

DE CONFLICTOS COMPETENCIALES A CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. AVANCES Y PENDIENTES EN LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS DE COMPETENCIAS

María Amparo HERNÁNDEZ CHONG CUY*

SUMARIO: I. ¿Cómo se explica el fenómeno de los conflictos de competencia? II. ¿Qué formas jurisdiccionales toman los conflictos de competencia? III. ¿Todos los conflictos entre órganos son conflictos de competencia o controversias constitucionales? IV. En busca de nuevas y más satisfactorias fórmulas para la resolución de conflictos de competencia.

I. ¿CÓMO SE EXPLICA EL FENÓMENO DE LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIA?

El ejercicio del poder público en México ha sido tradicional e históricamente dividido. Primero, verticalmente, a través de la organización política de la unión de estados federados; y, horizontalmente, a través de la división de poderes, esta última, tradicionalmente entendida como una trilogía compuesta por Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. La división del poder entre varios órganos ha sido desde hace mucho tiempo ya entendida como origen o causa natural de conflictos de competencia entre ellos. Sin embargo, pese a que siempre se ha reconocido lo anterior, lo cierto es que el contexto constitucional tan cambiado —en comparación con sus orígenes— en el que ahora se ejerce el poder público, ha motivado que estos conflictos de competencia vayan tomando formas distintas y que, según veremos, también están exigiendo formas de resolución distintas.

Repasemos brevemente algunos de los principales cambios que ha sufrido la forma en que se distribuye el ejercicio del poder, para advertir de dónde deriva esta cada vez mayor complejidad.

* Secretaria de estudio y cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por lo que hace a la división horizontal del poder, puede afirmarse que la tradicional trilogía clásica está prácticamente superada, o cuando menos, en vías de superación. Por supuesto, cuando decimos “superación”, de ninguna manera queremos decir que se está abandonando lo que es en sí la división horizontal del ejercicio del poder público. Al contrario, sigue consolidándose como forma de organización del Estado, pero ahora reconociéndose no sólo tres depositarios del mismo, sino más. Así, se ha visto en el ámbito federal, a través del reconocimiento de autonomía constitucional a ciertos órganos, como son la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y el Banco de México; e incluso, ahora se polemiza acerca de la conveniencia o necesidad de dotar de autonomía constitucional a otros órganos, como el caso del Instituto Federal de Acceso a la Información. A nivel estatal, el derrotero ha sido en el mismo sentido, pues también se han venido creando organismos de derechos humanos, de transparencia y electorales, con variados rangos de autonomía.

Más aún, los órganos a través de los cuales se organiza el ejercicio de los tres clásicos poderes tampoco es ya igual. El Poder Legislativo ahora cuenta, además de sus tradicionales dos Cámaras, con órganos internos con intensa actividad propia, como son las fracciones parlamentarias partidistas, la Junta de Coordinación Política, la Auditoría Superior de la Federación. El Poder Judicial, ahora también cuenta con el Consejo de la Judicatura y los órganos auxiliares del mismo, como son el Instituto Federal de Concursos Mercantiles y el Instituto de la Judicatura. Y el Poder Ejecutivo ni se diga: a la ahora consolidada existencia de la administración paraestatal, que corre paralela a la centralizada, se unen también diversas formas de organización antes poco vistas, en las que comisiones reguladoras, con mayor o menor grado de autonomía con respecto a la dependencia hacia la que están vinculadas, tienen funciones regulatorias y otras tantas sumamente importantes; por mencionar algunas: Comisión Federal de Competencia Económica, Comisión Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Reguladora de Energía.

Por otra parte, la división vertical del poder tampoco es ya como tradicionalmente se había entendido. La Federación y los estados no son los únicos presentes en la relación política y jurídica del poder en México, como fue cuando la Constitución recién se confeccionó. Luego de las importantes reformas que ha sufrido el régimen constitucional del Distrito

Federal, así como las diversas que ha sufrido el régimen municipal, las relaciones entre entidades políticas han venido transformándose.

En efecto, tras las reformas constitucionales de 1993 y 1996 al Distrito Federal, éste —metafóricamente hablando— ha dejado de ser un apéndice del gobierno federal. Ha sido fortificado de manera importante en muchos rubros que lo asemejan, mas no lo equiparan, con los estados, y las Delegaciones que lo integran también han sufrido modificaciones competenciales importantes con respecto al poder del gobierno central. Inclusive, esto ha motivado que la Suprema Corte haya reconocido jurisprudencialmente a las delegaciones del Distrito Federal legitimación activa para acudir en controversia constitucional a demandar al gobierno central del Distrito, a pesar de no haber estado expresamente previsto en la fracción I del artículo 105 constitucional, que las delegaciones, como tales, gozaban de legitimación activa en esta vía.¹

Los municipios también han visto modificado sustancialmente su ámbito competencial. Primero, con la reforma constitucional de 1983, y luego con la de 1999. Han sido reconfigurados en su relación constitucional frente a la Federación y frente a sus propios estados, y esto ha tenido también, en mayor o menor medida a lo largo y ancho del país, un impacto importante. Los municipios ya no son, al menos no en la medida en que eran antes, feudos políticos coartados por los gobiernos estatales. Son entidades políticas con ámbitos propios, que constantemente han defendido ante la Suprema Corte de Justicia los nichos competenciales que les han sido configurados por la Constitución.

En esta reconfiguración municipal, ¿cómo negarlo?, la Suprema Corte jugó un rol por demás importante: primero, abriéndole paso a las controversias constitucionales (en tiempos en que ni siquiera era reconocido como poder público, 1993), e impulsando con ello el reconocimiento constitucional de su legitimación activa (Hernández Chong Cuy 1997); y luego, con múltiples fallos en los que ha venido reconociendo la trascendencia jurídica de la reformas constitucionales municipales. Destaco particularmente dos: i) las CC 18 y 19/2001, promovidas por municipios neoleonenses, en los que se estableció, *a modo de criterio interpretativo aplicable a casos de competencias municipales*, el que fue referido como

¹ Véase la tesis P./J. 61/2003, de rubro “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LAS DELEGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL ESTÁN LEGITIMADAS PARA PROMOVERLAS”, derivada de la Controversia constitucional 28/2002, fallada el 4 de noviembre de 2003.

principio pro fortalecimiento municipal, y ii) las CC 14/2001 y otras falladas en la misma fecha, en las que la Suprema Corte, bordando sobre lo antes mencionado, reconoció al *municipio como orden jurídico del Estado mexicano*, con un nicho propio, inclusive dotado de competencia legislativa para ciertos efectos.

Aunado a lo anterior, el federalismo mexicano ha transitado de manera importante a un federalismo que cada vez se asemeja menos al modelo estadounidense que lo inspiró (o al que cuando menos se pareció mucho en su origen, por aquello de las tesis que ponen en duda el origen del federalismo mexicano), y se acerca más a un federalismo en el que conviven *paralelismos, exclusivismos, coordinaciones y múltiples ámbitos de concurrencias*, que le van dando una caracterización propia y que, por supuesto, ha traído aparejado problemáticas propias y distintas a las de un federalismo en su concepción original.

