

# LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DEL CONFLICTO CONSTITUCIONAL ENTRE ENTIDADES POLÍTICAS EN MÉXICO Y PERÚ: UNA PERSPECTIVA COMPARADA\*

Por ALFONSO HERRERA GARCÍA\*\*

## SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.—2. LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO: A) Materia y objeto de la controversia constitucional. B) Sujetos legitimados. C) Desarrollo del proceso. D) La sentencia constitucional y sus efectos. E) Recursos.—3. EL PROCESO COMPETENCIAL EN EL PERÚ: A) Materia y objeto del proceso competencial. B) Sujetos legitimados. C) Desarrollo del proceso. D) La sentencia constitucional y sus efectos. E) Recursos.—4. PRINCIPALES DIFERENCIAS ENTRE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL MEXICANA Y EL PROCESO COMPETENCIAL PERUANO: A) Diferencias relativas al modelo general del Estado y del sistema de control de constitucionalidad. B) Diferencias relativas a la configuración jurídica del proceso constitucional.—5. CONCLUSIÓN.

## RESUMEN

Este artículo presenta un estudio comparativo de la técnica jurídica para resolver los conflictos entre sujetos políticos mediante la jurisdicción constitucional en México y en Perú. Tras ofrecer una exposición de su normativa y los más importantes crite-

---

\* Este estudio continúa una línea de investigación cuyo primer avance se encuentra en el ensayo: «La controversia constitucional mexicana y el proceso competencial peruano (Breves notas comparativas sobre sus reglas generales)», publicado en el libro colectivo: *El Derecho procesal constitucional peruano. Estudios en homenaje a Domingo García Belaunde* [coord. JOSÉ F. PALOMINO MANCHEGO], tomo II, Lima, Grijley, 2005, pp. 1053 y ss. Agradezco a los profesores Arturo Bárcena, Edgar Carpio y José Julio Fernández, la amabilidad que han tenido de leer versiones preliminares a este texto. Sus atinados comentarios me han sido muy útiles a la hora de aclarar algunas de las ideas expuestas. Los errores que pudieran advertirse son de mi exclusiva responsabilidad.

\*\* Candidato a Doctor. Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid.

rios de la jurisprudencia, se destacan las principales diferencias entre ambas técnicas. El estudio muestra que no obstante la distinta intensidad de la descentralización política en uno y otro país, los tribunales que resuelven los conflictos orgánicos (la Suprema Corte mexicana y el Tribunal Constitucional peruano) se han convertido en dinámicos protagonistas de sus respectivos sistemas constitucionales. El autor considera que en las dos experiencias, sin embargo, la jurisprudencia constitucional no precisa suficientemente las inacabadas reglas procesales que proveen sus ordenamientos. Se concluye que los dos tribunales, en su particular medida y circunstancia, deben perfilar con más rigor dichas reglas, en orden a fortalecer la certeza jurídica de las relaciones entre poderes y órganos. La principal razón por la cual ello se observa como necesario es que, precisamente, se trata de un principio al servicio del cual se institucionaliza la jurisdicción constitucional de conflictos en los Estados democráticos.

*Palabras clave:* Conflicto entre poderes, jurisdicción constitucional, organización política del Estado, Suprema Corte de Justicia de México, Tribunal Constitucional del Perú.

#### ABSTRACT

This article presents a comparative study of the legal technique for resolving disputes between political entities through constitutional adjudication in Mexico and Peru. After offering an explanation of its regulation and the most important criteria of jurisprudence, the study highlights the main differences between these two techniques. It is showed that despite the different intensity of political decentralization of either country, courts which decide these organic disputes (the Mexican Supreme Court and the Constitutional Court of Peru) have become dynamic players in their respective constitutional systems. The author argues that in both experiences, however, the constitutional jurisprudence does not precise sufficiently the unfinished procedural rules as provided by its legal system. It is concluded that the two courts, each in its particular extent and circumstances, should outline more rigorously such rules, in order to strengthen the legal certainty in the relations between political powers. The main reason why this is observed as necessary is, precisely, that it is a principle in favor of which the procedure of constitutional disputes is institutionalized in democratic States.

*Key words:* Constitutional disputes between powers, constitutional adjudication, political organization of the State, Supreme Court of Mexico, Constitutional Court of Peru.

#### 1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo ofrece un esbozo comparativo del mecanismo por el cual se resuelve un conflicto de competencias entre sujetos que forman parte de los sistemas político-constitucionales de México y Perú. La perspectiva que principalmente interesa de esta temática es la configuración constitucional y procesal que dicha institución tiene en ambos ordenamientos jurídicos. La finalidad de su confrontación es apuntar algunas de las

más importantes coincidencias y divergencias entre estas técnicas de la jurisdicción constitucional latinoamericana<sup>1</sup>.

Entre las varias formas de alcanzar el objetivo planteado, he optado por seguir una muy sencilla. En la primera parte del ensayo me referiré a la regulación de la controversia constitucional mexicana. Mediante este procedimiento, que sufrió una renovación importante entre los años 1994-1995, determinados entes, órganos y poderes del Estado acuden a la Suprema Corte de Justicia para dirimir una supuesta irregularidad en el ejercicio de sus competencias establecidas en la Constitución federal. En la segunda parte del trabajo me ocuparé de la regulación del proceso competencial en el Perú. Este instrumento que, en principio, cumple similar fin al de su homólogo mexicano, fue instituido por la Constitución política de 1993 como una nueva competencia del Tribunal Constitucional de este país. Como los rasgos comunes quedarán más o menos evidenciados en estos epígrafes, en el siguiente se hará hincapié en las que, a mi modo de ver, son las más importantes diferencias entre estas instituciones. Finalmente, esgrimiré una consideración conclusiva que he estimado consecuente con el estudio planteado.

Dado que el aspecto comparativo es la perspectiva privilegiada del estudio, poco espacio habrá para consideraciones más puntuales sobre los particulares problemas que se han presentado en la práctica de cada sistema. Sin embargo, en uno y otro caso, sí que importa destacar los más determinantes criterios de la jurisprudencia, en orden a perfilar de mejor manera la normatividad positiva. Por otra parte, plantearé la exposición de cada modelo bajo idénticos criterios, con tal de facilitar la proyección de sus elementos en clave comparada. En este sentido, el principal interrogante que este trabajo pretende contribuir a responder es el siguiente: ¿Qué resulta de la comparación jurídica entre conflictos competenciales de dos sistemas constitucionales que tienen una semejante manera de distribuir horizontalmente el poder político pero que difieren en la organización vertical del mismo? Así, necesario es precisarlo, el planteamiento de este trabajo es uno que sería típico del derecho procesal constitucional, es decir, de técnica de la jurisdicción constitucional.

Ante todo, es precisa una aclaración de índole terminológica. En el título del trabajo me refiero a «conflicto constitucional» y a «entidades

---

<sup>1</sup> Entre los países latinoamericanos cuyos sistemas de jurisdicción constitucional prevén, como el mexicano y el peruano, alguna forma de garantía de distribución del poder político, se encuentran: Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Cfr. JOSÉ JULIO FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «Aproximación crítica a las competencias de la jurisdicción constitucional iberoamericana», *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, núm. 4 (julio-diciembre), México, Porrúa/IIDPC, 2005, p. 142.

políticas». Éstas son tan sólo expresiones que me interesa utilizar para referirme al proceso constitucional que se examina en el presente análisis comparativo. Por lo tanto, tales categorías no deben ser entendidas como dotadas de rigor apodíctico, ni mucho menos. Aquí, por «conflicto constitucional» genéricamente entiendo todo litigio que ha de resolverse por un tribunal constitucional, suscitado por cualquier ente del orden público en contra de otro, a causa de una presunta anomalía estructural en el ejercicio del poder. Así, dentro de esta noción deben entenderse comprendidos los conflictos surgidos por razón de atribuciones de poderes del Estado, poderes de entes periféricos, o de otros órganos con relevancia constitucional. Pero a los efectos de este estudio, también estoy entendiendo en este concepto los litigios surgidos con motivo de las competencias debidas a la organización del territorio del Estado, esto es, las determinadas constitucionalmente a los órdenes normativos de la federación o ente central, de las entidades federadas o regionales, y también de los municipios. Por lo común, en la doctrina se afirma que los primeros litigios sirven a proteger el principio de la división de poderes, mientras que los segundos se orientan a tutelar la estructura federal, o, en algún caso, las bases constitucionales de la descentralización política. En definitiva, con el objeto de afrontar la comparación, voy a prescindir de esta distinción ciertamente útil para analizar los procesos constitucionales de competencias y atribuciones en una dimensión particular.

De otro lado, la categoría «entidad política» empleada en el título tampoco responde al uso de la dogmática. Con ella me refiero a cualquier ente de poder público con la capacidad procesal suficiente para concurrir en un «conflicto constitucional de competencias o atribuciones». En este sentido, aquí serán «entidades» no sólo los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo o judicial, en su caso), sino también la federación y las entidades periféricas, en cuanto órdenes gubernativos susceptibles de participar como partes en esta clase de procesos.

Además de la dificultad que pueda entrañar la utilización de una apuesta terminológica poco convencional, un ejercicio como el que aquí se propone presenta otro notorio riesgo: trata de someter a contraste dos instituciones pertenecientes a entornos constitucionales cuyo estudio conjunto es, por lo general, infrecuente en el Derecho comparado. Bien es verdad que las circunstancias político-constitucionales de los sistemas que se examinan no han seguido pautas que muestren un paralelismo evidente, como tampoco es obvio que entre ellos se deban alguna influencia recíproca ¿Qué utilidad puede deparar el estudio comparativo de estos sistemas? Propongo las siguientes razones para afrontarlo.

En primer lugar, pese a que las técnicas examinadas son consecuencia de culturas jurídico-políticas distintas, cada una de ellas forma parte de un

sistema constitucional que permite a un tribunal con jurisdicción constitucional dirimir cuestiones «orgánicas», a fin de mantener el equilibrio de la estructura de un Estado. En segundo lugar, ambos mecanismos han sido objeto de una reforma en tiempo relativamente reciente, en respuesta a configurar unas bases jurídicas que, desde el ordenamiento constitucional, acompañasen el deseable buen camino de sus respectivas transiciones democráticas. Así, lo que este estudio puede mostrar es cómo dos modelos de la jurisdicción constitucional latinoamericana han conseguido articular, esencialmente desde un punto de vista técnico, los procesos conflictuales entre poderes y órganos. En tercer lugar, la exploración de qué es aquello que la comparación jurídica de esos dos ordenamientos latinoamericanos puede ofrecer, es un análisis de los conflictos entre órganos centrales y periféricos en dos Estados que cuentan con una descentralización política de diversa intensidad. El caso de México ayudará a explicar cómo está diseñada tal institución en un acusado régimen federal. El modelo peruano servirá a conocer cómo un mecanismo similar puede llegar a ser articulado en un Estado unitario con perfil regionalista. Las dificultades técnicas que pueden observarse en ambas experiencias, finalmente, pueden aportar alguna enseñanza susceptible de atención para sistemas afines de Estados, más o menos compuestos, en la región iberoamericana o fuera de ella.

## 2. LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve en exclusiva instancia los procesos jurisdiccionales que se ventilan con motivo de controversias constitucionales<sup>2</sup>. Esta atribución perfila a la Suprema Corte como un tribunal de conflictos constitucionales entre instituciones del Estado.

Una primera observación crítica que debe formularse a este instituto es el de su *nomen iuris*. En rigor, todos los procesos constitucionales son «controversias constitucionales». Sin embargo, en el contexto del ordenamiento jurídico mexicano se alude a controversias constitucionales cuando se hace específica referencia a procesos mediante los cuales se realiza la defensa jurisdiccional de la estructura, organización y funciones que la Constitución impone a determinados poderes y órganos públicos.

El texto original que la Constitución mexicana de 1917 dio al art. 105 establecía lo siguiente: «Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más

---

<sup>2</sup> Cfr. Arts. 104-IV y 105-I de la Constitución mexicana, y 10-I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación fuese parte». Desde entonces, el art. 105 ha sufrido cinco reformas (si bien la cuarta afectó únicamente a la regulación de la acción de inconstitucionalidad, instituida desde 1994 en la fracción II del mismo precepto).

La primera reforma, de 25 de octubre de 1967<sup>3</sup>, adicionó en la parte final del art. 105 que las controversias en que la federación fuese parte serían sólo aquellas cuyos casos estableciera la ley. Posteriormente, en el marco de la reforma política del distrito federal, de 25 de octubre de 1993, se agregó la legitimación de este distrito para participar en la presentación de controversias en contra de otro estado<sup>4</sup>, y entre órganos de gobierno del mismo distrito federal. La tercera reforma, de 31 de diciembre de 1994, ha sido la más ambiciosa de las que han incidido en este artículo constitucional: prácticamente reestructuró el precepto al ampliarse los supuestos de procedencia con la legitimación procesal de los municipios<sup>5</sup>. La quinta y última reforma tuvo verificativo el 8 de diciembre de 2005, que prácticamente estableció como *political question* a los conflictos de límites entre entidades federativas, al haber excluido esta materia del elenco de las dirimibles en vía de controversia<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Las fechas que señalo desde este punto en adelante indican el día en que la reforma de la Constitución fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF), que es el medio oficial de difusión pública de la legislación federal en México.

<sup>4</sup> En adelante, cuando empleo el término «estado» (en letras minúsculas) lo estaré entendiendo como sinónimo de estado-miembro o entidad federativa, es decir, como ente integrante de la forma federal del territorio mexicano.

