Tlapa de Comonfort	25,407,996.00	26,094,543.00
Xalpatláhuac	4,873,894.00	5,005,591.00
Xochihuehuetlán	2,706,431.00	2,779,561.00
Zapotitlán Tablas	3,709,414.00	3,809,645.00
Cochoapa el Grande	6,016,351.00	6,178,919.00
Iliatenco	3,878,638.00	3,983,442.00
<b>Total</b>	<b>\$123,399,726.00</b>	<b>\$126,734,096.00</b>

¿Qué ha sucedido con estos recursos? ¿Cómo se han ejercido? ¿Qué resultados empíricos existen de que su ejercicio haya fortalecido y contribuido a modernizar a las instituciones policiales de la región de La Montaña? ¿Cómo saber que hayan sido destinados de manera efectiva para disminuir los índices delictivos en la Región? No existe información pública clara en este sentido, lo que refrenda la necesidad de que existan mecanismos internos y externos de rendición de cuentas en las policías preventivas municipales.

Aunado a lo anterior, los intentos por fortalecer a la policía de La Montaña no sólo deben suponer un mejor ejercicio del presupuesto público, sino que deben partir del reconocimiento de la pluriculturalidad de la Región, sustentada en los pueblos originarios que la habitan. Medidas que nieguen esta realidad y pretendan homologar la diferencia cultural de la población de La Montaña a esquemas decididos desde el centro, están destinados a fracasar. El siguiente ejemplo lo ilustra: la Secretaría de Seguridad Pública del estado de Guerrero (SSPEG) hizo un intento por profesionalizar a los cuerpos policiales de la región. Durante 2008 y 2009 brindó a las policías municipales en la región de La Montaña las siguientes capacitaciones y adiestramientos:

### Capacitaciones y adiestramientos impartidos por la SSPEG 2008-2009

Curso	2008	2009	Frecuencia de la capacitación
Actualización de la policía municipal en los 19 municipios de la Región	210	439	Una vez al año
Actualización de directores municipales de protección civil en municipios de la Región	6	12	Una vez al año
Actualización de policía municipal (Plan Emergente) en los 19 municipios de la Región	200	465	Una vez al año
<b>Total de agentes capacitados</b>	<b>476</b>	<b>976</b>	

Esto fue a través de un programa estandarizado de capacitación para todas las policías municipales preventivas y policías estatales de Guerrero (Policía Preventiva Estatal, Policía Auxiliar, Policía Investigadora Ministerial, entre otras). Sin embargo, no fueron tomadas en cuenta ciertas particularidades de la policía de la región de La Montaña. Esto es, las desigualdades en la escolaridad de la población policial, que se trata de una población fundamentalmente indígena; y que los cuerpos policiales conforman una plantilla que se renueva cada tres años. Haber tomado en cuenta esta situación, reconociendo la diversidad cultural que impera en la Región, habría implicado diseñar un plan que por un lado, respondiera a las necesidades de nivelación de la plantilla policial para superar las desigualdades educativas; y por otro lado, una capacitación y formación especializada que respondiera simultáneamente a las necesidades del contexto específico de La Montaña que es rural e indígena.

Esta primera fase de trabajo del Mocipol se aproxima a un primer diagnóstico de la Región hacen relación con las instituciones de seguridad pública. Este trabajo busca observar e identificar los patrones de abuso policial, pero también comprender a las propias instituciones policiales desde dentro. De qué están hechas sus prácticas y los porqués de sus deficiencias institucionales. Es esa mirada reflexiva la que posibilitará que el Mocipol no sólo logre un acercamiento con las instituciones policiales para poder construir un vínculo de confianza que posibilite contribuir con ellas para su transformación, sino también acercarles y proponerles medidas de cambio y recomendaciones plausibles.

Tras este primer ejercicio reflexivo del que este capítulo da cuenta, en el próximo capítulo se presentarán las primeras recomendaciones que el Mocipol ha compartido con la comunidad policial de La Montaña de Guerrero. Ciertamente, el camino todavía es largo y el compromiso de Mocipol es seguir trabajando, consultando fuentes, allegándose información especializada y ser altamente receptivo respecto a las problemáticas de las instituciones policiales, de tal suerte que le permita generar las mejores propuestas de cambio para que las prácticas desfavorables no se repitan y poder abonar así a la construcción de la policía que queremos para la La Montaña.

### 5.3.5 La policía que queremos en democracia<sup>71</sup>

Para finalizar este apartado, conviene destacar que las precariedades institucionales de la policía de La Montaña son producto también de una profunda crisis del paradigma de seguridad imperante en México. De ahí que sea necesario explicitar cuál es el modelo de policía al que aspiramos. Las instituciones policiales deben adoptar un perfil propio, en un contexto de políticas públicas de seguridad democráticas, involucrando las dimensiones que destacamos a continuación.

#### a. Dimensión política

Una política pública de seguridad se debe plantear, entre otros aspectos, qué policía queremos y contextualizarla en las coordenadas del régimen constitucional de derechos. El rol de la policía se funda en la construcción de seguridad en democracia desde una perspectiva amplia e integral, encaminada al fortalecimiento de los gobiernos locales para la solución de los problemas en la materia. En dichos gobiernos recae la responsabilidad política de la policía y el desarrollo de un

<sup>71</sup> Extracto del texto presentado por María Eugenia Suárez de Garay y Ernesto López Portillo ante el Centro de Colaboración Cívica en el marco de los diálogos por la seguridad llevados a cabo en marzo de 2011.

liderazgo civil democrático como elemento central para los procesos de reforma y modernización del sector seguridad en general y de la policía en particular. A su vez, en el soporte de dicho liderazgo está el rol de la ciudadanía como componente central en el diseño institucional: las políticas, las acciones y el gasto en materia de seguridad y policía.

La policía debe seguir a la política de seguridad y no al revés. A partir de la construcción de comunidades seguras y policías modernas y profesionales en los municipios, se puede propiciar la construcción de estados seguros y, por lo tanto, de un país seguro. La reforma policial debe apuntar a la configuración de una policía más civil, democrática y eficiente y con un amplio reconocimiento ciudadano. La base original para construir esas políticas públicas es el municipio y es ahí donde se deben enfocar los esfuerzos de reconstrucción policial. La característica democrática de este liderazgo es que su objetivo debe ser la consolidación institucional, dejando de lado prácticas de utilización política de las instituciones policiales.

El nuevo modelo policial debe redefinir la relación de la policía con la ciudadanía para que estos actores puedan trabajar juntos. Eso supone la inclusión de un concepto amplio del nuevo papel del ciudadano no sólo como receptor de las políticas de seguridad y policiales, sino fundamentalmente como agente activo.

## **b. Dimensión institucional**

Esta dimensión se refiere a las normas, reglas, valores y costumbres que regulan el funcionamiento de la organización policial y median su cumplimiento. El punto de partida es un diagnóstico preciso e informado de la compleja problemática de las instituciones policiales, segmentado en las realidades municipales, estatales y federales. En el vértice del diseño institucional está la construcción de una doctrina policial democrática, de la que debe surgir la delimitación de las funciones.

Es necesario contar con diagnósticos robustos que reconozcan la diversidad de los cuerpos policiales municipales preventivos que existen en el país, su composición y características, sus avances logros y debilidades, así como analizar cómo se ha tratado de hacer frente a los desequilibrios o desbalances policiales desde el Sistema Nacional de Seguridad Pública y a su incapacidad para garantizar el necesario proceso de homologación o estandarización que impone un sistema policial descentralizado como el mexicano.

El nuevo modelo policial debería:

1. adscribirse al modelo de seguridad ciudadana: plantear un cambio estructural en la relación del Estado con la sociedad (protección de las personas, respeto a los derechos humanos; ejercicio de la ciudadanía y la participación social; solución pacífica de conflictos interpersonales y sociales; fortalecimiento de las instituciones; obtener impactos durables en el mediano y largo plazo);
2. adscribirse a un modelo de prevención social de las violencias y la delincuencia que sea coherente con los objetivos de cohesión social y calidad de vida de las comunidades y las ciudades; y no como una mera política de disuasión de los delitos (más armas, más patrullas);
3. asumir la perspectiva de derechos humanos, tema que debe incorporarse a todo proceso de reforma como eje transversal de la actividad policial. Ello

- supone que se incluya en la definición de objetivos y estándares de actuación así como en el desarrollo de instrumentos normativos y deontológicos;
4. fortalecer la política de transparencia y rendición de cuentas policial impulsando la creación de mecanismos de democráticos y eficientes de rendición de cuentas y control, como fórmula para lograr una mayor legitimidad y reconocimiento ciudadano;
  5. desmilitarizar y democratizar a la policía; la policía es una institución civil y debe refundarse poniendo como principal valor su esencia civilista y su capacidad para la resolución de conflictos a la ciudadanía; por tanto, debe desvincularse de la institución militar y acercarse a sociedad civil;
  6. en relación con los cambios doctrinarios se debe redefinir claramente la integración de principios, valores y normas sobre su rol constitucional vinculado a la defensa de los derechos humanos, la ley, el orden y la seguridad, así como a la vocación de servicio, la promoción de la cohesión social, cultura de la legalidad y la cultura de paz;
  7. es necesario que existan políticas públicas, claras y contundentes, para dignificar a la policía. El modelo policial no puede ni debe condicionar la dignificación de las policías;
  8. la reforma policial debe contar con un fuerte respaldo y aceptación de los miembros de la organización policial en la que se llevará a cabo el proceso de cambio; y, finalmente,
  9. el nuevo modelo policial debe estar integrado a la reforma del sistema de justicia penal para potenciar la coordinación entre los subsistemas para la prevención e investigación del delito.