La nueva forma en que se da verticalmente el ejercicio del poder acarrea no sólo conflictos de municipios con sus estados y con la Federación, e igualmente sucede con el Distrito Federal y el gobierno federal, así como las nuevas relaciones entre las delegaciones del Distrito Federal y su gobierno central. Estas nuevas formas de ejercicio vertical del poder sí han venido encontrando solución jurisdiccional, puesto que tanto el Distrito Federal como sus delegaciones y los municipios han gozado de legitimación activa desde hace ya varios años,² ya constitucional, ya jurisprudencialmente.

Algo semejante acontece a raíz de las nuevas formas de distribución horizontal del poder, pues hay una dosis importante de nuevas problemáticas, particularmente en razón de que la Constitución no ha reconocido expresamente legitimación a estos nuevos depositarios de poder, para acudir a la defensa jurisdiccional de su competencia, en la vía ad hoc para ello, que es la controversia constitucional. La Suprema Corte de Justicia ha tenido ocasión de interpretar estos nuevos escenarios, y ha negado legitimación, a nivel federal, tanto al Instituto Federal Electoral como a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.³ Por lo que hace a los conflictos horizontales entre órganos de los estados, desde 1917 la

² En el caso del Distrito Federal, desde 1993, por reforma constitucional. En el caso municipio, desde 1993, por interpretación judicial; y luego en 1995 por reforma constitucional. En el caso de las delegaciones, por interpretación jurisprudencial, desde 2003.

³ Véase la CC 11/2007, promovida por el Instituto Federal Electoral, cuya admisión fue revocada en por recurso de reclamación resuelto por el Pleno de la Suprema Corte

Constitución ha previsto en el artículo 105 la alternativa de las controversias constitucionales para dar solución a estos conflictos horizontales, pero —al igual que sucede en el ámbito federal— de unos años a la fecha empieza a hacer mella la creación de nuevos órganos que realizan importante funciones públicas al par de los tradicionales tres poderes locales, como son los institutos electorales y de transparencia, aún más en casos en los que éstos tienen a nivel local el reconocimiento de ser organismos constitucionales autónomos.⁴

Paradójicamente, para los nuevos órganos, aun cuando no han podido acudir en defensa de su ámbito competencial en controversia constitucional, sí se les ha llamado a este tipo de juicios cuando otros órganos son quienes acuden para defender su ámbito competencial de ellos. La amplitud de criterio con que se ha manejado jurisprudencialmente el tema de la legitimación activa así lo ha permitido.⁵

Estos nuevos contextos de distribución y ejercicio del poder público han tenido importantes repercusiones en el sistema jurídico. En principio, han venido a establecer nuevos órganos, con esferas de competencias propias, que a la vez son oponibles a los demás poderes, máxime cuando se trata de órganos a los que se les ha dotado constitucionalmente de autonomía. A la vez, han venido a dejar en claro la insuficiencia constitucional de los mecanismos de defensa de estas órbitas competenciales, pues, al menos en las interpretaciones que hasta ahora están vigentes de la Suprema Corte, estos nuevos órganos no han podido utilizar la controversia constitucional (artículo 105, fracción I) para defender su ámbito competencial, cuando han acudido a ella por estimar que otro órgano la ha violentado, como recién se ha explicado.

El nuevo entendimiento del federalismo da lugar también a complejos escenarios en que se presenta y/o convergen: i) competencias *paralelas o coincidentes* entre estados y Federación; ii) competencias *excluyen-*

el 12 de junio de 2007; y la diversa CC 150/2006, cuya admisión fue revocada por la Segunda Sala el 14 de febrero de 2007.

⁴ Por mencionar un par: CC 9/2005, promovida por el Instituto Electoral de Baja California, cuyo desechamiento de plano fue confirmado el 11 de febrero de 2005 por la Primera Sala, y la CC 53/2006, promovida por el Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, cuyo desechamiento de plano fue confirmado el 14 de junio de 2006 por la Primera Sala.

⁵ Por mencionar un par: la CC 61/2005, fallada por el Pleno el 24 de enero de 2009, y la CC 51/2009, fallada por la Primera Sala el 4 de noviembre de 2009.

tes entre Federación, estados y municipios; iii) competencias *coordinadas* entre Federación, estados y/o municipios, ya sea por una coordinación estatuida por ley o inclusive por convenio entre partes, y iv) competencias *concurrentes* entre Federación, estados y/o municipios.

Y como una variable *sumamente influyente* en todo este escenario, por supuesto, el tránsito hacia un sistema político en el que la pluralidad y presencia de partidos políticos es variopinta y pocas veces homogénea entre quienes detentan de momento a momento el poder público.

Este complejo entramado de relaciones jurídicas, que corren tanto en lo vertical como en lo horizontal, entre los órganos de poder, ha llevado a la mutación también de la fuente o el origen normativo de la atribución de facultades. Con esto, lo que estamos queriendo señalar es que las normas jurídicas definitivas de las esferas de actuación de los poderes públicos —que no es otra cosa sino su ámbito competencial—, parten y se establecen en la Constitución, pero resultan ahora muchas veces exorbitantes a ella. Las normas de atribución de competencias están previstas *también* en leyes generales o leyes marco, en leyes de coordinación, en leyes especiales, ordinarias, reglamentos, en convenios, y también —de manera que es importante destacar— en leyes estatales, generalmente la Constitución local, pero puede ser que también en otras. En fin, son muchas las posibilidades, aunque cabe agregar que, al señalar y reconocer lo anterior, en ningún momento niega que toda norma jurídica del sistema encuentra y remonta su origen a la propia Constitución.

El sistema jurídico se ha diversificado y ramificado de tal forma que hemos transitado hacia un esquema en el que *no toda atribución de competencia se hace en sede constitucional*, y esto también ha tenido importantes consecuencias.

Por un lado, la variedad en el tipo de diferendos competenciales se ha diversificado. Así, al lado de los conflictos de competencia “tradicionales”, podemos identificar ahora diferentes presentaciones de un conflicto competencial.

Un repaso a las problemáticas que en los últimos años se han visto en tribunales nos permite señalar como modalidades de diferendos:

a) Confluencia en facultades coincidentes. Bajo este rubro nos referimos a casos en que dos órganos están (ambos) facultados para actuar en determinada materia, y su actuación resulta converger sobre un mismo objeto, como son:

1) Casos en que distintos órganos legislativos tienen facultades para gravar un mismo rubro, amén de que ahora este conflicto resulte aminorado por virtud de los convenios que se celebran en el contexto del sistema nacional de coordinación fiscal.

