



Mesa Redonda Mando Único Policial

Ponencia del Dr. José María Cerna de la Garza

Ponencia de la versión en video proporcionado por el Canal del Congreso. Versión estenográfica proporcionada por la Dirección General de Crónica Parlamentaria

09 FEBRERO DE 2011

DOCTOR JOSÉ MARÍA CERNA DE LA GARZA:

Cuando uno habla al final, de una mesa de la calidad que hemos tenido en esta ocasión, se pregunta uno, ¿ahora qué digo? ¿Qué más digo? Creo que hay una rendija por la que podría yo encaminarme, una rendija que se refiere al enfoque distinto que podría yo darle a la discusión de esta iniciativa que presentó recientemente el Presidente de la República.

Yo no soy experto en temas de policía, no soy policía experto en temas específicos de seguridad pública, pero sí he realizado algunos estudios de cierta profundidad en relación con el Sistema Federal Mexicano. Creo que podría yo darle a mi reflexión ese enfoque, hacer una lectura de la iniciativa referida desde la perspectiva de la estructura federal, cómo es que se ve esa iniciativa en los términos en que está planteada, desde la perspectiva del Sistema Federal Mexicano y en particular del esquema de distribución de competencias.

Creo que un buen punto de partida de esta reflexión es el hacer una serie de precisiones conceptuales, acerca de términos que están en nuestra Constitución y que se refieren precisamente a esa fórmula compleja de distribución de competencias. Esos términos son, por un lado, el de bases de coordinación, tal y como se encuentra en el artículo 73, fracción 23 de nuestra Constitución. Y por otro lado el término de facultades concurrentes que se encuentran en diversos artículos, disposiciones de nuestra norma fundamental.

Por cierto, creo necesario hacer esta precisión conceptual porque en la iniciativa multirreferida en la fracción 23 del 73, me estoy refiriendo a la iniciativa, se hace una especie como de mezcla de estos dos conceptos que en otros lados aparecen de manera separada, pero que aquí se les mezcla como si pudieran integrar una sola unidad en cuanto a fórmula de distribución de competencias.

Dice esta fracción del 73, de la iniciativa, el Congreso tiene facultades para expedir leyes que establezcan la distribución de competencias, los ámbitos de

conurrencia y las bases de coordinación entre la federación, Distrito Federal, estados y municipios, etcétera, etcétera, todo esto en materia de seguridad pública. Creo que ahí hay una confusión conceptual que merece la pena ser comentada.

El régimen de bases de coordinación en temas de seguridad pública se establece con la reforma constitucional de 1994. La idea de un régimen de bases de coordinación es el establecimiento de una serie de mecanismos, procedimientos y sistemas de coordinación entre los distintos niveles de gobierno para la realización de la función de seguridad pública en el país.

A diferencia de un esquema de facultades concurrentes, a una ley de bases de coordinación no corresponde distribuir competencias entre niveles de gobierno. Lo que le corresponde es establecer mecanismos de coordinación entre los niveles de gobierno. Es una especie de poder de dirección formal o procedimental que se está dando al Congreso de la Unión, es decir a la federación en su vertiente de Poder Legislativo, para establecer mecanismos de coordinación obligatorios. Y no para incidir en las materias que corresponden a los distintos niveles de gobierno con relación a la seguridad pública.

Por el contrario, un régimen de facultades concurrentes sí le permite al Congreso de la Unión distribuir competencias entre los distintos niveles de gobierno para establecer una especie de dirección material y sustantiva que incida sobre los ámbitos materiales de competencia de las entidades federativas y de los municipios. Una ley relativa a facultades concurrentes, que tenemos muchos ejemplos de ellas, precisamente lo que hace es distribuir competencias. Un ejemplo es la Ley General de Asentamientos Humanos lo que hace es distribuir competencias; a la federación le tocarán estas competencias, a los estados estas otras y a los municipios estas otras.

No es la Constitución la que define la distribución de competencias cuando hablamos de facultades concurrentes, sino que es la propia ley general, que por cierto el concepto de “ley general” es un concepto ya habilitado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Hay algunos criterios donde define lo que son las leyes generales, y les da un rango superior, incluso por encima de las leyes federales y las locales. Es un criterio polémico, pero ya está ahí.