### c. Dimensión organizativa

La plataforma tecnológica no debe ser el centro de la política criminal del Estado mexicano y tampoco debe ser el eje central de la política de seguridad mexicana ni de la reforma policial. De ahí que deba reconsiderarse la importancia de una masa crítica ciudadana como el principal eje que sustente la definición del nuevo modelo policial orientador de la reforma policial.

Las experiencias exitosas en procesos de reforma policial, identificadas principalmente en el plano local, señalan la importancia que hoy en día juegan las policías municipales y locales como agentes de intervención en la comunidad para la prevención de la violencia y la delincuencia.

Para la reforma policial es estratégico fortalecer los esfuerzos de los gobiernos locales para que éstos opten por avanzar en la dirección del paradigma de la seguridad ciudadana y para que impulsen modelos policiales centrados en el servicio a la ciudadanía, el respeto a la legalidad y los derechos humanos, la transparencia y la rendición de cuentas.

En el proceso de transformación institucional/organizacional es importante el establecimiento de una política de reclutamiento, selección, formación y promoción con una visión transdisciplinaria, que incluya innovaciones técnicas policiales y métodos pedagógicos avanzados, que permitan una vinculación con las exigencias reales de los ciudadanos y que garantice la calidad y eficiencia de los servicios ofrecidos por la policía, y que además logre incorporar a todos

sus miembros y que aquellos que no logren adaptarse, puedan desistir de manera adecuada y conforme a derecho.

Es prioritario mejorar las condiciones laborales y los derechos de las y los policías como fuente de protección de la carrera civil. Ello supone que se institucionalicen buenas prácticas de gobierno y se asegure su continuidad dentro de las instituciones policiales. Es necesario contar con una policía evaluada y controlada, autoevaluada y autocontrolada. Para ello se requiere un nuevo diseño de los mecanismos internos de control y evaluación.

La reforma policial debe contemplar figura externas oficiales e independientes de auditoría civil, como mecanismo institucionalizado de control externo. No es suficiente con definir los nuevos roles del ciudadano en la políticas públicas de seguridad si éste no tiene las herramientas adecuadas para hacerlas efectivas.

Se requiere generar un sistema de indicadores del desempeño y de efectividad policial que permita evaluar el cumplimiento de las metas institucionales. Es necesario el desarrollo de una política contundente de coordinación interinstitucional y con otras instituciones de seguridad y policiales que permitan la creación de espacios de análisis estratégicos para la reformulación de los problemas comunitarios y lograr precisión, eficiencia y profesionalismo en su tratamiento. La reforma policial debe contemplar el diseño de una política de comunicación social que contribuya a darle a los organismos policiales una institucionalidad sólida, eficiente y transparente.

*Esta página fue deliberadamente dejada en blanco*



Policías preventivos municipales jugando una cascarita con vecinos frente el Ayuntamiento de Cochoapa, Montaña de Guerrero. 2011 / Foto: Archivo Mocipol.

# CAPÍTULO 6

## Recomendaciones

### 6.1 Consideraciones previas

A lo largo de este Informe se ha planteado la compleja situación de la seguridad en La Montaña de Guerrero; esta situación, como hemos visto, genera las condiciones propicias para que las instituciones policiales y las fuerzas armadas cometan violaciones de derechos humanos de la población local, mismas que a menudo quedan en la impunidad. A su vez, se han mostrado las formas en que las políticas de seguridad impulsadas desde el ámbito federal, influyen en el diseño y ejecución de las funciones de seguridad pública municipales y estatales.

En este sentido, hemos expuesto la concepción imperante de la seguridad, que recrudece el alarmante abandono institucional que ocasiona que los hombres y mujeres que conforman las instituciones policiales vivan en una situación de enorme vulnerabilidad, lo que sin duda impacta en la ejecución de su mandato.

Con el fin de revertir esta situación, el Informe del Mocipol ha ofrecido un análisis de las problemáticas estructurales de las distintas instituciones de seguridad pública y de las fuerzas armadas que operan en la región de La Montaña. Tal como se señaló en los capítulos 2, 4 y 5, dichas instituciones tienden a ejercer sus funciones desde un entendimiento de la seguridad pública como un instrumento de control social y de protección de las instituciones, en vez de asumir su relevante tarea como una función pública de protección a los ciudadanos, de tal forma que las fuerzas de seguridad quedan alineadas a los intereses de los gobiernos en turno y a los intereses individuales de sus funcionarios.

En Guerrero, como en el resto del país, esta concepción camina en sentido opuesto a la profesionalización de las instituciones locales de seguridad pública, proceso necesario para generar certidumbre, dignidad, legitimidad, eficiencia y eficacia frente a la población local. Esta condición, en el ámbito específico de La Montaña, ha colocado a los cuerpos de seguridad en una posición residual de cara al proceso histórico de militarización de la región, creando mayores condiciones de inseguridad para la población y mayor debilidad de las instituciones policiales.

Con el propósito de revertir las condiciones que permiten la existencia de los patrones de violaciones de derechos humanos descritos en los capítulos 4 y 5, se considera necesario reconducir la seguridad pública hacia un paradigma de seguridad ciudadana y de derechos humanos que coloque en el centro de su actuación a la ciudadanía. De este paradigma debe desprenderse un modelo policial que conceptualice las tareas de seguridad pública como labores destinadas a proteger a la población, de tal forma que abone a las condiciones necesarias para reconstruir del tejido social afectado por la inseguridad actual. A su vez, significa insertar a la policía en el proyecto de seguridad ciudadana que es propio de los entornos democráticos y, más ampliamente, en un proyecto comprehensivo de reversión de la exclusión social.

Las instituciones policiales deben ser pensadas, diseñadas y operadas con base en los ámbitos social y ciudadano, lo cual significa emprender un verdadero proceso refundacional que comience por dotarlas de una plataforma de recursos y equilibrios coherentes con un mandato democrático.

El uso de la fuerza y de las armas de fuego es la más delicada y riesgosa de todas las atribuciones policiales; por ello, los sistemas de control y supervisión deben funcionar con mayor eficacia, tanto para la protección de la ciudadanía, como de las y los integrantes de las instituciones policiales.

Con las recomendaciones concretas que a continuación formulamos, buscamos proponer e impulsar una reforma democrática de la policía en la región de La Montaña y en el estado de Guerrero, para garantizar la atención prioritaria a las personas, el respeto a la ley y los derechos humanos, la transparencia y la supervisión interna y externa. El punto de partida es la renovación democrática y el balance entre el mandato policial y la generación de condiciones profesionales para que éste pueda ser cumplido, siempre en el marco de la más estricta observancia de los derechos humanos. Se trata de terminar con la contradicción histórica y perversa entre el mandato y la práctica policial, desde un rediseño político, conceptual, normativo, institucional y operativo integral.

Como hemos observado, la militarización de la seguridad es una estrategia errónea en La Montaña de Guerrero, situación que al mismo tiempo es causa y consecuencia de la continua debilidad de las autoridades civiles, dejando a su paso una larga estela de violaciones de derechos humanos; por ello, debe ser revertida mediante el fortalecimiento de las instituciones civiles encargadas de la seguridad pública. Es claro que la verdadera construcción de comunidades seguras y libres de violencia, no radica en la presencia militar, sino en el desarrollo de vínculos colaborativos y alianzas entre liderazgos políticos y sociales y las comunidades locales.

Para disminuir los casos de violaciones de derechos humanos e iniciar reformas encaminadas a generar modelos de seguridad ciudadana, a continuación presentamos una serie de recomendaciones que se agrupan en dos categorías principales: 1) las recomendaciones de alcance general, que establecen una ruta inicial para replantear las políticas de seguridad en Guerrero; 2) recomendaciones de carácter específico que responden a los patrones de violaciones de derechos humanos y a las debilidades institucionales señaladas en los capítulos 4 y 5 del presente Informe. Reconociendo que tanto las violaciones de derechos humanos como el abandono institucional de los cuerpos de seguridad afectan de manera diferenciada a hombres y mujeres, así como a personas mestizas e indígenas, se ha incorporado esta perspectiva al momento de elaborar las siguientes recomendaciones, aunque sin duda es este un aspecto en el que se debe profundizar aún más.