2) Casos en que distintos órganos tienen la facultad para juzgar (conflictos competenciales judiciales).

b) Confluencia entre facultades excluyentes, legislativas y (ejecutivas) reglamentarias. En este rubro incluimos los conflictos que se presentan entre órganos legislativos y ejecutivos al reglamentar, porque —desde la óptica con la que aquí estamos viendo la problemática— lo cierto es que ambos coinciden en tener un poder normativo sobre el mismo objeto, pero cada uno en distinto grado o medida, generalmente definida por el contenido de la propia ley. Como ejemplo, podemos referir:

1) La CC 22/2001, promovida por el Congreso de la Unión en contra del Ejecutivo Federal, por la expedición del Reglamento de Energía Eléctrica, y

2) La CC 97/2004, promovida por el Congreso de la Unión en contra del Ejecutivo Federal, por la expedición del Reglamento de Juegos y Sorteos.

c) Confluencia entre facultades exclusivas (y excluyentes) y concurrentes. Bajo este rubro nos referimos a conflictos de competencia que surgen a raíz de que un órgano tiene una facultad exclusiva sobre determinada materia, al tiempo que otro órgano tiene facultades derivadas de una materia concurrente, y ambos confluyen sobre un mismo objeto. A modo de ejemplo:

1) La CC 21/2006, promovida por la Federación contra el Reglamento de Ubicación y Operación de Estaciones de Servicio del Municipio de Juárez, Chihuahua. En este caso, el conflicto se presentó en tanto que la Federación vindicaba para sí la facultad de legislar sobre la libre concurrencia al mercado, así como sobre hidrocarburos (competencias federales, ambas exclusivas), mientras que el municipio sostenía que tenía facultades para actuar como lo hizo con base en las que le asisten en materia de desarrollo urbano y ecología (municipal, concurrente).

2) La CC 56/1996, promovida por la Federación contra el Reglamento de Seguridad Bancaria de Guadalajara, Jalisco, en la que confluían, por un lado, la facultad exclusiva de la Federación de legislar en materia bancaria (federal) y la facultad del municipio de reglar en materia de seguridad pública municipal (municipal y concurrente).

d) Confluencia de materias exclusivas (y excluyentes) y coincidentes. Nos referimos a casos en que dos órganos tienen facultades cuyo ejercicio confluye sobre un mismo objeto, siendo que uno de los órganos la tiene con motivo de una facultad exclusiva (y excluyente) que tiene atribuida, mientras que el otro en virtud de facultades coincidentes. A modo de ejemplo:

1) El conflicto entre la facultad de la Federación de legislar en materia de cinematografía (exclusiva) y la facultad de los estados de gravar ingresos de los cines (facultad coincidente), amparo en revisión 922/89.⁶

2) El conflicto entre la facultad de la Federación de legislar en materia de juegos y sorteos (exclusiva) y la facultad de gravar los ingresos derivados de ellos (coincidente), amparo en revisión 471/2001).⁷

3) El conflicto que se presenta entre una ley estatal que establece un derecho municipal sobre instalación de casetas telefónicas, así como el derecho genérico que se cobra a la publicidad aplicado a la publicidad colocada en casetas telefónicas *versus* la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar sobre vías generales de comunicación y establecer contribuciones sobre servicios concesionados o explotados directamente por la Federación (amparo en revisión 1160/2009).⁸

g) Confluencia en materias concurrentes. En este rubro nos referimos a casos en los que si bien ambos órganos políticos cuentan, en general, con facultades para legislar o actuar en la materia de que se trata, precisamente por ser una materia concurrente, ha surgido controversia entre ellos porque la participación que cada una tendría en ello es en diferente medida, y no hay claridad (o se ha ignorado) acerca de qué es o cuál es el alcance de la facultad que a cada una de ellas asiste. Por ejemplo:

⁶ Lo esencial del caso quedó reflejado en la tesis aislada P. XLIX/90, de rubro “ESPECTÁCULOS CINEMATOGRAFICOS. LAS CONTRIBUCIONES IMPUESTAS A ESTA ACTIVIDAD NO CONSTITUYEN INVASION DE ESFERAS”, derivada del amparo en revisión 922/89.

⁷ Véase la tesis aislada P. XV/2003, de rubro “JUEGOS CON APUESTAS Y SORTEOS. LA FACULTAD PARA IMPONER CONTRIBUCIONES EN ESTA MATERIA CORRESPONDE TANTO A LA FEDERACIÓN COMO A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS POR SER DE NATURALEZA CONCURRENTE”. Es importante notar que en esta tesis el uso del término “concurrente” se refiere a lo que en el presente trabajo hemos venido refiriendo como “coincidente”. Esto es, se utiliza en una connotación conforme a la cual tanto Federación como estados pueden actuar por no ser una atribución exclusiva de alguno de ellos. Tesis derivada del amparo en revisión 471/2001, fallado el 9 de septiembre de 2003.

⁸ Amparo en revisión fallado por la Primera Sala el 30 de septiembre de 2009.

- a) La CC 29/2000, en la que Ejecutivo Federal impugnó Ley de Educación del Distrito Federal, vindicando para sí la potestad de normar ciertos conceptos de materia educativa (concurrente), mientras que el Distrito Federal aducía que su competencia en la materia le permitía legislar como y hasta dónde lo había hecho.
- b) La CC 132/2006, promovida por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en contra de las cámaras de Senadores y de Diputados del Congreso de la Unión y del Poder Ejecutivo Federal, demandando la invalidez de la Ley Federal de Seguridad Privada, vindicando para sí la potestad de normar ciertos conceptos de seguridad pública (concurrente).
- c) La acción de inconstitucionalidad 10/2005, en la que el procurador general de la República impugnó unas reformas al Código Civil de Nayarit, vindicando para la Federación la potestad de normar aspectos vinculados con la donación de órganos, en razón de sus facultades en materia de salud pública (concurrente), mientras que el estado sostenía su competencia en materia civil le permitía legislar como y hasta donde lo había hecho.
- d) La acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007, en la que procurador general de la República⁹ impugnó unas reformas al Código Penal para el Distrito Federal, vindicando para sí la potestad de normar ciertos aspectos de salud pública, a propósito de la despenalización del aborto ocurrida en el Distrito Federal, mientras que el Distrito sostenía su competencia en razón de sus facultades para legislar en materia penal y salud pública.

En fin, estas menciones no pretenden ser más que ejemplificativas de problemáticas que han llegado a tribunales, particularmente a la Suprema Corte, y que ponen en evidencia que —pese a la distribución constitucional de competencias— no hay plena claridad acerca de qué corresponde a quién, y hasta dónde le corresponde actuar.

En efecto, en el contexto normativo actual, son variadas las fuentes y tipos de facultades que son atribuidas a los órganos públicos. La distribución de competencias que se hace directamente en la Constitución es, sin

⁹ También accionó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, acumulándose ambas demandas; sin embargo, el planteamiento de invasión fue hecho valer por la Procuraduría.

duda, la distribución madre y referente de toda ulterior atribución, pero no agota el tema distributivo. Y, por otra parte, la variada tipología de facultades acrecienta la complejidad del entramado normativo.

En teoría, la tarea distributiva tendería a clarificar a cada uno de ellos cuáles son sus deberes y sus potestades, y en esa virtud a definir cuál es el perímetro de acción que tienen. Pero así como entre particulares se dan casos en los que no hay claridad acerca de a quién asiste derecho frente a otro para un algo en particular, igual acontece en el caso de los órganos públicos: se dan situaciones en las que no hay claridad, certeza o definición acerca de qué corresponde a cada órgano, hasta dónde llega la facultad que ha sido atribuida a un órgano en particular, o incluso se generan problemas porque quien puede y debe hacer algo no lo hace. Definir estos claroscuros resulta fundamental, porque ante situaciones como éstas, surgen conflictos entre los órganos políticos; y, dada su posición gubernamental, son conflictos que adquieren una dimensión mayor en tanto entorpecen el quehacer público.