En materia de seguridad pública no hay un régimen de facultades concurrentes. La Constitución establece un régimen de bases de coordinación. Y lo que le corresponde a una ley federal que desarrolle ese concepto de bases de coordinación no es distribuir competencias, sino que es establecer mecanismos e instrumentos de coordinación.

Eso es lo que hacía originalmente aquella ley, la Ley General que establece las Bases de Coordinación en materia de Seguridad Pública. Aquella ley fue la primera que derivó conexión con la reforma de 1994 al 21 y al 73 constitucionales en esta materia. Lo que hacía esa ley era establecer mecanismos de coordinación, nada más. Y se cuidaba muy bien aquella ley de dejar a salvo las competencias constitucionales de los distintos niveles de gobierno en materia de seguridad pública. Así lo decía explícitamente el artículo 5o. de aquella ley.

El artículo 1o. hablaba del objeto de la ley: El objeto de la ley era establecer las bases de coordinación entre Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública. El objeto es integrar un Sistema Nacional de Seguridad Pública. Y el artículo 5o. decía: La coordinación y aplicación de esta ley se hará con el respeto absoluto de las atribuciones constitucionales que tengan las instituciones y autoridades que intervienen en el sistema nacional.

La ley general no iba a distribuir competencias, sino que iba a establecer nada más mecanismos de coordinación, dejando a salvo las facultades que

constitucionalmente le corresponden a cada nivel de gobierno en esta materia. Hubo una serie de acciones de inconstitucionalidad en donde se trataron estos temas. Y a partir de informes de la Secretaría de gobernación o de las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación queda claro que ésta es la idea detrás de un esquema de bases de coordinación.

En 2008 se reforma la Constitución, y queda más o menos en sus términos la base constitucional que se refiere a las bases de coordinación en el tema de seguridad pública. Si bien hay que mencionar que en la Ley General de Seguridad Pública que abrogó a la anterior ley, es decir que abrogó a la Ley General que establece las Bases de Coordinación en materia de Seguridad Pública, ahí se empieza a percibir un cierto matiz, que está como tratando de introducir dentro del esquema de bases de coordinación el esquema de facultades concurrentes.

El artículo 1o. de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la que está vigente, como que empieza a querer pretender que esa ley distribuya competencias y no solamente establezca bases de coordinación. Dice el artículo 1o. de esa ley: La presente ley es reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de seguridad pública. Y tiene por objeto regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios en esta materia.

Eso no le corresponde a esta ley si nos atenemos a que estamos todavía en un régimen de bases de coordinación y no de facultades concurrentes. Pero lo que sí nos marca tanto la lógica de bases de coordinación como la lógica de facultades concurrentes, que al parecer se está queriendo introducir en materia de seguridad pública, lo que nos está diciendo es que hay una tendencia hacia la centralización. Primero bajo la lógica de bases de coordinación, un régimen obligatorio de coordinación. Y segundo, la posibilidad de que desde la federación a través de

una ley general se le diga a federación, estados y municipios qué les corresponde hacer en esta materia. Ésa es la lógica, es como el siguiente paso de la iniciativa que estamos discutiendo en esta ocasión.

Creo oportuno referirme a otras técnicas de integración que cada vez tienen más relevancia en la experiencia de nuestro sistema federal. Y que por lo menos desde los años ochenta han tenido como una expansión. Me refiero al régimen convencional. Hay una serie de convenios que establece la propia Constitución, y que marcan ya un elemento importante de la identidad de nuestro sistema federal. Convenios como los que se refieren a la planeación y regulación conjunta y coordinada de zonas metropolitanas; convenios como los que se refieren a la coordinación intermunicipal y para formar asociaciones de municipios. Todo esto con su respectiva base constitucional; convenios entre municipio y estado para permitir que el estado se encargue temporalmente de servicios o funciones que son de competencia exclusiva de municipios. Ya los mencionó el doctor Quintana. Convenios, en fin, no voy a mencionar todos... entre municipio y estado para que el estado pueda administrar impuestos que en principio son de la competencia de los municipios.

