

SOBRE LAS RELACIONES DE COLABORACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA EN EL FEDERALISMO MEXICANO*

Manuel JIMÉNEZ DORANTES**

SUMARIO: I. *Sistema de distribución de competencias en materia de seguridad pública en el sistema federal mexicano.* II. *Colaboración en materia de seguridad pública en el Estado federal mexicano.* III. *Análisis de los mecanismos de cooperación y coordinación en materia de seguridad pública.* IV. *Conclusión.*

I. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA EN EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

1. *Breve bosquejo sobre distribución competencial diseñado por la Constitución mexicana*

La Constitución de 1917 (CF) realiza el diseño del Estado federal, conformado territorialmente por la federación, entidades federativas, municipios y distrito federal. En este sentido, la misma CF lleva a cabo la distribución de competencias entre las distintas entidades territoriales que integran el sistema federal en México, especialmente en los artículos 124

* Este trabajo tiene como base la ponencia presentada en el Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo, organizado por la Universidad Autónoma de Nuevo León, Universidad Autónoma de México y la Asociación Iberoamericana de Derecho Administrativo, durante los días 28 a 30 de abril de 2005 en la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León (México). Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación *Cooperación al desarrollo local en México*, Madrid, IDL-UAM/BSCH, 2004-2005.

** Profesor titular de la Universidad Autónoma de Chiapas. Investigador principal en México del proyecto *Cooperación al Desarrollo Local en México*, Madrid, IDL-UAM/BSCH, 2004-2005.

(entidades federativas), 115 (municipios), y 122 (para el caso específico del distrito federal). De manera que la CF distribuye distintas materias entre las entidades territoriales del Estado mexicano para que se ejerzan de manera coherente y, sobre todo, armónica.

Sin embargo, el sistema de distribución competencial diseñado por el texto constitucional federal se caracteriza, por un lado, por la complejidad jurídica, además, por la excesiva intervención federal en materias, *prima facie*, reservadas a las entidades federativas por efecto de la *cláusula residual* a favor de éstas del artículo 124, por el otro, el alargamiento a la restrictiva interpretación sobre el alcance de las competencias municipales (artículo 115).

Si bien es cierto, la CF lleva a cabo la distribución de algunos títulos competenciales entre los sujetos jurídico-públicos territoriales de manera «exclusiva», hay que recordar que la mayoría de los títulos competenciales tienen una relación o interconexión entre sí, que puede producirse por el mismo territorio en el que se ejercen o, como el caso de la *seguridad pública*, sobre el mismo título competencial en el ámbito de sus respectivas competencias. Es decir, se ejercen de manera *concurrente*.

Esta situación implica que distintas entidades territoriales tienen participación en determinada materia, por lo que, las potestades públicas (normativas y ejecutivas) de estas entidades recaen sobre un mismo ámbito material. En consecuencia, la diversidad de centros de decisión sobre la materia de seguridad pública puede producir el encuentro de decisiones y acciones entre los sujetos jurídico-públicos territoriales. Por ello, es preceptivo —en cualquier sistema federal—, diseñar la correcta articulación competencial entre las entidades territoriales que permita un ejercicio eficaz y que repercuta en el desarrollo coherente de la estructura federal.

2. La materia de seguridad pública en el sistema federal

La seguridad pública no estaba expresada en la CF de 1917 como una competencia concurrente, sino que se entendía dentro del concepto *orden público*. A partir de la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994, se menciona expresamente en el artículo 21 del texto fundamental que, de acuerdo con el modelo de Estado federal diseñado por la CF (artículo 21, párrafos V y VI), la seguridad pública es una *función* pública en la que participan las entidades jurídico-públicas territoriales que in-

tegran el Estado mexicano (federación, entidades federativas, Distrito Federal y municipios).

En principio, la seguridad pública, al igual que otros títulos competenciales, se ejercía bajo la perspectiva del federalismo dual, en el que las competencias de cada uno de los sujetos jurídico-públicos territoriales se desarrollaban en compartimentos estancos sin posibilidad de relación, de manera que el federalismo se entendía como una nítida división de funciones entre las organizaciones públicas territoriales. Sin embargo, esta postura *aseguró* que los esfuerzos y actividades en materia de seguridad pública de la federación, entidades federativas, distrito federal y municipios fueran descoordinadas y dispersas, lo que se reflejó en la carencia de una actuación sistemática en materia de seguridad pública en detrimento de los ciudadanos. Además, es necesario mencionar que el sistema federal mexicano se ha venido caracterizando por la excesiva intervención o, para decirlo con mayor exactitud, por la elevada concentración de funciones en el nivel federal, muchas veces con evidentes trastornos al sistema de distribución competencial diseñado por la CF.