Sin embargo, no es esta compleja variedad de diferendos la única consecuencia de la imperante polivalencia en las fuentes de atribución de competencias y de la variedad de tipos de facultades a que se viene aludiendo. Esta situación también ha llevado a que *para resolver conflictos de competencias haya que acudir a una variedad de fuentes normativas*, no sólo a la norma constitucional. Esto, a su vez, ha llevado a que no todos los conflictos de competencia sean conflictos que puedan considerarse “constitucionales”, en la medida en que no todos se pueden solucionar acudiendo nada más a la Constitución e incluso en algunos casos ni siquiera se tiene que voltear a ver que se dice en ésta.

Ahora, en ocasiones, hay que resolver los conflictos de competencia acudiendo a leyes generales o leyes marco, a leyes federales, convenios de coordinación, a Constituciones estatales e incluso a leyes estatales, para encontrar en ellos las respuestas o fuentes de respuesta para las problemáticas suscitadas.

Este tránsito es de suma relevancia, porque implica que —a diferencia de la concepción más generalizada— que los conflictos entre órganos políticos, que los conflictos de competencia no son, más bien, no siempre son, conflictos de *constitucionalidad*, estrictamente entendida. Ni por su origen ni por su solución.

Los ejemplos a que se hizo alusión páginas atrás ponen en evidencia también que los diferendos sobre competencias no sólo han venido to-

mando una complejidad sistémica cada vez mayor, sino que con el tiempo han venido presentándose más. Basta ver las fechas en que se han promovido los juicios (apreciables por el número del expediente) para advertir que así lo es, y esto no puede ser sino sintomático de un ejercicio cada vez más plural del poder político.

II. ¿QUÉ FORMAS JURISDICCIONALES TOMAN LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIA?

Los conflictos de competencia pueden presentarse, además, en una variedad en función de las afectaciones que producen. Desde esta perspectiva, podrá ser un particular el que se sienta agraviado de que una autoridad esté actuando sin competencia, o en ejercicio de la competencia que corresponde a otro. En otras, con o sin la afectación de un particular, un órgano político puede considerar que otro está actuando fuera de su competencia, o invadiendo la propia. Inclusive, puede ocurrir también que quien se considere que actúa sin respeto a las competencias sea una parte del órgano mismo, como una fracción parlamentaria perteneciente a un órgano legislativo.

Ante tal variedad de formas de afectación que producen los conflictos competenciales, el sistema jurídico mexicano prevé también una pluralidad de posibilidades para su resolución. Los principales medios para la resolución de conflictos de competencia, sean o no ad hoc para ello, que están establecidos en la Constitución, son:

- a) El conflicto de competencia entre órganos judiciales de distintos fueros.
- b) El juicio de amparo por invasión de esferas.
- c) La acción de inconstitucionalidad.
- d) La controversia constitucional.

Analicemos brevemente en cada uno, empezando por el *conflicto de competencia entre órganos judiciales* de distintos fueros. Este conflicto es raramente referido como una cuestión de control constitucional —y raras veces lo es—, pero sin duda es un conflicto competencial. Se trata de un medio previsto constitucionalmente para que ante la duda de a qué fuero (judicial) corresponde juzgar un asunto, esto pueda ser aclarado. Corresponde, en origen, a la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, en virtud de sus facultades para dictar acuerdos generales, es una facultad

que de momento (desde 2001) ha sido delegada a los tribunales colegiados de circuito. Desde entonces, cuando la Corte ha conocido de este tipo de conflictos ha sido a través de contradicciones de tesis derivadas de los criterios que en conflictos competenciales han sostenido los tribunales colegiados. Estos conflictos, por supuesto, se presentan entre dos órganos judiciales de distintos fueros, y se presentan también en órganos no estrictamente judiciales, pero sí jurisdiccionales, como las juntas laborales. En esta vía sólo se adscribe la competencia dudosa a uno de los órganos en conflicto, para que sea él el que resuelva el conflicto de fondo subyacente.

La otra vía en la que pueden resolverse conflictos de competencia es el juicio de amparo. Particularmente, el referido como “amparo por invasión de esferas”, previsto en el artículo 103, fracción III, de la Constitución. En esta vía, *siempre que medie una afectación directa a un particular* —que es la cualidad distintiva del juicio de amparo—, se puede resolver si una autoridad actúo en detrimento o uso de facultades que le corresponden a otra, a propósito de un acto o ley que sea la que en particular haya sido impugnada en el juicio. El conflicto en estos casos no se presenta como una contención entre dos órganos políticos, sino más bien en un conflicto que tiene el particular (gobernado) con la autoridad, en tanto aquél considera que una cuestión competencial le causa agravio.

La acción de inconstitucionalidad es una vía a través de la cual se estudia la conformidad constitucional de una ley con la Constitución; pero en ese cotejo permite un gran espectro de posibilidades, estando entre ellas la posibilidad de analizar y verificar la competencia constitucional del órgano legislativo para legislar como lo hizo. No es pues una vía a través de la que ex profeso se resuelvan conflictos competenciales, pero sí es una que permite que, merced la revisión constitucional de la norma impugnada, se pueda verificar si el órgano legislativo emisor actúo o no dentro de su esfera de competencias o invadiendo la de otros. Estos aspectos que pueden hacer valer por quien tenga derecho a accionar, sean comisiones de derechos humanos, partidos políticos, minorías legislativas o la Procuraduría General de la República, *al margen de que resientan o no una afectación ellos mismos en su esfera competencial*, pues se trata de un medio de control *abstracto* de constitucionalidad.¹⁰

¹⁰ A guisa de ejemplo, puede referirse el criterio plasmado en la tesis P/J. 81/2003, de rubro “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD Y CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES PUEDE SER MATERIA DE ESTUDIO EN

La controversia constitucional, en cambio, es una vía ex profeso dedicada a la resolución de conflictos entre órganos políticos, en la que lo natural es que se pueden resolver conflictos de competencia que se presenten entre ellos, ya sea con motivo de actos (y omisiones) o de normas generales. Es ésta la vía naturalmente dispuesta para resolver este tipo de conflictos, como puede advertirse de su propio diseño constitucional, precisamente porque es el juicio que se da *entre los propios órganos políticos*, y lo más natural en conflictos entre órganos políticos es que se trate de conflictos de competencia. Más aún, en razón de que en este juicio se puede analizar el conflicto a que dé lugar cualquier ley o acto, con pronunciamientos entre las partes y con proyección hacia el futuro, es que la controversia constitucional resulta ser el medio más idóneo, por no decir ex profeso, que existe en nuestro sistema jurídico para la resolución de conflictos que han provocado contención entre órganos políticos.

Por eso, en lo sucesivo nos concretaremos a los conflictos competenciales en vía de controversia constitucional.

Cabe agregar que no nos pasa inadvertido que, además de las alternativas antes mencionadas, aunque de menor resonancia, con el tiempo, los órganos políticos han establecido vías ordinarias de resolución de conflictos derivados de la coordinación fiscal, y en el caso de algunos estados, medios judiciales de orden local para la resolución de conflictos competenciales; pero no nos detendremos en ello por ahora.

III. ¿TODOS LOS CONFLICTOS ENTRE ÓRGANOS SON CONFLICTOS DE COMPETENCIA O CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES?