<sup>5</sup> Cfr. SALVADOR VALENCIA CARMONA, «La defensa constitucional del municipio mexicano», *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 6, 2002, en especial pp. 538 y ss. Para casos históricos conocidos por la Suprema Corte antes de la reforma constitucional de 1994, asociados con el régimen jurídico de los municipios, véase el libro: DAVID CIENFUEGOS SALGADO y MANUEL JIMÉNEZ DORANTES, *Antecedentes de la defensa constitucional del municipio en México*, México, Universidad Autónoma de Chiapas/Fundag/Laguna, 2007.

<sup>6</sup> Desde entonces, el primer párrafo del art. 105-I remite al art. 46 de la propia Constitución, en donde se dispone que los conflictos por límites entre las entidades federativas serán resueltos por el Senado de la República. Esta intervención se dará siempre que hubieren fracasado los convenios amistosos que pudieren suscribir las partes, con la aprobación del mismo Senado federal. Cabe precisar sin embargo que si bien las resoluciones del Senado son definitivas e inatacables, la Suprema Corte de Justicia aun puede conocer en vía de controversia constitucional del eventual conflicto que surgiere acerca de la ejecución del decreto senatorial. De otra parte, en materia de cuestiones políticas susceptibles de resolverse por el Senado, debe también tomarse en consideración lo estipulado en el art. 76-VI constitucional según el cual esa cámara legislativa tiene facultades resolutivas frente a conflictos de tipo político «que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas». Por más que sea notoria la rebasada carga histórica del precepto, reciente-

Pese a que se habían regulado desde 1917, y aun en anteriores documentos constitucionales<sup>7</sup>, la operatividad de las controversias fue mínima a lo largo del siglo XX fundamentalmente debido a dos circunstancias. Por un lado, a ello contribuyó el escenario político homogéneo que prevaleció durante casi 70 años. Esta larga coyuntura, impidió que litigios entre órganos o entre poderes del Estado trascendieran a sede jurisdiccional. A decir verdad, los pocos enfrentamientos de atribuciones que surgieron se resolvieron con avenencias de tipo político. Por otro lado, como consecuencia de lo anterior, a lo largo de ese tiempo no se dio una adecuada regulación procesal a los conflictos entre poderes ante la Suprema Corte. Esta situación también contribuyó al práctico irrelevante papel de la Corte en la solución de esta clase de disputas durante una larga etapa constitucional en el siglo pasado.

La trascendencia de las reformas de 1994-1995 estriba en que coadyuvaron decisivamente a cambiar esa histórica situación. Sin entrar con detalle a las razones por las cuales ello pudo ser posible, cabe ahora simplemente decir que mucho contribuyó al cambio la distribución del poder político que pudo experimentar el país en los diversos órdenes de gobierno, lo cual se hizo especialmente evidente al menos en la pasada década<sup>8</sup>. A continuación me referiré a los aspectos más importantes de la regulación jurídico-procesal de las controversias constitucionales, en su esencia debidas a esas reformas del ordenamiento jurídico.

#### A) Materia y objeto de la controversia constitucional

Por conducto de las controversias constitucionales pueden enjuiciarse tanto actos como normas generales, siempre que no se refieran a la mate-

---

mente se ha publicado la Ley Reglamentaria de la fracción VI del Artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [DOF de 31 de agosto, 2007] que regula el procedimiento relativo. Para un análisis de las incidencias que esta nueva ley supone al régimen jurídico de las controversias constitucionales, véase: RUBÉN SÁNCHEZ GIL, «Resolución de 'cuestiones políticas': controversia constitucional y procedimiento senatorial», *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, núm. 8 (julio-diciembre), México, Porrúa IIDPC, 2007, pp. 283 y ss.

<sup>7</sup> Por ejemplo, en las Constituciones federalistas de 1824 y 1857 existieron preceptos que regulaban la cuestión, aunque fuera de modo incipiente. Para una referencia histórica de la institución, véase: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, «Artículo 105 constitucional», en *Derecho procesal constitucional* [coord. EDUARDO FERRER MAC-GREGOR], 4<sup>a</sup> ed., tomo II, México, Porrúa, 2003, en especial pp. 976-980.

<sup>8</sup> Para comprender estas transformaciones del constitucionalismo mexicano, son muy útiles las reflexiones de: STEPHEN ZAMORA y JOSÉ RAMÓN COSSÍO, «Mexican constitutionalism after *presidencialismo*», *International Journal of Constitutional Law*, New York, vol. 4, núm. 2, 2006, pp. 411 y ss.

ria electoral<sup>9</sup>. Tampoco son procedentes si se tienen que dirimir conflictos de límites entre entidades federativas<sup>10</sup>. Ambas materias están excluidas expresamente en el primer párrafo del art. 105-I constitucional.

El control de constitucionalidad de las leyes por esta vía admite un amplio campo de impugnación. La controversia puede tener por objeto cualquier tipo de norma jurídica producida por órganos constitucionalmente legitimados para ello. Esto es, los distintos entes públicos pueden litigar con motivo de una contrapuesta interpretación de leyes y reglamentos federales, leyes o reglamentos locales, o de tratados internacionales<sup>11</sup>. En la doctrina se ha sostenido que también serían susceptibles de impugnación el decreto de suspensión de garantías durante los estados de emergencia (establecido en el art. 29 constitucional) o las leyes emitidas en uso de facultades extraordinarias (previstas en el art. 131 constitucional)<sup>12</sup>.

Cuando las disposiciones jurídicas son impugnadas por violaciones que al mismo tiempo atañen al procedimiento legislativo y a razones de fon-

---

<sup>9</sup> La Suprema Corte ha definido en su jurisprudencia lo que debe entenderse por «materia electoral» a los efectos de la inadmisibilidad de una controversia. Véase: P./J. 125/2007 [en adelante, «P./J.» indicará «tesis jurisprudencial del pleno de la Suprema Corte de Justicia», que son criterios interpretativos de obligatoria observancia para todos los tribunales, federales y locales, que integran el sistema jurídico mexicano], *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXVI, diciembre de 2007, p. 1280. En realidad, como tantas otras cuestiones que atañen al proceso de la controversia, éste es un concepto que se va colmando con criterios que se producen caso a caso. Por ejemplo, a juicio de la Corte, el acuerdo que regula el procedimiento de elección de los integrantes del consejo general del Instituto Federal Electoral (IFE) no es un acto administrativo sino de carácter electoral, por lo cual no es revisable mediante esta vía; véase: P./J. 49/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXI, mayo de 2005, p. 1019.

<sup>10</sup> Pese a que los conflictos territoriales entre entidades federativas no pueden ser materia de controversia, se ha estimado que sí lo pueden ser los conflictos territoriales entre municipios pertenecientes a una entidad federativa, al menos si tal conflicto se deriva de resoluciones de legislaturas locales que dirimen en definitiva esta cuestión. Véase: P./J. 97/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXVI, diciembre de 2007, p. 1101. Sin embargo, las circunstancias del caso también han llevado a la Suprema Corte a sostener un criterio diverso cuando la legislación de un estado federado previó la facultad exclusiva de fijar los límites y el territorio de cada municipio, incluyendo la de resolver las diferencias entre ellos. En este sentido, véase: P./J. 26/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXI, mayo de 2005, p. 1004.

<sup>11</sup> La Suprema Corte ha considerado que un tratado internacional cabe dentro del concepto de «disposición general» a que refiere el art. 105-I constitucional. Así: P./J. 84/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XX, septiembre de 2004, p. 1258.

<sup>12</sup> Así, JORGE CARPIZO, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ y HÉCTOR FIZ-ZAMUDIO, «La jurisdicción constitucional en México», en *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica* [coords. DOMINGO GARCÍA BELAUNDE y FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO], Madrid, Dykinson, 1997, p. 773. El procedimiento de reformas constitucionales que en este estudio también se señala como materia de controversia, ha sido sin embargo considerado por la Suprema Corte como causa de improcedencia. Al respecto, véase: P./J. 40/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XVI, septiembre de 2002, p. 997.



do, la Corte ha estimado que en los conflictos en los cuales pueden generarse efectos *erga omnes* por inconstitucionalidad de leyes, el análisis de los aspectos formales debe ser previo a las cuestiones de fondo<sup>13</sup>. Esto sucederá, por ejemplo, cuando se trate de normas generales de los estados o de los municipios impugnadas por la federación (por mencionar hipótesis de una clase de controversia constitucional que aquí llamaré externa de tipo vertical), o de normas generales de la cámara de diputados impugnadas por el presidente de la República (por mencionar un caso de controversia constitucional que aquí denominaré interna). Como más adelante precisaré, en el sistema caben varias hipótesis de conflicto (*infra*, epígrafe B) y dentro de ellas hay que considerar supuestos en que no es posible adjudicar efectos generales a una declaración de inconstitucionalidad de ley (*infra*, epígrafe D).

En vía de controversia, la regla general que disciplina la materia es que el debate procesal no puede versar sobre resoluciones judiciales<sup>14</sup>. Esta regla opera siempre que se trate de resoluciones de órganos pertenecientes al poder judicial federal, los cuales no cuentan con legitimación de ninguna clase para comparecer en estos procesos. No obstante, no es éste el caso de los tribunales locales. Por excepción, se ha llegado a consentir por la Corte el examen de la litis que incide en resoluciones de jueces estatales. Una argumentación *a contrario* y de *reductio ad absurdum* utilizada por la Corte, le ha llevado a sostener que de inadmitirse la revisión de una situación como ésta, un órgano público no tendría medio de defensa a su alcance frente a una actuación indebida de jueces locales<sup>15</sup>.

Ahora bien, para promover una controversia constitucional no basta el planteamiento de inconstitucionalidad de los actos o normas generales impugnadas. En principio, debe al menos concurrir una afectación en el ámbito competencial de algún ente legitimado para promoverla. Sólo cuando se alegue contravención a la Constitución por normas o actos de un órgano, poder o entidad, que afecten a otro, puede procederse al estudio de las alegaciones de invalidez que se pretendan hacer valer<sup>16</sup>. De esta manera,

<sup>13</sup> Véase: P./J. 42/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXV, mayo de 2007, p. 1639. Este criterio supuso la superación de uno contrario anterior del propio pleno [cfr. P./J. 47/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXIII, abril de 2006, p. 817].

<sup>14</sup> Según un precedente de la Corte, dentro de este concepto de resoluciones judiciales deben considerarse comprendidas las sentencias de amparo, así como las resoluciones derivadas de la ejecución de las mismas. Véase la tesis aislada: P. LXX/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XX, diciembre de 2004, p. 1119 (los ministros Cossío Díaz, Gónzaga Pimentel y Luna Ramos, formularon votos disidentes).

<sup>15</sup> Cfr. P./J. 16/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXVII, febrero de 2008, p. 1815 (con el voto disidente del ministro Valls Hernández).

<sup>16</sup> Sobre el interés legítimo que autoriza a las entidades públicas a litigar en controversia

la controversia ha de admitirse aun cuando no se alegue invasión de la esfera de competencia de quien la promueve, siempre que de ella sí que pueda derivarse una afectación indebida en tal esfera<sup>17</sup>. A partir de este criterio, puede afirmarse que en el régimen de la procedencia rige no un «principio de invasión competencial» sino uno menos exigente de «afectación competencial».

La finalidad de las controversias constitucionales es tutelar las atribuciones establecidas expresamente por la Constitución. No obstante, como se verá, un criterio más o menos amplio de esa finalidad ha permitido a la Suprema Corte aceptar, por vía interpretativa, la fiscalización de las llamadas violaciones indirectas a la Constitución. En los años inmediatamente posteriores a la concreción de la reforma constitucional de 1994, en la doctrina se dijo que la competencia de la Corte sólo se surtía cuando estuviesen de por medio cuestiones de constitucionalidad, en el entendido de que se trataba de una competencia dotada de especificidad desde la propia Constitución. Bajo este criterio, se decía, debían quedar excluidas del conocimiento de la Corte todas las materias que no estuviesen relacionadas directamente en el texto constitucional, por lo cual no podían plantearse asuntos que exigiesen una exclusiva interpretación de legalidad<sup>18</sup>. Pero también se llegó a sostener una posición diversa, es decir, que como las controversias constitucionales están concebidas como procesos para resolver conflictos entre órdenes u órganos normativos, su objeto no necesariamente es la asignación de competencias controvertidas. Así, se ha afirmado que el conflicto sí que puede involucrar un problema de legalidad, como sucedería, por ejemplo, si el órgano de un orden jurídico controvierte un acto expropiatorio pero no la ley en que tal acto se hubiere fundado<sup>19</sup>.

En cuanto ve a la jurisprudencia constitucional, no puede afirmarse que sea suficientemente precisa en este punto. Se ha estimado que en una controversia constitucional es procedente el estudio del concepto de invalidez con motivo de violaciones indirectas a la Constitución, por contravenir el art. 16 constitucional<sup>20</sup>, siempre que las mismas estén vinculadas «de modo

---

constitucional, es de utilidad el recuento evolutivo que de este concepto ha venido sosteniendo la Suprema Corte en la tesis aislada: 2a. XVI/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXVII, febrero de 2008, p. 1897 (con el voto particular de la ministra Luna Ramos).

<sup>17</sup> Cfr. P./J. 112/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XIV, septiembre de 2001, p. 881.

<sup>18</sup> Así, ELISUR ARTEAGA NAVA, *Tratado de derecho constitucional*, México, Oxford University Press, 1999, Volumen 4, p. 1377.

<sup>19</sup> Cfr. JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, «Artículo 105 constitucional» (2003), *cit. supra* nota 7, p. 982.

