

DISTRIBUCIÓN DEL PODER O COMPETENCIA ENTRE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Por JORGE ALBERTO SILVA¹

RESUMEN: El autor incursiona en el artículo 106 constitucional, especialmente en las relaciones horizontales entre las entidades federativas. Trata de responder a la interrogante ¿cómo es que se distribuye el poder jurisdiccional entre las entidades federativas? Brevemente nos introduce en la taxonomía de las normas de competencia, los enunciados competenciales, sus notas características, hipótesis de adjudicación y reglas constitucionales a tomar en cuenta. El punto de vista dramático se encuentra en el actuar del tribunal de competencia, que examina a partir de las decisiones judiciales habidas.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. PRECISIONES CONCEPTUALES: JUEZ, FORO Y IUS. 3. TAXONOMÍA DE LAS NORMAS DE COMPETENCIA INTERESTATAL. 4. ENUNCIADOS COMPETENCIALES. 5. PRESCRIPCIONES ADJUDICANTES DEL PODER O COMPETENCIA. 6. LA PRÁCTICA SEGUIDA PARA EL TRASLADO DE UN ASUNTO A OTRA ENTIDAD. 7. EXTRAÑA VARIACIÓN EN LA NATURALEZA DE LA CONTROVERSIA COMPETENCIAL.

1. INTRODUCCIÓN

México, como estado federal, mantiene en cada entidad diversas autoridades judiciales y legislativas para cada una, incluida la autoridad del encargado del poder ejecutivo, que también es local. La esfera de competencia (legislativa y judicial) es diversa en cada entidad.

Al suponer un nivel de descentralización del Estado mexicano, con diversos entes o subordinamientos (entidades federativas) cada una tiene el poder para legislar y conocer de un asunto.

En este contexto, se presentan problemas relacionados con las autoridades de cada foro que afirman o niegan tener el poder para conocer y resolver de algún asunto (incluso contender por ese poder). ¿Cómo se armoniza el poder entre las entidades federativas?

Sin duda alguna, este es el tema más reiterado y resuelto por los tribunales federales, aún más que el relacionado con el orden jurídico sustantivo a tomar en cuenta.

1 Profesor de derecho conflictual. Presidente de la Asociación Nacional de Profesores de DIPr. Investigador nacional (CONACyT), nivel III.

2. PRECISIONES CONCEPTUALES: JUEZ, FORO Y IUS

A reserva de lo que explicaré cuando me refiera a la competencia de las entidades y de sus órganos, es necesario evitar confundir al juez o tribunal que conoce de un asunto con el foro o entidad en que se encuentra.

Por foro cabe entender, como lo hicieron los romanos, a un espacio donde se ejerce poder. Es un sitio o espacio geográfico (v.g., el lugar del domicilio, el lugar de pago, el lugar de fallecimiento). Es el lugar donde actúan diversas autoridades, en nuestro caso, las de una entidad federativa. Contamos con 32 entidades, cada una es un foro a los efectos de este artículo.

En cada foro se encuentra acreditado algún funcionario para que realice una actividad jurídica. Pueden ser jueces, notarios, registradores, etc. Es necesario diferenciar a una entidad, de los funcionarios que en el interior actúan. Para el derecho interestatal, las normas de competencia del foro son las de importancia; el juez, en su caso, es un funcionario designado internamente. Lo anterior obliga a diferenciar lo que se conoce como competencia interna de la competencia estatal. Cualquiera de ambas supone poder para actuar, pero de obtiene de diversa forma.

Cabe insistir en la diferencia entre foro y ius. Mientras el primero es el espacio en que se actúa, el segundo, corresponde al orden jurídico a tomar en cuenta (puede ser competente la entidad A, pero el orden jurídico que resuelve es el de B). En algunos casos el foro elegido se corresponde con el orden jurídico designado. Por lo general coinciden porque la ley establece claramente que tanto el foro como la ley concurren, pero no siempre así ocurre en el derecho interestatal.

3. TAXONOMÍA DE LAS NORMAS DE COMPETENCIA INTERESTATAL

Normalmente, cuando hablamos de competencia, los abogados suelen pensar en la competencia judicial. Esto es, el poder de que está investido un juez. En el ámbito interestatal, el tema de la competencia el concepto es más amplio, como paso a explicar.

Para comprender su dimensión, es necesario presentar algunos de los criterios de clasificación del concepto competencia empleado en la disciplina, con el fin de proporcionar un marco que permita adentrarnos en el tema. Corresponde a un elemento taxonómico importante para la ordenación y sistematización de este apartado del conocimiento.

3.1. Competencia federal y local

Los estudios constitucionales suelen diferenciar la competencia federal, de la local. Es a las autoridades de una entidad a quienes, en lo general, se les atribuye el conocimiento de los asuntos que se refieran al estado civil de las personas, bienes muebles o inmuebles, responsabilidad civil, sin que importe que el interviniente sea mexicano o

extranjero. La regla a seguir puede enunciarse de la siguiente forma “sólo los asuntos listados en la Constitución le competen a la autoridad federal, el resto, a las entidades federativas.” Como regla general, la Constitución general no le adjudica poder a los tribunales federales o nacionales para reconocer y resolver asuntos de derecho privado, sino a las autoridades locales (las de cada entidad federativa).

Las normas de adjudicación pueden ser de dos tipos en cuanto a su fuente: federales y locales. Las primeras se encuentran en la Constitución general o en leyes federales, mientras que las segundas, se encuentran prescritas en cada orden estatal (el de cada entidad). Las federales se caracterizan por ser pluriordinamentales, mientras que las de las entidades federativas son unilaterales. Esto es, las federales distribuyen el poder entre las entidades (pueden designar a una u otra entidad como competente (v.g., es competente Chiapas, Durango, Jalisco), en cambio en las que expide cada entidad federativa son unilaterales, pues solo comprenden el ejercicio de su propio poder, incluso, auto adjudicándose para conocer de asuntos interestatales, pero no pueden adjudicarlo a otra entidad. En el derecho conflictual se dice que están espacialmente condicionadas. Así, las normas de una entidad no pueden adjudicarle o restarles poder o competencia a los órganos de otra entidad federativa.

Generalmente, los asuntos de derecho privado les corresponden a las entidades federativas (v.g., asuntos del estado civil). No obstante, hay algunas excepciones. Según estas, ciertos asuntos son de la competencia federal. Aludo a algunos de ellos.

a) Primera hipótesis. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante, SCJN) ha resuelto, como caso de excepción, que algunos asuntos civiles y de familia, relacionados con el cuerpo diplomático y consular dependen legislativamente de los tribunales federales. Se han apoyado para ello en el art. 104 constitucional, frac. VI.² Acorde a este enunciado, tratándose de diplomáticos y cónsules, los tribunales federales son los competentes para conocer de sus asuntos (los de estas personas), sean asuntos laborales, civiles o del estado civil, no importa que se trate de cónsules o diplomáticos mexicanos o extranjeros.³

En estas hipótesis (relacionadas con el llamado fuero personal), debe tomarse en cuenta que el poder o competencia del gobierno federal solo comprende a los tribunales, no a sus órganos administrativos (v.g., no existe un registro civil federal). De igual forma, tampoco se establece que a los cónsules les debe ser aplicada una ley federal (salvo la hipótesis a que me refiero).

Una resolución judicial (de 1920) no hubiera sido compartida por Mariano Coronado, quien, poco antes, en 1906, afirmó que en las hipótesis en que es competente el poder

2 Art. 104 constitucional: “Corresponde a los tribunales de la Federación conocer: [...] VI. De los casos concernientes a miembros del cuerpo diplomático y consular.”