Cuando hablamos de conflictos entre órganos, lo primero que podemos pensar es que se trata de conflictos de competencia, porque, por supuesto, lo propio de los órganos públicos, de los órganos de poder, es detentar competencias, y no derechos (Cossío Díaz 2009). Sin embargo, la experiencia acumulada por la Suprema Corte de Justicia en controversias constitucionales, creemos que nos permite hablar de conflictos entre órganos, como conflictos de competencias en dos sentidos: uno amplio y uno estricto. En sentido *amplio*, nos estaríamos refiriendo a prácticamente *cualquier* conflicto entre órganos, por la razón anotada. En cam-

bio, en sentido *estricto*, cuando efectivamente hacen valer en el juicio planteamientos que tienen que ver con el nicho de competencias que les ha sido constitucional y/o legalmente reconocido a ellos, así como a sus demandados. Se trata pues de una acepción estricta de este término, pues, sin duda, en tratándose de órganos de poder, todo lo relativo a ello será competencial.¹¹

En efecto, la experiencia acumulada de conflictos entre órganos a través de las controversias constitucionales permite advertir que los órganos de poder no sólo se conflictúan por cuestiones estrictamente competenciales, sino también por problemas que, ellos saben, convierten en litigios entre ellos, en los que no han puesto en tela de juicio aspectos inherentes a sus ámbitos de competencia. Se trata de conflictos judicializados entre órganos públicos en los que se hace valer que el demandado ha actuado de modo contrario a la Constitución, o al menos así se reputa por el actor, *pero no en aspectos organizacionales del ejercicio del poder*, que sí se han venido estudiando por la Suprema Corte.

Ahora bien, en el rubro de los que hemos referido como conflictos competenciales en la acepción estricta del término, podemos señalar que —tampoco desde esta perspectiva— los conflictos de competencia entre órganos no son todos iguales; tienen matices entre ellos, a veces claros y a veces desdibujados. En efecto, en el terreno de conflictos estrictamente competenciales, creemos que pueden identificarse: i) conflictos vindicatorios; ii) conflictos de incompetencia, y iii) conflictos de invasión, que a su vez se pueden entender como:

Conflictos vindicatorios: aquellos en los que se hace valer que el demandado está realizando, casi a modo de usurpación, una facultad que corresponde a quien demanda.¹²

Conflictos de incompetencia: aquellos en los que se acusa al demandado de no tener competencia para actuar como lo ha hecho, *pero sin necesariamente vindicar para sí la facultad en cuestión*.¹³

¹¹ Un desarrollo más completo de estas distinciones y estadístico de estas tipologías puede consultarse en el trabajo de investigación presentado en la tesis doctoral de la suscrita.

¹² Pueden considerarse ejemplos típicos de éste, los casos en que se acusa a un reglamento del Ejecutivo de estar usurpando facultades legislativas de la Cámara de Diputados.

¹³ Sólo a modo de ejemplo: cabría mencionar la CC sobre el horario de verano, en que el DF acusaba de incompetencia al Ejecutivo Federal, *pero no reclamaba como competencia propia el establecerlo*.

Conflictos invasivos: aquellos en los que se acusa al demandado de estar excediéndose en sus facultades, de tal modo que los actos que ha realizado resultan invasivos del nicho propio. Esta vertiente, como se ve, tiene connotaciones tanto de vindicación como de incompetencia, pero no sucede a la inversa.¹⁴

Por otra parte, y en estrecha relación con lo que se abordó al inicio de este trabajo, es preciso distinguir entre dos conceptos distintos, que son: conflicto competencial (en estricto sentido) vs conflicto constitucional. Por el primero nos referimos a un conflicto en el que dos órganos políticos disputan, en cualquiera de las modalidades arriba referidas (*vindicatio*, incompetencia o invasión), la validez de un acto o norma por razones de orden competencial. Mientras que, por el segundo, la validez de un acto o norma es disputada por razones de orden *constitucional*, que pueden o no ser competenciales (en estricto sentido).

Para clarificar lo antes dicho vale acudir a los ejemplos. El Congreso de la Unión promueve una controversia constitucional en contra de una legislatura estatal, aduciendo que la norma que impugna viola los derechos establecidos en el artículo 31, fracción IV. En este ejemplo, el actor no aduce violación alguna a su esfera competencial (invasión) ni aduce que la legislatura actúa sin competencia legislativa en la materia (incompetencia) ni aduce que la legislatura está legislando en nicho que a él le corresponde. Aduce, simplemente, que legisló de manera que no respetó los cánones que en materia fiscal establece la fracción IV del artículo 31. Esta controversia constitucional sería un conflicto entre órganos de *orden constitucional*, pero no será —estrictamente hablando— una controversia competencial.

En cambio, si en la controversia constitucional de nuestro ejemplo, además o en lugar de lo anterior el actor adujera que la ley que impugna fue expedida en ejercicio de una facultad legislativa que sólo corresponde a él mismo por estarle constitucionalmente atribuida (*vindicatio*), entonces se tratará de un conflicto tanto de orden constitucional, al tiempo que será un conflicto, estrictamente hablando, de orden competencial.

Más aún, para finalizar esta distinción, si en una diversa controversia constitucional lo que se aduce por el actor es que un acto o ley fue expedido por el órgano demandado en detrimento de su esfera (la del actor),

¹⁴ Por ejemplo, cuando se acude a la ASF de excederse en sus facultades de fiscalización al ordenar la realización de ciertas operaciones financieras luego del acto fiscalizador.

pero se trata de una competencia que le fue atribuida por ley local o incluso por convenio de coordinación —por poner un par de ejemplos—, entonces, sí se estará disputando una competencia, de ahí que se trate de un conflicto competencial, pero no se estará ante un conflicto de orden constitucional, porque el conflicto no surge ni se resuelve a partir de la Constitución, sino a raíz y a partir de otro ordenamiento jurídico.

Distinguir entre controversias constitucionales de tipo competencial y no competencial, así como distinguir modalidades entre conflictos de competencia, e identificar la dicotomía que se puede presentar entre conflictos competenciales de constitucionalidad y de no constitucionalidad, tiene, más que nada, un propósito sistematizador y didáctico, en tanto nos permite identificar los distintos conceptos que entran dentro del gran espectro de la controversia constitucional, y así entender mejor la CC misma. La generalidad con que la controversia constitucional ha sido considerada procedente por la jurisprudencia ha restado alguna significancia normativa o procesal a estas categorías, pues para la viabilidad de la acción no ha sido necesario que se trate de conflictos estrictamente competenciales ni que se trate de conflictos estrictamente constitucionales. Desde que se sentó y afianzó el afamado criterio Temixco,¹⁵ estas categorías han perdido relevancia para efectos de la competencia que en esta vía asiste a la Suprema Corte. En tiempos judiciales, bajo el horizonte del criterio Temixco, conforme al cual todo tipo de violación constitucional puede ser estudiada y debe ser atendida en controversia constitucional, la distinción que hacemos pareciera ser netamente académica, por no decir superflua.