<sup>20</sup> Como se sabe, el principio de la legalidad al que comúnmente se acude para justificar violaciones a la Constitución se contiene en el primer párrafo de este artículo, según el cual

fundamental» con el acto o la ley reclamados<sup>21</sup>. En otro caso, con perspectiva incluso más amplia, se ha llegado a sostener que mediante controversia pueden estudiarse todo tipo de violaciones a la Constitución<sup>22</sup>. Sin que sea éste el lugar más propicio para detenerse en ello, bastará con mencionar que se ha llegado a considerar como un fin de la controversia, por ejemplo, «el bienestar de la persona humana», en cuanto principio constitucional cuya realización está sujeta al imperio de los entes de poder<sup>23</sup>.

## B) Sujetos legitimados

En principio, los sujetos legitimados para presentar controversias constitucionales son los determinados en la fracción I del art. 105 constitucional. Sin embargo, la Suprema Corte ha emitido un criterio flexible a este respecto al haber reconocido que tal relación no debe ser considerada como limitativa siempre que mediante este proceso algún órgano instituido por la Constitución federal busque defender competencias que le ha atribuido el propio texto constitucional<sup>24</sup>. Ahora bien, hay que decir que la jurisprudencia constitucional no sigue una línea claramente definida y que los criterios al respecto en mucho responden a consideraciones *ad casum*, con lo cual no puede afirmarse que exista un catálogo inequívoco de órganos públicos con capacidad jurídica para intervenir en estos asuntos. Por eso, a los fines de un orden expositivo de los sujetos legitimados, partiré de los supuestos explícitos del art. 105-I y sobre esta base apuntaré los que son sus más visibles matices interpretativos.

Las controversias constitucionales pueden ser clasificadas en dos grupos: internas y externas. Las controversias constitucionales externas pueden ser, a su vez, horizontales o verticales<sup>25</sup>. A partir de estas categorías

«Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, *que funde y motive la causa legal del procedimiento*» (cursivas mías). En este caso, lo que es un derecho fundamental vendría a ser también una garantía institucional en la actuación de los poderes públicos.

<sup>21</sup> Véase: P./J. 23/97, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo V, abril de 1997, p. 134.

<sup>22</sup> Véase, por ejemplo: P./J. 98/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo X, septiembre de 1999, p. 703.

<sup>23</sup> Cfr. P./J. 101/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, X, septiembre de 1999, p. 708. Para críticas consideraciones acerca de la sentencia que dio lugar a esta tesis, véase JOSÉ RAMÓN COSSÍO D., «¿Otra imposible tarea?», *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 6, 2002, en especial pp. 631 y ss.

<sup>24</sup> Así: P./J. 21/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXVI, diciembre de 2007, p. 1101 (con el voto disidente del ministro Góngora Pimentel).

<sup>25</sup> Cfr. JOSÉ OVALLE FAVELA, *Teoría general del proceso*, 5ª ed., México, Oxford University Press, 2003, pp. 79-81.

es posible imaginar un catálogo más o menos exhaustivo de supuestos de conflicto.

Las controversias constitucionales internas son aquellas que se suscitan entre los diversos poderes u órganos de un mismo nivel gubernativo, esto es, las que actualizan dentro del espacio jurídico de la federación, o dentro del espacio jurídico de una entidad federativa, o dentro del espacio jurídico del distrito federal. Así, sobre la base de la Constitución, pueden verificarse las siguientes hipótesis:

- a) *Controversias en el ámbito de la federación*: 1) Poder ejecutivo contra congreso de la unión; 2) Poder ejecutivo contra cámara de diputados; 3) Poder ejecutivo contra cámara de senadores; y 4) Poder ejecutivo contra comisión permanente (inciso c del art. 105-I constitucional)<sup>26</sup>. Debe llamarse la atención en que al no encontrarse expresamente mencionados en la Constitución para este efecto, ni los órganos del poder judicial federal ni algunos otros órganos constitucionales funcionalmente autónomos, han sido reconocidos por la Suprema Corte como sujetos con legitimación para participar como partes en las controversias<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Recientemente, en lo que respecta a este grupo de conflictos, un caso destacado en razón del impacto que causó en la opinión pública y en la comunidad de juristas mexicanos fue el de la controversia constitucional núm. 109/2004. Este asunto resultó del enfrentamiento jurisdiccional entre los poderes ejecutivo y legislativo de la federación (en concreto, la cámara de diputados) por diferencias de interpretación acerca de la facultad presidencial de veto en materia presupuestaria. Para un análisis de la sentencia que zanjó la cuestión, permítaseme la remisión a: ARTURO BÁRCENA ZUBIETA y ALFONSO HERRERA GARCÍA, «Veto al presupuesto y dogmática constitucional. Un comentario a propósito de la controversia constitucional 109/2004», *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, núm. 8 (julio-diciembre), México, Porrúa/IDPC, 2007, pp. 357 y ss.

<sup>27</sup> Así: P./J. 119/2004 [*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XX, diciembre de 2004, p. 1117] respecto de la improcedencia de una controversia, por falta de legitimación pasiva, presentada en contra de órganos del poder judicial federal (con los votos disidentes de tres ministros: Cossío Díaz, Luna Ramos y Góngora Pimentel). En este sentido, recientemente la Suprema Corte desestimó la legitimación procesal activa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (sesión pública de la segunda sala, de 14 de febrero de 2007) y del Instituto Federal Electoral (sesión pública del pleno, de 12 de junio del mismo año), órganos a los cuales la Constitución sin embargo dota de cierta autonomía funcional. Desde luego, cabe preguntarse en este punto cuán solvente resulta la visión de conjunto de las distinciones que ha hecho la Corte en materia de sujetos procesales si se toma en consideración que no siempre se niega el acceso procesal de sujetos no previstos por la Constitución a estos efectos. Un ejemplo de esto último es la aceptación de la legitimación procesal pasiva de la Comisión Federal de Competencia Económica en función, precisamente, de la autonomía con que está dotada para emitir sus resoluciones; cfr. P./J. 10/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XIX, marzo de 2004, p. 1056 (con los votos disidentes de los ministros Cossío Díaz y Gudiño Pelayo).

- b) *Controversias en el ámbito de una entidad federativa*: 1) Poder ejecutivo contra cámara de diputados del estado; 2) Poder ejecutivo contra diputación o comisión permanente del congreso del estado; 3) Poder ejecutivo contra tribunal superior de justicia del estado; 4) Cámara de diputados contra tribunal superior de justicia del estado; y 5) Diputación o comisión permanente del congreso contra tribunal superior de justicia del estado (inciso *h* del art. 105-i constitucional)<sup>28</sup>.
- c) *Controversias en el ámbito del distrito federal*: 1) Jefe de gobierno contra asamblea legislativa del distrito federal; 2) Jefe de gobierno contra diputación permanente de la asamblea legislativa del distrito federal; 3) Jefe de gobierno contra tribunal superior de justicia del distrito federal; 4) Asamblea legislativa contra tribunal superior de justicia del distrito federal; 5) Diputación permanente de la asamblea legislativa contra tribunal superior de justicia del distrito federal (inciso *k* del art. 105-I constitucional)<sup>29</sup>. En la jurisprudencia constitucional se ha reconocido que, por ejemplo, pese a que no se encuentra expresamente previsto por la Constitución, el tribunal electoral del distrito federal tiene legitimación activa para promover una controversia<sup>30</sup>.

Por otra parte, se encuentran las que aquí se identifican como controversias constitucionales externas. Éstas se entablan entre entes públicos que tienen distinto orden jurídico ya sea por razón de la distribución de poderes o en razón de la estructura federal, considerando dentro de ella a los municipios. Dentro de este amplio grupo cabe distinguir las siguientes dos categorías:

---

<sup>28</sup> El art. 105-I no prevé explícitamente la legitimación procesal de una comisión o diputación permanente de los congresos locales, pero se ha admitido este supuesto. Cfr. P./J. 35/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XVI, agosto de 2002, p. 902.

<sup>29</sup> En efecto, si se sigue la lógica jurisprudencial que se ha impuesto para los estados de la República, la legitimación de la diputación permanente del distrito federal sería también admisible. Aún más, hay que tomar en cuenta que la Suprema Corte ha reconocido la legitimación de las delegaciones políticas del distrito federal para promover controversias constitucionales; así: P./J. 61/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XVIII, diciembre de 2003, p. 887.

<sup>30</sup> Así, P./J. 19/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXV, mayo de 2007, p. 1651. No deja de ser curioso que uno de los argumentos centrales para sostener la legitimación del tribunal electoral del distrito federal haya sido la funcionalidad autónoma que le es reconocida por la Constitución federal. De esta suerte, siempre que no se quiera dar cuenta de una distinción sostenible desde el punto de vista interpretativo, la condición de «órgano constitucional autónomo» debería servir a una línea de jurisprudencia que reconociera legitimación procesal a otros órganos constitucionales dotados de semejante condición jurídica.

- a) Las controversias constitucionales horizontales son aquellas que surgen entre órganos del mismo nivel de descentralización política: 1) Una entidad federativa contra otra entidad federativa; 2) Una entidad federativa contra el distrito federal; y 3) Un municipio de una entidad federativa contra un municipio perteneciente a otra entidad federativa (incisos *d*, *e*, y *g* del art. 105-I constitucional). En la práctica, la Corte ha debido pronunciarse acerca de si un municipio tiene la capacidad de promover una controversia en contra de otro municipio, cuando ambos pertenecen a la misma entidad federativa. Ante esta imprevista hipótesis existe un criterio aislado (por ello, no vinculante jurídicamente) en el sentido de que se trata de un caso de improcedencia «manifiesta e indudable»<sup>31</sup>.
- b) Las controversias constitucionales verticales son las que se presentan cuando las entidades litigantes tienen diferente nivel en la escala de organización política: 1) La federación contra una entidad federativa; 2) La federación contra el distrito federal; 3) La federación contra un municipio; 4) El distrito federal contra un municipio; 5) Una entidad federativa contra un municipio de la propia entidad federativa; y 6) Una entidad federativa contra un municipio de otra entidad federativa (incisos *a*, *b*, *f*, *i*, y *j* del art. 105-I constitucional). En relación con este grupo de conflictos, merece la pena destacar que pese a que algunos de ellos se actualizarían en un orden jurídico que no corresponde a la federación (por ejemplo, el conflicto entre una entidad federativa con un municipio), el parámetro de control al que debe ceñirse el enjuiciamiento de la Corte es la Constitución federal. De este modo, en principio, la controversia no procede por alegadas violaciones competenciales sobre la base de lo establecido en la Constitución de un estado<sup>32</sup>.

Ahora bien, dentro de este conjunto de casos que comprenden las controversias constitucionales verticales, puede pensarse en un subgénero: el de las controversias que enfrentan a entidades políticas con una orientación «de arriba hacia abajo» o con un sentido de «abajo hacia arriba»<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> Así, la tesis de la primera sala: 1a. CXII/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XX, diciembre de 2004, p. 1147.

<sup>32</sup> Véase: P.J. 30/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XI, abril de 2000, p. 812.

<sup>33</sup> Para usar la terminología sugerida por HÉCTOR FIX FIERRO, «La defensa de la constitucionalidad en la reforma judicial de 1994», *Reforma constitucional en México y Argentina*, México, UNAM/Corte de Constitucionalidad de Guatemala/ Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, 1996, p. 51.

Esta tipificación obedece a si la acción procesal proviene de un ente cuya competencia es legítima en un ámbito normativo mayor frente a uno cuya esfera de atribuciones se proyecta en un ámbito normativo de menor alcance. Como más adelante se aclarará, esta distinción es útil sobre todo para explicar los diversos efectos que pueden tener las sentencias constitucionales.

Como puede verse, en este proceso constitucional las partes contendientes son siempre órganos del poder público. Bajo ciertas circunstancias, a las que también me referiré sucintamente después (entre ellas, que la sentencia sea aprobada por cuando menos ocho ministros), la controversia puede traer como consecuencia la declaración de invalidez de una ley con efectos generales. Se trata de una figura sin precedente, antes de la reforma de 1994, en la historia del sistema de justicia constitucional mexicano. Por ello, debe hacerse hincapié en que esta institución no sólo ha robustecido la posición de Suprema Corte en su calidad de tribunal de conflictos, sino que también hace copartícipes, corresponsables bien pudiera decirse, a los sujetos legitimados para hacer posible la defensa objetiva de la Constitución.

Los sujetos legitimados tienen acomodo procesal, según dispone la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, LR105; art. 10), de la siguiente manera: *a*) como actor: la entidad, poder u órgano que promueva la controversia constitucional; *b*) como demandado: la entidad, poder u órgano que haya emitido o promulgado la norma general o realizado el acto objeto de la controversia; *c*) como tercero(s) interesado(s): las entidades, poderes u órganos, distintas del actor y demandado, que pudieran verse afectados por la sentencia; y, *d*) el procurador general de la República (arts. 102-A, tercer párrafo, de la Constitución; y 6-II, y 11-II, *h*, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República)<sup>34</sup>.

En la doctrina, la intervención del procurador general de la República se ha justificado en su carácter de «representante del interés social» o «defensor del orden constitucional»<sup>35</sup>. En todo caso, ha dicho la Corte, el procurador general nunca podrá comparecer en los procesos de controversia en representación del presidente de la República sino en calidad de parte procesal autónoma<sup>36</sup>. No obstante, la intervención procesal de este funcio-

<sup>34</sup> Para un estudio del complejo conjunto de problemas que supone el régimen jurídico de las partes procesales, véase: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, «Las partes en las controversias constitucionales», en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 16 (enero-junio), 2007, pp. 89 y ss.

<sup>35</sup> Cfr. HÉCTOR FIZ-ZAMUDIO y SALVADOR VALENCIA CARMONA, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 2ª ed., México, Porrúa, 2001, p. 851.