Actualmente, en la función de seguridad pública concurren la federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios con sus respectivas potestades públicas (normativas y ejecutivas) —según el artículo 21 y 115 CF—, por lo que, la totalidad de organizaciones jurídico-públicas territoriales del Estado mexicano tienen participación completa en la regulación y ejecución de la materia.

En este sentido, las políticas públicas aplicadas para fortalecer el sistema federal mexicano e intentar convertirlo en un sistema equilibrado, han incidido directamente en la seguridad pública. Por tanto, la articulación de competencias en esta materia es uno de los temas más importantes de la estructura federal mexicana y que diariamente afecta a los ciudadanos.

Debo resaltar desde este momento, que mi intervención únicamente se refiere a un concreto aspecto de la función de seguridad pública, y es el que se refiere a la *relación que se produce en los distintos mecanismos relacionales entre las organizaciones jurídico-públicas territoriales que integran el Estado federal mexicano*, por lo que, la propia concreción de este tema, inevitablemente, dejará a un lado otros aspectos de la «seguridad pública» que rebasan el título de este trabajo.

Por tanto, la cuestión que se pretende resaltar aquí se refiere a la articulación competencial entre los cuerpos de seguridad federales, estatales, municipales y del Distrito Federal. En consecuencia, resulta pre-

ceptivo referirse a las relaciones entre las entidades territoriales en este concreto título competencial.

II. COLABORACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA EN EL ESTADO FEDERAL MEXICANO

Hay que iniciar precisando que la colaboración entre las organizaciones jurídico-públicas territoriales que conforman el Estado mexicano se integra como un concepto jurídico de rango constitucional y, por ende, produce sus efectos en las relaciones derivadas de la distribución competencial (vertical).¹

En principio hay que recordar que el propio texto constitucional expresa que la federación, el Distrito Federal, las entidades federativas y los municipios tienen competencias en materia de seguridad pública. Esta disposición constitucional exige de las entidades territoriales una actuación coherente y armónica con la estructura federal, lo que se refleja en la actuación del legislador federal, especialmente, y en el sistema relacional entre los sujetos territoriales del Estado mexicano.

En este sentido, en las diversas normas relativas a esta función, se evidencia que el legislador hace constante mención a los conceptos colaboración, coordinación, apoyo mutuo, etcétera, lo que sugiere un intento por establecer los mecanismos de intercomunicación e interconexión entre las entidades territoriales que participan en esta importante función y respetar la disposición constitucional del artículo 21.

Sin embargo, la remisión que hace la legislación a estos conceptos produce una confusión y, por ende, incrementa la complejidad de las relaciones entre las entidades participantes en seguridad pública. De manera que es preceptivo analizar los distintos mecanismos relacionales para delimitar el alcance de las competencias de cada uno de los sujetos territoriales intervinientes y, en este sentido, comprobar el respeto al sistema de distribución competencial diseñado por la CF que, ninguno de estos mecanismos, tiene la posibilidad de alterar.

¹ Evidentemente, las relaciones (horizontales) también se llevan a cabo al interior de un sujeto jurídico-público territorial (Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial...). No obstante, este trabajo se centra en la colaboración vertical (federación, entidades federativas, municipios y Distrito Federal).

III. ANÁLISIS DE LOS MECANISMOS DE COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA

1. Breve referencia a la cooperación y la coordinación

Los instrumentos normativos en materia de seguridad pública diseñan distintos mecanismos que deben aplicar las entidades territoriales en sus relaciones en la materia, dado que la seguridad pública se considera como una función en la que concurren las potestades públicas de la totalidad de las entidades territoriales mexicanas.

No obstante, antes de abordar cada uno de los instrumentos de cooperación y coordinación en la materia, es necesario precisar brevemente el significado de los conceptos *cooperación* y *coordinación*, para estar en condiciones de abordar con mayor precisión los mecanismos relacionales en materia de seguridad pública.

El sistema federal mexicano —sostenido en la unidad de la diversidad de varios sujetos territoriales que deciden unirse en una federación previo pacto federal— lleva implícito el principio de *lealtad federal*, como principio fundamental de sus relaciones verticales y horizontales. De manera que la *colaboración* entre todas las entidades territoriales que integran el Estado mexicano se convierte en una premisa básica para el correcto funcionamiento del sistema federal.