3 Cuarta Sala, SJF, 8a época, p. 27, 191/85, 12 de junio de 1986, registro: 207668. Pleno, SJF, 5a época, p. 654, sin núm. de toca, 12 de agosto de 1920, registro: 288195.

judicial de la federación, su actividad solo se circunscribe a las conductas relativas a las funciones oficiales de los agentes, según los principios del derecho de gentes. Los actos privados de estos funcionarios, decía, dependen legislativamente de las autoridades locales (las entidades federativas).⁴

b) Segunda hipótesis. El lugar en que una entidad federativa no puede ejercer poder, este le corresponde a una autoridad federal. Corresponde a las personas residentes en alguna parte del territorio nacional, cuyo espacio no forma parte de alguna entidad federativa. Recordemos que el territorio mexicano se conforma por las partes que integran la federación, como son cada una de las entidades federativas (que lista el art. 43 constitucional), pero, como sabemos, los territorios de cada entidad federativa no son los únicos que conforman el territorio nacional. El art. 42 constitucional lista, además otros espacios, como el territorio de algunas islas, el de la plataforma continental, el espacio situado sobre el territorio nacional, etcétera.

Si alguien nace a bordo de un avión o de una embarcación el orden que regula el acta de nacimiento será el federal.⁵ Algo similar ocurre en la hipótesis de algunas islas. Cuando estas no pertenecen a alguna entidad federativa, están sujetas a las autoridades y reglamentación federal (art. 48 constitucional). Varias resoluciones judiciales han argumentado que de conformidad con el citado artículo: "...se desprende que, en principio, el régimen competencial al cual se encuentran sujetas las islas es el que corresponde a la Federación, quien por tanto es la constitucionalmente facultada para dictar todos los actos del orden administrativo, legislativo y jurisdiccional concerniente a esas porciones del territorio nacional."⁶

Lo anterior significa que las normas de competencia (y de conflicto) que rigen a sus moradores serán las derivadas del Código Federal de Procedimientos Civiles, que sintetizaré como CFPC⁷ (así como el Código Civil Federal o CCFed), por lo que es a los tribunales federales a quienes se les adjudica el poder para conocer de estos asuntos. De lo anterior deriva que resultan inconstitucionales aquellos enunciados de las entidades federativas que regulan el acta de nacimiento de personas nacidas a bordo de embarcaciones o sobre una aeronave en vuelo cruzando diversos Estados.

c) Tercera hipótesis. Se fundamenta en el artículo 121 constitucional que expresa que el Congreso de la Unión debe dictar una ley que regule los problemas interordinamenta-

4 Cowles, Willard B., "International Law as Applied Between Subdivisions of Federations", en *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye, Collected Courses of The Hague Academy of International Law*, t. 74-I, Libraire du Recueil Sirey, Paris, 1949, p. 194.

5 Algo semejante podría producirse con un testamento ológrafo elaborado en alta mar a bordo de una embarcación con bandera mexicana.

6 Pleno, SJF, 7a época, p. 61, AR 950/85, 28 de enero de 1986, registro: 232098. Pleno, SJF, 5a época, p. 45, Acuerdo SCJN, 3 de septiembre de 1934, registro: 335970.

7 En este momento se encuentra en vigor una reforma constitucional que dará lugar a un código nacional de procedimientos civiles, aun no conocido.

les, esto es, entre las entidades federativas, Dentro de esta ley, se encuentran diversos supuestos que son originariamente del poder de las entidades federativas, pero que, por disposición constitucional, le competen al gobierno federal.

Resumiendo, cada entidad federativa es un centro autónomo de producción normativa. De ahí que algunas teorías, comenzando con la Kelsen, expliquen a las entidades como entes descentralizados, en el sentido de que el orden jurídico general (la Constitución federal) descentraliza la producción de enunciados jurídicos a cargo de órganos descentralizados.⁸ Esto es, cuenta con sus propios órganos de gobierno, con poder para ejercerlo en el espacio que se le adjudicó. Una descentralización supone que los órganos descentralizados pueden legislar y juzgar dentro de los espacios para los que han sido creados (únicamente dentro de esos espacios).

3.2. Competencia interestatal e intraestatal

Es necesario diferenciar dos tipos de normas de adjudicación:

- a) las interestatales, que son normas que se enfocan a precisar o definir el poder con el que cuenta cada entidad federativa, independientemente de cuál sea el órgano específico que va a conocer;
- b) las intraestatales, que atribuyen el poder en el interior de una entidad federativa a sus funcionarios y autoridades.

Las primeras, adjudican el poder a alguna entidad federativa (suponen la descentralización del Estado federal), las segundas, le adjudican el poder a algún órgano de una entidad federativa (v.g., un juez o un notario). Normalmente las primeras provienen de la Constitución, las segundas, de cada entidad federativa. Unas se refieren a la entidad, otras, a un órgano o a un funcionario que se encuentra dentro de la entidad.

EJEMPLO. Supongamos que una persona otorga un testamento en Hermosillo, Sonora; fallece en Guadalajara, Jalisco; deja bienes en Cd. Juárez, Chihuahua; y su último domicilio estaba en Morelia, Michoacán. En esta hipótesis, es necesario identificar, primeramente, cuál es la entidad competente para conocer del asunto sucesorio, antes de elegir al órgano o funcionario de la entidad elegida. Esto es, en primer lugar, se debe elegir a la entidad federativa a la que se le atribuye el poder para conocer (v.g., Sonora, Jalisco, Chihuahua o Michoacán), elección que se hace mediante una norma de adjudicación o competencia interestatal.

Luego de identificada la entidad federativa competente es necesario consultar el orden jurídico interno de esa entidad para precisar cuál es el órgano de gobierno competente

8 Kelsen, Hans, *La teoría pura del derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1982, pp. 315 y ss. Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, México, Editora Nacional, 1979, p. 215.

(v.g., un juez de primera o segunda instancia, uno civil, de familia, penal, de paz, de Acámbaro, de Morelia, mixto, un notario, etc.). Esta última determinación se hace mediante una norma de adjudicación interna o intraestatal.

Son pocos los enunciados interestatales previstos en las entidades federativas, pues es raro encontrar aquellas con vocación interestatal (que presuponga un problema de tráfico jurídico interestatal). Como lo explicaré, en las normas interestatales originadas en las leyes de una entidad federativa, la distribución o autoatribución de poder suele ser el exclusivo no imponen derechos ni obligaciones a otra entidad, sino solo a sus agentes de autoridad.

Las normas que interesan en este artículo son las interestatales. Por tanto, excluyo las intraestatales, esto es, las que carecen de vocación interestatal, se trata de las que no presuponen problemas de tráfico jurídico interestatal.

La norma de adjudicación constitucional es poco lo que aporta para precisar el poder de cada entidad. Adelanto que es poco lo que la dogmática interestatal ha aportado sobre el particular, a pesar de que somos ricos en decisiones judiciales, especialmente tratándose de litigios judiciales. Generalmente las decisiones judiciales suelen confundir al juez competente con el foro competente. Lo que trata el derecho interestatal no es cuál es el juez o autoridad competente, sino cuál es el foro o entidad competente. ¿A qué entidad o foro le corresponde un asunto?

3.3 Competencia para juzgar y para legislar

Es necesario diferenciar el poder para legislar del de juzgar. La norma que le adjudica u otorga poder a una entidad federativa y a sus tribunales para conocer de una causa petendi o cualquier asunto no litigioso (los hechos y situaciones jurídicas a conocer y, en su caso, resolver) es diferente de la norma de adjudicación legislativa. Mientras la primera conduce a prescribir cuál es la entidad federativa facultada para conocer y resolver un problema de tráfico jurídico interestatal, la de adjudicación legislativa indica cuál es la entidad federativa facultada para regular una situación de ese tipo.⁹

9 En la terminología de Hart encontramos dos tipos de *normas de adjudicación*; la primera confiere potestades jurisdiccionales, mientras que la segunda, potestades legislativas. Una norma de atribución de competencia debe diferenciarse de una norma primaria o sustantiva. A la vez, cabe diferenciar las de competencia jurisdiccional de las de competencia legislativa. Mientras las primeras otorgan poderes, facultades para conocer, resolver y ejecutar, las primarias prescriben cómo debe resolverse el fondo del negocio. Una norma reguladora de la competencia para conocer y resolver, a diferencia de las normas reguladoras del fondo o sustanciales; *indica cuál es el Estado competente*. Una norma de competencia de este tipo no establece cómo debe resolverse el fondo del asunto, es decir, no prescribe si una persona tiene un derecho, está obligada a pagar cierta cosa o se le impone una prohibición. La norma de competencia otorga poder para crear una resolución o una ley.