<sup>36</sup> Véase: P.J. 77/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXII, julio de 2005, p. 917.

nario federal no ha dejado de ser discutible. A mi modo de ver, si se ha de mantener este rol del procurador, sólo una intervención responsable y seriamente comprometida con el Estado constitucional podría justificarse. Una completa demostración pública de autonomía funcional, y la legimitidad que para participar en estos asuntos supone el origen de su función (al menos teóricamente) podría abonar a atendibles razones para soportar su concurrencia en estos procesos<sup>37</sup>.

### C) Desarrollo del proceso

En cuanto se refiere a la improcedencia (inadmisibilidad) y el sobreseimiento, la regulación guarda semejanza, como sucede con otros institutos procesales de la controversia constitucional, con los que rigen en materia de amparo<sup>38</sup>.

Las controversias se van a declarar improcedentes cuando: *a*) se ataquen decisiones de la propia Suprema Corte de Justicia; *b*) se impugnen normas generales o actos en materia electoral; *c*) se plantee contra normas generales o actos que sean materia de otra controversia pendiente de resolver; *d*) hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia; *e*) hayan cesado los efectos de la norma general o acto impugnado; *f*) no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto; *g*) la demanda se presente fuera de los plazos legales; o, *h*) cuando lo disponga la ley. Por otra parte, se habrá de decretar el sobreseimiento del proceso cuando: *a*) la parte actora se desista expresamente de la demanda (con la salvedad de que ello es sólo procedente cuando se trata de impugnación de actos, no de normas generales); *b*) cuando durante el desarrollo del proceso sobrevenga alguna causal de improcedencia; *c*) cuando en autos haya quedado claramente demostrado que no existe la norma o acto controvertido, o cuando no se probare la existencia de este último; o, *d*) cuando haya dejado de existir el acto materia de la contro-

---

<sup>37</sup> La designación del procurador general es resultado de una necesaria colaboración entre los poderes ejecutivo y legislativo: se acuerda por el Senado federal (o en sus recesos por la comisión permanente del congreso), a propuesta del presidente de la República [Véanse los arts. 76-II, 78-V, 89-IX, 102-A, constitucionales]. No debe dejarse de lado, sin embargo, que este funcionario puede ser libremente removido por el propio presidente.

<sup>38</sup> Véanse: arts. 73 y 74 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, Ley de Amparo). Para una crítica posición acerca de la proximidad que tienen algunas figuras procesales del amparo y de la controversia constitucional, véase: MIGUEL CAVIÁN ANDRADE, *El control de la constitucionalidad en el derecho comparado*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política Constitucional, 2001, pp. 314 y ss.



versia, por convenio celebrado entre las partes, sin que dicha convención pueda versar sobre normas generales (capítulo III: arts. 19 y 20, LR105).

El plazo para la presentación de la demanda (siguiendo una vez más la tónica del amparo<sup>39</sup>) es de treinta días, tanto si se recurren actos como si se impugnan normas generales<sup>40</sup>. Si se impugnan actos, el cómputo del plazo corre a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame. También puede suceder que el plazo inicie el día posterior al en que se haya tenido conocimiento de los actos, o al en que el actor se ostente como enterado de los mismos. Si se trata de normas, el plazo empieza a contar a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o bien a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación.

El escrito de contestación de la demanda no puede dejar de incidir sobre los hechos que ha narrado la parte actora, siempre que, desde luego, no sean desconocidos. Además, deben esgrimirse las razones o los fundamentos jurídicos por los cuales se considera que debe sostenerse la validez del acto o la norma general impugnada (capítulo IV: arts. 21 a 23, LR105).

Recibida la demanda por el presidente de la Suprema Corte, éste designa al ministro (magistrado) instructor que corresponda, por turno, para que ponga el proceso en estado de resolución. Tal ministro, de oficio o a petición de parte, puede conceder la suspensión del acto que motive la controversia hasta antes de que se dicte sentencia definitiva. Esta medida cautelar no puede otorgarse bajo los siguientes supuestos: *a*) respecto de normas generales; *b*) si con ella se pusiese en peligro la seguridad o economía nacionales o las instituciones fundamentales del orden jurídico; o, *c*) si afectase gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con la suspensión del acto pudiera obtener el solicitante (arts. 14, segundo párrafo, y 15, LR105). En la práctica, además de aplicar las anteriores previsiones procesales, la Suprema Corte estudia las circunstancias fácticas y jurídicas que se plantean caso por caso y es lógica-

---

<sup>39</sup> Los requisitos que debe contener la demanda son muy similares a los exigidos para las demandas de amparo (arts. 116 y 166 de la Ley de Amparo). En ella deben señalarse: *a*) la entidad, poder u órgano actor; *b*) la entidad, poder u órgano demandado; *c*) las entidades, poderes u órganos terceros interesados; *d*) la norma general o acto cuya invalidez se demande; *e*) los preceptos constitucionales que se estimen violados; *f*) la manifestación de los hechos o abstenciones que le consten al actor; y, finalmente, *g*) los conceptos de invalidez (art. 22 LR105).

<sup>40</sup> Debe llamarse la atención en que, en el momento en que se escriben estas líneas, el vigente art. 21 LR105 todavía prevé el plazo de 60 días para los casos de conflictos por límites. Desde luego, esta disposición es hoy inoperativa y espera por ello una reforma legislativa para adaptar su texto a la reforma constitucional del 8 de diciembre de 2005, según la cual la controversia constitucional es inadmisibile si se trata de esta clase de conflictos.

mente también sobre la base de ellas que decide si es o no pertinente la concesión de la suspensión<sup>41</sup>.

Una vez presentada la demanda, el ministro instructor puede adoptar una de dos actitudes: *a*) desecharla de plano, si encuentra un motivo «manifiesto e indudable» de improcedencia; o, *b*) admitirla e iniciar el proceso. Si el ministro resuelve su admisión, la controversia inicia desde luego su fase de instrucción. Tras la admisión de la causa, ésta se notifica y la contraparte puede contestar las pretensiones. Luego, la demanda puede ser ampliada por el ente público que la ha promovido.

En materia de pruebas, a grandes rasgos, las controversias constitucionales siguen los lineamientos procesales dispuestos para los juicios de amparo indirecto<sup>42</sup>. Transcurrido el plazo para contestar la demanda o, en su caso, tras la ampliación o reconversión de la misma, el ministro instructor señala fecha y hora para una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas, que habrá de realizarse dentro de los treinta días siguientes. El ministro cuenta con facultad para ampliar este plazo, siempre que a su juicio la «importancia y trascendencia» del asunto lo amerite (art. 29 LR105).

En las controversias en que se impugna la constitucionalidad de un acto, al igual que en el juicio de amparo, se ha hecho necesario que primero se pruebe la existencia del mismo para después proceder al examen de si dicho acto es o no constitucional. En cambio, en aquellas en las que se impugnan normas generales, como el contenido del proceso se limita a la evaluación de la constitucionalidad de textos legales, las pruebas consisten en señalar un documento público, por ejemplo, el ejemplar del *Diario Oficial de la Federación* o de los diarios o gacetas oficiales de las entidades federativas en donde se hubieren publicado las normas generales dictadas por los poderes legislativos locales que fueren el objeto de la impugnación. Es sobre esas documentales en que se basa la revisión de la supuesta inconstitucionalidad<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> En torno a este punto, véase la tesis de la primera sala: 1a. L/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXI, junio de 2005, p. 649. Un buen ejemplo de la especialidad del caso lo constituye la impugnación de un juicio político en contra de un gobernador local. En este ejemplo, la Corte ha determinado que la suspensión es procedente solamente respecto de sus efectos más no en relación con la sustanciación del procedimiento; véase el criterio aislado: 1a. LI/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXI, junio de 2005, p. 648 (el ministro Silva Meza formuló voto disidente a los dos criterios citados).

<sup>42</sup> Para una explicación de la regulación actual del amparo mexicano, y en especial de su procedimiento en vía indirecta o «de doble grado», entre una exorbitante bibliografía, puede verse: HÉCTOR FIZ-ZAMUDIO, «Breve introducción al juicio de amparo mexicano», en su libro: *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 3ª ed., México, Porrúa, UNAM, 2003, pp. 1 y ss.; o IG-NACIO BURGOA O., *El juicio de amparo*, 36ª ed., México, Porrúa, 1999, pp. 629 y ss.

<sup>43</sup> Cfr. JUVENTINO V. CASTRO, *El artículo 105 constitucional*, 4ª ed., México, Porrúa, 2001, pp. 238-239.

Concluida la audiencia, el ministro instructor somete su proyecto de resolución a la consideración del pleno, que resolverá en definitiva (art. 36 LR105). La ley no señala plazo para dictar sentencia.

#### D) La sentencia constitucional y sus efectos

En términos genéricos, las sentencias de una controversia constitucional pueden ser de tres diferentes tipos: de sobreseimiento, si la declaran improcedente; estimatorias, si se declara la inconstitucionalidad de la ley o del acto; o desestimatorias, si declaran la constitucionalidad de la ley o del acto, o si no se hubiere alcanzado la mayoría de votos requerida para decretar la inconstitucionalidad. Por mandato de la ley reglamentaria del art. 105, las sentencias deben indicar de manera «breve y precisa» las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados. Evidentemente, también deben establecerse los preceptos en que se fundamente la resolución, las consideraciones del fallo, sus alcances y efectos, puntos resolutivos, y, si es necesario, el término en que la parte «condenada» en el proceso deba realizar una actuación (art. 41 LR105).

El régimen jurídico de los efectos de las sentencias es complejo. Pueden producirse dos tipos de efectos: generales o *inter partes*. Para su explicación, será importante recurrir a los supuestos que he formulado al explicar cómo se ponen en relación procesal los sujetos legitimados (*supra*, epígrafe B).

Se producen efectos generales si se cumplen conjuntamente los siguientes elementos: 1) que se decrete la inconstitucionalidad de una norma de carácter general; 2) que se trate de controversias constitucionales internas, o de controversias constitucionales externas de carácter vertical siempre que el actor sea un ente con «mayor ámbito normativo» contra otro con atribuciones en un «menor ámbito normativo»<sup>44</sup>; y 3) que la sen-

---

<sup>44</sup> Específicamente, se trata de las controversias en que la federación impugna normas de una entidad federativa o de un municipio, o controversias en que una entidad federativa impugna normas de un municipio. En este último caso, se entiende que la impugnación debe enderezarse en contra de un municipio perteneciente a la propia entidad federativa, aunque la norma constitucional no lo diga *ex profeso*: dadas las características de la relación litigiosa es difícil pensar que la impugnación de una norma que presentara una entidad federativa en contra un municipio integrante de otra entidad federativa tuviera efectos generales. En mi opinión, hay un argumento más a favor de este razonamiento que es el del principio de congruencia de las normas constitucionales: si aquí la Constitución se estuviera refiriendo a la impugnación de una entidad federativa en contra de un municipio de otra, hubiera sido lógico que el art. 105-I, penúltimo párrafo, se refiriera también a la controversia instada por el distrito federal frente a un municipio de una entidad federativa (inciso *f*, del art. 105), lo cual no ocurre.

tencia sea aprobada con el voto de por lo menos ocho ministros. En otras palabras, si alguno de los anteriores eventos no se presenta, la sentencia se declarará desestimatoria de la pretensión<sup>45</sup>.

También en estos casos la práctica de la jurisdicción constitucional ha debido colmar situaciones imprevistas en el Derecho positivo. Un ejemplo de ello es la pregunta acerca de qué ocurre si es la federación la demandante frente al distrito federal con motivo de una norma general (que es un escenario que no se prevé ni en el art. 105-I constitucional, penúltimo párrafo, donde se establece la regla general, ni en el art. 42 LR105). La Suprema Corte, esta vez en plausible aplicación de un criterio teleológico, ha determinado la falta de buenas razones jurídicas para excluir este caso de la producción de efectos generales, cuando se declare la invalidez de la norma, siempre que se produzca una votación favorable de ocho votos<sup>46</sup>. Como se puede apreciar, en el control de la constitucionalidad que se efectúa en vía de controversia rige un fuerte principio de presunción de constitucionalidad de las leyes: sólo una mayoría especial de ministros a favor de la inconstitucionalidad puede ser el presupuesto de la invalidez de normas.

La segunda posibilidad es la generación de efectos relativos o *inter partes*. Por exclusión, se actualiza en todos los demás casos. Es decir, los efectos exclusivos para las partes litigantes se producen, de acuerdo con la clasificación que aquí se ha hecho, en controversias constitucionales externas de carácter horizontal, por ejemplo: una controversia entre una entidad federativa contra otra entidad federativa<sup>47</sup>. O bien, cuando se trate de controversias constitucionales externas, de carácter vertical siempre que el actor sea un órgano con competencia en un menor ámbito normativo respecto del órgano demandado, que debe entonces tener competencia en un más amplio ámbito normativo. Póngase por caso, para esclarecer este último supuesto, un conflicto en que un municipio impugna normas o actos de una entidad federativa, o un conflicto en que una entidad federativa impugna normas de la federación<sup>48</sup>. En estas hipótesis, dicho *a contrario*

<sup>45</sup> Véanse: art. 105-I constitucional, penúltimo párrafo, y art. 42, segundo párrafo, LR105.

<sup>46</sup> Así: P.J.J. 76/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXIV, julio de 2006, p. 823.

<sup>47</sup> También en relación con los efectos de las sentencias, la Suprema Corte ha debido emitir criterios en atención a las circunstancias de casos concretos. Por ejemplo, en la especie relativa a controversias horizontales, se ha establecido que si un órgano de gobierno del distrito federal impugna el presupuesto de egresos de una entidad federativa (que se ha considerado como un acto formalmente legislativo pero materialmente administrativo), los efectos serán únicamente *inter partes*. Así, el criterio aislado: P. XIV/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXV, mayo de 2007, p. 1533.