Por tanto, la colaboración derivada de la *lealtad federal* o *lealtad constitucional*, exige a cada una de las partes integrantes una actuación coherente con los principios de *unidad* y *autonomía*, así como una relación coherente con el sistema de distribución competencial diseñado por la CF.

En este sentido, la colaboración presenta dos perspectivas principales. La primera (positiva), consiste en la obligación de cada una de las entidades territoriales de actuar, en el momento en que ejercen sus competencias, en beneficio de las demás cuando sea necesario para que éstas cumplan eficazmente con sus propias competencias. En segundo lugar, la vertiente *negativa* de este principio consiste en la prohibición de obstruir el ejercicio de competencias ajenas mediante el ejercicio de las competencias propias.

A grandes rasgos, la colaboración puede producirse mediante dos sub-principios: *cooperación* y *coordinación*.

La *cooperación* se caracteriza porque las entidades territoriales que intervienen (dotadas de autonomía) llevan a cabo sus relaciones en un plano de igualdad, en las que ninguna de ellas tiene posibilidad de imponer sus decisiones al resto, lo que, en caso contrario, implicaría una relación jerárquica y, por ende, la ruptura del principio de autonomía; por lo que resulta necesario adoptar decisiones de manera conjunta ya que no existe una relación de subordinación o sometimiento entre las entidades territoriales participantes.

Mientras que en la *coordinación*, el plano de igualdad entre las entidades territoriales se “adelgaza”, provocando una superioridad (relativa) entre la entidad coordinadora (superior) sobre las entidades coordinadas. Evidentemente, en la coordinación, la entidad coordinadora adquiere una posición relevante ya que tiene la posibilidad de dirigir y decidir las acciones conjuntas. La coordinación —como exponen Valls Hernández y Matute— “permite combinar los esfuerzos de órganos de igual jerarquía, de distinta jerarquía pertenecientes a líneas de mando distintas, así como de dependencias y entidades”.²

2. Instrumentos de coordinación en materia de seguridad pública

Entre los instrumentos de *coordinación* en materia de seguridad pública, el más importante es la propia *ley de bases* en la que el legislador federal establece las *normas básicas* que servirán para llevar a cabo la articulación competencial (artículo 73 fracción XXIII CF). En este caso, la federación incide directamente en la capacidad normativa de las entidades federativas, lo que produce que, el resto de entidades territoriales deben seguir las determinaciones básicas de la ley federal.

Aunque el resto de entidades territoriales mantienen el ejercicio de la totalidad de sus potestades públicas, es necesario afirmar que dichas potestades están delimitadas por la propia ley general (federal) que funciona como ley básica dentro del sistema normativo. Sobre este tema, la SCJN ha expuesto que las competencias concurrentes se caracterizan porque “las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los municipios y la federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero

² Valls Hernández, Sergio y Matute González, Carlos, *Nuevo derecho administrativo*, México, Porrúa, 2003, p. 509.

será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general”.³

Por tanto, la articulación de la materia de seguridad pública se desarrolla con la participación de todos los sujetos jurídicos públicos territoriales, básicamente, mediante la ley en la que el Congreso de la Unión establece las bases y los instrumentos de dicha participación. En consecuencia, la Ley general que establece las bases de coordinación del sistema nacional de seguridad pública,⁴ funciona como ley de bases o ley general en la que la federación establece “las bases de coordinación entre la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios para la integración y funcionamiento del sistema nacional de seguridad pública”.⁵

Evidentemente, la Ley de Bases permite a la federación diseñar el sistema de colaboración (cooperación y coordinación) entre las entidades territoriales en esta materia, lo que, sin duda, le ubica como un sujeto coordinador del resto de sujetos territoriales del Estado mexicano (sujetos coordinados). Por ende, desde una posición privilegiada, la federación incide en los sistemas normativos de las entidades federativas, del Distrito Federal y de los municipios, ya que, como consecuencia de la posición de la ley de bases, la regulación del resto de entidades territoriales debe seguir las determinaciones básicas de la ley federal.⁶

No obstante, a la Federación (entidad coordinadora) no se le autoriza para exceder los límites constitucionales (distribución de competencias) bajo una pretendida “coordinación”, ya que la Ley Federal está imposibilitada de llevar a cabo una regulación exhaustiva de la materia porque, en ese caso, estaría dejando al resto de entidades territoriales sin margen de normación y ejecución en la materia, lo que implica una exorbitada regulación que se aleja de los objetivos del *deber general de colaboración* del sistema federal, ya que, la Ley de Bases estaría alterando el siste-

³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, novena época, Pleno, t. XV, enero de 2002, P./J.142/2001, p. 1042.