3.4. Competencia judicial y administrativa

Tomando en cuenta el órgano que conoce y el tipo de asunto, la capacidad o competencia puede recaer en autoridades judiciales o administrativas.

Por lo general, esta clasificación importa a la competencia intraestatal ya que cada entidad federativa está facultada internamente para adjudicarle poder a sus órganos de gobierno. Un notario, por ejemplo, podría tener ciertas facultades para conocer de un asunto sucesorio sin ser autoridad judicial. Lo mismo ocurre con las autoridades del DIF, del Registro Civil, del Registro Público de la Propiedad, etc. No obstante, se trata de un tipo de competencia que suele trascender a las relaciones interestatales.

A los órganos de gobierno local se les adjudica el poder para conocer, tal es el caso del Registro civil, del Registro Público de la Propiedad, del DIF local, etc. En el caso de un litigio cabe recurrir a las autoridades judiciales de la entidad federativa correspondiente.

Las leyes notariales (que son de la competencia legislativa de cada entidad federativa) le restringen a cada notario su actuar a su demarcación territorial, sin que puedan ejercer fuera de ese lugar, esto es, no pueden ejercer su función fuera de la demarcación territorial para la que fueron asignados. No obstante, los actos de que conozcan (los “que se celebren ante su fe”) podrán referirse a cualquier otro lugar (v.g., art. 34 de la Ley del Notariado para el Distrito Federal). Es una norma de adjudicación o competencia general que prescribe que una autoridad solo puede actuar dentro de su territorio (el espacio territorial que le fue asignado), aunque el bien o sujetos destinatarios se encuentren fuera de ese territorio.

4. ENUNCIADOS COMPETENCIALES

Luego de recordar una taxonomía de las normas de competencia interestatal, continúo exponiendo algunos de los enunciados constitucionales y legales relacionados con la atribución de poder a las entidades federativas, así como diversas hipótesis derivadas de estos enunciados, sobre todo, las que sirven de fundamento para dirimir las mal llamadas controversias competenciales.

En general, responderé a lo siguiente: ¿quién debe decidir a qué entidad federativa le corresponde conocer y resolver un asunto o litigio?, ¿cuál es el procedimiento que debe seguirse?

4.1. Los enunciados constitucionales y legales

A diferencia de lo que ocurre en la reglamentación de las relaciones de tráfico jurídico internacional, en donde es difícil encontrar un tribunal que resuelva una controversia competencial (a menos de que exista algún tratado), en el ámbito interestatal se ha creado un tribunal de competencia (con esta denominación), que resuelve una

diferencia entre entidades federativas relacionada con la determinación de cuál es la competente.¹⁰ Al efecto, la Constitución general crea un órgano para dirimir las controversias competenciales que se susciten entre los tribunales de diversas entidades federativas. El enunciado constitucional prescribe lo siguiente:

Art. 106. Corresponde al Poder Judicial de la Federación, en los términos de la ley respectiva, dirimir las controversias que, por razón de competencia, se susciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de las entidades federativas o entre los de una entidad federativa y otra.¹¹

De este enunciado resalto algunos elementos de que se compone:

- a) Presupone la existencia de una controversia de poderes entre las autoridades judiciales de dos o más entidades federativas. Se les conoce como controversias competenciales. ¿Cuál de las entidades es la que tiene el poder o competencia sobre un problema de tráfico jurídico interestatal?, ¿Cuál es la norma que le adjudica el poder a una de esas entidades?
- b) El poder judicial federal es el único órgano competente para resolver (es el tribunal de competencia).
- c) El tribunal de competencia está facultado para conocer y resolver las controversias de poder o competencia que se susciten entre las entidades federativas, pero solo las que se susciten entre los tribunales judiciales de diferentes entidades federativas.¹²
- d) Si acaso el poder atribuido a cada entidad es concurrente, esto es, que a dos o más se les adjudica o auto adjudican poder (lo que ocurre con cierta frecuencia), entonces el tribunal de competencia decidirá cuál entidad es la que debe continuar conociendo hasta resolver. La norma que dicta es adjudicatoria.

10 Patrick Staelens opina que en México debería existir un tribunal que tuviese la facultad de conocer de conflictos de leyes, compuesto por jueces especializados en la disciplina, tribunal que es diferente al tribunal de competencia al que me estoy refiriendo. Staelens, Patrick, "El nuevo marco legal de los conflictos de leyes en México", en *Alegatos* 8, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, enero abril 1988, p. 33.

11 La Constitución de 1824 prescribía: "art. 137. Las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia son las siguiente: [...] e)...iv. Dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales de la federación, y entre estos y los de los estados y las que se muevan entre los de un estado y los de otro...". En la de 1857 se estableció: "Corresponde también a la Suprema Corte de Justicia dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales de la Federación; entre estos y los de los Estados, o entre los de un Estado y los de otro". En el Proyecto de Constitución de 1917 se establecía: "Corresponde también a la Suprema Corte de Justicia dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o entre los de un Estado y los de otro."

12 Su facultad también alcanza a resolver las diferencias entre entidades federativas y federación.

- e) Ese tribunal de competencia está facultado para atribuir (adjudicar), el poder o competencia a una entidad y sus autoridades.
- f) Esta disposición no dice qué es lo que le corresponde a cada entidad. Se conforma con establecer que la reglamentación para resolver las controversias se encuentra en la “ley respectiva” (enunciado literal en la Constitución).

La última nota característica produce una duda. ¿La “ley respectiva” la expedirá el legislador federal o uno local? Por un lado, presupone una ley que establece enunciados que distribuyen el poder entre las entidades. Lo que sirve para resolver una controversia competencial y (en su caso) adjudicarle a cualquiera de las contendientes el poder, declarando (si fuese el caso) que otra, carece de poder. La ambigüedad lingüística la caracteriza.

Aunque el artículo 106 no define cuál es la ley respectiva, es razonable que sea una ley federal la aludida, pues se trata de una disposición que debe emplearse para resolver una controversia entre dos partes integrantes de la federación. Esto es, estimo que corresponde a una facultad implícita que se infiere del sistema federal.¹³ Llama la atención el hecho de que en las llamadas competencias legislativas, reguladas en el artículo 121 constitucional, se ordena expedir una ley sobre el particular, en el caso de las llamadas controversias competenciales, nada se dice sobre esta obligación. Por ello, una interpretación sistemática (propio del contexto) me conduce a afirmar que el Congreso de la Unión debe de expedir esta ley reglamentaria del artículo 106 constitucional.

El argumento es que si se quiere precisar con fuerza vinculativa el orden jurídico conforme al cual ha de resolverse, no sería el de una entidad federativa en conflicto, por ser interesada. Además, porque el tribunal de competencia, que es federal (en el sentido de supra estatal), debe ser imparcial. Por último, que atañe a una controversia interestatal y se requiere de una ley coordinadora de poderes o competencias. Es más razonable que sea una ley federal la que cumpla sin parcialidad y sin interés particular con la coordinación y ejercicio del poder entre las entidades.¹⁴

La “ley respectiva” debe incluir procedimientos para resolver la controversia: reglamentarlos, incluyendo las reglas a tomar en cuenta para la adjudicación.

No existe una ley especial o cuerpo legislativo particular reglamentario del art. 106 constitucional. No obstante, las leyes federales secundarias han reglamentado este enunciado, principalmente en el CFPC. Este cuerpo legal, incluye una reglamentación

13 Así ha sido aceptado, pues la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece la facultad a los tribunales de la federación para resolver los problemas de competencia entre las entidades federativas (art. 21, frac. VI).

14 En algunas decisiones judiciales se ha entendido por “ley respectiva” una ley federal. Tribunales colegiados, SJF, 9a época, p. 1050, Competencia 16/2010, 17 de noviembre de 2010, registro: 162196. Primera Sala, SJF, 9a época, p. 53, Competencia 101/95, julio de 1995, registro: 200475.

de coordinación supletoria, en su sección quinta, titulada “de las competencias entre los tribunales de dos o más Estados.” Al respecto, prescriben lo siguiente:

Art. 32. Cuando las leyes de los Estados cuyos jueces compitan, tengan la misma disposición respecto del punto jurisdiccional controvertido, conforme a ellas se decidirá la competencia.¹⁵

Art. 33. En caso de que aquellas leyes estén en conflicto, las competencias que promuevan los jueces de un Estado a los de otro, se decidirán con arreglo a la sección segunda de este capítulo.¹⁶

Corresponden a enunciados que delinean disposiciones para resolver una controversia competencial o de poderes, conducen a conformar una norma específica que declara cuál entidad tiene el poder para resolver una controversia (produce una norma concreta de adjudicación).