## 6.2 Recomendaciones de alcance general

1. Revisar y reformar el marco jurídico estatal de la seguridad pública desde una perspectiva integral que lo dirija hacia el paradigma de la seguridad ciudadana, que incluya:
  - políticas participativas de prevención social y comunitaria del delito y la violencia; y

## Recomendaciones

- mecanismos de participación ciudadana y comunitaria que tomen en cuenta los usos y costumbres de las comunidades indígenas, y las atenciones específicas que requieren sectores de la población en situación de vulnerabilidad. Específicamente, proponemos la elaboración de diagnósticos participativos que sirvan de base para los programas de seguridad ciudadana tanto en el nivel estatal como en el municipal.
2. Profesionalización de la policía y capacitación en derechos humanos, que incluya:
    - la modernización policial fundada en servicios profesionales de carrera estatales y municipales, pensadas y diseñadas específicamente con base en las características específicas de cada región del estado, que permita fortalecer el vínculo entre la ciudadanía y la policía;
    - la estabilidad del servicio profesional de carrera policial, de tal suerte que sean creados criterios claros de reclutamiento, selección, entrenamiento y promoción que incluya un esquema de capacitación especializado para los y las aspirantes regionales.
  3. Inclusión de una perspectiva de seguridad ciudadana de abajo hacia arriba para fortalecer a las policías más cercanas a la gente (Policía del Pueblo y preventivas municipales):
    - incluir en esa reforma una plataforma que promueva la coordinación y colaboración subsidiaria entre el gobierno estatal y los municipales, mediante mecanismos de dotación de recursos que incentiven la implementación de políticas de largo plazo;
    - crear, en el marco de la misma reforma, un Sistema Estatal de Seguridad Ciudadana que institucionalice la colaboración y coordinación entre el estado y los municipios, mediante políticas que, desde una perspectiva comunitaria, prioricen las intervenciones locales sobre las regionales, y éstas sobre las estatales;
    - para la creación de este Sistema, se deben generar procesos de consulta transparentes en las comunidades alrededor de las reformas que desde lo estatal se implementen; y
    - partiendo de que la policía más cercana a la población es la policía preventiva, ésta debe fortalecerse.
  4. Asignación presupuestaria de acuerdo con las necesidades locales en materia de seguridad, garantizando que lleguen a las instituciones que trabajan más cerca de la ciudadanía, para lo cual es preciso:
    - crear mecanismos de rendición de cuentas, que involucren a la ciudadanía y que aseguren que los recursos destinados para el rubro de seguridad pública lleguen a los municipios y por ende a las instituciones policiales, para así transparentar su ejercicio;
    - revisar las plataformas presupuestales de la policía de manera que se garanticen los recursos necesarios para hacer factible el ejercicio de los derechos concebidos en el marco de los servicios profesionales de carrera estatal y municipal, teniendo en cuenta que los recursos generalmente aparecen etiquetados y frecuentemente no corresponden a las necesidades de cada institución; y

- en la revisión de los presupuestos, se deben generar procesos de consulta al interior de las instituciones y responder a las necesidades prioritarias de éstas. De tal suerte que se provea de equipo, infraestructura, y mejores condiciones laborales a los y las policías para que tengan las condiciones necesarias y suficientes para desarrollar su trabajo.
5. Mecanismos internos y externos de control y rendición de cuentas, que incluyan:
    - garantizar la dotación, desde el Sistema Estatal de Seguridad Ciudadana, de esquemas modelo para la función policial estatal preventiva y de investigación que garanticen la rendición de cuentas policial, es decir, el reconocimiento al buen desempeño, la sanción por las violaciones de derechos humanos, y el aprendizaje institucional; esto es, generar una política institucional que se ocupe no sólo de las manifestaciones, sino también de las causas y factores que inciden positiva o negativamente en los comportamientos de los miembros de la policía;
    - generar indicadores que permitan el monitoreo y evaluación de las políticas públicas en materia de seguridad;
    - crear órganos de control interno que reciban denuncias;
    - colaborar con organizaciones de la sociedad y organismos públicos de derechos humanos que realizan tareas de supervisión civil de la policía; y
    - generar mecanismos alternativos de solución de conflictos que faciliten el acceso a la justicia y la reparación del daño en casos de violaciones no graves de los derechos humanos, pues una de las causas por las que las víctimas, en su mayoría indígenas y pobres, desisten en su búsqueda de justicia es la dificultad que implica enfrentar procesos judiciales largos y asumir los costos económicos de trasladarse, perder días de trabajo, entre otros.
  6. Armonización de la legislación estatal en materia de derechos humanos con los estándares internacionales, para ello es necesario:
    - tipificar el delito de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes conforme a los estándares internacionales; y
    - adoptar en la legislación estatal sobre seguridad ciudadana y en los instrumentos administrativos criterios sobre el uso de la fuerza compatible con las pautas internacionalmente aceptadas en la materia: necesidad, proporcionalidad y razonabilidad.
  7. Fortalecer la prevención, para ello es necesario:
    - fortalecer la capacidad de las policías para promover procesos de resolución no violenta de conflictos en la ciudadanía; y
    - promover el abordaje integral de las causas estructurales de la violencia a través de programas sociales, económicos, educativos, etc.

## 6.3 Recomendaciones de carácter específico

### Para la Policía Ministerial

Como señalamos en el capítulo 4 de este Informe, se trata de la institución policial que comete más violaciones de derechos humanos en La Montaña. Tal como fue señalado, la combinación de un marco normativo que brinda amplias atribuciones para la investigación de los delitos con un diseño institucional que permite autonomía operativa, termina generando mayores condiciones de inseguridad para la población civil. Con el objetivo de impulsar marcos normativos, diseños institucionales y prácticas policiales necesarios para disminuir los casos de violaciones de derechos humanos de la población local, se recomienda:

#### En el ámbito normativo:

- crear una ley secundaria que regule la función policial como un elemento clave en la investigación y persecución de los delitos.

#### En el diseño institucional:

- revisar, evaluar y rediseñar los mecanismos de control internos y externos, para fortalecer la investigación imparcial y transparente de casos de violaciones a los derechos humanos y de la implementación eficaz de sanciones;
- dotar de procedimientos operativos claros, específicos sobre estrategias para la persecución del delito;
- capacitar a los funcionarios encargados de la investigación de los delitos;
- reforzar las capacidades de investigación científica del delito, incluyendo la mejoría de los servicios periciales, para reducir la centralidad de los operativos, las detenciones en flagrancia y las declaraciones coaccionadas como medios primordiales de la investigación;
- la revisión institucional, respecto a la certificación policial y los controles de confianza, priorizando depurar y sancionar a los agentes policiales a quienes los organismos públicos de derechos humanos señalen en sus recomendaciones como responsables de graves violaciones de derechos humanos.
- iniciar, desde la Procuraduría General de Justicia del estado de Guerrero y el Poder Judicial, un proceso de transformación de la Policía Ministerial para adecuarla a las exigencias que se derivan de la reforma constitucional en materia penal de 2008. En esta línea, deben crearse criterios de evaluación y mecanismos de participación de la sociedad civil en el monitoreo de la implementación de estas reformas;
- con el objetivo de erradicar la práctica de la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes, se recomienda demarcar con claridad en las comandancias regionales los espacios que ocuparán las personas detenidas, e instaurar mecanismos de monitoreo permanente, incluyendo la instalación de cámaras de video y el acceso de representantes de los organismos públicos de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil a las instalaciones;

- reducir el margen de discrecionalidad de la Policía Ministerial a través de medidas para transparentar la actuación del Ministerio Público y proporcionar oportunamente información relativa a la situación jurídica de las personas puestas a disposición del mismo (por ejemplo, el programa Ministerio Público Transparente de la PGJDF);
- establecer con claridad en cada comandancia regional, en un lugar público y visible, el nombre del responsable y del personal que la integra. Asimismo, fijar en un lugar visible información concerniente a los derechos de toda persona detenida;
- dado que en Guerrero coexisten diferentes sistemas normativos (los usos y costumbres de las comunidades indígenas y el derecho positivo), se recomienda implementar una perspectiva de pluralismo jurídico que reconozca esta diversidad. Asimismo, y con el objetivo de superar los obstáculos en el acceso a la justicia de los pueblos indígenas, se recomienda desarrollar un protocolo de actuación en casos que involucren a población indígena, garantizando el respeto a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas; y
- fortalecer los controles sobre la conducta de la Policía Ministerial a través del fortalecimiento de los mecanismos de supervisión de los agentes del Ministerio Público, particularmente de los fiscales regionales.