<sup>48</sup> Respecto de la imprevista situación en la Constitución de que sea, por ejemplo, una delegación del distrito federal la que impugna una disposición normativa general del jefe de

*sensu*, las resoluciones declarativas de inconstitucionalidad no podrán producir efectos *erga omnes*.

Ahora bien, ante la laguna de las normas procesales, en estos últimos supuestos ha surgido para la Corte otra pregunta: si la votación para alcanzar la invalidación debía ser la especial de ocho votos o una votación de mayoría simple. La interpretación de la Corte en este punto no es pacífica en el tribunal pleno: en un criterio aislado se ha dicho que la votación por mayoría simple sólo es aplicable a controversias sobre actos. Pero cuando se trata de controversias en que son leyes las que se ponen en cuestión, la votación debe alcanzar siempre los ocho votos para la válida declaración de invalidez de las normas jurídicas, con independencia de si los efectos habrán de ser aplicables sólo para las partes litigantes<sup>49</sup>. Por poner un ejemplo, cuando un municipio impugne una ley federal, si la votación a favor de la inconstitucionalidad no alcanza ocho votos, la controversia se declarará desestimada. De este modo, la Corte ha perfilado un sistema de control de constitucionalidad de las leyes que en todo caso exige una mayoría calificada para hacer posible la expulsión de normas del ordenamiento jurídico.

En lo que se refiere a los efectos de las sentencias en el tiempo, éstos se producen a partir de la fecha que determine la Suprema Corte, no pudiéndose decretar un efecto retroactivo excepto en casos que se refieran a la materia penal. En estos asuntos rigen los principios generales y disposiciones legales aplicables en la materia (art. 105 constitucional, penúltimo párrafo; y art. 45 LR105). También a esta explícita regla general de la retroactividad se han opuesto excepciones. La Corte, en uso de sus amplias facultades de disposición al respecto, ha establecido que en ocasiones extraordinarias será necesario que la invalidez se haga efectiva desde la fecha en que se ha presentado la demanda, cualquiera que sea la materia del litigio<sup>50</sup>.

Una vez dictada la sentencia, el presidente de la Suprema Corte ordena su notificación a las partes, así como su publicación íntegra en el *Semanario Judicial de la Federación*. Si en la sentencia constara la declaración de invalidez de normas generales, se ordena además su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* y en el medio de difusión oficial de

---

gobierno del mismo distrito, se ha estimado que la declaratoria de invalidez que pudiera producirse tendrá también únicamente efectos entre las partes. Así: P./J. 64/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XVIII, diciembre de 2003, p. 756.

<sup>49</sup> Así: P. LXII/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XX, noviembre de 2004, p. 1610. Los votos disidentes de la sentencia de la cual deriva el criterio mencionado son de los ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo y Sánchez Cordero.

<sup>50</sup> Cfr. P./J. 71/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXIII, mayo de 2006, p. 1377.

la entidad federativa en que tales normas se hubieren publicado, incluidos los votos particulares que se hubieren formulado (art. 44 LR105).

La LR105, en una disposición que merece especial atención por su trascendencia para el sistema de precedentes judiciales, establece que los razonamientos contenidos en los considerandos de las sentencias, aprobadas por cuando menos ocho votos, son obligatorios para los tribunales de todo el sistema jurisdiccional mexicano. Quiere ello decir que tales pronunciamientos serán vinculantes para las salas de la propia Corte, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de las entidades federativas y del distrito federal, así como para tribunales administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales (art. 43 LR105). Esta regla incluso se ha ampliado al haberse acordado por el pleno de la Suprema Corte que las consideraciones jurídicas de las resoluciones a los recursos de reclamación y de queja, aprobadas por cuando menos ocho votos, también constituyen jurisprudencia<sup>51</sup>.

El incumplimiento de la sentencia de una controversia deberá seguir lo que disponen los primeros párrafos de la fracción XVI del art. 107 constitucional, que regula el procedimiento de incumplimiento de sentencias en materia de amparo. Según esa disposición, una vez comprobado el incumplimiento inexcusable de la sentencia o la repetición de actos que en ella hubieren sido materia de protección, la Suprema Corte procederá a la inmediata separación del cargo de la autoridad infractora, consignándola al juez federal de distrito que corresponda, a efecto de que inicie un proceso por comisión de delito contra la administración de justicia. Pero si la Suprema Corte estima que concurre una excusa de cumplimiento tiene la facultad de decretar, de oficio, el cumplimiento sustituto (que también puede ser solicitado por la parte afectada, siempre que las características del acto lo permitan). Tal cumplimiento sustituto se hará consistir en pago de daños y perjuicios, siempre que la ejecución del fallo llegare a afectar de modo grave a la sociedad o a terceros en una proporción mayor a los beneficios que pudiere obtener la parte interesada. Esto es lo que aplica para el caso en que el objeto del proceso haya sido un acto de autoridad.

Como es evidente, si se trata de una controversia constitucional en la que se han impugnado normas generales, la sola declaración de invalidez y su publicación en los periódicos oficiales respectivos basta para hacer

<sup>51</sup> Cfr. Acuerdo del tribunal en pleno del día veintinueve de agosto de mil novecientos noventa y seis [Acuerdo relativo a los efectos de los considerandos de las resoluciones (aprobadas por cuando menos ocho votos) de los recursos de reclamación y de queja interpuestos en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad], *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo IV, septiembre de 1996, p. 773.

eficaces los efectos anulatorios. Así, en este caso no será necesario identificar posibles supuestos de incumplimiento ni buscar un cumplimiento sustituto. En cambio, si se verifica la repetición de un acto concreto de autoridad declarado inválido, la Suprema Corte señalará a la autoridad involucrada un plazo de 15 días para que deje sin efectos el acto o para que alegue lo que a su interés convenga. Si se comprueba la repetición o la aplicación indebida, se procederá a la separación del cargo de la autoridad y a su consecuente consignación penal (art. 47 LR105). Sólo cuando se trate de sentencias que invaliden actos jurídicos, la Suprema Corte puede decidir entre el cumplimiento forzado o la determinación del pago de daños y perjuicios<sup>52</sup>.

### E) Recursos

La definitividad de las sentencias de la jurisdicción constitucional impide que existan medios de impugnación dirigibles contra ellas. Pero en la controversia constitucional sí que existen recursos frente a resoluciones accesorias del proceso. Pueden hacerse valer dos clases de ellos: reclamación y queja.

El recurso de reclamación es procedente contra: *a)* autos o resoluciones que admitan o desechen una demanda, su contestación, o sus respectivas ampliaciones; *b)* autos o resoluciones que pongan fin a la controversia; *c)* resoluciones del ministro instructor relativas a incidentes de «especial pronunciamiento», por las que otorgue, niegue o revoque la suspensión, o por las que admita o deseche pruebas; y *d)* autos y resoluciones del ministro presidente que tengan por cumplimentadas las ejecutorias dictadas. Este recurso puede interponerse por el actor, el demandado, los terceros interesados o por el procurador general de la República, en un plazo de cinco días, debiendo expresarse los agravios que correspondan y acompañarse las pruebas que los sustenten. Habrá de promoverse ante el presidente de la Suprema Corte de Justicia, que mandará notificar a las demás partes para que aduzcan lo que su derecho conviniera dentro del plazo de cinco días. Transcurrido ese plazo, el presidente de la Corte turna los autos a un ministro distinto del instructor para que elabore el proyecto de resolución que deba someterse a la consideración del pleno (arts. 51 a 54, LR105).

El recurso de queja puede interponerse por la parte actora, la parte interesada en el cumplimiento de la sentencia, o por la entidad u órgano

---

<sup>52</sup> Cfr. JORGE CARPIZO, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ y HÉCTOR FIZ-ZAMUDIO, «La jurisdicción constitucional en México» (1997), *cit. supra* nota 12, p. 775.

afectado por la ejecución, en los siguientes dos casos: *a)* contra la parte demandada o cualquier otra autoridad, por violación, exceso o defecto en la ejecución del auto o resolución que ha concedido una suspensión; o, *b)* contra la parte condenada, por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia. El recurso se promueve ante el ministro instructor, si las violaciones alegadas se relacionan con la concesión de una suspensión, pudiéndose interponer hasta en tanto se resuelva la controversia en lo principal. En cambio, cuando se combata el exceso o defecto en la ejecución de una sentencia, se interpone ante el presidente de la Corte, dentro del año siguiente al en que tuvo lugar la notificación. Una vez admitido el recurso se requiere a la autoridad contra la que se dirigió para que dentro del plazo de quince días deje sin efectos la norma general o el acto impugnado, o bien para que rinda un informe y ofrezca pruebas. En caso contrario, se presumen como ciertos los hechos que se imputan. Finalmente, previa celebración de una audiencia de pruebas y alegatos, el ministro instructor (en el segundo de los casos mencionados [b], designado por el propio ministro presidente), elabora el proyecto de resolución que somete después a la consideración del pleno, que decidirá en consecuencia.

### 3. EL PROCESO COMPETENCIAL EN EL PERÚ

En el Perú, el proceso constitucional por conflicto de competencias y atribuciones entre órganos y poderes públicos se estableció en la Constitución de 1993, actualmente en vigor. El Tribunal Constitucional instituido en ese texto es el órgano jurisdiccional con la competencia exclusiva para resolver este proceso.

Como es conocido, el actual Tribunal Constitucional peruano tiene su inmediato antecedente en el Tribunal de Garantías Constitucionales, creado por la Constitución de 1979<sup>53</sup>. Desde entonces, el sistema adoptó vigorosas particularidades del modelo concentrado de control de la constitucionalidad, habiéndose mantenido no obstante caracteres de un control difuso<sup>54</sup>. Por esta razón, este peculiar esquema ha recibido de García Belaunde la calificación de «modelo dual o paralelo»<sup>55</sup>.

<sup>53</sup> Cfr. CÉSAR LANDA ARROYO, «Del Tribunal de Garantías al Tribunal Constitucional: el caso peruano» en *Pensamiento constitucional*, núm. 2, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 1995, pp. 73 y ss. Para un recorrido histórico del control de constitucionalidad en la vida independiente de la nación peruana, véase: DOMINGO GARCÍA BELAUNDE, «Judicial review in Peru: Its origins, development and present situation», *Duquesne Law Review*, vol. 45, núm. 3, 2007, pp. 577 y ss.

<sup>54</sup> En efecto, la Constitución vigente establece en su art. 138, segundo párrafo, lo siguiente: «En todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma



El Tribunal de Garantías Constitucionales de 1979 no tuvo competencia para dirimir conflictos competenciales de rango constitucional, si bien ya empezaba a discutirse la posibilidad de conferirle una atribución semejante en los debates constituyentes<sup>56</sup>. Puede decirse que detrás de tal posibilidad latía la consciencia por la eventual necesidad de un arbitraje para la descentralización regional y local que terminó por instituirse en esa Constitución.

La experiencia peruana en la jurisdicción constitucional de los conflictos orgánicos es, pues, relativamente reciente. El art. 202.3 de la Constitución vigente establece que es atribución del Tribunal Constitucional «conocer los conflictos de competencia o de atribuciones asignadas por la Constitución, conforme a la ley». A diferencia del caso mexicano, en el ordenamiento peruano no se definen en sede constitucional los entes, órganos o poderes que pueden promover los conflictos, como tampoco se determina lo que sea su materia o contenido. Estas cuestiones se prevén por el código de los procesos constitucionales, pero, como se verá, se deben en mayor medida a criterios de la jurisprudencia. Antes de proceder a la exposición de estas reglas, merece la pena aclarar un poco más la circunstancia general actual de la jurisdicción peruana de conflictos constitucionales.

No podría decirse que esta jurisdicción del Tribunal Constitucional sea una de sus funciones más demandantes. En realidad, el Tribunal no desarrolla una actividad frecuente en este ámbito, por lo cual son pocas las sentencias que ha emitido con respecto a las producidas en otros procesos constitucionales<sup>57</sup>. Ello obedece, entre otras varias, a dos razones más o menos obvias.

---

legal, los jueces prefieren la primera. Igualmente prefieren la norma legal sobre toda otra norma de rango inferior». La lógica de esta disposición constitucional es acogida por el Código Procesal Constitucional en su *título preliminar*, art. VI.

<sup>55</sup> Véase: DOMINGO GARCÍA BELAUNDE, «La jurisdicción constitucional y el modelo dual o paralelo» en su libro *Derecho procesal constitucional*, 2ª ed., Bogotá, Temis, 2001, pp. 129 y ss.

<sup>56</sup> Cfr. CÉSAR LANDA ARROYO, *Teoría del derecho procesal constitucional*, Lima, Palestra Editores, 2003, pp. 150-151; o SAMUEL B. ABAD YUPANQUI, *Derecho procesal constitucional. Antecedentes, desarrollo y desafíos en el Perú*, Gaceta Jurídica, Lima, 2004, pp. 173-174.

<sup>57</sup> Desde su instalación, hasta febrero de 2008, el Tribunal Constitucional ha dictado 49 sentencias en procesos competenciales, el menor número respecto de las sentencias emitidas en cualquier otro proceso constitucional de los que conoce. Fuente: página web del Tribunal Constitucional: [www.tc.gov.pe/estadisticas](http://www.tc.gov.pe/estadisticas). Para un reciente análisis en torno al activo papel que ha tenido el Tribunal Constitucional en la era post-fujimorista, puede verse: JÜRGEN SAMTLEBEN, «Verfassung und Verfassungsgericht in Peru nach Fujimori», *Verfassung und Recht in Übersee: Law and Politics in Africa, Asia and Latin America*, Nomos, vol. 40, núm. 4, 2007, p. 423 y ss.