La declaración judicial con la que se culmina el procedimiento es doble: declara que una entidad posee el poder, en tanto que otra carece del mismo. Si declara el poder a favor de las autoridades de una entidad, también le adjudica ese poder. Son enunciados que deben ser tomados como prescripciones reglamentarias del art. 106 constitucional.¹⁷

El Código de Procedimientos Civiles Federales de 1897 en su Exposición de motivos, expresaba que hasta antes de esa ley los problemas competenciales entre entidades se solucionaban según el Derecho internacional privado. Anotaba que la SCJN no podía resolver esos problemas, aunque ya se hablaba de la posibilidad de que cada entidad resolviera su problema, pues la uniformidad era la existente. Por ello, se tomó en cuenta la hipótesis en que las leyes de cada entidad coincidieran, pero que, si diferían, se prefirió tomar en cuenta lo que prescribiese el Derecho internacional.¹⁸ Se seguía un enfoque epistémico internacionalista, como el que mencioné en el capítulo I.

Debe tomarse en cuenta que, por lo general, cada entidad federativa se autoproclama competente a partir de sus normas internas (o rechaza ser la competente). En la hipótesis de que el tribunal de competencia resuelva, aplicará una norma derivada de la ley federal, no de una local. Esto significa que no se trata de convalidar o ratificar la norma de una entidad, ni de anular la de otra, ni tampoco de determinar que la de un Estado vale más que la de otro Estado, sino de aplicar una federal. Ante la diferencia de las prescripciones locales se opta por una federal, aquí, la federal prevalece por sobre la local.

15 En lugar de punto jurisdiccional, cabe entender controversia competencial.

16 La sección segunda (arts. 23 a 27) prescribe los criterios competenciales para la adjudicación de poder. Adelante presentaré el enunciado principal (art. 24).

17 Tome nota que reglamenta al art. 106 constitucional y no al 121. No obstante, las disposiciones reglamentarias no pueden dejar de tomar en cuenta lo que el 121 y sus bases prescriben. El antecedente de los enunciados del CFPC se encuentra en los arts. 105 y 106 del correspondiente CFPC previo al vigente.

18 *Código de procedimientos civiles federales*, México, Herrero Hnos., 1901, p. 55.

4.2. Notas que caracterizan al tribunal de competencia

Aunque ya he venido citando algunas características del tribunal de competencia, cabe resumir y agregar, entre otras, las siguientes:

- Es un tribunal nacional y superior a las entidades contendientes.
- Resuelve controversias de competencia que se suscitan entre dos entidades federativas, representadas por el poder judicial de cada una.¹⁹
- Puede tratarse de controversias positivas o negativas.
- Es el único órgano del Estado que puede resolver este tipo de controversias, pues ningún otro poder podría hacerlo (v.g., ejecutivo, legislativo).
- Resuelve con fuerza vinculante, no emite una opinión; es una actividad jurisdiccional, no arbitral.
- Declara cuál entidad federativa que debe ejercer poder o competencia. Cabe enfatizar que lo que ha de decidirse está referido a cuál entidad es la que debe de conocer (por medio de sus tribunales). Cuando la controversia es entre dos tribunales de un mismo Estado, al tribunal de competencia a que me refiero no le corresponde decidir cuál es el competente (esto le compete a cada entidad). Dicho de otra manera, al tribunal de competencia no le corresponde decidir qué tribunal es competente, sino cuál es la entidad federativa a la que le corresponde conocer del caso.
- Uno de sus objetivos consiste en mantener la armonía y equilibrio de poderes territoriales entre las entidades, elementos indispensables en un estado federal.
- Delimita el ámbito del poder de cada entidad. Se trata de una disposición constitucional que coadyuva a la distribución del poder entre las entidades.

Mientras en el ámbito de las relaciones internacionales es desconocida la existencia de un tribunal de competencia superior a los contendientes, en el ámbito interestatal es loable la creación y funcionamiento de un tribunal como este. Lo que es posible en un sistema pluriordinamental federal.

Por un lado, logra uniformar, en cierta medida, el poder o competencia de las autoridades de cada foro y, por otro, los procedimientos para definir las pautas competenciales. No obstante, desplaza los criterios y foros acogidos por cada entidad federativa, que no armonizan en el estado federal al resolverse cada caso concreto.

19 Barajas Montes de Oca, Santiago, "Comentario al artículo 106", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, México, UNAM, 1994, prefiere estimar que se trata de una competencia constitucional y no judicial.

4.3. Las hipótesis de adjudicación

El art. 32 del CFPC lista diversos supuestos normativos que vincula con los órganos de alguna entidad, como facultados para conocer y resolver de un asunto interestatal. Esto es, es el fundamento legal para la conformación de las normas de competencia interestatal. De esta forma, les adjudica el poder a las autoridades de alguna entidad.²⁰

En gran medida, esta normatividad ha impedido el surgimiento de foros exorbitantes, controlando el poder de las entidades y distribuyéndolo entre todas.

Un principio político de un Estado federal indica que cada entidad federativa debe ejercer su poder dentro de los límites que las normas de competencia interestatal le otorgan (lo que conviene para equilibrar el poder entre el universo de entidades federativas). Ninguna entidad puede rebasar el poder que se le otorga, ni tampoco puede dejar de ejercerlo. Si su poder se excede en los límites, será exorbitante; si no lo ejerce hasta sus límites, será deficiente y podrá provocar una denegación de justicia.

Cabe recordar algo que ya expresé: la Constitución general distribuye los poderes o competencias en un sentido vertical (esto a las autoridades federales, esto otro a las entidades federativas), pero no explícitamente en un sentido horizontal (a la entidad x le compete esto, a la entidad z le compete esto otro).

Aunque la Constitución no adjudica el poder a una entidad en forma particularizada y se lo niega a otra, prescribe que una ley secundaria dictará las bases para construir las normas de adjudicación. Así, es la ley federal (una ley secundaria) la que distribuye y adjudica el poder entre las entidades. En su estrategia para lograr esto, aprovecha las normas competenciales de cada entidad federativa (las retoma) y elige de entre esas entidades la correspondiente e impone una norma. En principio, toma en cuenta lo que sobre el particular han prescrito las leyes de las entidades contendientes y, cuando no puede tomarlas, decide libremente. Trataré de explicar.

De los enunciados transcritos (arts. 32 y 33 del CFPC), que han pasado como reglamentarios del art. 106 constitucional,²¹ se desprenden dos hipótesis que suponen cuándo ha de tomarse o no en cuenta lo que prescriban las entidades:

- a) Que exista diferencia entre los enunciados competenciales prescritos en cada entidad federativa, que identificaré como la regla de la diferencia (la hipótesis o supuesto a ser resuelto en cada entidad se vincula con foros diferentes).
- b) Que exista similitud, coincidencia o paralelismo entre los enunciados competenciales prescritos en cada entidad federativa, que identificaré como la regla de la similaridad (la hipótesis o supuesto a ser resuelto en cada entidad coincide en ambos foros).

20 Sobre estos conceptos que explican la conformación de una norma de competencia, puede verse Silva, Jorge Alberto, *Derecho internacional sobre el proceso*, México, Porrúa, 2011, pp. 147 y ss.

21 El abrogado Código Federal de Procedimientos Penales (art. 11) incluía reglas similares, pero en el nuevo se les olvidó a los legisladores incluirlas.

En estas hipótesis el problema más grave se presenta cuando las normas de competencia de cada entidad federativa son diferentes (primera hipótesis). Supone un desacuerdo entre las normas autoatributivas de competencia de cada entidad (en el sentido de una diferencia en el contenido de cada orden jurídico), una diferencia en la autoatribución de poder.