#### **En la ejecución de sus funciones:**

- investigar, sancionar y reparar el daño a las víctimas cuyos derechos fueron violados por la Policía Ministerial. En particular, investigar las denuncias de extorsión, sancionar a los responsables y promover medidas de reparación hacia los afectados;
- emitir una circular desde la oficina del Procurador General de Justicia del estado mediante la cual reitere su rechazo a la práctica de la extorsión, de tal suerte que dicho instrumento sea presentado públicamente, como una primera medida para reconstruir la relación de la Policía Investigadora Ministerial con la ciudadanía;
- intencionar, desde la Procuraduría del estado, una coordinación fluida con el Poder Judicial Estatal que permita actualizar las diferentes bases de datos (órdenes de aprehensión ejecutadas o prescritas, vehículos robados y recuperados, entre otros) y así reducir su utilización para cometer extorsiones;
- acatar las recomendaciones emanadas de los organismos públicos de protección a los derechos humanos y facilitar el avance de las investigaciones iniciadas cuando se presume la comisión de un delito; y
- asegurar atención diferenciada y adecuada a las mujeres según los estándares internacionales, incluyendo la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, “Belém do Pará”, y las leyes nacionales y estatales, incluyendo la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el estado de Guerrero.

#### **Para la Policía Preventiva Municipal**

Se trata de instituciones que tienen el potencial de desarrollar sus labores policiales según modelos de proximidad. Esto incluye un vínculo más estrecho con la población local, la capacidad de atender a la prevención del delito según las necesidades identificadas por la población, la posibilidad de ejercer sus funciones desde un profundo conocimiento

del contexto social local y respetando los usos y costumbres de los pueblos indígenas. Sin embargo, como detallamos en el capítulo 4 de este Informe, una serie de debilidades institucionales y la falta de capacitación y profesionalización de los policías genera condiciones propicias para el abuso policial. Para impulsar cambios encaminados hacia modelos de policía de proximidad, se recomienda:

### **En el ámbito normativo:**

- revisar, evaluar y rediseñar, en diálogo con la sociedad civil y en consulta con las comunidades indígenas, una norma de Modelo de Reglamentos (Bandos) de Policía, para considerar las características específicas de la región de La Montaña, que regule de manera clara la función de prevención y cuidado del orden público al que está llamada la Policía Preventiva Municipal, en cada uno de los 19 municipios que conforman la Región, y que inhiban la reproducción de violaciones de derechos humanos

### **En el diseño institucional:**

- crear procedimientos operativos claros, específicos sobre su competencia frente a conductas delictivas;
- crear procedimientos operativos claros, específicos sobre su competencia frente a actividades de coordinación con otras instituciones policiales;
- crear procedimientos operativos claros, específicos sobre atención a personas detenidas que incluyan la figura de un médico que certifique la integridad física de las y los detenidos al momento de ingresar a barandilla;
- intencionar la implementación, dentro de la estructura de las instituciones policiales de la región de La Montaña, de la figura del juez calificador, responsable de aplicar las sanciones contenidas en el respectivo bando municipal, bajo un procedimiento operativo claro, específico que inhiba la práctica sistemática de las detenciones arbitrarias, las multas indebidas y excesivas;
- institucionalizar espacios formales en los que los y las policías puedan interponer sus quejas por falta de condiciones técnicas y laborales;
- generar protocolos claros sobre uso de la fuerza y uso de armas, así como mecanismos para sancionar los abusos al respecto;
- revertir la militarización de las policías municipales, especialmente en lo concerniente a la designación de mandos castrenses en estos cuerpos;
- priorizar el carácter de policía preventiva de proximidad de las instituciones municipales, dejando de lado la tendencia a endurecer su funcionamiento incrementando su capacidad de fuego y replicando modelos de conducta e intervención propias de los cuerpos castrenses; y
- mejorar la coordinación de las policías preventivas municipales con las policías de los pueblos, como parte del reconocimiento a la autonomía de los pueblos indígenas que consagra el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

### **En la ejecución de sus funciones:**

- transparentar el gasto municipal en la materia;

- evitar prácticas denigrantes en contra de la dignidad de las personas como lo es permitir el acceso de la prensa a los separos;
- desarrollar mecanismos de rendición de cuentas, como un informe anual de labores por parte de los directores de las instituciones que se difunda de forma pública en cada municipio y que se discuta con la ciudadanía;
- las y los presidentes municipales deben comprometerse públicamente a dejar de emplear a las policías como sus guardias personales, posicionándose públicamente al respecto al inicio de sus respectivos mandatos y prohibiendo esta práctica en los propios reglamentos municipales;
- dignificar las condiciones de las personas detenidas en las barandillas municipales e instaurar mecanismos permanentes de monitoreo que incluyen permitir el acceso a representantes de organismos públicos de derechos humanos y de organizaciones de la sociedad civil para verificar que las instalaciones cumplen con los estándares más altos;
- dignificar las condiciones en las que laboran las y los policías, particularmente en los espacios de las comandancias municipales, los módulos de seguridad y demás espacios que son utilizados durante sus largas jornadas de trabajo;
- garantizar los derechos laborales de los policías, así como sindicales y de libre asociación; y
- en vista de los abusos particulares que sufren las mujeres policías en razón del género, promover acciones afirmativas respecto de las mujeres, así como investigar y sancionar a los responsables de cualquier acto de violencia o discriminación en su contra.

### Para la Policía Preventiva Estatal

Se trata de una institución que si bien no fue detectada por el Mocipol como uno de los cuerpos de seguridad que más violaciones de derechos humanos comete, resulta fundamental en la adopción de un modelo de seguridad ciudadana pues por su capacidad operativa y presencia regional asume un gran número de funciones relativas a la prevención de los delitos. Se recomienda:

- crear procedimientos operativos claros, específicos sobre su competencia frente a actividades de coordinación con otras instituciones policiales;
- generar mecanismos de seguimiento, coordinación y supervisión a los procesos de certificación y profesionalización emprendidos desde la Secretaría de Seguridad Pública del estado hacia las policías preventivas municipales para no seguir reproduciendo el reclutamiento por compromisos políticos; y
- revisar, evaluar y rediseñar las condiciones administrativas a las cuales fueron sometidos los y las policías que, lejos de generarles certeza jurídica, los coloca en un verdadero estado de vulnerabilidad.

### Para el Ejército

#### En el ámbito normativo:

- afianzar su sujeción a controles civiles democráticos, empezando por someter a la jurisdicción civil a aquellos efectivos señalados como responsables

## Recomendaciones

de la comisión de delitos constitutivos de violaciones de derechos humanos para la investigación y sanción de éstas;

- cumplir con sus obligaciones tras las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, lo que implica, entre otras, cosas emprender una profunda revisión institucional sobre su responsabilidad en casos de graves violaciones de derechos humanos ocurridas en Guerrero, reconociendo públicamente su participación en éstas en términos de lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos de Rodolfo Montiel Flores y Teodoro Cabrera García (Campesinos Ecológicos), Rosendo Radilla Pacheco, e Inés Fernández Ortega y Valentina Rosendo Cantú; y
- retirarse de las labores de seguridad pública y de investigación de delitos que realiza en La Montaña de Guerrero, para abocarse a aquellas vinculadas con su mandato constitucional.

### En la ejecución de sus funciones:

- abstenerse de trasladar a los y las detenidas a las instalaciones del cuartel militar, y, por el contrario, ponerlos a disposición de las autoridades competentes para conocer del asunto.

A manera de componente transversal en todo el diseño de estos instrumentos, se enfatiza la importancia de asociar mecanismos de participación, monitoreo y evaluación ciudadana de manera que el quehacer policial pase por el intercambio constructivo con las comunidades a las que tiene la obligación de servir y proteger.

Asimismo, es indispensable generar estrategias modernas de prevención del delito altamente participativas, que ayuden a la reconciliación entre la sociedad y sus instituciones policiales. Para ello se debe promover la diseminación a nivel estatal y municipal de mecanismos y entidades independientes de monitoreo de la seguridad y de la función policial, que contribuyan a activar mecanismos robustos y democráticos de supervisión y control, internos y externos. Reiteramos que sólo reforzando las acciones de prevención se dará marcha atrás a la tendencia reactiva que hoy impera.

## 6.4 Conclusiones

Hoy más que nunca se requiere de una política de seguridad ciudadana, centrada en el respeto a los derechos humanos y en la reforma policial democrática. Como hemos insistido en este Informe, dicha política de seguridad no puede emprenderse sin que las instituciones policiales acometan su importante labor en proximidad a la ciudadanía, con transparencia ante las comunidades, y con respeto a los derechos humanos de la población local.

En La Montaña, un modelo alternativo de seguridad no sólo es urgente sino que se encuentra en proceso de construcción desde experiencias locales; ejemplo de ello es el trabajo de la Policía Comunitaria de la Coordinadora Regional de las Autoridades Comunitarias de la región Costa – Montaña de Guerrero, que día a día muestra que es posible responder a las necesidades de seguridad de la ciudadanía desde otros horizontes. Esa es, en última instancia, la evidencia más clara de que la ciudadanía puede llegar a reconciliarse con quienes son responsables de velar por su seguridad.

# REFERENCIAS

Bailey, J., (Mayo 2010). “Combating organized crime and drug trafficking in Mexico: What are the Mexican and U.S. strategies? Are they working?” Working paper on U.S. Mexico Security Cooperation. Woodrow Wilson Center.