Hay todo un régimen constitucional convencional, que en algunos casos sirve para centralizar funciones y en algunos casos sirven para descentralizar funciones. Y aquí al hablar de “centralización” me estoy refiriendo no nada más al traspaso de una facultad del estado a la federación sino también del municipio al estado. En esos términos estoy hablando aquí de centralización y aquí al hablar de centralización me estoy refiriendo no nada más de una facultad del estado a la federación, sino también del municipio al estado, en esos términos estoy hablando aquí de centralización.

En el artículo 115, fracción III, estos convenios a los que pueden llegar estado y municipio, para que el estado se haga cargo de funciones que en principio le corresponden a los municipios. O los convenios previstos en el 115, fracción IV,

inciso a), por medio de los cuales los estados y municipios pueden convenir que el estado se encargue del cobro de impuestos municipales, típicamente el predial; o convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Es un tipo de convenio que ha centralizado en manos de la federación todo lo que tiene que ver con la cuestión impositiva.

Otro tipo de convenios han servido y sirven para descentralizar funciones como, por ejemplo, los previstos en el artículo 116, fracción VII, los estados pueden asumir funciones, ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos, que en principio le corresponden a la federación, aquí la dirección o el sentido de la transferencia es de la federación hacia los estados. Esto, por ejemplo, es muy común en materia forestal.

Hay una ley, hay diversas leyes, pero en específico está la Ley de Equilibrio Ecológico y de Protección al Medio Ambiente que establece en diversos artículos cuál es el contenido mínimo de ese tipo de convenios a través de los cuales la federación puede transferirle al estado esta responsabilidad de cuidar zonas forestales. A lo que voy con toda esta referencia al sistema complejo que tenemos de distribución de competencias en materia de seguridad pública, la iniciativa presidencial como que establece otra técnica. No establece un régimen de base, bases de coordinación; no establece un régimen de facultades concurrentes, no emplea la técnica convencional que es muy desarrollada en la práctica de nuestro sistema federal; sino que establece lo que puede decirse “una técnica nueva”.

Los detalles de en qué consiste esa técnica lo podrán encontrar en la iniciativa, pero para decirlo en términos simples y llanos es que el estado puede tomar del municipio, y la federación puede tomar del estado. Sin convenio, sin un esquema legal que establezca un procedimiento ordenado y racional para que esto suceda o por lo menos no se trasluce así a partir de la sola lectura de la iniciativa de reforma constitucional.

Es una nueva técnica que se inscribe en esa lógica centralizadora, pero que da un paso adelante y no es un pasito, sino que es un gran paso en esa lógica centralizadora que hemos visto como una tendencia en esta materia. Parece que queda al arbitrio del gobernador la asunción de la función de policía respecto de los municipios, y pareciera que queda al arbitrio del presidente de la república el hacer lo propio en relación con los estados.

Dice la iniciativa: según ciertos supuestos, según ciertos procedimientos, de acuerdo a condiciones objetivas, pero éstos son términos tan ambiguos, tan vagos, que no puede uno sino imaginarse que ya en la práctica esto puede dar lugar a un abuso por parte de quienes tengan el poder de ejercer estas facultades.

Yo creo que hubiera sido muy útil e igual, a lo mejor, estaríamos de todas maneras con una visión muy crítica, pero hubiera sido muy útil el acompañar la iniciativa de reforma constitucional, con una iniciativa de reforma legal. Porque así como está presentada la iniciativa constitucional no es posible entrever o adivinar o prever qué es exactamente lo que el Ejecutivo tiene en mente cuando se refiere al gran diseño.

Lo que está en la iniciativa es el gran diseño constitucional, con términos muy ambiguos, pero cómo se vería esto ya a nivel legal. Eso hubiera sido muy importante, para tener, sí, el gran diseño, pero también el detalle. La frase aquella de “el diablo está en los detalles”, a lo mejor ahí podríamos encontrar otros elementos que refuercen la visión crítica que algunos hemos tenido en este foro.