Cuando no existe diferencia en el contenido de los enunciados competenciales de cada entidad federativa (los de autoatribución de poder), el poder se decidirá tomando en cuenta el orden jurídico de cada entidad federativa (segunda hipótesis).

En la primera hipótesis, la norma que regula la atribución de competencia será la federal, en el segundo, la ley federal toma en cuenta la norma competencial de las entidades federativas en controversia. En el fondo, la ley federal incorpora lo que al respecto prescriben las leyes de las entidades.

De lo anterior tenemos que para declarar cuál es la entidad federativa que ejercerá el poder para conocer de un asunto (a la que se le adjudicará o confirmará el poder) se debe pasar por los siguientes pasos (en este orden):

- a) Localizar en el texto de la Constitución general un enunciado que indique cuál es la entidad federativa a la que se le atribuye poder o competencia.
- b) Si la Constitución carece de un enunciado adjudicatorio, habrá que buscarlo en las leyes de las entidades federativas (se toma en cuenta a las entidades).
- c) Si los enunciados competenciales de las entidades federativas coinciden en la designación del foro competente (coinciden en adjudicarle poder a una específica entidad), esos enunciados serán tomados en cuenta para resolver el caso (la ley federal las adopta como propias).
- d) Si las normas de competencia de las entidades no coinciden en el foro que conocerá, entonces se impondrán las normas adjudicatarias o competenciales residuales previstas en la ley federal (CFPC).

Como lo dejé entrever, el tribunal de competencia entra en función una vez que se plantea el “conflicto competencial” entre entidades federativas; aplicará las leyes federales relacionadas con el procedimiento para resolver la controversia; incorporando, en su caso, los enunciados estatales, salvo que exista diferencia entre las entidades contendientes.

5. PRESCRIPCIONES ADJUDICANTES DEL PODER O COMPETENCIA

La reglamentación interestatal comprende varios supuestos competenciales que paso a explicar. Como se verá, las normas de competencia interestatal no necesariamente son similares a las seguidas para las de competencia internacional. No parece que nuestros legisladores se hubiesen apoyado en los criterios y tendencias internacionales, cosa que, en general, si ha ocurrido tratándose del orden jurídico sustantivo designado por la norma de conflicto. Aquí, más bien, los supuestos internos han sido llevados al plano interestatal.

Explicaré en las siguientes líneas la problemática para cada una de las hipótesis que expuse: tanto para la regla de la similitud, como la de la diferencia. Como habrá de observarse corresponde a normas de competencia rígidas que evitan la flexibilidad negándole, prácticamente, al tribunal de competencia una discrecionalidad (v.g., evitar recurrir al foro más significativo).

5.1. Regla de la similitud

Esta regla supone que el enunciado que designa el foro competente es similar en las leyes de las entidades contendientes (regla de la similitud). En esta hipótesis (cuando la norma de adjudicación es similar en ambas entidades), el tribunal de competencia, tal y como lo prescribe el CFPC (art. 32), se apoya en estas disposiciones, las retoma y de ahí elige a la entidad competente. Presupone un cierto acuerdo o coincidencia en las políticas legislativas de cada entidad, que el gobierno federal incorpora para sí.

EJEMPLO: Tratándose de asuntos sucesorios:

- Estado A designa al foro del último domicilio del de cujus.
- Estado B designa al foro del último domicilio del de cujus.
- En consecuencia, hay similitud en el foro designado, por lo que el foro competente es el del último domicilio del de cujus.

El enunciado tiene sus antecedentes en el siglo XIX, cuando la SCJN decidió que en los casos en que no exista diferencia en las leyes de las entidades federativas contendientes no era necesario “recurrir al Derecho internacional privado”, pues el derecho interno ofrece soluciones al problema.²² Algo similar se resolvió en 1989 al diferenciar las normas de competencia internacional de las interestatales.²³

Varias resoluciones de los tribunales han reiterado la regla de la similitud de significados para resolver negocios sucesorios. Por ejemplo, la que elige el foro del último

22 Pueden consultarse varias resoluciones de este tipo en *El Foro*. En una, de 1878, se asentó que no se debe acudir a “los preceptos del Derecho internacional privado, que solo es permitido invocar cuando las leyes de los Estados a que los jueces competidores pertenecen, se encuentran en conflicto y no sea posible conciliarlos”, sino a la legislación nacional existente. En otra, se afirmó que “en estos casos no es de aplicarse la ley internacional para decidir las competencias, porque faltando el conflicto entre las leyes de los Estados cuyos jueces se disputan la jurisdicción, falta la razón constitucional de la aplicación de aquella ley, porque no se viola la soberanía de éstos al resolver una competencia según las prescripciones de sus propias leyes, puesto que no se da a la ley de un Estado efecto extraterritorial con perjuicio a la soberanía de otro.” *El Foro, Periódico de jurisprudencia y legislación*, (diversos números), siglo XIX, México, edición facsimilar a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, 14 de diciembre de 1878, t. IV - 2a época, núm. 117, p. 453 - 454. *El Foro, Periódico de jurisprudencia y legislación*, (diversos números), siglo XIX, México, edición facsimilar a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, 1 de enero de 1879, t. IV - 2a época, núm. 1, pp. 2 y 3.

23 Tercera Sala, SJF, 8a época, p. 220, Competencia 73/89, 18 de septiembre de 1989, registro: 207257.

domicilio del de cujus o el domicilio del demandado, tratándose de acciones sobre bienes muebles o del estado civil.

Tanto el legislador federal (CFPC) como los tribunales federales han optado por la regla de la similaridad, pensando en que al ser similares las conexiones (entre supuesto y foro) también deben interpretarse de forma similar. Así, a pesar de que la redacción de los enunciados pueda ser igual, la interpretación y aplicación no siempre ha sido similar.

Hay un aspecto sobre el que conviene una explicación. Como se observa, el enunciado de cada entidad no es interestatal. Es intraestatal, no extraterritorial. Si se toma en cuenta el criterio para elegir el foro competente (similar en las entidades federativas), no es porque una entidad federativa lo imponga, sino que es elegido a partir de enunciados federales. Es por esto que he afirmado que la ley federal retoma o incorpora lo previsto por las leyes locales. Y lo que era una norma intraestatal sirve para conformar una interestatal. El legislador federal toma como basamento lo que expresan las leyes locales. Si el legislador federal quisiera eliminar la regla de la similitud, lo podría hacer.

Permítaseme una última precisión. Debe diferenciarse lo que es la similaridad entre las leyes de las entidades federativas, especialmente la similitud significativa (punto a que me estoy refiriendo en este epígrafe), de lo que es única ley rigiendo ambas entidades federativas. Mientras que en la primera suponemos una ley para cada entidad federativa, en la segunda, suponemos una y única ley para ambas entidades federativas.

5.2. Regla de la diferencia

Cuando el orden jurídico de cada entidad federativa contendiente prescriba enunciados diferentes en su contenido para designar el foro competente, no se tomará en cuenta la norma competencial de ninguna de esas entidades federativas, sino el enunciado directo que prevé el CFPC (regla de la diferencia).

Durante el siglo XIX a la SCJN se le ocurrió que debía recurrirse a los principios del Derecho internacional privado (en adelante DIPr) para resolver controversias interestatales, decisión que afortunadamente no se reitera con frecuencia en la actualidad. El CFPC, como orden directivo, prescribe diversas reglas de competencia:

Art. 24. Por razón de territorio es tribunal competente:

- i. El del lugar que el demandado haya señalado para ser requerido judicialmente sobre el cumplimiento de su obligación;
- ii. El del lugar convenido para el cumplimiento de la obligación;
- iii. El de la ubicación de la cosa, tratándose de acciones reales sobre inmuebles o de controversias derivadas del contrato de arrendamiento. Si las cosas estuvieren

situadas en, o abarcaren dos o más circunscripciones territoriales, será competente el que prevenga en el conocimiento del negocio;

- iv. El del domicilio del demandado, tratándose de acciones reales sobre muebles o de acciones personales, colectivas o del estado civil;
- v. El del lugar del domicilio del deudor, en caso de concurso.