Benítez Manaut, R., (2005). “México: doctrina, historia y relaciones cívico-militares al inicio del siglo XXI”. En, *Globalización, poderes y seguridad nacional*. Aziz Nassif A., y Alonso Sánchez J., coords., México: Ciesas, Porrúa.

Carrasco Araizaga, J., “México: Violencia desbordada. El Estado, rebasado”. Proceso. 16/08/2009.

Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez. *Esclarecimiento y sanción a los delitos del pasado en el sexenio 2000-2006: compromisos quebrantados y justicia aplazada*. México, 20XX.

Centro de Estudios Legales y Sociales. (Abril 2008). *Construyendo Roles: Democracia y Fuerzas Armadas*. Buenos Aires: CELS.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, CIDH/OEA, 31 de diciembre de 2009.

*Diagnóstico de las Corporaciones Policiales Estatales. Sistema Nacional de Seguridad Pública*. 22 de febrero de 2011.

*Documento de consulta de la información de los Censos de Población y Vivienda 1990 y 2000. La población hablante de lengua indígena de Guerrero*. Publicación única. Primera edición.

Escalante, F., “La muerte tiene permiso”, Revista Nexos, enero de 2011. Revisada en línea.

Fruhling, H., (2009). “Recent Police Reform in Latin America”. En, *Policing Insecurity: Police Reform, Security, and Human Rights in Latin America*. Edited by, Niels Uildriks. Lanham: Lexington Books.

González Ruíz, S., López Portillo E., Yáñez JA., (1994), *Seguridad Pública en México: Problemas, perspectivas y propuesta*. México: UNAM.

Grayson, G., (2009). “Mexican governors and mayors place ex-military in public safety posts”. Center for Strategic and International Studies: Americas Program. Vol. XVII, Issue 2.

Husain, S., (2009). “On the long road to demilitarization and professionalization of the Police in Brazil”. En, *Policing Insecurity: Police Reform, Security, and Human Rights in Latin America*. Edited by, Niels Uildriks. Lanham: Lexington Books.

*Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México 2010*, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, actualización de 2010.

Informes anuales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, disponibles en [www.cndh.org.mx/lacndh/informes/informes.htm](http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/informes.htm).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta de 2005.

Kelling, G. (1996), *Fixing broken Windows: Restoring order and reducing crime in our communities*. New York: Martin Kessler Books.

## Referencias

López Portillo E. y Suárez de Garay., Extracto del texto presentado ante el Centro de Colaboración Cívica en el marco de los diálogos por la seguridad llevados a cabo en marzo de 2011.

López Portillo, E., “Primero, los municipios”, en *El Informador*, 7 de junio de 2010.

Merino, J., “Los operativos conjuntos y la tasa de homicidios: una medición”, *Revista Nexos*, núm. 402, junio de 2011

Milenio Diario. “Despiden a toda la policía de municipio guerrerense”. 09 de enero de 2009.

Moloeznik, P., “Militarización de la seguridad pública en México”, en la mesa de debate, la Militarización de la Seguridad Pública en México organizada por el Instituto para la seguridad y la democracia. 27 de abril, 2006.

Pegoraro, SJ., (2002). “Las políticas de seguridad y la participación comunitaria en el marco de la violencia social”. En, *Violencia, Sociedad y Justicia en América Latina*. Editado por, Roberto Briceño- León. Buenos Aires: Clacso.

Pérez Escobedo, L., (2010). “La seguridad desde los derechos humanos”. En, *Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*. Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia (IMDHD).

Peritaje rendido por Ernesto López Portillo ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos dentro del caso Rodolfo Montiel y Teodoro Cabrera (Campesinos ecologistas) vs México, 2010.

Uildriks, N., (2010). *Mexico's unruly of law: Implementing human rights in police and judicial reform under democratization*. Lanham: Lexington Books

## Planes/Leyes

*Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura*, aprobada por el Senado mexicano el 3 de febrero de 1987 y ratificada por México el 22 de junio de 1987.

*Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2009. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

*Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia de Guerrero*. Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 13 de febrero de 2004.

*Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero*. Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 5 de enero de 1990.

*Ley que crea la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos y establece el procedimiento en materia de desaparición involuntaria de personas*. Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado. No. 85, miércoles 26 de septiembre de 1990.

*Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. “Estrategia integral de prevención del delito y combate a la delincuencia. Secretaría de Seguridad Pública”, marzo 2007.

*Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012*. Secretaría de Seguridad Pública.

*Reglamento Interno de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana*.

*Tesis Jurisprudencial de Pleno n° P/ 36/2000*.

*Tesis XXV/96, XXVIII/96, XXIX/96, XXX/96*. Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, México, marzo 1996.

*Esta página fue deliberadamente dejada en blanco*

# ANEXOS



*Esta página fue deliberadamente dejada en blanco*

## 1. NIVELES DE INTERVENCIÓN

### Asesoría y/o interlocución

- Es un nivel de intervención inicial que consiste en desentrañar la situación sobre la cual se consulta, para el efecto de brindar un análisis de la misma desde la perspectiva de los derechos humanos y generalmente con un análisis específico desde marco jurídico nacional e internacional aplicable.
- Es un nivel inicial por dos razones: puede ser que la asesoría sea el eslabón primario de un caso que termine en otro tipo de defensa (jurídica o integral) o puede ser que los hechos o el caso objeto de la consulta amerite exclusivamente una asesoría. Es decir, la asesoría, constituye nuestra plataforma inicial de atención de casos, es la puerta de entrada a la institución y por lo tanto cuando desentrañamos la situación que se nos consulta para asesorar, ya estamos efectuando nuestro primer balance de diagnóstico y la labor inicial de documentación.
- En estos niveles importante ubicar alianzas mínimas locales-regionales que ayuden a la interlocución en distintas vías: para canalización de casos, para obtener información más cercana a la realidad (sobre los quejosos, sobre el contexto, sobre la autoridad, sobre los grupos de poder, etc), para la defensoría de oficio (para procesos), SAI (para fianzas), SEMUJER (casos de mujeres policías), Contencioso (casos de condiciones de chamba), Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Gobierno del Estado (casos laborales); entre otros.

### Defensa jurídica

- A diferencia de la asesoría, supone ya la ejecución de acciones concretas de defensa como una fase de contención.
- En esta etapa se emplean acciones de índole jurídico (amparos, solicitud de medidas cautelares, interposición de denuncias, quejas, etc.).
- Acciones de contención, Solicitud de medidas cautelares, dialogo, reuniones, escritos con autoridades para contener y advertir de la situación, riesgos y responsabilidades, acciones de gestión directa con las víctimas (desarraigos, apoyos financieros, etc). La lógica de las acciones es que ya se reivindica el caso en defensa para prepararse frente a situaciones más complejas.
- También desarrollamos tareas de documentación a partir de la cuales obtenemos documentos e información que nos permiten instrumentar ya estrategias de defensa.

### Defensa integral

- A diferencia de la defensa jurídica, la defensa integral es una metodología de intervención institucional que como su nombre lo indica pretende sumar integralmente las distintas capacidades y aportes de la institución, justamente para que a partir de un caso, de una realidad concreta se pueda evidenciar que la misma es representativa de causas estructurales que las producen y que no son exclusivas del caso en particular, sino que aquejan a los ciudadanos como una situación generalizada y de constante vulnerabilidad.
- La defensa integral en este sentido pretende ser estratégica en los siguientes rubros:
  - En cuanto a que si bien parte de situaciones concretas, busca desentrañar el origen estructural y contextual de las causas. En ese tenor no se agota en la circunstancia particular y específica, sino que denuncia la ineficiencias del marco jurídico y de las políticas y programas de gobierno que no son adecuados y que posibilitan las violaciones estructurales
  - En cuanto a que si bien busca remediar en concreto la causa inmediata que originó la defensa, también busca resultados o soluciones que atiendan a la estructura que produce, alienta y permite la vulneración de los derechos humanos.
  - En cuanto a que parte de victimas concretas, pero ubica y documenta consecuencias más allá de las personales, como las familiares, comunitarias, organizacionales, políticas,

sociales, culturales, etc. Como puede ser consecuencias sobre el medio de información o sobre otros colegas de profesión, como lo es la censura indirecta o la autocensura.