⁴ *DOF*, 11 de diciembre de 1995. Última reforma en *DOF*, 23 de agosto de 2004 (LBCSNSP).

⁵ Artículo 1o., LBCSNSP.

⁶ Cobra sentido la facultad constitucional del Congreso del Estado de Chiapas para legislar en materia de seguridad pública (artículo 28 fracción IV, de la Constitución de Chiapas) o del Congreso del Estado de Nuevo León para legislar en esta misma materia (artículo 25 CNL).

ma de distribución competencial *concurrente* diseñado por la CF,⁷ al regular *exclusivamente* la federación esta materia.

3. Instrumentos de cooperación en materia de seguridad pública

Evidentemente, la cláusula de lealtad federal o de colaboración en materia de seguridad pública exige la utilización no sólo de mecanismos de coordinación sino también diseñar mecanismos de cooperación entre los sujetos jurídico-públicos de carácter territorial que concurren en la normación y ejecución de este importante título competencial.

Como se ha apuntado, la aprobación de normas básicas (ley de bases o ley general) es el mecanismo que utiliza la CF para situar a la federación en una posición coordinadora respecto de las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, en materia de seguridad pública.

No obstante, la misma ley de bases establece algunos mecanismos de cooperación entre los sujetos con competencias concurrentes sobre esta materia. Por ello, es necesario advertir que aunque la legislación federal utiliza los conceptos con ambigüedad, es necesario precisar el contenido y el alcance de cada uno de los instrumentos de cooperación.

En primer lugar, es posible distinguir los mecanismos de cooperación de la Ley de Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LBCSNP). Esta Ley de bases diseña en la cúspide del sistema de cooperación (orgánica) al Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP),⁸ en que se participan la federación y las entidades federativas.⁹ Por tanto, el CNSP opera como una conferencia sectorial en la que —necesariamente en plano de igualdad— se reúnen la federación, las entidades federativas y el Distrito Federal para adoptar decisiones sobre asuntos de determinada materia (seguridad pública).

⁷ Como menciona expresamente la LBCSNP, la coordinación debe desarrollarse “con respeto absoluto de las atribuciones constitucionales” (artículo 5, énfasis añadido). En el mismo sentido véase artículo 23, Ley de Seguridad Nacional (LSN), *DOF* del 31 de enero de 2005.

⁸ Artículo 13.

⁹ Esta Conferencia de seguridad pública se integra por los gobernadores de las entidades federativas, los secretarios federales de Seguridad Pública (presidente), Defensa Nacional, Marina, Comunicaciones y Transportes, el procurador general de la República y el jefe de gobierno del Distrito Federal (artículo 12, LBCSNP).

En segundo lugar, la Ley de Bases establece la posibilidad de llevar a cabo cuatro tipos de conferencias en el seno del CNSP, que se refieren a temas concretos de la materia, como la Conferencia de prevención y readaptación social, Conferencia de procuración de justicia, Conferencia de Secretarios de Seguridad pública¹⁰ y Conferencia de participación municipal. Además, pueden crearse órganos de cooperación específicos con la participación de la federación, entidades federativas, Distrito Federal, municipios y, en algunos casos, se invitará a expertos, instituciones de educación superior y miembros de agrupaciones sociales y civiles (artículo 13 LBCSNSP).

Finalmente, la LBCSNSP establece que las entidades federativas deben establecer sus respectivos consejos locales (estatales) de seguridad pública con la participación de la propia entidad federativa y sus municipios. Además, se establece un órgano municipal (consejos municipales) y consejos delegacionales para el Distrito Federal.

De esta manera se estructura la cooperación orgánica en materia de seguridad pública en el sistema federal mexicano. No obstante, la misma legislación en la materia hace uso de técnicas de cooperación instrumental para fortalecer el sistema de colaboración federal.