Es también competente el tribunal de que trata esta fracción para conocer de los juicios seguidos contra el concursado, en que no se pronuncie aún sentencia al radicarse el juicio de concurso, y de los que, para esa ocasión, estén ya sentenciados ejecutoriadamente, siempre que, en este último caso, la sentencia no ordene que se haga trance y remate de bienes embargados, ni esté en vías de ejecución con embargo ya ejecutado. El juicio sentenciado que se acumule, solo lo será para los efectos de la graduación del crédito vuelto indiscutible por la sentencia;

- vi. El del lugar en que haya tenido su domicilio el autor de la sucesión, en la época de su muerte, tratándose de juicios hereditarios; a falta de ese domicilio, será competente el de la ubicación de los bienes raíces sucesorios, observándose, en lo aplicable, lo dispuesto en la fracción III. A falta de domicilio y bienes raíces, es competente el del lugar del fallecimiento del autor de la herencia.

Es también competente el tribunal de que trata esta fracción, para conocer:

- a) De las acciones de petición de herencia;
 - b) De las acciones contra la sucesión, antes de la partición y adjudicación de los bienes, y
 - c) De las acciones de nulidad, rescisión y evicción de la partición hereditaria;
- vii. El del lugar en que se hizo una inscripción en el Registro Público de la Propiedad, cuando la acción que se entable no tenga más objeto que decretar su cancelación;
- viii. En los actos de jurisdicción voluntaria, salvo disposición contraria de la ley, es juez competente el del domicilio del que promueve; pero, si se trata de bienes raíces, lo es el del lugar en que estén ubicados, observándose, en lo aplicable, lo dispuesto en la fracción III.

Cuando haya varios tribunales competentes conforme a las disposiciones anteriores, en caso de conflicto de competencias se decidirá a favor del que haya prevenido en el conocimiento, y

- ix. Tratándose de juicios en los que el demandado sea indígena, será juez competente el del lugar en el que aquél tenga su domicilio; si ambas partes son indígenas, lo será el juez que ejerza jurisdicción en el domicilio del demandante.

Mientras que acorde a la regla de la diferencia se acoge una y única decisión, que no necesariamente se corresponde con la de alguna entidad (no necesariamente coincide), en la regla de la similaridad se acoge o incorpora la elección del foro prescrito por cada entidad federativa.

Siguiendo la regla de la diferencia los tribunales de competencia han elegido al tribunal de la entidad federativa en la que se encuentra el domicilio del demandado. Se recurre a este foro tratándose de acciones personales, como las del estado civil, y, en general, en cualquiera hipótesis en que los enunciados de las entidades federativas sean diferentes.

EJEMPLO: En un asunto sobre responsabilidad objetiva vinculada a los Estados de Jalisco y Nayarit se recurrió al CFPC para aplicar su regla de la competencia, ya que, mientras en Jalisco, por tratarse de una acción personal se vinculaba el asunto con el foro del domicilio del demandado, en Nayarit se le vinculaba con el foro donde se originó la responsabilidad objetiva proveniente de causa extracontractual.²⁴ Con la regla de la diferencia (el criterio de la prevalencia) el tribunal federal negó la posibilidad de incorporar alguna regla de las entidades federativas contendientes. Ninguna de sus normas fue apta para ser incorporada y resolver el conflicto de competencia surgido entre ellas.²⁵

Los criterios y decisiones del legislador y juzgadores me conducen a unas reflexiones. La elección de una norma neutra o preferente significa que políticamente el legislador federal no toma en cuenta las necesidades, opiniones y políticas de cada entidad contendiente (al menos para equilibrar o estabilizar). El problema es que esta elección, en principio, carece de vínculos reales con una o ambas entidades.

Me parece que (de lege ferenda) cabe repensar en una respuesta o decisión más racional podría haber sido elegir alguno de los criterios prescritos por cada entidad federativa, resolver el problema a favor del foro con los vínculos más estrechos o la prestación característica,²⁶ y no por una decisión carente de vínculos con los foros contendientes.²⁷

24 Tercera Sala, SJF, 8a época, p. 260, Competencia 7/89, 13 de julio de 1989, registro: 207308.

25 Prefiero referirme a *conflictos competenciales*, aun cuando varios autores prefieren denominarle *conflictos de jurisdicción*. Ovalle, Favela, *Teoría General del Proceso*, México, Oxford, 2017, p. 124.

26 La *prestación característica* es una denominación empleada para referirse al lugar con el que un contrato o negocio presenta los vínculos más estrechos, esto es, sirve para afinar el punto de conexión (que es flexible).

27 En EUA se ha preferido resolver tomando en cuenta la conexión más razonable, sin hacer intervenir un tercer orden jurídico. Cavers, David F., "Contemporary conflicts law in american perspective", en *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye, Collected Courses of The Hague Academy of International Law*, t. 131, Académie de Droit International de La Haye, Martinus Nijhoff, 1971, p. 111. Igualmente, Symeonides, Symeon C., "American Federalism and Private International Law", en *Revue Hellénique de Droit International*, núm. 62, 2010.

6. LA PRÁCTICA SEGUIDA PARA EL TRASLADO DE UN ASUNTO A OTRA ENTIDAD

Para resolver las controversias competenciales entre diversas entidades federativas suele seguirse un procedimiento, que trataré de delinear a partir de ciertas prácticas judiciales, semejantes a las seguidas en un estado central o único (a pesar de la ausencia de disposiciones legales y constitucionales).

El trámite y resolución suele cursar por dos planos: el plano interno y el interestatal o externo.

En el plano interno suponemos que un asunto o litigio se encuentra ante los tribunales de una entidad federativa. Suele ocurrir que uno de los litigantes (actor o demandado) o el juez, cuestionen el poder o competencia (afirman que ese tribunal carece de una norma de adjudicación que le permita conocer y resolver). En este plano, suele acudir a procedimientos que tienden a rechazar la competencia del caso que están conociendo (declinatoria) o evitar que otro conozca del asunto (inhibitoria). En ambas hipótesis se procura precisar cuál entidad es la competente (a la que se le adjudique el poder) y, a consecuencia de ello, tras una definición de poderes, que una sea declarada incompetente y, la otra, sea declarada competente (si así lo fuese).

Estos procedimientos internos, cuando todavía no han trascendido al exterior de la entidad federativa, se inician conforme al orden jurídico de una entidad (diseñado, normalmente, para problemas intraestatales).

Hasta aquí, el tribunal de una entidad acepta o rechaza ser competente. Nada se habla del traslado del asunto ya iniciado.²⁸

Una vez definida la posición jurídica que la entidad adopte (rechaza ser la competente), se inician los procedimientos en el plano extraestatal, esto es, a reclamar de otra entidad federativa que deje de conocer del asunto que ya está conociendo o a pedirle que asuma el poder o competencia sobre el asunto. A partir de aquí, todo se sigue por prácticas o derecho consuetudinario.

En estas hipótesis, cada entidad federativa suele recurrir a los procedimientos establecidos en su propio orden jurídico, que procuran interestatalizar. Cabe destacar que en estos procedimientos los tribunales han trasplantado sus normas internas al ámbito interestatal.

Cuando no hay acuerdo entre las autoridades de cada entidad federativa para definir cuál se queda con el asunto (una autosolución), la controversia competencial interes-

28 En EUA la rigidez de los procedimientos de inhibitoria y declinatoria han sido suavizados por otro procedimiento surgido al calor de los conflictos interestatales. Así, el *forum non conveniens*, propio del *common law*, surgió para localizar el foro más conveniente.

tatal ha quedado definida (se fija una litis competencial) y debe resolverse declarando cuál es la entidad federativa competente (se deslinde el poder): que a una se le adjudique el poder para conocer y, a otra (según el caso), que se inhíba en conocer o que continúe conociendo.

En este plano interestatal es llamado un tribunal que resolverá la controversia competencial (heterosolución). Es este el tema que le interesa el Derecho interestatal y que suele apoyarse en el art. 106 constitucional (que solo alude al competente, no al traslado de lo actuado).

Para dirimir las controversias competenciales o de poder se recurre a un tribunal de competencia. Este tribunal de competencia (ya lo expliqué) es el que posee el poder o capacidad para resolver los conflictos de competencia que se suscitan entre los tribunales de diversos foros (diversas entidades). Le adjudica el poder correspondiente a la autoridad de una entidad y declara (en su caso) que otra entidad carece de una norma interestatal que le adjudique poder.