- En cuanto a que busca generar y fortalecer procesos autogestivos, en términos de que las víctimas se involucren en sus propios procesos de defensa.
- La defensa integral como su nombre lo indica requiere conjugar e implementar visiones, aportes y herramientas de distintas materias y experiencias. En este sentido es transdisciplinaria, pues suma entre otras la siguientes disciplinas:
  - **La estrategia jurídica:** Buscar y poner en práctica los mejores recursos nacionales para que el sistema dé de sí y después acudir a lo internacional. Tiende a ser una herramienta demostrativa por la vía de los mecanismos legales con diversos componentes: i) parte de los estándares más altos de protección o la norma de mayor beneficio; ii) tiene como objetivo la documentación de la eficacia o ineficacia de los recursos, justamente reconociendo que el sistema jurídico es el origen de muchas de las violaciones y de una dinámica que excluye; iii) parte de un análisis de las normas, mecanismo, procedimientos y del propio sistema legal, por medio del cual se ubican las causas estructurales, vacíos, y lagunas normativas, entre otros que originan, permiten, propician y toleran las violaciones de derechos humanos.
  - **Estrategia de incidencia política:** que busca ubicar y acudir ante los actores políticos que tienen el mandato y capacidad de acción y decisión. Hacer uso de la interlocución y presión política para lograr que el Estado reconozca su responsabilidad.
  - **Estrategia de construcción de redes** de apoyo y solidaridad en los niveles (regional-nacional-internacional), a través de la cual se ubican actores sociales, políticos, comunitarios y de toda índole que se sumen a la defensa con niveles diferenciados de aporte y participación.
  - **Estrategia de difusión,** por medio de la cual se socialice la realidad coyuntural y estructural del caso y busque elevar los costos políticos a las autoridades. El secreto de las violaciones sólo beneficia a los perpetradores para lo que es necesario que los medios se interesen y asuman los temas. Tiene como finalidad apoyar la acción política levantando el perfil y también tiene el objetivo de crear conciencia social.
  - **Estrategia de acción internacional,** se implementa estrechamente con la estrategia de construcción de redes o alianzas, busca generar interés y presión Internacional para que nuestra agenda (de caso) forme parte de otras redes de organización internacionales. Pero además busca acudir comprometidamente a los sistemas universal e interamericano de derechos humanos como herramientas subsidiarias y complementarias para el acceso a la justicia.
  - **Estrategia de cuidado integral de los afectados o víctimas:** Constantemente la reivindicación de los derechos pone en riesgo a las víctimas, por lo que resulta indispensable implementar una estrategia de administración de riesgos. Además de cuidado de las víctimas esta estrategia también tiene la finalidad de documentar todas las secuelas de violaciones personales, pero igualmente familiares, en el ámbito de trabajo, etc.
- Desde luego que las estrategias antes mencionadas no son todas e incluso puede ser que algunas sean distintas o algunas se apliquen en mayor medida que otras. Se estima que la conjugación de las herramientas antes descritas potencian la posibilidad de acceder a la justicia integral que incluye hasta la ubicación y establecimiento de las medidas de no repetición.

## Mediación

Es un nivel de intervención intermedio que consiste en generar un proceso de resolución alternativa de conflicto, como una forma de intervención no coercitivo y voluntario, que funge como medio de acceso a la justicia restaurativa que evita procesos administrativos o judiciales tardados y costosos.

Y que más bien busca un acuerdo consensuado y aceptado por las partes en el conflicto (la ciudadanía que se inconforma por alguna mala práctica de los policías, o de los policías que se inconforman de su institución), basado en cinco principios básicos:

- **Principio de neutralidad:** las personas (en este caso el Mocipol) que faciliten una mediación entre la ciudadanía y la policía deben basarse siempre en un principio de neutralidad.
- **Diálogo y respeto:** entre las partes en conflicto debe haber diálogo, de manera respetuosa, en un ambiente seguro, tal que permita que los involucrados pueda expresar sus puntos de vista sobre los eventos o temas que crearon la disputa.
- **Consenso:** es necesario buscar un acuerdo consensuado y aceptado por las partes; a menos de que se trate de una grave violación a derechos humanos (violación, tortura, ejecución extrajudicial y desaparición forzada.)
- **Libertad de acción:** las partes deben tener la libertad de aceptar o rechazar el proceso de mediación o la propuesta de la misma.

## 2. CRITERIOS PARA DETERMINAR EL ESTADO DE LA QUEJA

**Cerrado por aclaración:** procede el cierre de expediente por este criterio, cuando a partir de la documentación del caso y después del acercamiento con las autoridades quienes fundamentaron la razón de su proceder, se determina que no hubo abuso por parte de la institución involucrada.

- El actuar de la policía estuvo apegado a derecho.

**Cerrado por desistimiento:** procede el cierre de expediente por este criterio, cuando a partir de la documentación del caso, la autoridad no puede justificar legalmente su proceder por lo que se define que si hubo violación a derechos humanos por parte de la o las instituciones policiales, sin embargo las víctimas desisten de interponer proceso jurídico debido al temor a:

- Represalias por parte de la institución involucrada. Ya que aseguran que los volverán a encontrar en el camino y puede ser sean víctimas de violaciones más graves.
- Enfrentar procesos jurídicos largos. Las víctimas no pueden enfrentar los procesos por falta de tiempo ya que tienen que abandonar a sus familias y sus trabajos del campo para exigir justicia.
- Y por aceptar la extorsión, las víctimas optan por pagar la extorsión sobre todo en casos de flagrancia ya que se ven beneficiados y no quieren ir a

**Cerrado por mediación:** procede el cierre de expediente por este criterio, cuando a partir de que se entabla un diálogo entre las partes, tanto la policía o sus representantes, como la víctima, exponen el problema y deciden someterse a un proceso de mediación en el que ambos proponen, discuten y acuerdan propuestas de resolución de conflictos y/o restitución del daño, traducidos en:

- Acuerdos verbales y/o
- se firman actas de acuerdos.

Comprometiéndose a cumplirla y por parte de la policía a no volver a reincidir en conductas violatorias a derechos humanos y por parte de la ciudadanía a respetar la labor del policía.

**Trámite:** Son los expedientes que se mantienen abiertos y tienen que ver con que la Víctima de violaciones a derechos humanos, pesar del riesgo, de los procesos largos, decide enfrentar un proceso legal en busca de justicia:

- Sanción a los policías responsables.
- La no repetición de violaciones a derechos humanos en sus comunidades.
- Reparación del daño.

### 3. CATÁLOGO DE VIOLACIONES A DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS EMPLEADO POR EL MONITOR CIVIL DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD DE LA MONTAÑA DE GUERRERO

El presente catálogo guía el encuadre jurídico que el Mocipol realiza cuando una persona presenta una queja individual o colectiva. Se trata de un catálogo en permanente construcción que se ha construido con base en estándares nacionales e internacionales, y que se ha ajustado a las particulares realidades que documentamos en la Montaña de Guerrero.

#### 1. Derecho a la libertad personal

##### Contenido del derecho:

Nadie puede ser detenido sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, siempre y cuando este mandamiento escrito cumpla con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley. Toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella.

##### Regulación:

- Artículo 1, 3 y 4 Declaración Universal de Derechos Humanos
- Artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)
- Artículos I y XXV de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre
- Artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Artículos 4 y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belem do Pará”
- Artículo 14 CPEUM

##### Tipos de violación:

###### a. Detención arbitraria:

Una detención es arbitraria cuando se lleva a cabo sin que medie causa legal; o bien cuando se realiza por causas o mediante métodos incompatibles con los derechos humanos.

Para que una detención no sea arbitraria: a) debe existir una causa determinada por la ley que sea fundamento de la detención (elemento material); y, b) debe satisfacerse otro aspecto formal según el cual incluso cuando existe un elemento material para detener a una persona, dicha detención debe efectuarse mediante los procedimientos objetivamente previstos en la norma pues de lo contrario formalmente la detención sería arbitraria.

Por ejemplo, una detención motivada por una orden de aprehensión adecuadamente fundada y motivada puede devenir arbitraria si es por causas mediante métodos que –aún calificados de legales– puedan reputarse incompatibles con el respeto a los derechos humanos por ser, entre otras cosas, irrazonables, imprevisibles, o carentes de proporcionalidad<sup>1</sup>.

###### b. Extorsión

Es el acto de intimidación, coacción o amenaza, que se realiza con la finalidad de obtener un lucro o beneficios materiales indebidos, a cambio de llevar a cabo un acto prohibido por la ley o dejar de hacer un acto que por mandato deberían ejecutar en el desempeño de sus funciones o con motivo de estas.

---

1 Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Gangaram Panday contra Suriname, Sentencia de Fondo, 21 de enero de 1994, párr. 47. También Comité de Derechos Humanos, caso Van Alphen contra Países Bajos, párr. 5.8; y caso Mukong contra Camerún, párr. p.8. Igualmente, Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias, caso Karmelo Landa Mendibe contra España, Opinión 17/2009.

El Mocipol entiende que hay extorsión en los siguientes casos:

- a) Requerir sumas económicas para hacer algo que de todas maneras deberían realizar como parte de su función o deber<sup>2</sup>.
- b) Requerir sumas económicas para hacer algo que no deberían de hacer en razón de su función o responsabilidad<sup>3</sup>.
- c) Requerir sumas económicas para ejercer una capacidad discrecional legítima pero por razones impropias<sup>4</sup>.
- d) Requerir sumas económicas para emplear medios ilegítimos para alcanzar objetivos fundamentalmente aceptados o buscados<sup>5</sup>.

#### c. Restricción al libre tránsito

Ocurre cuando se impide a una persona entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio o mudar de residencia, sin causa ni justificación. Por ejemplo, mediante un retén.