No obstante, se trata, creemos, de criterios de diferenciación y sistematización útiles que, de ser más explorados y trabajados, podrían tener también otras aplicaciones, como podrían ser: i) servir de criterio para la mejor articulación de competencias entre federación y estados, cuando estos últimos han establecido medios de control local relativos a conflictos competenciales; ii) clarificar la delimitación entre aspectos litigables en controversias constitucionales o en medios de defensa que asistan a

¹⁵ En referencia a la tesis: P./J. 98/99, de rubro “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”, derivada de la Controversia constitucional 31/97, promovida por el municipio de Temixco, Morelos, fallada el 9 de agosto de 1999.

particulares, como el juicio de amparo,¹⁶ y iii) incluso, son categorías que pueden auxiliar al reflexionar sobre los reductos y alcances de la competencia de la propia Suprema Corte.

Pero además, recientes precedentes judiciales nos hacen pensar que esta distinción de categorías puede llegar a ser más útil de lo que aquí decimos. Por un lado, porque parecería que no distinguirlas puede llegar a tener consecuencias normativas importantes, y, por otro lado, porque parecería que distinguirlas también las tiene.

Estos precedentes dan la impresión —que no revelan— de que, silenciosamente, se ha venido matizando o fisurando la generosidad del criterio Temixco, y bajo el horizonte que empieza a asomarse discretamente, la distinción entre conflictos competenciales y conflictos de constitucionalidad, puede tener importantes consecuencias de orden normativo y procesal, tan grandes como que se entre o no a resolver el fondo del juicio. Porque esto implica repensar, así sea que no se diga que se está haciendo, una premisa particularmente importante: cuál es el objeto de la controversia constitucional, si es resolver, en general, cualquier conflicto competencial entre órganos políticos o sólo aquellos que presenten ciertas condicionantes.

Los precedentes a que hacemos referencia son la CC 23/2009 (fallada por la Primera Sala el 19 de agosto de 2009), promovida por el Poder Legislativo del estado Jalisco en contra del Instituto de Transparencia e Información Pública Estatal, caso en el que la Sala sostuvo el sobreseimiento del juicio, en parte por extemporaneidad, y en otra parte, pese a que se alegaba por el actor que el órgano demandado no tenía facultades para actuar como lo había hecho (en el acto impugnado), esos argumentos no constituían una manifestación de invasión de esferas, siendo este último lo que actualizaba la competencia para juzgar el caso en controversia constitucional. El otro caso es la CC 162/2008 (fallada por la Primera Sala el 1o. de julio de 2009), en la que se dejaron de estudiar algunos conceptos de violación, por considerar que no versaban sobre cuestiones constitucionales, que son las que, se dijo, podrían atenderse en controversia constitucional.

¹⁶ Situación que se presenta muchas veces en casos de controversias promovidas por municipios, ante situaciones que afectan a los integrantes del ayuntamiento mismo; y en controversias promovidas por poderes judiciales locales, ante situaciones que afectan a los integrantes de la judicatura estatal.

IV. EN BUSCA DE NUEVAS Y MÁS SATISFATORIAS FÓRMULAS PARA LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS DE COMPETENCIA

Este repaso nos ha permitido advertir que los conflictos competenciales entre órganos políticos no siempre surgen a raíz de situaciones normativas constitucionales, sino también de otra índole; nos ha permitido advertir también que son varias las alternativas previstas para poder solucionarlos, amén de que la vía más idónea para atenderlos sea la controversia constitucional. Y también hemos podido advertir que, al menos conforme a lo que la Suprema Corte abiertamente ha hecho hasta hoy, las controversias constitucionales no sólo son constitucionales ni son sólo controversias competenciales.

La controversia constitucional ha venido cumpliendo una pluralidad de funciones normativas, entre las que está, en ocasiones y quizá preponderantemente, la de ser un medio para la resolución de conflictos competenciales entre órganos políticos, sean o no conflictos de orden constitucional; y en otras, la de ser medios para la resolución de conflictos constitucionales, sean o no de orden competencial.

Sin embargo, la vasta experiencia que en los últimos años se ha venido acumulando en materia de conflictos competenciales (constitucionales y no constitucionales) ha venido a poner en descubierto al más complejo escenario normativo en que discurre la repartición competencial, ha evidenciado también que ahora son más complejos los problemas de competencia, y que las tradicionales técnicas para resolución de este tipo de conflictos requieren ser repensadas.

En efecto, bajo el horizonte primigenio de la distribución horizontal tripartita y vertical bipolar del poder, los conflictos de competencia eran sustancialmente distintos a los que ahora nos encontramos; y, podría decirse, comparados con los problemas de hoy en día, relativamente más sencillos. En ese escenario, la regla de residualidad prevista en el artículo 124 constitucional, conforme a la cual la Federación era competente en lo que fuera expresamente así establecido por la Constitución; mientras que los estados lo eran en lo expresamente dotado y en todo aquello que no fuera establecido expresamente a favor de la Federación, era un regla sumamente útil, relativamente fácil de identificar y aplicar, y que podría resolver prácticamente todos o casi todos los problemas competenciales que se suscitaban. En aquel tiempo, los ámbitos de concurrencia competencial eran prácticamente inexistentes, lo que inhibía problemas de

competencia, y la coordinación entre órganos políticos se daba en ámbitos más convencionales (en referencia a que por convenio, no por ministerio de ley), que prevenían mecanismos de resolución propios (si es que se llegarían a necesitar, lo cual prácticamente no sucedía). El ingrediente municipal ni siquiera estaba presente, y cuando apareció en tribunales —particularmente tocando las puertas de la Suprema Corte—, se trataba de un municipio constitucionalmente muy limitado, y subordinado al régimen de su propio estado. Y los problemas de competencias entre fueros judiciales —el federal y los estatales— se resolvían, como hasta hoy, en términos del artículo 104 constitucional, que en esencia seguía la técnica del artículo 124, en cuanto a que se resolvería en los términos en que la *ley federal* estableciera competencia para los juzgados federales, y lo que no, quedaba en manos de los juzgados de los estados.

Sin embargo, el esquema de distribución de facultades originario ha sido prácticamente reemplazado por otro, en el que la variedad de tipologías de facultades, y el complejo entramado en el que se presenta, la residualidad-exclusión prevista en el artículo 124 ha sido superada, o resulta insuficiente, inapta para resolver las problemáticas actuales. Esta técnica del artículo 124 pudo irse aplicando por la jurisprudencia, radicándola, para efectos del Distrito Federal, en el artículo 122, y para el municipio en el artículo 115, aplicándola para establecer criterios para diferenciar y oponer los nichos de competencia del Distrito Federal frente al gobierno federal (particularmente entre los órganos legislativos de ambos); y los de los municipios, frente a los gobiernos estatales. Pero hoy en día, aun cuando hay cuestiones competenciales que pueden resolverse bajo esta tradicional técnica, hay otras tantas que escapan de ello.

En efecto, hay viejos problemas que, aunque son más visibles ahora, bien podrían haberse presentado desde tiempo atrás, que no encuentran resolución del todo satisfactoria o directa en la técnica de residualidad-exclusión, porque corren por otro carril. Por ejemplo, el caso de los cines, de los impuestos sobre juegos y sorteos o la determinación de a quién corresponde conocer de los conflictos laborales de los trabajadores de un expendio de gasolina.¹⁷ ¿Cómo determinar hasta dónde llega la facultad de legislar sobre cinematografía o sobre juegos y sorteos frente a las

¹⁷ Acerca de este último, véase la tesis 2a./J. 73/95, de rubro “GASOLINA, ESTACIONES EXPENDEDORAS DE. COMPETENCIA LABORAL LOCAL”, en cuyo texto se puede apreciar cómo surgió este conflicto de competencia.

facultades exactoras del estado?, ¿o el alcance de la intervención de la autoridad federal en el caso de los expendios de gasolina?