En primer término, se halla un aspecto de calado sustantivo. Desde una perspectiva vertical de la organización política, la configuración unitaria (si bien tendencialmente descentralizada) del Estado peruano redundaba en una complejidad de menor intensidad conflictual frente a la que puede presentarse en un Estado federal. En segundo término, se encuentra un importante aspecto de diseño procesal: la reconducción del litigio competencial al proceso de inconstitucionalidad que precisa el Código Procesal Constitucional cuando la impugnación de que se trata se dirige a normas con rango de ley (art. 110, párrafo segundo). Desde luego, esta otra razón no explica la inhibición de la conflictividad, pero sí la traslación del problema procesal a otro procedimiento que es propio para el enjuiciamiento de inconstitucionalidad de las normas jurídicas.

La revisión de las reglas del conflicto de competencias cobra especial interés debido a la reciente entrada en vigencia del Código Procesal Constitucional (Ley núm. 28237, en adelante, CPC). Se trata de un ordenamiento de singular sistemática en el entorno iberoamericano<sup>58</sup>, en el cual ahora se encuentra regulado este proceso (título IX: arts. 109 a 113)<sup>59</sup>. Además de las normas que rigen el proceso de inconstitucionalidad, completan el régimen jurídico del proceso competencial los arts. I a IX del título preliminar y las disposiciones finales del título XII del propio Código. Veamos cuáles son sus caracteres procesales más relevantes.

---

<sup>58</sup> Véase: Diario Oficial *El Peruano*, Lima, 31 de mayo de 2004, pp. 269424-264436. La exposición de motivos, el anteproyecto, así como el proceso de elaboración de este Código puede verse en: SAMUEL B. ABAD YUPANQUI, JORGE DANÓS ORDÓÑEZ, FRANCISCO J. EGUIGUREN PRAELI, DOMINGO GARCÍA BELAUNDE, JUAN MONROY GÁLVEZ y ARSENIO ORÉ GUARDIA, *Código procesal constitucional. Anteproyecto y legislación vigente*, Lima, Palestra Editores, 2003. El anteproyecto del Código también puede verse en: *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa/IIDPC, núm. 1 (enero-junio), 2004, pp. 251 y ss. Para un estudio de aquello que significó la promulgación de este código y sobre su contenido, véase: FRANCISCO JOSÉ EGUIGUREN PRAELI, «El nuevo Código Procesal Constitucional peruano», *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, tomo I, Montevideo, Konrad Adenauer Stiftung, 2005, pp. 331 y ss.

<sup>59</sup> Como es sabido, este proceso, como todos los demás de la competencia del Tribunal Constitucional, se encontraban regulados en su anterior Ley Orgánica (Ley núm. 26435). En lo que a la específica regulación del proceso competencial se refiere, puede afirmarse que los cambios efectuados entre uno y otro ordenamiento no son de especial significación formal. Así, ELOY ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, «El tratamiento que le depara el nuevo Código Procesal Constitucional a los procesos competenciales», en VV. AA., *Introducción a los procesos constitucionales. Comentarios al Código Procesal Constitucional*, Lima, Jurista editores, p. 282. En el mismo sentido: JAVIER ADRIÁN, «El proceso competencial en el Código Procesal Constitucional», *Palestra del Tribunal Constitucional*, núm. 5, Lima, 2006, pp. 541 y ss.

## A) Materia y objeto del proceso competencial

A través de este proceso constitucional se tutela el correcto ejercicio de las competencias o atribuciones establecidas por la Constitución o por las leyes a los poderes del Estado, los órganos constitucionales (Consejo Nacional de la Magistratura, Ministerio Público o Defensoría del Pueblo, por ejemplo), los gobiernos regionales o los municipales<sup>60</sup>.

Debe empezarse por insistir en que, en virtud de una «reconducción procesal», la discrepancia entre órganos y poderes públicos causada por una norma ha de canalizarse por el Tribunal Constitucional al proceso de inconstitucionalidad. Por eso, el ámbito del proceso de competencias sólo es el análisis de las impugnaciones de actos y de normas de rango inferior a la ley<sup>61</sup>.

El canon de enjuiciamiento en este proceso es la Constitución y las leyes orgánicas<sup>62</sup>. Así, el parámetro de control que ha de tomarse en consideración es lo que en la doctrina se ha conocido como «bloque de constitucionalidad». En términos del Tribunal Constitucional, el bloque de constitucionalidad está integrado por normas que «se caracterizan por desarrollar y complementar los preceptos constitucionales relativos a los fines, estructura, organización y funcionamiento de los órganos y organismos constitucionales, amén de precisar detalladamente las competencias y deberes funcionales de los titulares de éstos, así como los derechos, deberes, cargas públicas y garantías básicas de los ciudadanos»<sup>63</sup>. Así, dentro de este «bloque», cabe considerar normas infra-constitucionales que definen ámbitos competenciales (como son la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley de Bases de la Descentralización).

<sup>60</sup> Debe señalarse desde un inicio que la primera resolución dictada por el Tribunal Constitucional en esta clase de procesos, recaída al Exp. núm. 001-1995-CC/TC, precisó que no podían someterse al proceso competencial temas vinculados con la delimitación territorial de gobiernos locales.

<sup>61</sup> Por ejemplo, en la STC 0013-2003-AI/TC, el Tribunal Constitucional terminó resolviendo un proceso de inconstitucionalidad de leyes cuya demanda se había formulado originalmente como conflicto entre órganos constitucionales, anteriormente planteado en el Exp. núm. 007-2003-CC/TC. Lo mismo ocurrió con la STC 0024-2003-AI/TC que resolvió un proceso de inconstitucionalidad a partir del planteamiento como conflicto competencial en el Exp. núm. 0011-2003-CC/TC; entre otros varios casos.

<sup>62</sup> Cfr. Arts. 109, primer párrafo, 110, primer párrafo, y 79, CPC.

<sup>63</sup> STC 013-2003-CC/TC, Fj. 10.5. Sobre la noción «bloque de constitucionalidad» en el Derecho peruano, así como para muy útiles conceptos comparados, véase: EDGAR CARPIO MARCOS, «Bloque de constitucionalidad y proceso de inconstitucionalidad de las leyes», en *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, núm. 4 (julio-diciembre), México, Porrúa/IIDPC, 2005, pp. 79 y ss.

La jurisprudencia del Tribunal en materia de conflictos ha introducido una serie de categorías jurídicas con las cuales se ha pretendido precisar las pocas reglas que contiene el CPC al respecto. Así, por mencionar las imprescindibles, se ha dicho que son presupuestos de un conflicto de competencias o atribuciones los elementos subjetivo y objetivo de la relación litigiosa. El primero básicamente se corresponde con la legitimación procesal para concurrir al proceso (el Tribunal lo llega a llamar «legitimidad para obrar»), que es un aspecto al que me referiré en el siguiente epígrafe. El segundo implica que la materia del conflicto no puede ser otra que constitucional, es decir, competencias directamente establecidas por el texto constitucional o bien por leyes orgánicas, debiéndose quedar fuera de su jurisdicción en todo caso conflictos administrativos o de cualquier otra materia. De esta manera, subsiste a favor del Tribunal una «reserva de jurisdicción constitucional»<sup>64</sup>.

Es preciso indicar que la jurisprudencia constitucional ha reconocido la distinción entre los conflictos de competencias y los conflictos de atribuciones. Los primeros están relacionados con los ámbitos de actuación del gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales, de acuerdo con la Constitución (arts. 191, 192 y 197), y las mencionadas leyes orgánicas de Gobiernos Regionales, de Municipalidades y de Bases de la Descentralización. Estos procesos tratan de velar por la organización vertical del poder. Por su parte, los conflictos por atribuciones se refieren a los ámbitos de actuación de los poderes del Estado y los órganos constitucionales, esto es, los relacionados con la organización horizontal del poder<sup>65</sup>.

En principio, los conflictos competenciales pueden ser de dos clases: positivos o negativos. Los conflictos positivos son aquellos en los cuales la contienda surge entre dos o más entes, órganos o poderes del Estado, arrogándose cada uno para sí determinada competencia o atribución. Los negativos son aquellos en los que, por el contrario, dos o más entes, órganos o poderes del Estado rehúsan asumir deliberadamente una competencia o atribución específica. Aparte de ellos, la jurisprudencia constitucional ha introducido las dos clases de conflictos siguientes.

El conflicto por omisión en cumplimiento de acto obligatorio, ha dicho el Tribunal, se actualiza cuando un órgano omite llevar a cabo una actuación desconociendo y afectando las competencias o atribuciones constitucionales reconocidas a otro poder del Estado u órgano constitucional<sup>66</sup>.

<sup>64</sup> En este sentido véanse, por citar algunas: SSTC 0013-2003-CC/TC, Fj. 10.1; 005-2006-CC/TC, Fjs. 2-4; 006-2006-PC/TC, § 3, y STC 003-2007-PC/TC, Fjs. 14-15.

<sup>65</sup> Cfr. Por ejemplo, SSTC 0013-2003-CC/TC, Fj. 10.4; 005-2006-CC/TC, Fj. 5; y 006-2006-CC/TC, Fj. 10.

<sup>66</sup> Véanse: SSTC 005-2005-CC/TC, Fj. 23; o 006-2006-CC/TC, Fj. 18.

Más adelante introdujo otra categoría de mayor complejidad: el conflicto por menoscabo de atribuciones constitucionales. Éste tipo de conflicto ha merecido del Tribunal la siguiente clasificación: *a)* conflicto por menoscabo en sentido estricto, que es aquél en que uno de los sujetos realiza un ejercicio indebido o prohibido de la competencia que le corresponde, repercutiendo su actuación sobre el ámbito competencial de otro sujeto; *b)* conflicto por menoscabo de interferencia, que puede surgir debido a que las competencias de los órganos están enlazadas al punto de que uno de ellos no puede ejercer la suya sin la cooperación o actuación del otro; y, *c)* conflicto por menoscabo de omisión, en que un órgano omite ejercer su competencia produciéndose como consecuencia una atrofia o imposibilidad de ejercicio de la competencia de otro órgano, sin que en este caso la omisión sea indispensable para el ejercicio de esa competencia. Esta sistemática jurisprudencial de los conflictos es producto de una sentencia reciente, y es por ello altamente probable que encuentre un más extenso desarrollo en sentencias futuras<sup>67</sup>.

A propósito del análisis interpretativo que exigen los conflictos (incluso los normativos), el Tribunal Constitucional a menudo acude al empleo del denominado «test de competencia». Según este test, en primer lugar se analiza el «principio de unidad» y luego el principio propiamente «de competencia» en función de las materias que prevé la Constitución y las leyes orgánicas aplicables, integrantes del bloque de constitucionalidad<sup>68</sup>.

---

<sup>67</sup> Se trata de la STC 006-2006-CC/TC, de 12 de febrero de 2007, Fjs. 17-23. El caso concreto que se planteaba en este asunto era si el poder judicial había incurrido en conflicto de competencias con el poder ejecutivo bajo la lógica de un «conflicto de atribuciones de menoscabo». El Tribunal Constitucional encontró que, efectivamente, el poder judicial, tras la estimación de sendas demandas de amparo y de cumplimiento, había producido un detrimento en atribuciones constitucionales del Ejecutivo tales como las de cumplir y hacer cumplir las leyes (art. 118-1 de la Constitución) y cumplir y hacer cumplir sentencias y resoluciones jurisdiccionales (art. 118-9 de la propia Constitución). El Tribunal prescindió de aplicar el usual «test de competencia» bajo el argumento de que en realidad no estaba en juego la determinación de la titularidad de atribuciones, sino la cuestión de si en el ejercicio legítimo de ellas se había producido un «menoscabo» en las atribuciones de otro poder. Sin poder entrar aquí en los importantes detalles de esta sentencia (entre ellos, que se encontró un apartamiento judicial a precedentes sentados por el propio Tribunal Constitucional), el resultado del enjuiciamiento fue la anulación de varias sentencias que habían alcanzado la condición de cosa juzgada, por lo cual generó no poca polémica en la doctrina y entre los miembros de la judicatura. Para el análisis del caso, véanse los estudios reunidos en el libro de: DOMINGO GARCÍA BELAUNDE [coord.], *¿Guerra de las cortes? A propósito del proceso competencial entre el poder ejecutivo y el poder judicial*, Lima, Palestra editores, 2007.

<sup>68</sup> Cfr. Por ejemplo, SSTC 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC (acumulados) § 4; o la STC 003-2007-PC/TC § 3.1.

## B) Sujetos legitimados

Como se ha mencionado, la Constitución no define qué órganos o poderes del Estado resultan dotados con legitimación procesal activa para promover conflictos competenciales. Es el CPC el que indica tales sujetos pero sin llegar a establecerlos de manera casuística.

Primeramente, la respuesta al interrogante de si podría promoverse un conflicto de competencias o de atribuciones respecto de asuntos propios del Tribunal Constitucional es contestada por su nueva Ley Orgánica (Ley núm. 28301) según la cual éste resolverá de oficio su falta de competencia (art. 3º de dicha ley)<sup>69</sup>.

Ahora bien, a partir del art. 109 CPC, se observan dos clases de procesos competenciales: horizontales y verticales. Los conflictos horizontales son aquellos en los que litigan dos entes, órganos o poderes del Estado que se encuentran en un mismo rango de jerarquía jurídico-política. Ejemplos de estos conflictos son los suscitados entre: *a)* dos poderes del Estado; *b)* un poder del Estado y un órgano constitucional; *c)* un órgano constitucional contra otro órgano constitucional<sup>70</sup>; *d)* un gobierno regional contra otro; *e)* un gobierno municipal contra otro.