## 2. Derecho al debido de proceso legal

### Contenido del derecho:

Consiste en el cumplimiento de las garantías procesales establecidas en los artículos 14, 16, 20 y 21 de nuestra Constitución, así como en el 7 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comprende un conjunto de principios, tales como el de legalidad, el del juez natural, el de favorabilidad en materia penal, el de presunción de inocencia y el derecho de defensa, de publicidad, inmediatez, libre apreciación de la prueba los cuales constituyen verdaderos derechos fundamentales. Pero además, es una violación que se genera en el contexto de falta de seguridad jurídica que procura el debido proceso legal y que establecen los artículos 14 y 16 de la Carta Magna.

### Regulación:

- Declaración Universal de Derechos Humanos artículos 9, 10 y 11
- Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre artículos XVIII y XXVI
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos artículos 9, 14 y 15
- Convención Americana sobre Derechos Humanos artículos 8 y 9
- Artículos 4 y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención Belem do Pará”
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículos 14 al 21 (en general son las garantías de seguridad jurídica o legalidad pero evalúa si aplica sólo las de proceso penal)

---

2 Por ejemplo: Pedir dinero para ejecutar una orden de aprehensión; pedir dinero para realizar una investigación; pedir dinero para efectuar detenciones en casos de flagrancia; pedir dinero por concepto de viáticos o gastos de traslado para efectuar inspecciones, levantamientos cadavéricos, entrevistas a testigos, etc.

3 Por ejemplo: Para negociar la puesta a disposición ante la autoridad competente de un detenido en flagrancia o por orden de aprehensión; para detener a una persona sin causa legal con la finalidad de solicitarle una suma económica; para ingresar a un domicilio particular sin la orden judicial correspondiente para detener a una persona o sustraer (robo de oportunidad) algún objeto; para utilizar su investidura para fines privados cobrando una suma económica; para ejecutar una orden de aprehensión existente por la simple coincidencia del nombre o apellidos de la persona con la finalidad de requerirle una suma de dinero a cambio de dejarlo en libertad; para plantar evidencia falsa a un detenido.

4 Por ejemplo: Ejecutar una orden de aprehensión emitida por autoridad judicial y luego aprovecharse de la condición de detención con la finalidad de negociar económicamente la libertad del detenido; cumplimentar un oficio de investigación remitido por el Ministerio Público con la finalidad de advertir a las personas que están siendo investigadas y proponerles que mediante una suma económica el sentido de su informe podría ser favorable; cumplimentar una orden de aprehensión, oficio de investigación, orden de presentación, orden de localización ó de detención por caso urgente, para beneficiar políticamente a un grupo a cambio de una suma económica.

5 Por ejemplo: Como violar el domicilio privado para ejecutar una orden de captura existente; como intervenir en casos a solicitud de particulares sin contar con el correspondiente oficio de investigación ó localización emitido por el Ministerio Público; como ejecutar ordenes de captura por coincidencia de nombres y apellidos (homonimias); como ejecutar una orden de captura en la que el delito ya estuviese prescrito.

### **Tipos de violación:**

#### **a. Omisión de poner inmediatamente a disposición de la Autoridad competente a la persona detenida**

El Mocipol ha documentado que la demora en la puesta a disposición del detenido, en contravención de los artículos 16 constitucional y 69 del Código de Procedimientos Penales del Estado, es una práctica común y constante de la autoridad ejecutora, con matices *suigeneris* que no primordialmente no genera una violación al derecho a la libertad personal, sino al derecho al debido proceso, pues su efecto trasciende al proceso penal mismo y pone en riesgo las garantías mínimas, tendentes a asegurar un resultado justo y equitativo dentro del proceso, y a permitir a la persona detenida tener oportunidad de ser oído y hacer valer sus pretensiones frente al juez.

Se trata de casos en los que los detenidos durante el exceso de tiempo que transcurren en instalaciones de la policía, son víctimas de tortura, tratos crueles y extorsión, lo que representa un eslabón importante en la cadena de violaciones que, como patrón dominante, ha documentado el Mocipol.

Si bien el derecho al debido proceso puede ser afectado con otras violaciones, en el trabajo del Mocipol nos hemos centrado en este aspecto, en buena medida dado que el foco de trabajo lo constituye la actuación policial que se da en antes, durante y después de la detención de una persona, y no necesariamente a lo largo de su proceso penal.

### **3. Derecho a la integridad personal**

#### **Contenido del derecho:**

Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral. Nadie será sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

#### **Regulación:**

- Artículo 3 y 5 de la Declaración Universal de Derechos Humanos
- Artículo I Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre
- Artículo 5 Convención Americana sobre Derechos Humanos
- Artículos 7 y 8 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Artículos 4 y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención Belem do Pará”

### **Tipos de violación:**

#### **a. Tortura**

Se entenderá por tortura todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, misma que fue aprobada por el Senado Mexicano el 3 de febrero de 1987 y ratificada por México el 22 de junio de 1987. La Corte Interamericana de Derechos Humanos Corte en diversos casos como los es el Caso Bueno Alves Vs Argentina. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No.164, párr. 78, al analizar la tortura, determinó que la tortura está compuesta por tres elementos enunciados en la Convención Interamericana contra la Tortura, a saber: 1) “un acto [intencional] a través del cual se infligen a una persona penas y sufrimientos físicos y mentales”, 2) “cometido con un fin”, y 3) “(...) por un funcionario público o por una persona privada a instigación del primero”. Más aún, ha establecido en su reiterada jurisprudencia que “[l]a tortura y las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes están estrictamente prohibidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. La prohibición absoluta de la tortura, tanto física como psicológica, pertenece hoy día al

En el Estado de Guerrero, el Código Penal no regula el delito de tortura, sino que el mismo se encuentra regulado en la Ley que Crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos en su artículo 53 y es una copia de la Ley Federal: ARTÍCULO 53. Comete el delito de tortura, cualquier servidor público del Estado, que por sí, o valiéndose de tercero o en el ejercicio de sus funciones, inflija intencionalmente a una persona dolores o sufrimientos graves o la coacción física o mentalmente de manera grave, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de inducirla a un comportamiento determinado o de castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche que ha cometido, o se le pretenda imputar. En la práctica constantemente los Ministerios Públicos en Guerrero establecen que la tortura no se puede sancionar porque no está en el Código Penal y en la Ley que se encuentra no es una Ley Especial.

#### **b. Tratos crueles, inhumanos y degradantes**

El Mocipol distingue entre tres tipos de conductas prohibidas por el artículo 3 de la Convención Europea:

- Tortura: trato inhumano infligido intencionalmente, que causa un sufrimiento muy fuerte y cruel.
- Trato inhumano: la aplicación de un intenso sufrimiento físico y mental.
- Trato degradante: trato dirigido a crear en las víctimas sentimientos de miedo, angustia e inferioridad, capaces de humillarlos, degradarlos, y, posiblemente, quebrantar su resistencia física y moral.

#### **c. Amenazas**

Es la acción intencional cometida por agentes del Estado, o por particulares con la complicidad, tolerancia o aquiescencia de agentes públicos que, de manera expresa o encubierta, tiene por finalidad crear en una persona un temor fundado de sufrir atentados en contra de su vida, integridad personal o su seguridad o bien en contra de la vida, integridad o seguridad de sus seres queridos.

#### **d. Desaparición forzada**

Se considera desaparición forzada la privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes<sup>7</sup>.

En el Estado de Guerrero existe la Ley Especial para Prevenir y Sancionar la Desaparición Forzada de Personas. Por otro lado, importa destacar que si bien se incluye esta violación como

---

dominio del jus cogens internacional". Corte IDH, Caso Bayarri vs Argentina, Sentencia de octubre de 2008, Serie C No. 187, párr. 81; Caso Bueno Alves Vs Argentina. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No.164, párr. 76; Corte IDH. Caso del Penal Miguel Castro Castro v. Perú, op.cit., párr. 271; Corte IDH, Caso Maritza Urrutia Vs Guatemala, Sentencia de 27 de noviembre de 2003. Serie C No. 103, párr. 92.

<sup>7</sup> Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. En múltiples casos la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha definido la desaparición de la siguiente manera: "La desaparición forzada o involuntaria constituyen no sólo una privación arbitraria de la libertad, sino también un gravísimo peligro para la integridad personal, la seguridad y la vida misma de la persona. Coloca, por otra parte, a la víctima en un estado de absoluta indefensión con grave violación de los derechos de justicia, de protección contra la detención arbitraria y el proceso regular". Caso Bámaca Velásquez, sentencia de 25 de noviembre del 2000, párr 128. Véanse, también entre otros, CIDH. Informe 53/96. Caso 8.074. Francisco José Antonio Pratdesaba Barillas (Guatemala); Informe 54/96. Caso 8.075. Luis Gustavo Marroquín (Guatemala); Informe 55/96. Caso 8.076. Axel Raúl Lemus García (Guatemala). Informe 56/96. Caso 9.120. Ana Lucrecia Orellana Stormont (Guatemala). Informe 3/98. Caso 11.221 Tarcisio Medina Charry (Colombia). Informe 51/99. Casos 10.471; 10.955; 11.014; 11.066; 11.070; 11.067; 11.163 (Perú). CIDH Caso 10.247 y otros, párrafo 178, Perú, INFORME N° 101/01, 11 de Octubre de 2001, Ejecuciones Extrajudiciales y Desapariciones forzadas de personas, Consideraciones sobre desapariciones forzadas.

parte del derecho a la integridad personal, tiene una naturaleza pluriofensiva que afecta múltiples derechos y no sólo el señalado.