Estamos ante un elemento de centralización. La centralización puede tener aspectos positivos. En algunas materias, creo yo, ha tenido elementos positivos en términos de uniformidad, armonización. Por ejemplo, en educación, la educación está sujeta a un esquema de facultades concurrentes, hay un poder de dirección del Estado federal, o sea, de la federación; la Constitución se refiere explícitamente a la necesidad de uniformar la educación en todo el país, tener

criterios más o menos uniformes en la medida que esto es necesario, para tener un sentido de identidad nacional y de cultura nacional.

Pero también la centralización en otras materias puede tener desventajas, y no nada más desventajas, sino graves y grandes desventajas. Algunas ya se han mencionado aquí. La lejanía del centro de decisión en relación con el terreno en donde ocurren los problemas; la falta de proximidad, la falta de pertenencia, la falta de visibilidad o la falta de información, de flujo de información entre el lugar en donde ocurren los problemas y el centro en donde se toman las decisiones; falta de rendición de cuentas.

Aquí se mencionaba, y creo que tienen razón, lo que se requiere es una estrategia cuadra por cuadra, decía Samuel; decía María Eugenia, se necesita una estrategia de participación de las comunidades. Un esquema centralizador no va de acuerdo con esta idea de la importancia de una lucha cuadra por cuadra o que les dé un papel importante a las comunidades locales.

Más allá de esto, el gran problema de la centralización y más en la materia que estamos discutiendo de seguridad pública, es la concentración del Poder, porque el federalismo puede ser visto igual. El hecho de que el Poder esté dividido verticalmente puede verse como una versión distinta a eso que es tan importante en un Estado constitucional que es un principio de separación de Poderes, ya no, en el caso del federalismo, en un sentido horizontal, como la forma típica de Montesquieu, sino en un sentido vertical.

El federalismo es una fórmula adicional, una estructura adicional que promueve la separación de Poderes en un sentido vertical, pero en la misma lógica de que el Poder controle al Poder, estando separado, estando dividido. Yo quisiera terminar mi intervención reiterando la idea que ya se mencionó aquí por parte de alguno de los ponentes, que no puede verse el tema de seguridad pública como un objetivo único en los términos planteados por la iniciativa. Debe verse como formando

parte de un marco general, un marco constitucional general en donde se tomen en cuenta otros factores: factores de federalismo, factores de equilibrio de Poderes.

Esta iniciativa rompe equilibrios constitucionales importantes, que ha llevado mucho tiempo conformar, por ejemplo, de las reformas al esquema municipal y esta idea de darle más fuerza al municipio. Aquí quiero recordar, por cierto, que la reforma aquella de 1983 que le dio más poder y más espacio, peso institucional al municipio, fue planteado dentro de una estrategia de fortalecimiento del Estado mexicano.

No era nada más fortalecer al municipio, sino era fortalecer al municipio para que el Estado mexicano como un todo fuera más fuerte, desde esa lógica el debilitar al municipio implica un debilitamiento en el mediano y largo plazo, un debilitamiento potencial del Estado mexicano como un todo ¿Por qué no recuperar entonces todo lo que todavía pueda darnos ese Régimen de Bases de Coordinación? ¿Por qué no agotar? ¿Ya se agotó lo que ese Régimen de Bases de Coordinación puede dar? ¿Por qué no explorar todo lo que pudiera resultar de beneficio para la seguridad pública, en este país, a través de los convenios, a través de un régimen convencional, con lo que ya existe o creando nuevas fórmulas convencionales que pudieran dar flexibilidad en cuanto el poder optar o no optar por un Régimen de Mando Único de Policías, según las diferencias, según las necesidades de los distintos municipios y de los distintos estados?

Ya hay experiencia en el manejo de un esquema de bases de coordinación hay experiencia y hay criterios de la Corte en temas de convenios, y en particular de convenios que se refieren a las transferencias de facultades de un nivel de gobierno a otro. Yo creo que con eso podría yo terminar mi exposición, y reitero otra vez mi agradecimiento al Centro, por la invitación, y por la oportunidad de estar en esta mesa. Muchas gracias.