Los conflictos verticales están protagonizados por entes, órganos o poderes públicos ubicados en un nivel distinto en la escala de la descentralización política. Ejemplos de ellos son los suscitados entre: *a)* el poder ejecutivo contra uno o más gobiernos regionales; *b)* el poder ejecutivo contra uno o más gobiernos municipales; *c)* un gobierno regional contra un gobierno municipal.

Cualquier otro órgano del poder público que no goce de rango constitucional o cuya función no se encuentre definida en leyes de desarrollo constitucional, carece de legitimación activa para instar el conflicto<sup>71</sup>.

En caso de conflictos negativos, en principio, aun cuando no lo establezca expresamente la actual regulación del CPC, la legitimación procesal activa podría recaer en una persona física o jurídica (al menos, así lo

<sup>69</sup> Así, en la STC 004-2003-CC/TC el Tribunal desestimó una demanda de conflicto de competencias promovido por un particular en la que solicitaba la precisión de sus propias atribuciones frente a las del Consejo Nacional de la Magistratura.

<sup>70</sup> Aquí, se entiende por «órganos constitucionales» aquellos cuyas competencias son asignadas de manera directa por la Constitución, a través de leyes de «desarrollo constitucional», o que ostenten una naturaleza de «órgano constitucionalmente relevante». En este sentido, por poner un caso, un organismo administrativo descentralizado no ostenta legitimación procesal activa o pasiva para concurrir en un proceso constitucional de competencia. Véanse, por ejemplo, STC 002-97-CC/TC, Fj. 2; o STC 006-2003-CC/TC, en el cual el proceso se declara inadmisibile por carecer el órgano demandado de legitimación procesal pasiva.

<sup>71</sup> A este respecto, véase, por ejemplo: STC 013-2003-CC/TC, Fj. 10.2.

disponía el art. 49 de la anterior Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, núm. 26435). Esta situación podría actualizarse si un particular se hubiere visto afectado por la negativa de una entidad estatal para asumir una competencia o atribución, siempre que haya sido agotada la vía administrativa en la que se hubiere dirimido previamente el conflicto<sup>72</sup>.

### C) Desarrollo del proceso

En lo tocante a la inadmisibilidad e improcedencia del proceso, conviene recordar una vez más que el CPC obliga a seguir las reglas del proceso de inconstitucionalidad en todo aquello que sea aplicable para sustanciar el competencial (art. 112, segundo párrafo, CPC). El proceso (de acuerdo con el art. 103 CPC) puede inadmitirse si sobreviene una de las siguientes causas: *a*) la omisión de algún requisito de los exigidos para presentar la demanda (previstos en el art. 101)<sup>73</sup>; o *b*) la falta de anexos (exigidos en el art. 102)<sup>74</sup>. No obstante, en caso de incurrir el demandante en alguna de esas hipótesis, el Tribunal lo prevendrá para que integre el requisito omitido, si es subsanable, concediéndole un plazo de cinco días. Al término de dicho plazo, de no superarse el defecto de inadmisibilidad, declarará la improcedencia de la demanda y la conclusión del proceso. Esta resolución del Tribunal Constitucional es inimpugnable (art. 103 *in fine*, CPC).

Si se presenta una demanda fuera del plazo establecido en el CPC o si en ella se pide el examen de un conflicto sobre el que el Tribunal se ha pronunciado antes sustancialmente en el fondo, la causa devendrá inadmisibile. La misma consecuencia tendrá lugar si el Tribunal encuentra que es incompetente para resolver, por estimar que los supuestos de hecho no suponen un conflicto de relevancia constitucional<sup>75</sup>. Una vez admitida la

<sup>72</sup> Sobre ello, véase: STC 003-2003-CC/TC, Fj. 1.

<sup>73</sup> Este artículo dispone que toda demanda contendrá, cuando menos, los siguientes datos y anexos: 1) identidad de los órganos o personas que interponen la demanda y su domicilio legal y procesal; 2) indicación precisa de la norma que se impugna (en el conflicto competencial se habrá de indicar, desde luego, el acto impugnado); 3) fundamentos en que se sustenta la pretensión; 4) relación numerada de los documentos que se acompañan; 5) designación del apoderado, si lo hubiere; y 6) copia simple de la norma objeto de la demanda, precisándose el día, mes y año de su publicación (en caso de conflicto competencial dicha copia habrá de referirse al acto de que se trate).

<sup>74</sup> Este precepto se refiere a la certificación del acuerdo en el que conste la aprobación de un órgano unipersonal o colegiado para acudir al proceso constitucional, por ejemplo, la certificación del acuerdo adoptado por el consejo de ministros, cuando el demandante sea el presidente de la República (1); o la certificación del acuerdo adoptado en el Consejo de Coordinación Regional cuando el actor sea un presidente de Región (5).

<sup>75</sup> En principio, el plazo dentro del cual puede promoverse un conflicto de competencias

demanda, que siempre ha de tener lugar dentro de los 10 días siguientes a su presentación, el Tribunal dispondrá sobre los emplazamientos respectivos (arts. 103 y 112, CPC).

El demandante está facultado para solicitar la suspensión de la resolución o acto que sea objeto del conflicto. En congruencia con lo establecido en el título preliminar del propio CPC (art. VI, párrafo tercero), si la disposición, resolución o acto cuya impugnación estuviese pendiente ante cualquier juez o tribunal, éste podrá suspender el procedimiento hasta que el Tribunal Constitucional resuelva el conflicto (art. 111 CPC).

El plazo para contestar la demanda es de treinta días. Si no se contesta dentro de ese plazo, el Tribunal Constitucional declarará la rebeldía e indicará fecha para la vista de la causa dentro de los diez días siguientes (art. 107 CPC).

A juzgar por los plazos y términos del CPC, el competencial es un proceso de sencilla tramitación. El Tribunal Constitucional cuenta con amplias facultades para hacerse del material probatorio que considere pertinente para mejor resolver: puede solicitar a las partes, poderes del Estado u órganos de la administración pública toda clase de documentos, informaciones, aclaraciones o precisiones que estime necesarias. En estos casos, el Tribunal puede habilitar un plazo a efecto de que las partes puedan alegar lo que a su derecho convenga (arts. 112 y 119, CPC). El principio de oficiosidad que rige la actuación del Tribunal en los conflictos competenciales es en realidad aplicable a toda clase de procesos de los que conoce. Esta importante atribución encuentra su base legal en varias disposiciones del CPC (título preliminar, art. III, párrafo segundo, y art. 106, por ejemplo). Así, antes de pronunciar sentencia, debe subsanar de oficio (si bien también las partes están facultadas para solicitarlo) cualquier vicio de procedimiento en que se hubiere incurrido (art. 120 CPC).

En todo caso, los procesos de competencia deben ser resueltos por el Tribunal Constitucional dentro de los sesenta días hábiles contados a partir de aquél en que se interpuso la demanda (art. 112 *in fine* CPC).

#### D) La sentencia constitucional y sus efectos

El proceso constitucional no puede terminar si no es con una sentencia (art. 106 CPC). En los conflictos de competencia, la sentencia constitucional vincula a los poderes públicos y tiene plenos efectos *erga omnes*. Debe distinguirse sin embargo, para especificar los diversos efectos que

---

es el de seis años a que se refiere el art. 100, al que a su vez remite el art. 104 CPC. Ambos preceptos son de aplicación en el proceso de inconstitucionalidad, como se ha dicho, supletorio del competencial.



pueden generarse, entre las sentencias que se pronuncian en procesos de conflictos positivos y negativos. Las sentencias de conflictos positivos: *a*) determinan los poderes o entes estatales a los que corresponde la titularidad de las competencias o atribuciones controvertidas; *b*) anulan las disposiciones, resoluciones o actos viciados de incompetencia; y *c*) resuelven, en su caso, lo procedente acerca de las situaciones jurídicas producidas sobre la base de los actos dirimidos (art. 113 CPC). Por su parte, las sentencias de conflictos negativos: *a*) determinan la titularidad de las competencias o atribuciones controvertidas, y *b*) señalan un plazo dentro del cual el poder del Estado, o ente estatal respectivo, debe ejercerlas (art. 113 *in fine*).

Las sentencias deben remitirse, dentro de las 48 horas siguientes a la fecha de su emisión, al *Diario Oficial* «El Peruano» para su publicación, lo cual debe tener verificativo dentro de los 3 días siguientes. En defecto de ello, el presidente del Tribunal ordena que se publique en uno de los diarios de mayor circulación nacional (disposición final cuarta, segundo párrafo, del título XII, CPC). Ahora bien, cuando los conflictos competenciales han involucrado gobiernos regionales o municipales, la publicación de las sentencias también debe realizarse en la sección de avisos judiciales de diarios con circulación en esas circunscripciones. En los sitios donde no existan tales diarios, se publicarán mediante carteles fijados en lugares públicos. Con independencia de la publicación en el *Diario Oficial* y en los medios regionales o locales, en su caso, las sentencias del Tribunal Constitucional aparecerán también en la *Gaceta Constitucional*, publicación oficial del Tribunal (disposición final séptima del título XII).

## E) Recursos

Las sentencias del Tribunal Constitucional son inimpugnables si bien el Código deja a salvo el derecho que pudiera asistir al demandante para recurrir a los tribunales u organismos internacionales, de acuerdo con los tratados de los que el Perú es parte (arts. 82, primer párrafo, y 121, CPC). En el régimen interno, sólo cabe solicitar la aclaración de algún concepto o la enmienda de cualquier error material u omisión en que hubiese incurrido el Tribunal Constitucional. Ello debe tener verificativo en el plazo de dos días, contados a partir de la notificación de la resolución, ya sea de oficio o a instancia de parte. Existe también un recurso de reposición para impugnar decretos y autos del Tribunal. Éste debe promoverse en el plazo de tres días, contados a partir de la notificación del decreto o auto de que se trate. La resolución de este recurso habrá de emitirse dentro de los dos días siguientes (art. 121 CPC).

#### 4. PRINCIPALES DIFERENCIAS ENTRE LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONAL MEXICANA Y EL PROCESO COMPETENCIAL PERUANO

Como de lo anteriormente expuesto habrá podido advertirse, las proximidades entre las técnicas procesales revisadas se deben esencialmente a su objeto común. Sin embargo, fuera de ese objeto, hay que decir que los contrastes entre ellas son muy significativos. Llegados a este punto, el núcleo de la convergencia de ambos mecanismos ha quedado más o menos destacado con las generales referencias hechas en los epígrafes que se han dedicado a cada uno. En lo que sigue me detendré mucho más en los extremos que resultan de la comparación de los ordenamientos. Como es obvio, cuanto más se tomen en cuenta los precedentes que la jurisprudencia constitucional ha generado en casos concretos de cada jurisdicción, tantas más divergencias merecerían destacarse. Para evitar la complejidad comparativa que ello podría suscitar, a los efectos de este estudio, rescatare los que a mi modo de ver son los más importantes desencuentros de los ordenamientos. Así, la superficie sobre la que en especial se deslizará la comparación será el terreno de la configuración constitucional y, en menor grado, el del diseño procesal de la institución jurídica.

##### A) Diferencias relativas al modelo general del Estado y del sistema de control de constitucionalidad

Una primera reflexión debe distinguir los mecanismos procesales a partir de la diferente forma en que se organiza el Estado en uno y otro país. México es un Estado federal (art. 40 de su Constitución, especialmente). En cambio, Perú es un Estado unitario, si bien con explícita descentralización territorial y política (art. 43; y título VI, capítulo XIV, de su Constitución). Esta cuestión sustancial es muy importante para comprender la configuración jurídica que se ha dado a los conflictos, como también lo es la época en que éstos pudieron alcanzar su constitucionalización y operatividad práctica.

En México, las controversias constitucionales se instauraron en la actual Constitución, desde su publicación en 1917. Pero en realidad hubo vestigios regulativos de esta clase de controversias incluso en otros ordenamientos constitucionales históricos de corte federalista. La Constitución de 1824, la primera de origen nacional en la historia independiente, dispuso como atribución de la Corte Suprema de Justicia conocer de las discrepancias que pudieren suscitarse entre los estados de la federación (art. 137, fracción 1). El modelo estadounidense de 1787, como en otros aspectos,

fue un importante referente a este respecto. Más adelante, la Constitución de 1857 dispuso un mecanismo para la resolución de controversias entre entidades federadas y «aquéllas en que la Unión fuere parte» (art. 98). Pese a la acogida de la institución en la Constitución de 1917, su eficacia práctica se verificó con significativa fuerza, como se dijo, a partir de las reformas constitucionales y legales de 1994-1995.

Ahora bien, la previsión de un instrumento como éste en los ordenamientos constitucionales mexicanos se hizo necesaria siempre que el país adoptó el modelo federal. La convivencia de una pluralidad de entes: entidades federativas (en la actualidad un total de 32, y un distrito federal cuyo régimen jurídico se aproxima cada vez más al de esas entidades) y una federación, ha supuesto unas relaciones lo suficientemente complejas como para pensar en la institucionalización de un método que permitiera disipar previsibles desavenencias. Los medios de solución a los conflictos competenciales son consustanciales a la idea de un control que asegure la pluralidad política que está en la base (al menos teóricamente) del federalismo. Todavía, la reforma de la Constitución de 1994 dio un paso más decisivo: hizo del órgano de la jurisdicción constitucional, la Suprema Corte, un más potente árbitro para el sistema.