#### e. Incomunicación

La incomunicación se caracteriza por la prohibición absoluta, impuesta a un detenido, para hablar o comunicarse con tercera persona. Si bien puede considerarse una violación al debido proceso, hemos privilegiado entenderla como una afectación a la integridad personal dado que genera zozobra y afecciones emocionales, pero también en atención a que a menudo la incomunicación anticipa graves violaciones a la integridad física de las personas mediante actos como la tortura y/o los tratos crueles, inhumanos, o degradantes.

### 4. Derechos patrimoniales

#### Contenido del derecho:

Son los derechos que se reflejan sobre el patrimonio y que son aptos para satisfacer necesidades valorables en dinero, siendo diferenciables de los derechos humanos en cuanto que los patrimoniales son disponibles, alienables y negociables. Respecto de los derechos patrimoniales, nadie puede ser molestado en ellos sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal de procedimiento.

#### Tipos de violación:

- a. **Multa indebida**<sup>8</sup>: la multa fue impuesta pese a que no existió infracciones administrativas a las leyes, a los bandos, reglamentos y demás disposiciones en materia municipal.
- b. **Multa excesiva**: la multa impuesta a menores, hombres y/o mujeres jornalero, obrero, campesino o indígena por las faltas o infracciones administrativas a las leyes, a los bandos, reglamentos y demás disposiciones en materia municipal rebaso de \$113.52.
- c. **Robo**: el apoderamiento de bienes muebles de civiles, por parte de los agentes policiales durante su servicio o con motivos de el.
- d. **Daños**: el detrimento, perjuicio o menoscabo causado a bienes de civiles por parte de los agentes policiales durante su servicio o con motivos de el.

### 5. Derecho a la inviolabilidad del domicilio

#### Contenido del derecho:

Tutela la vida privada e íntima de las personas al ser una salvaguarda de su morada. Protege no solo contra el ingreso de personas físicas al domicilio, sino también contra cualquier tipo de injerencia (el empleo de aparatos mecánicos, electrónicos u otros análogos, como lo podría ser cualquier tipo de vigilancia electrónica) sobre la esfera de la vida privada desarrollada en el espacio físico que comprende el domicilio.

8 El Art. 114 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero dispone: “Las infracciones administrativas a las leyes, a los bandos, reglamentos y demás disposiciones en materia municipal, salvo las excepciones previstas en la presente Ley se sancionarán como sigue: I. Amonestación; II. Multa hasta dos veces el salario mínimo mensual vigente en la Región; III. Arresto hasta por treinta y seis horas; IV. A los concesionarios que infrinjan las bases para el otorgamiento de la concesión hasta el importe de diez veces el salario mínimo mensual vigente, independientemente de la cancelación o caducidad de la concesión y de las demás sanciones legales; y V. Indemnización al Ayuntamiento por los daños y perjuicios que se causen.” Por otro lado, el artículo 115 Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero señala: “Si el infractor a los reglamentos gubernativos y de policía fuere, jornalero, obrero, campesino o indígena, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. Tratándose de trabajadores asalariados la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso y tratándose de desempleados que no estuvieran dispuestos a pagar la multa, se les podrá conmutar hasta por dos días de trabajo comunitario a favor del Municipio.” Ahora bien, el Servicio de Administración Tributaria, clasifica en 3 aéreas geográficas para efectos de estipular los salarios mínimos en todo el país. Todos los municipios de Guerrero se ubican en el área geográfica “C”, excepto Acapulco de Juárez, que se ubica en el área geográfica A). Por tanto, la base para la determinación las multas en Guerrero son \$56.70 pesos

**Regulación:**

- Artículo 12 Declaración Universal de Derechos Humanos
- Artículo IX de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre
- Artículo 11 Convención Americana sobre Derechos Humanos
- Artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Artículos 4 y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención Belem do Pará”
- Artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

**Tipos de violación:**

**a. Allanamiento de morada**

El ingreso físico o el empleo de aparatos mecánicos, electrónicos u otros análogos) por parte de agentes de estado sin el consentimiento de quien estuviere facultado para hacerlo o sin la respectiva orden emanada pro autoridad competente.

**6. Derecho al trabajo (derechos laborales)**

**Contenido del derecho:**

Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil, lo que entre otras cosas incluye: Que la jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas; que por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso; que los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año; que los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos; que en ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general; que a trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo; que no se podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario; que la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes; que los trabajadores gozarán de derechos de escalafón; que los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada; que en caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente; que los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes; que en caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley; que las y los trabajadores podrán contar oportunamente con los útiles, instrumentos y materiales necesarios para la ejecución del trabajo, debiendo darlos de buena calidad, en buen estado; que las y los trabajadores podrán contar con nuevos útiles, instrumentos y materiales tan luego como dejen de ser eficientes; que el patrón no podrá exigirle indemnización alguna por el desgaste natural que sufran los útiles, instrumentos y materiales de trabajo; que el patrón deberá proporcionar local seguro para la guarda de los instrumentos y útiles de trabajo pertenecientes al trabajado; entre otros.

Los contenidos del derecho a un trabajo digno, seguro y estable constituyen un mínimo esencial que debe respetarse, sin que pueda alegarse para su incumplimiento el que la relación laboral sea administrativa, como a menudo se pretende en las propias instituciones policiales.

**Regulación:**

- Artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos
- Artículo XIV Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre
- Artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- Artículo 6 del Protocolo Adicional A La Convención Americana Sobre Derechos Humanos En Materia De Derechos Económicos, Sociales Y Culturales “Protocolo De San Salvador”
- Artículo 5 De La Convención Interamericana Para Prevenir, Sancionar y Erradicar La Violencia Contra La Mujer “Convención De Belém Do Pará”

- Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Federal del Trabajo

#### **Tipos de violación:**

**a. Despido injustificado.** La terminación de la relación laboral / administrativa sin que exista una cusa justificada y sin que se hayan hechos los procedimientos previos establecidos, por parte de las instituciones policiales para determinar la responsabilidad del policía.

**b. Riesgo de trabajo.** Es la incapacidad, parcial, total, o permanente que impide al policía continuar trabajando o desempeñando su profesión, generado por un accidente sufrido durante la jornada de trabajo

**c. Falta de herramientas técnicas.** La falta de procedimientos operativos claros, específicos sobre cómo desarrollar la función de prevención y persecución de los delitos y faltas administrativas.

**d. Falta de equipamiento.** Ausencia de uniformes, instrumentos y materiales necesarios para desempeñar sus funciones (armas, municiones, chalecos, patrullas, viáticos, dormitorio, comedor)

**e. Salario digno, justo y equitativo.** Pago a los trabajadores los salarios e indemnizaciones, acordes al trabajo que desempeñan y al riesgo que implica y de conformidad con las normas vigentes.

#### **f. Certeza jurídica**

- La certeza de que el sistema responde e investiga y existen consecuencias ciertas y coherentes a sus acciones; es decir, que frente a su actuar hay sanciones y estímulos.
- La certeza que tiene el policía de que de recurrir a la institución ante la falta de equipamiento, pago de salario, dudas frente a los procedimientos operativos, faltas a los reglamentos internos, entre otros.

### **7. Derecho a la vida**

#### **Contenido del derecho:**

Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente.

#### **Regulación:**

- Artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos
- Artículo I de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre
- Artículo 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos
- Artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Artículos 4 y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención Belem do Pará”
- Artículo 1º Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

#### **Tipos de violación:**

##### **a. Ejecución extrajudicial**

La ejecución extrajudicial, también llamada ejecución extralegal, arbitraria o sumaria, es el homicidio que se produce bajo las siguientes circunstancias:

**a. Que un servidor público tome parte en el mismo actuando como autor material, como autor intelectual o como cómplice;**

**b. Que en el homicidio no de presente ninguna de las causas de justificación del hecho previstas por la ley penal;**

**c. Que la víctima sea muerta mientras se encuentra en condiciones de inferioridad o en imposibilidad de defenderse;**

**d. Que se mate a la víctima intencionalmente con el propósito de castigarla por sus actividades, por sus condiciones personales o sociales, por su ideología o por algún acto que supuestamente haya realizado.**

*Esta página fue deliberadamente dejada en blanco*



Esta primera edición terminó de imprimirse en diciembre de 2011  
en la imprenta *ideas en punto* ([ienpunto@yahoo.com](mailto:ienpunto@yahoo.com)).  
Se tiraron 400 ejemplares más sobrantes para reposición.

Cuidado de la edición: ggs/qgf