En este sentido, la cooperación instrumental se lleva a cabo a través de los convenios de cooperación entre las entidades participantes. A grandes rasgos la característica de estos instrumentos consiste en que, respetando la posición de igualdad de las partes (premisa básica del instrumento convencional) y el sistema de distribución de competencias, las partes que participan en el convenio acuerdan llevar a cabo acciones conjuntas para un mismo fin, de manera que se actualiza la precisión legal de la firma de convenios de carácter general y específico (artículos 4, 11 y 21 LBCSNSP) en materia de seguridad pública.

¹⁰ Esta Conferencia fue creada por adición al artículo 13 de la LBCSNSP, de 23 de agosto de 2004. Esta nueva Conferencia reguló las reuniones que con anterioridad a la reforma venían sosteniendo los distintos secretarios de Seguridad Pública, por ende, este órgano de cooperación fue creado de la necesidad de incrementar los cauces de intercomunicación entre los secretarios encargados de esta materia en el sistema federal mexicano. La intención del legislador consiste en reunir a los responsables directos de la seguridad pública de la federación, las entidades federativas y del Distrito Federal para “enriquecer el conocimiento y toma de decisiones en la materia, con las experiencias de sus respectivas dependencias a nivel de cada una de las entidades federativas”. Párrafo noveno de la Iniciativa de reforma al artículo 13 de la LBCSNSP (26 de mayo de 2004).

En el caso de la seguridad nacional, aunque se trata de una materia de regulación y ejecución federal *exclusiva*, la LSN (artículo 25 y 65, fracción III) prevé que la federación lleve a cabo convenios de cooperación con las entidades federativas y los municipios para una actuación eficaz de la federación en materia de seguridad nacional.

IV. CONCLUSIÓN

Debo mencionar que aunque existan mecanismos de cooperación y coordinación que fortalezcan el deber general de colaboración o de lealtad federal y, por ende, pretenden hacer evolucionar al sistema federal mexicano, es indispensable que exista un “ambiente de colaboración” entre los sujetos jurídico-públicos integrantes del sistema federal, ya que de ninguna manera los instrumentos de colaboración sirven por sí solos para dar coherencia y armonía al sistema federal. Es preceptivo que las entidades territoriales actúen con el espíritu cooperativo y federalista para alcanzar el éxito o asegurar el fracaso de las técnicas de cooperación y de coordinación, como desafortunadamente demuestran los hechos en esta materia.

Si bien es cierto que en los últimos años, los cuerpos policíacos mexicanos han tenido importantes avances en modernización de equipo, los lamentables acontecimientos que se verifican con desdichada frecuencia en todas las regiones del país, demuestran la *carencia de un ambiente de colaboración*, lo que —como se ha demostrado con estos acontecimientos— exige la crítica al sistema de colaboración y el replanteamiento de las relaciones entre las entidades territoriales que conforman el Estado federal mexicano.

La característica general del sistema relacional, no sólo en materia de seguridad pública, se identifica por el conflicto, la descoordinación y la desconexión, dejando a un lado, especialmente, la vertiente negativa del principio de lealtad federal.¹¹ Por ello, es indispensable que desde todos los foros, especialmente académicos, se insista en el fortalecimiento del *ambiente de colaboración* o de *lealtad federal* entre los sujetos participantes.

Por otro lado, se presenta una excesiva e ineficiente utilización de instrumentos de colaboración, especialmente en su vertiente de coordinación que favorecen a la federación. Por tanto, resulta necesario tomar con

¹¹ Véase, *supra*, rubro III, apartado 1.

cautela estos mecanismos de colaboración federal, ya que están produciendo el incremento de la complejidad de la articulación de las materias, debido a que, “casualmente”, se prevé la incontrolada participación de la federación.

En resumen, hay que afirmar que el actual funcionamiento del sistema federal mexicano se caracteriza por la *visión patológica* del mismo sistema, en la que el conflicto entre las entidades territoriales predomina en su sistema relacional. El incipiente avance democrático ha provocado mayores exigencias al modelo federal —como constantemente se comprueba en los últimos años— que es necesario plantear y resolver en beneficio del propio sistema. La nota característica del federalismo mexicano es la falta de un ambiente de lealtad federal y de colaboración, lo que provoca el mantenimiento del conflicto y la necesidad de dar solución jurídica a través del mecanismo jurisdiccional, necesario, pero del que, —por salud del mismo sistema— no podemos exigir la solución a cada uno de los conflictos y asuntos federalistas que se presentan actualmente.

Es indispensable impulsar y fortalecer los mecanismos relacionales y, al mismo tiempo, fomentar un entorno federalista en beneficio del correcto funcionamiento del sistema mexicano.