En el Perú, en cambio, como se ha mencionado, el proceso competencial se instaura en la Constitución de 1993 como una competencia nueva para el Tribunal Constitucional. Tal atribución no se previó en toda la vida constitucional del país debido a que, contrariamente a la situación política-constitucional de México, la necesidad de control por posible afectación de competencias entre órganos públicos era prácticamente nula. No empieza a discutirse seriamente en el Perú acerca de lo obligado que resultaba instituir procesos de competencia hasta que un sistema de descentralización política empezó a tomar forma y cuando inició el desarrollo legislativo de la regionalización. Ya en los debates de la Constitución de 1979 se discutía si el Tribunal de Garantías Constitucionales debía tener una competencia para dirimir diferendos entre el poder central y los órganos departamentales y regionales. Aunque esta preocupación no encontró cabida en sede constitucional, sí quedó reflejada en la Ley de Bases de la Regionalización (Ley núm. 24650), que en su art. 71 dispuso: «Los conflictos entre un gobierno regional y un gobierno local, entre gobiernos regionales, y entre un gobierno regional y el gobierno central son resueltos por la Corte Suprema, tramitándose el proceso en primera instancia ante la segunda sala civil y en segunda instancia ante la primera sala civil de la Corte Suprema». En significativa medida, fue debido a que el proceso de descentralización quedó incorporado en el texto constitucional de 1993 que finalmente se instituyó un proceso constitucional adecuado al emergente escenario jurídico-político.

Una segunda consideración comparativa entre los ordenamientos se deriva del diferente modelo general de control de constitucionalidad de cada país, lo cual produce al mismo tiempo una de las más importantes coincidencias entre ellos. En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el órgano especializado para resolver procesos constitucionales, pero desde una perspectiva general ello no significa que ostente esa función de manera «monopólica». En efecto, al lado de la Corte, también los tribunales de la federación pueden controlar actos del poder público fundamentalmente a través del juicio de amparo, en ocasiones pudiendo incluso declarar la inaplicabilidad de las leyes. Entre tanto, simplificando necesariamente el escenario, la jurisdicción de los tribunales ordinarios de las entidades federativas no puede incidir en este control. En el Perú, aun cuando impera un sistema «dual», el Tribunal Constitucional cumple un papel más vigoroso como supremo intérprete de la Constitución, aunque los tribunales ordinarios ciertamente también participen en la dinámica de un control difuso al estar autorizados para inaplicar leyes que estimen inconstitucionales. Pues bien, un punto de convergencia emana de estos particulares escenarios de la jurisdicción constitucional: los conflictos constitucionales de competencias están atribuidos en ambos, en exclusiva y única instancia a los máximos tribunales del ordenamiento constitucional: la Suprema Corte mexicana y el Tribunal Constitucional peruano. Así, esta competencia sitúa a ambos tribunales (no obstante la mayor actividad que desarrolla la primera a propósito de esta función) en una posición de árbitros centrales del ejercicio del poder político de sus respectivas naciones.

## B) Diferencias relativas a la configuración jurídica del proceso constitucional

En este terreno, una primera discordancia a destacar es la amplitud con que se regulan los procesos en el ordenamiento constitucional y legal, en relación con la aplicabilidad de la suplencia de las normas aplicables. La controversia mexicana goza de una constitucionalización más amplia al relacionarse en la Constitución las hipótesis de conflicto, que además ha sido considerada por la Corte como «no limitativa». Asimismo, en la propia Constitución se establecen las bases que rigen los efectos de las sentencias. El procedimiento está regulado en 49 de los 73 artículos que integran la ley reglamentaria relativa. Tal procedimiento es un proceso principal y preponderante respecto del proceso para la acción de inconstitucionalidad: el de la controversia constitucional sirve para el trámite procesal de la acción de inconstitucionalidad en todo aquello que no se pre-

vea y le sea aplicable (art. 59 LR105). En cambio, el proceso competencial peruano tiene una base constitucional mínima: el art. 202-3 se limita a señalarlo como atribución del Tribunal Constitucional mientras en el Código Procesal Constitucional se regula solamente en 5 preceptos. A diferencia de lo que ocurre en el modelo mexicano, el procedimiento del proceso competencial peruano es subsidiario frente al de inconstitucionalidad. De este modo, por el contrario, es el proceso competencial el que debe sujetarse en todo lo que le sea aplicable al proceso de inconstitucionalidad.

Un segundo aspecto de apartamiento entre las instituciones examinadas se deriva del objeto de la impugnación cuando éste es una norma con rango de ley. En la controversia constitucional mexicana la impugnación de normas generales sigue un procedimiento propio y en su objeto cabe considerar, además de leyes federales o locales propiamente dichas (que son las emitidas por congresos de los estados de la República), también los reglamentos (federales, estatales y municipales). Así, el ámbito de impugnación es demasiado extenso. En el Perú, en cambio, opera una suerte de «reconducción procesal» (como sucede también en España, por ejemplo<sup>76</sup>), de modo que, cuando la invasión competencial implica la impugnación de una norma con rango de ley, el procedimiento a seguir es el previsto para el proceso de inconstitucionalidad. De esta manera, la materia de los procesos competenciales se limita al examen de actos y de normas sin rango de ley.

Un tercer síntoma de distanciamiento se deriva de lo concerniente al parámetro de control que se toma en consideración por la jurisdicción constitucional. En México, este aspecto ha venido siendo visiblemente delineado por la jurisprudencia. En un principio, la interpretación de la Suprema Corte consideró que la controversia sólo sería procedente si se invocaban violaciones directas a la Constitución. Luego, un diverso criterio se pronunciaría en el sentido de que es admisible el estudio de cuestiones infraconstitucionales, a propósito de normas o actos estimados contrarios al art. 16 constitucional (que establece el principio de legalidad). A través de la interpretación de este precepto, ha sido posible para la Corte analizar conflictos tomando en cuenta leyes secundarias. En el Perú, la regla a este respecto es mucho más nítida: el parámetro sobre la base del cual habrá de juzgarse la procedencia del conflicto se corresponde no sólo con la Constitución, sino, debido a la existencia del llamado «bloque de constitucionalidad», también con leyes orgánicas en donde se perfilan competencias de los órganos o poderes litigantes.

---

<sup>76</sup> Al respecto, véase: JAVIER GARCÍA ROCA, «Art. 67», en *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional* [coord. JUAN LUIS REQUEJO PAGÉS], Madrid, Tribunal Constitucional/BOE, 2001, pp. 1085 y ss.

Una cuarta observación debe reflejar otra disparidad más, ahora en materia de sujetos con legitimación procesal activa. En México, esta legitimación corresponde en exclusiva a órganos públicos frente a la imposibilidad de que los particulares puedan promover demanda alguna. En el Perú, si bien el CPC en vigor nada expreso dispone en relación con ello, la participación de personas físicas o jurídicas como actores de un conflicto de competencias si se admitió explícitamente en la regulación anterior (art. 49 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional). Pero además, en el ordenamiento actual, tal posibilidad parece desprenderse de la regulación de los efectos de las sentencias en conflictos negativos, en los cuales el Tribunal Constitucional debe señalar la autoridad titular de una competencia rehuida. Esta situación debería presuponer la admisibilidad del interés de un particular por que dicha autoridad asuma efectivamente una competencia.

Como quinto apunte comparativo, pero todavía dentro del ámbito de los sujetos procesales, debe mencionarse que ambos sistemas han dado distinto tratamiento a la legitimación procesal del poder judicial. En México, los órganos integrantes del poder judicial de la federación no pueden tomar parte en una controversia si bien, por regla general, sí pueden hacerlo los poderes judiciales de las entidades federativas habiéndose llegado a admitir excepcionalmente en este supuesto que el objeto del proceso sea una resolución jurisdiccional. En cualquier caso, la Suprema Corte ha estimado con claridad que la controversia no es vía idónea para impugnar resoluciones judiciales de índole federal. En el Perú, en contrapartida, la posibilidad de que el poder judicial entre en conflicto con otro poder ha sido reconocida de manera explícita, con lo cual se ha abierto la posibilidad de que las resoluciones judiciales puedan ser cuestionadas por esta vía ante el Tribunal Constitucional. De otro lado, dentro del mismo terreno de la legitimación, en el caso mexicano, el procurador (fiscal) general de la República es parte procesal de la controversia mientras que en el Perú no existe previsión semejante en este sentido.

Un sexto punto discrepante se encuentra en el marco jurídico de las sentencias. En México, no existe un plazo definido dentro del cual la Suprema Corte se encuentre obligada a emitir su veredicto. En el Perú, en cambio, se ha establecido que en todo caso el Tribunal Constitucional debe resolver dentro de los sesenta días posteriores a la presentación de la demanda. Además, el tratamiento normativo de los efectos de las sentencias también es divergente. En México, existe un sistema ciertamente complejo del cual caben derivar o efectos *inter partes* o generales. En el Perú, en cambio, las sentencias tienen, en todo caso, plenos efectos *erga omnes*.

Para terminar, no está de más mencionar en este apartado algo que ya no da cuenta de una diferencia sino de un aspecto procesal común entre

ambos sistemas: la operatividad del principio de oficiosidad a favor del tribunal de conflictos constitucionales. En efecto, la Suprema Corte mexicana posee un amplio bagaje de poderes en materia de disposición de pruebas para mejor proveer o resolver, así como de suplencia de la deficiencia del error y de los planteamientos de la pretensión. Por su parte, el Tribunal Constitucional peruano tiene reconocidas semejantes facultades en materia probatoria, para impulsar de oficio el proceso y para subsanar cualquier vicio del procedimiento. En ambos casos, el imperio del principio de oficiosidad que rige el proceso constitucional se justifica en el objeto público-constitucional del conflicto. En el ejercicio de estos amplios poderes, ambos tribunales cuentan con una nada desdeñable base normativa para deslizar el razonamiento jurisdiccional que ha de presidir la decisión de los conflictos.

## 5. CONCLUSIÓN

Las técnicas que se han instituido en los sistemas mexicano y peruano de jurisdicción constitucional para resolver los conflictos entre entes dimanantes de la organización política, tienen una configuración normativa que se ha visto sensiblemente delineada por la jurisprudencia. La Suprema Corte de México y el Tribunal Constitucional del Perú a través de la solución de casos concretos, han emitido un considerable conjunto de precedentes que son de observancia obligatoria en sus correspondientes sistemas jurídicos. Por esta razón, puede decirse que estos tribunales no sólo arbitran los diferendos constitucionales entre poderes y órganos, sino que al hacerlo también complementan materialmente el marco jurídico de las relaciones entre ellos.

El sistema federal en que se ubica la Suprema Corte de México le supone un más activo rol como mediador jurisdiccional de conflictos. Una conclusión crítica de la jurisprudencia constitucional mexicana no debería soslayar el hecho de que no ha sido lo suficientemente consistente a la hora de aclarar muchos de los aspectos relativos al contenido nuclear del proceso. Tampoco podría decirse que en la jurisprudencia constitucional sean fácilmente localizables los elementos que informen con nitidez quiénes poseen la capacidad procesal suficiente para promover o para defender una posición jurídica controvertida. Esta circunstancia no puede ser positiva para la certidumbre jurídica que ha de presidir las relaciones de múltiples actores (tradicionales y emergentes) que conviven en la escena política actual del Estado mexicano. Se trata de una realidad jurisprudencial que debe llevar a la Suprema Corte a incentivar el cierre de muchos de los criterios aún abiertos en estos extremos. Una tendencia interpreta-

tiva en esta dirección será beneficiosa en la medida en que se aleje cada vez más de una virtual «jurisprudencia de casos» que no es desde ningún punto de vista provechosa a la tutela objetiva de la Constitución a la cual ha de orientarse la jurisdicción constitucional de los conflictos.

Por su parte, no obstante que el Tribunal Constitucional peruano tiene en el proceso competencial la función menos demandante de las que conoce, en los casos en que llega a dictar sentencia en conocimiento estos procesos ha mostrado un gran activismo interpretativo. En uso de sus potestades discrecionales de interpretación, ha introducido importantes categorías jurisprudenciales a partir de conceptos de la dogmática constitucional y de esta manera sus resoluciones no se han visto en modo alguno limitadas por el exiguo marco normativo del proceso. Como consecuencia de lo anterior, más que una «jurisprudencia de casos», lo que puede observarse en esta experiencia es una jurisprudencia que a partir de un número reducido de ellos tiende a expandir el objeto procesal.

En cualquier caso, con independencia del modelo al que sirven y de la particular situación de su jurisprudencia, los dos tribunales que se analizan han logrado erigirse en irremplazables protagonistas de sus respectivos Estados constitucionales, a lo cual han contribuido en buena medida las funciones que desempeñan como tribunales de conflictos.

Por lo demás, pese a que la controversia constitucional mexicana y el proceso competencial peruano responden a lógicas muy parecidas, su diseño jurídico-procesal es, en realidad, bien distinto. Ambos se han implementado en sus sistemas constitucionales como instrumentos a través de los cuales los tribunales de la jurisdicción constitucional se hacen cargo de una garantía orientada a proteger la estructura política del Estado y una equilibrada relación entre poderes. Pero fuera de esta característica central, los modelos se apartan tanto en su normativa procesal como en sus contenidos jurisprudenciales. Una de las más evidentes razones de esta divergencia es el modelo de Estado cuyo equilibrio tutelan. La idea del sistema federal es impensable sin una jurisdicción constitucional, como evidenció Kelsen<sup>77</sup>. Pero también un Estado unitario proclive a la descentralización muy difícilmente podría realizarse sin ella. Con todo, lo que no deja de ser claro es que un Estado con muchas partes es un Estado pluralista y que la jurisdicción constitucional está llamada a aliviar sus tensiones, a imponer su debido orden; en definitiva, a garantizar la paz política de la vida en común<sup>78</sup>.

<sup>77</sup> HANS KELSEN, *La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)*, trad. Rolando Tamayo y Salmorán, México, UNAM, 2001, pp. 100-101.

<sup>78</sup> Cfr. ídem, p. 107.