Por otra parte, están los problemas más recientes, que arrojan los cada vez más importantes rubros de concurrencia y coordinación. Para calibrar la importancia de estas materias, incluso en el día a día de los ciudadanos, tengamos presente que nada más y nada menos resulta que son concurrentes la materia educativa, seguridad pública, asentamientos humanos y ecología. Estos nuevos escenarios en que se dan los conflictos competenciales exigen distintas técnicas de solución, porque se trata de materias o rubros en los que ambas partes del conflicto participan legítimamente y obligatoriamente, *nada más que cada una en diferente medida*. No es que un órgano incursione en el terreno de otro, porque se trata de un terreno en el que ambos pueden incursionar. En principio, esa medida la tendría que proporcionar la norma jurídica que regule tal intervención, sea la ley “marco” o el convenio de coordinación mismo, pero no siempre sucede así; y aun en los casos en que sí sucede, no siempre se presenta de manera diáfana la atribución de competencias.

A veces, encontrar esa medida, encontrar el lindero entre lo que en un determinado rubro puede hacer un órgano y lo que ya no puede hacer porque le corresponde a otro; o incluso, poder esclarecer si ambos pueden participar en la misma medida, no es tarea fácil. A veces la ley o el convenio correspondiente lo resuelven, pero no siempre, y entonces hay que encontrar técnicas legítimas, justificables y coherentes para buscar solución a estos conflictos.

Evidentemente, los casos que se han presentado ya han sido resueltos, de alguna u otra manera. Ése es el fin natural de los conflictos de competencia que se judicializan. Sin embargo, al señalar estas preocupaciones, no estamos pensando en un caso concreto en lo particular, sino por el gran problema de fondo que se asoma —o al menos es lo que creemos ver— luego de una revisión a la secuencia de conflictos competenciales que se han judicializado.

Y es que los conflictos de competencia se han venido resolviendo, caso a caso, bajo una propuesta que, da la impresión, viene a darse como solución de uno a uno. Se han dado soluciones que se derivan del caso particular, y que no parecen provenir o estar respaldadas por una acepción o teoría más de fondo acerca de cómo articular nuestro ahora muy complejo sistema de distribución de competencias.

En todos estos casos se ha presentado como nota común que a las dos partes parece asistirles o creen que les asiste alguna competencia para actuar como lo hicieron, porque el ejercicio de sus competencias, ya sea de facultades exclusivas, coincidentes o concurrentes, las llevó a confluir en una misma realidad. La duda es ¿qué pasa cuando coliden dos facultades de distintos órganos sobre una misma realidad?, ¿cómo resolver quién desplaza a quién?, ¿en qué medida se desplazan mutuamente? Pero, sobre todo, ¿en qué se finca, de dónde surge, quién dicta, con qué criterios se definen hasta donde las cosas caen dentro de un rango o del otro?

En el caso del reglamento municipal de seguridad bancaria, al que antes se hizo alusión, éste, al provenir de un esquema de concurrencia, no podría encontrar solución coherente acudiendo a la técnica residualidad-exclusión, y además, porque en casos como éste no se ha puesto en duda que el Congreso de la Unión sea el facultado para legislar *exclusivamente* en materia de servicios financieros, y tampoco el órgano demandado estaba sosteniendo su competencia con base en ello. Antes bien, el órgano demandado sostiene su competencia con base en *otra* facultad (concurrente) en cuya materialización convergió, en la realidad, en un mismo objeto (las sucursales bancarias). Algo similar acontece en el caso del reglamento municipal sobre gasolineras, ¿cómo definir qué facultad prevalece sobre cuál?, ¿la de legislar en hidrocarburos o la de legislar en zonificación y uso de suelo? En casos como éstos, que pueden multiplicarse, hay que definir qué facultad prevalece sobre cuál, pero sobre todo —lo que es más importante aún—, hay que decir por qué y en qué medida se traza así la línea entre la competencia de cada uno de los órdenes federal, local y municipal.

En ocasiones, la SCJ ha recurrido como técnica para resolver situaciones como éstas, a las definiciones que acerca de determinados conceptos se han dado en las leyes federales o, incluso, en leyes generales. Por ejemplo, el caso de los cines a que antes se hizo alusión y el caso de los trabajadores de las gasolineras (ambos ya referidos). Se ha hecho el ejercicio de decir algo así como: “si la ley de cinematografía define a la cinematografía como X, entonces la competencia de la Federación llega hasta X, y lo que no sea X, entonces es competencia local”.

En otras ocasiones ha venido surgiendo como técnica de resolución de estos conflictos, más aislada que generalizadamente, la resolución de casos a través de la identificación de principios, principios que a su vez se utilizan como cánones interpretativos del cúmulo de reglas competencia-

les para darles una más amplia intelección que permiten resolver el caso que no está nítidamente resuelto por las reglas en su estricta literalidad. (Cossío Díaz 2009) Estos principios juegan un papel importante, pues a través de ellos se trata de dotar o, más bien, de procurar reconocer un sentido de congruencia a las reglas de competencia, para mejor interpretarlas y estar en mejores condiciones de juzgar sus contenidos. Los principios a que se ha acudido son a veces explícitos en el texto constitucional, y otras veces implícitos, derivados o abstraídos del texto mismo. Quizá los más claros y reiterados en la casuística de la Suprema Corte de Justicia, es que ha venido dando un uso, cual si fuera principio, a la división de poderes, y a la independencia judicial. Y otros, menos explícitos, por mencionar un par, al (i) principio de integridad de la hacienda municipal,¹⁸ y (ii) al principio de interpretación pro fortalecimiento municipal,¹⁹ principios que se han derivado —a modo de abstracción— de distintas disposiciones constitucionales, y que han sido utilizados a su vez como herramientas interpretativas de reglas de competencia, para esclarecer y resolver los conflictos que en torno a éstas se han presentado.

Otra herramienta metodológica de la que también se ha abrevado, es la de acudir al concepto de “órdenes jurídicos”: al orden jurídico total (constitucional) y a los órdenes jurídicos parciales, originada a partir de la tesis kelseniana del derecho. Con base en esta concepción del sistema jurídico se razonó el criterio Temixco, al que ya se ha hecho referencia; y con base en él fue interpretada la reforma constitucional de 1999 al artículo 115 constitucional, llevando a que el municipio fuera reconocido como un orden jurídico parcial (por sí mismo), con su consecuente reconocimiento de facultades normativas (artículo 115, fracción II), en el nicho específico que lo delimita a través del concepto de “bases generales” a favor del Estado. Esta concepción de órdenes jurídicos parciales ha sentado las bases para resolver conflictos que se han presentando entre la facultad de las legislaturas estatales para normar aspectos de orden municipal, y la facultad propia de los municipios de normar lo municipal.

¹⁸ Véase la tesis P./J. 46/2004, de rubro “RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES”, derivada de la controversia constitucional 5/2004, fallada el 8 de junio de 2004.