7. EXTRAÑA VARIACIÓN EN LA NATURALEZA DE LA CONTROVERSIA COMPETENCIAL

Las resoluciones judiciales producidas hasta ahora, han seguido una perspectiva epistémica similar a la que he descrito, pensando que los procedimientos intraestatales debe ser interestatalizados.

Al paso del tiempo, el tribunal de competencia ha producido una segunda, pero extraña tendencia interpretativa que paso a presentar. En la primera tendencia, el Pleno de la SCJN afirmó que: "...si no hay entre ellos [los tribunales] resoluciones contradictorias, no se está en el caso de que las autoridades judiciales contendientes, remitieran los autos de que respectivamente conozcan, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

Es decir, si entre las disposiciones competenciales de las entidades no existe una diferencia para designar el foro competente, no es necesario que el tribunal de competencia participe o sea llamado a resolver.²⁹ Incluso, en 1879, la SCJN decidió que cuando en una controversia competencial un juez se desista, tampoco hay materia a resolver, pues simplemente no hay controversia entre las entidades.³⁰ Sentó, con ello, una pauta que habría de continuar por más de cien años.

En 1988³¹ la SCJN modificó el enfoque interpretativo tradicional, construyendo uno diferente relacionado con la llamada "cuestión competencial" planteada mediante la

29 Pleno, SJF, 6a época, p. 62, Competencia 70/55, 13 de enero de 1960, registro: 258427.

30 *El Foro, Periódico de jurisprudencia y legislación*, (diversos números), siglo XIX, México, edición facsimilar a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, 17 de julio de 1879, t. VI, 2a época, núm. 13, pp. 49 y 50.

31 Tercera Sala, SJF, 8a época, p. 327, Competencia 17/88, 18 de abril de 1988, registro: 207586.

inhibitoria; contrariando, directamente el enfoque interpretativo tradicional. A partir de aquí, aquí dio lugar a una segunda tendencia interpretativa o reformulatoria. En esta segunda, el tribunal de competencia afirmó que aun cuando los foros competidores estén de acuerdo o coincidan en que uno de ellos es el competente, su acuerdo es intrascendente, pues el asunto debe ser llevado al tribunal de competencia para que defina cuál es el foro competente. Lo anterior, siempre y cuando uno de los sujetos del litigio original (actor o demandado) se hubiese inconformado con la resolución del tribunal o tribunales que reflejase el citado acuerdo o coincidencia.

En esta segunda posición interpretativa, el tribunal de competencia sostuvo una explicación que no me satisface (no parece conformarse con las notas que lo caracterizan). Por un lado, a la SCJN no pareció interesarle la existencia de la controversia competencial entre tribunales de diferentes entidades federativas. Es más, afirmó ni siquiera es necesaria la controversia, y, por otro, hizo participar en el procedimiento a los litigantes particulares que, obviamente, no representan a los foros judiciales de alguna entidad federativa. Esto es, el tribunal de competencia cambió las notas y variables que caracterizan al tribunal de competencia y el objeto de conocimiento del procedimiento para adjudicar o negarle competencia a alguno de los foros competidores. Es más, ni siquiera importó que los foros fuesen o no competidores. Esta es la razón por la que me detengo con unas líneas para incursionar en el objeto a resolver por el tribunal de competencia.

Me referiré a las tesis o posiciones judiciales reformulatorias que acabo de esbozar (propias de la segunda tendencia interpretativa).

Previamente, cabe tomar en cuenta que partimos de una controversia o litigio y que trata de resolver cuál es el foro competente (¿a cuál entidad se les adjudicará el poder o competencia para conocer?). No hay que olvidar que un tercero extraño a la contienda (el tribunal de competencia) es el que debe decidir. A esta decisión debe llegarse mediante un proceso al que comparecen los sujetos del litigio competencial (las entidades federativas que discuten los poderes de una u otra para conocer de un asunto), exponiendo sus pretensiones (afirman detentar o no un poder o competencia) y un tercero que resuelve, adjudicando el poder a favor de una entidad, luego de un procedimiento contradictorio. Tómese en cuenta que no se trata de resolver cuál es el órgano o funcionario de un estado que conocerá del asunto (un problema de competencia intraestatal), sino cuál es la entidad competente (problema interestatal). El problema central en estos litigios (propio de un estado federal), no es entre jueces o funcionarios de una entidad, sino entre entidades. Es por aquí por donde se debe comenzar a resolver.

No olvidar la diferencia entre competencia interestatal e intraestatal. La Constitución distribuye el poder entre los poderes del estado federal (v.g., entre entidades), esto es, presupone definir la competencia interestatal, no la intraestatal.

Primera tesis o tesis tradicional. Con relación a los sujetos del litigio original o principal (actor y demandado) la SCJN ha sostenido diversos criterios reformulatorios.

En el primero, que el art. 106 constitucional supone una controversia entre los foros contendientes, entiéndase, entre los órganos del poder judicial de diferentes entidades federativas. En esta explicación, la controversia no se produce entre los sujetos primarios del litigio (actor y demandado), sino entre las entidades federativas (se trata de un problema de competencia interestatal).

En la controversia competencial, presupuesta en el art. 106 constitucional, lo que se hace valer –afirmó la Corte– es la soberanía de cada una de las entidades federativas, de manera que si uno de los foros declina su competencia a favor de otro foro, con ello “declina la soberanía” de que estaba investida, renunciando a ejercerla totalmente. Para esta tesis, la opinión del actor o del demandado en el juicio del que surgió la controversia competencial es irrelevante, pues los sujetos del litigio original no pueden mantener vivo el conflicto competencial entre las autoridades.³²

En esta resolución, aunque la SCJN dio por hecho que existe una supuesta “contienda de soberanías”, admitió que existe una diferencia entre lo que es una controversia entre entidades, respecto a cuál le ampara la norma de adjudicación de poder para conocer y resolver (la competencia interestatal).

Esta explicación de la SCJN se reiteró más tarde cuando declaró que “las cuestiones de competencia entre autoridades judiciales, son el reflejo de los atributos de jurisdicción e imperio de que están investidas.” Por lo que el “interés de los particulares que figuren como actor y demandado en la controversia judicial respectiva, queda relegado a segundo término o, mejor dicho, desaparece totalmente, en cuanto a los efectos de la cuestión competencial que se haya suscitado.” En estas resoluciones, la SCJN afirmó, que el particular solo podrá hacer uso de los medios de impugnación que la ley procesal establezca, para que el superior revise o, incluso, recurrir al amparo indirecto.³³ Siguiendo la misma línea argumentativa, la Corte afirmó que en el conflicto competencial “lo que se hace valer es la autonomía y soberanía de cada una de dichas autoridades (las contendientes)”; esto es, resolver sobre un problema interestatal.

Segunda tesis o nueva tesis. Una tesis o posición contraria interpretativa vino después, todo, a partir de una nueva reformulación. La SCJN desaprobó los argumentos expuestos en su tesis anterior. Afirmó que la reformulación, o criterios anteriores, se sustentaron en una doctrina que interpretaba las cuestiones de competencia “como las pugnas que surgen entre jueces o tribunales que pretenden conocer de determinado litigio, o por el contrario, abstenerse de intervenir en el mismo.” Entendió que en la interpretación tradicional se presupone una contienda entre las autoridades de diversas entidades federativas.

32 Cuarta Sala, SJF, 5a época, p. 4697, AR 2358/40, 24 de septiembre de 1941, registro: 353683. Pleno, SJF, 5a época, p. 2162, Competencia 34/51, 9 de diciembre de 1953, registro: 278216.