¹⁹ Véanse las CC 18/2001 y 19/2001, a las que se hizo referencia al principio de este trabajo.

Se observa también que para resolver conflictos de competencias en controversia constitucional, la Suprema Corte ha acudido —sin denominarlo necesariamente así en la resolución— al concepto de efectividad de las facultades explícitas. Se trata de reconocer que hay facultades no explícitas (implícitas) que son necesarias o instrumentales para la realización de otras facultades (explícitas), y no sólo reconocerlos, sino establecerlo en la resolución, y con base en ello resolver el conflicto de competencia planteado. Por ejemplo, en la CC 26/1999 se estableció que se tenía que reputar que a la Cámara de Diputados le asistían ciertas facultades (no explícitas) en razón de darle operatividad de su facultad (sí explícita) de reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

Y el telón de fondo cada vez más recurrente en la impugnación de normas generales estatales ha sido el muy invocado criterio de *libertad configurativa del legislador local*, que parece sustentarse, en el fondo, un tanto en la técnica del artículo 124 constitucional y en la ausencia de normas constitucionales expresas delimitadoras o de orden prohibitivo.

Esta pluralidad de técnicas o metodologías que se han observado están presentadas sin hilo conductor alguno que les dé consistencia, secuencia y justificación. Se aprecian como una miscelánea de cosas, que no tienen una estructura de fondo que le dé soporte, que justifique su uso, que identifique cuáles son las condicionantes de su utilización, que nos aclare —si hubiera— la prelación entre ellas, y que, en general, dé un sustento normativo fuerte a cada una de ellas, amén de que permita abstraer de ello criterios faltantes.

Al decir esto no se está negando validez o justificabilidad a estas formas de resolver los conflictos. Simplemente, se nota y acusa la ausencia de un marco justificatorio, claro, conocido, de contenidos normativos, que valide que éstas sean las técnicas para hacerlo, y que explique en qué casos y condiciones son fórmulas válidas de utilizar. Más bien, en lo que se quiere poner el énfasis es en que hay muchos temas que no se han terminado de identificar, menos aun problematizar; muchas preguntas que no se han hecho, y otras a las que no se ha dado respuesta o ha faltado hacer más conocida su respuesta y, por supuesto, la justificación normativa de esa respuesta. Preguntas como: ¿qué justifica, si se justifica, que la competencia dudosa puede adscribirse con base en ejercicios como los que se han reseñado?, ¿son estas fórmulas aceptables?, ¿qué las hace aceptables?, ¿pueden —y, en su caso, por qué— trazarse líneas de competencia con base en lo que digan las leyes federales cuando no

se trata de materias concurrentes?, ¿qué justifica que la adscripción de competencias dudosas se haga con base en conceptos dados por leyes marco?, ¿qué hace que una facultad desplace a otra cuando convergen en una misma realidad?

En contraste con la evolución importante que doctrinal y jurisprudencialmente se ha desarrollado para los casos de colisión o convergencia de derechos de las personas, de la relación entre las personas y el Estado, y de los conflictos acerca la limitabilidad de esos derechos, como son los criterios de razonabilidad, proporcionalidad, ponderación y otras, los conflictos de competenciales no han desarrollado bases teóricas sólidas que permitan resolver, clara y previsiblemente, los conflictos de competencia que surgen en un sistema complejo de ejercicio del poder público.

Hay que empezar por reconocer que el artículo 124 ha quedado en muchos aspectos superado, y que estirarlo no siempre nos llevará a buen puerto. Hay que advertir —aunque quizá esta pretendida analogía no sea la mejor forma de explicarlo— que así como en temas de derechos fundamentales se presentan ocasiones en que colisionan derechos de más de una persona en una sola cosa, también en materia de cosas públicas colisionan —o quizá sea más adecuado decir, confluyen o convergen—, competencias de más de un órgano político sobre un misma realidad o sobre un mismo asunto público, y que estas convergencias, a veces no encuentran reglas diáfanas y consistentes de resolución.

Es necesario desarrollar bases teóricas sólidas, que tomen en cuenta lo constitucional y lo político —siempre presente en la organización del Estado—, que nos permitan construir técnicas claras de resolución de conflictos de competencia; que nos auxilién acerca de cuál competencia, cuando convergen, prevalece sobre la otra; acerca de cómo establecer, ante la ausencia de la ley, dónde termina la competencia de uno y empieza la competencia del otro. Porque, aunque se han dado explicaciones en alguno u otro caso, en panorama, las explicaciones dadas requieren ser articuladas entre sí.

Se requiere una explicación armónica con el sistema político, con el sistema de fuentes de derecho y jerarquías normativas; que permita articular la competencia de la Suprema Corte con los conflictos de competencia previstos en ámbitos locales; que concilien el tema de la atribución de competencias con el reconocimiento de los deberes positivos del Estado, ineludible ya en el contexto humanitario contemporáneo; que nos lleven a un federalismo donde los paralelismos permitan llegar a fines comunes,

y no ser una mera pulverización de recursos y esfuerzos públicos; y donde las convergencias permitan cumplir eficaz y eficientemente con los grandes cometidos del Estado mexicano en su conjunto. Y para esto es necesario explicitar el fondo teórico que lo sustente y haga posible darle ese contenido y coherencia.

Las técnicas para la resolución de conflictos de competencia ameritan una reflexión a fondo, que haga funcionar bajo el nuevo horizonte competencial la compleja ingeniería constitucional que subyace tras este rediseñado federalismo, en el que cada vez son menos las líneas que entre un órgano de poder y otro traza explícitamente la Constitución.

Los problemas aquí dan lugar a estas carencias, y se agudizan precisamente por las características que ha venido tomando nuestro federalismo en razón de las muchas e importantes materias concurrentes y coordinadas, porque cuando algo corresponde a todos es muy fácil decir en el papel que todos son responsables, pero en la práctica resulta muy difícil responsabilizar a alguien cuando las cosas no salen bien. El ejemplo quizá más cotidiano que tenemos los mexicanos es lo que sucede en materia de seguridad pública: todos son responsables, pero entre los gobiernos federal, estatal y municipal no hay acuerdos claros de hasta dónde le corresponde a cada cual.

La controversia constitucional, en razón de la frecuencia con la que se ha presentado en los últimos quince años, ha permitido advertir que ni todas las controversias son conflictos competenciales (en el estricto sentido del término), y que no toda controversia constitucional en la que subyazca un conflicto competencial será un conflicto de orden constitucional. Y la experiencia también ha ido descubriendo facetas del sistema competencial y de los conflictos competenciales antes poco vistas o hasta desconocidas, sobre las que no había habido ocasión de preocuparse. La necesidad de ir resolviendo uno a uno los casos fue llevando a la búsqueda de distintas formas de aproximarse a los problemas, que, en conjunto, ha producido un variado elenco de alternativas. Es el momento ya de avanzar hacia la construcción de una teoría que permita justificar y dar consistencia a esas fórmulas, que les dé validez como herramientas de adscripción de competencias, y que permita articular todo lo que ahora tiene que ser articulado. Hacerlo, sentaría las bases no sólo para una mejor, más motivada y previsible resolución de los casos. Y, más aún, sentaría las bases para inhibir la litigiosidad misma.