33 Pleno, SJF, 6a época, p. 62, Competencia 70/55, 13 de enero de 1960, registro: 258427.

En la nueva decisión, la SCJN afirmó que “no se trata, pues de resolver un conflicto de soberanías, sino determinar entre los planteamientos de las partes y de los jueces, en su caso, cuál es el que debe conocer del asunto.” Sostuvo que la cuestión no debe verse como un conflicto entre jueces, sino como un medio de satisfacer el interés de las partes para conocer del asunto. Agregó que lo que regula el artículo 106 constitucional no se refiere a un conflicto de soberanías entre entidades federativas, sino de resolver los planteamientos de las partes y de los jueces. Si fuese un conflicto de soberanías, esto ya está previsto en el artículo 105, frac. I, constitucional. En el mejor sentido interpretativo debe admitirse --dijo-- que se procura respetar la garantía de audiencia de las partes, que se inconforman con la determinación del juez, a fin de que el tribunal de competencia resuelva cuál es el órgano competente. Con esto, se propicia la defensa del interesado.³⁴

Como se aprecia, en esta tesis, se le dio importancia a los sujetos del litigio original (actor y demandado), rechazando la interpretación anterior, según la cual, los únicos sujetos del litigio competencial son las entidades federativas, pues la contienda se produce entre estas. Además, se introdujo a un tema de competencia intraestatal, prácticamente negando el de la competencia interestatal. El punto central es que esta disposición --se dijo-- “procura respetar la garantía de audiencia de las partes.” En el fondo, legitimó procesalmente a los sujetos del litigio original y admitió sus opiniones y argumentos, como si se tratase de un recurso para las partes, en lugar de un medio para resolver controversias competenciales entre los estados.

El nuevo criterio o reformulación, como rectificador de precedentes previos, no parece consistente, pues comienza por sostener que los conflictos de competencia son conflictos que deben seguirse por lo que dispone el art. 105 constitucional, esto es, por los procedimientos que regulan las controversias constitucionales, cuando que el art. 106 es claro al aludir a (“dirimir las controversias que, por razón de competencia, se susciten” entre tribunales de diferentes entidades federativas). El nuevo argumento dice fincarse en el “respeto la garantía de audiencia de las partes”, y niega que se trate de controversias competenciales.

Como lo he descrito, a mi parecer el art. 106 da pie a las normas de adjudicación entre entidades, esto es, las que atribuyen poder o competencia a una u otra entidad federativa (tiende a fijar las relaciones horizontales de poder entre las entidades, resolviendo el problema competencial). Esta es su principal función: resolver a qué entidad federativa le corresponde ejercer el poder. Del art. 106 no se infiere alguna relación con el litigio entre particulares. Mas bien, el tribunal de competencia debe de “dirimir las controversias que, por razón de competencia, se susciten entre [...] las entidades federativas”.

La nueva tesis niega que se trate de un conflicto de soberanías. Y, en efecto no es un problema de soberanías. Pero afirma que es una “garantía de audiencia” al legitimar

34 Tercera Sala, SJF, 8a época, p. 335, Competencia 223/88, 17 de marzo de 1989, registro: 207387.

a los particulares para instar una decisión atributiva de competencia; desecha la tesis de “tribunales competidores”; y afirma que lo único que comprende es saber cuál es el foro competente, que cabe ser precisado como una controversia competencial.

Elemento complementario de la segunda tesis. Paso a explicar otro aspecto de las controversias competenciales, complemento de la nueva tesis. Este complemento o desarrollo comenzó con una resolución judicial de un tribunal de competencia al autoafirmar que puede obrar con plenitud de jurisdicción, pues oficiosamente puede allegarse de los elementos que crea conducentes, considerar extemporáneo el planteamiento o (y aquí lo sorprendente y extraño) adjudicar el poder a favor de una tercera entidad federativa, aun cuando no hubiese sido llamada al proceso competencial.³⁵ Se trata de lo que la teoría francesa denomina exceso de poder. Recordando a Hart, es evidente que la interpretación va más allá del núcleo central del significado. Nada de esto no se encuentra contemplado en el artículo 106.

En efecto, en 1982 la SCJN resolvió un problema en el que dos tribunales de foros diferentes (uno, la CDMX y, otro, Morelos) debatían en torno a cuál de ellos era el competente para conocer de un negocio. Aunque cada uno afirmaba ser el competente, el tribunal de competencia (la SCJN) resolvió que a ninguno de los foros contendientes podría adjudicársele el poder o competencia. Esto es, ambos carecían de una norma de adjudicación que les otorgase el poder para conocer y decidir.

¿Qué hacer en este caso?, ¿se debería decidir a fortiori a favor de una de las entidades federativas contendientes supuesto que el conflicto competencial se presentó entre ambas? o, acaso ¿debería dejar de conocer del asunto, a fin de que los litigantes volvieran a presentar su demanda ante el tribunal de la entidad federativa competente? La Corte resolvió que el juez de una tercera entidad era el competente y le adjudicó tal poder, aunque ese tercer tribunal (posiblemente una tercera entidad federativa) ni siquiera intervino en la contienda competencial, ni se enteró de la misma. Por desgracia, desconozco la serie de razones utilizados para llegar a esta decisión,³⁶ no obstante, colmó una laguna axiológica,³⁷ y no precisamente legislativa dada la ausencia de razones convincentes y fundadas.

Algunos años después, la misma SCJN afirmando que el tribunal de competencia obraba con plenitud de jurisdicción (entiéndase, con todo absoluto), decidió que tam-

35 Tercera Sala, SJF, 7a época, p. 27, Competencia 84/80, 12 de febrero de 1982, registro: 240536.

36 Encontré un antecedente en cierta forma parecido al aquí reseñado ocurrido en el siglo XIX y publicado en *El Foro*. En esta resolución, derivada de una contienda entre los jueces de la CDMX y de Puebla, el Procurador Fiscal opinó que ninguno de ambos era el competente, sino un tercero. Por desgracia, al resolver la SCJN el primer caso (que reseñó), inexplicablemente no se refirió a esta opinión. *El Foro, Periódico de jurisprudencia y legislación* (números diversos), siglo XIX, México, edición facsimilar a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, 17 de abril de 1878, t. III, 2a época, núm. 71, pp. 282 y 283.

37 Por laguna axiológica entiendo la que el juzgador considera existente al contrastar lo insatisfactorio o equivocado que se encuentra la ley. Para esto, da una respuesta que le parece “justa.”

bien podía adjudicarle poder o competencia a un tribunal de otra entidad federativa, esto es, a un foro que tampoco había contenido.³⁸

Lo que aquí ocurrió fue que, para decidir a favor de un tercer foro, el tribunal de competencia resolvió *ex officio*, esto es, contra el principio *ne procedat iudex ex officio*, partiendo de la afirmación de que el tribunal de competencia puede obrar con plenitud de jurisdicción, pero sin apoyarse o argumentar a partir de alguna ley este punto de la decisión. Al menos, constitucionalmente no encontré este apoyo. Tampoco la podría haber en una interpretación meramente formalista, ni realista.

Sin duda alguna estas sentencias han redefinido lo que es una contienda competencial y obligan a reflexionar respecto a la naturaleza del procedimiento competencial a que se refiere el art. 106 constitucional.

Las resoluciones, afirmando una plenitud de jurisdicción o poder, carente de fundamento, resultan dudosas desde el punto de vista constitucional, pues no explican cuál es o puede ser el apoyo (constitucional y legal) para que el alto tribunal la hubiese auto asumido y para adjudicarle poder o competencia a un tercer foro (una tercera entidad federativa).

En el afán de resolver un conflicto competencial se resolvió a favor de una tercera entidad federativa, que ni siquiera fue llamada al proceso competencial, y que ni siquiera manifestó interés por el asunto y por la que el actor y demandado (al parecer) ni siquiera habían pensado.

No hay que olvidar que “obrar con plenitud de jurisdicción” (la expresión empleada por la SCJN) significa que la autoridad superior se sustituye a la inferior en sus decisiones, por ejemplo, que no es necesario exigir expresión de agravios, ni tener que recurrir al reenvío, pues puede resolver por sí sola, esto es, con poder absoluto. En el caso concreto resuelto, la SCJN fue más allá, pues las facultades con las que dijo haber obrado, no solo fueron de decisión, sino tan amplias como cualquier facultad omnímoda que carece de límite alguno y al amparo de su solo albedrío. Al menos, la secuencia de razones que expresó la SCJN no las encuentro fundadas ni justificadas.

38 Tercera Sala, SJF, 8a época, p. 47, Competencia 212/91, 2 de marzo de 1992, registro: 206673.