

LAS SENTENCIAS INTERPRETATIVAS. UNA OPCIÓN A LA DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS

(Comentario a la resolución dictada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente SUP-JDC-517/2008)

Iván CASTILLO ESTRADA
Joel REYES MARTÍNEZ*

SUMARIO: I. *Introducción y breve referencia a las sentencias interpretativas.* II. *Las sentencias interpretativas en la experiencia mexicana.* III. *Antecedentes del medio de impugnación.* IV. *La parte argumentativa del TEPJF.* V. *Comentario a la decisión adoptada por el TEPJF.*

I. INTRODUCCIÓN Y BREVE REFERENCIA A LAS SENTENCIAS INTERPRETATIVAS

UN ESTADO constitucional puede entenderse como aquel que se organiza jurídicamente a partir de la existencia de una norma suprema, la cual se erige como parámetro para establecer la validez del resto de leyes pertenecientes al sistema jurídico.¹ La supremacía de esa norma jurídica encuentra su mayor expresión cuando las restantes, para ser válidas e integrarse al ordenamiento jurídico, son objeto de un examen jurisdiccional para determinar su congruencia con la Constitución.

La garantía jurisdiccional de sujeción de las normas a la Constitución es precisamente lo que permite atribuirle un valor normativo a esta última, pues, como ha señalado Eduardo García de Enterría,² la técnica de atribuir a la Constitución el valor normativo superior, inmune a las leyes ordinarias y más bien determinante de la validez de éstas, adquiere significación a partir

* Consultores en derecho constitucional y en derecho electoral.

¹ Véase RUBIO LLORENTE, FRANCISCO, “Constitucionalismo” en ARAGÓN REYES, Manuel (coord.), *Temas básicos de derecho constitucional*, t. I, Madrid, Civitas, 2001, pp. 28-30.

² GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1994, pp. 50 y 51.

de su tutela judicial, que en su opinión constituye la más importante creación, con el sistema federal, del constitucionalismo norteamericano.

En México, hasta hace poco, las garantías jurisdiccionales de sujeción de las normas a la Constitución eran prácticamente inexistentes, y fue hasta la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994,³ que reestructuró al Poder Judicial de la Federación y a su máximo órgano, cuando se revolucionó la justicia constitucional en nuestro país. Este es quizá el momento culminante de la transición jurídica hacia la construcción de un Estado constitucional en México. La justicia constitucional se convirtió en la respuesta a la creciente trascendencia de dos grandes necesidades sociales del Estado: limitar y controlar el poder, y proteger la libertad de los individuos y los grupos sociales.

El ámbito electoral no quedó exento de esa evolución, en tanto que, para garantizar la constitucionalidad de los actos y resoluciones en esa materia, se incluyó un sistema integral de medios de impugnación,⁴ que adoptó una distribución competencial entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN) y el Tribunal Electoral (en adelante TEPJF). La primera a través de la acción de inconstitucionalidad contra normas generales, y el segundo al resolver las impugnaciones en casos concretos.

El modelo de control de constitucionalidad en materia electoral acabó de delinearse con la anterior reforma electoral, donde expresamente se consignó, en el artículo 99, párrafo sexto de la Constitución,⁵ la competencia de las Salas del Tribunal Electoral para resolver la no aplicación de leyes contrarias a la Constitución y, en el artículo 47, apartado 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la competencia para analizar la conformidad con la Constitución de la normativa interna de los partidos políticos.⁶

La reforma otorgó al TEPJF una facultad propia de un verdadero tribunal constitucional, la cual, si bien no sirve de base para atribuirle ese calificativo,⁷ lo cierto es que sí le exige el desarrollo de interpretaciones propiamente constitucionales, a través de una metodología específica, como lo hacen los tribunales de esa naturaleza.

³ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el mismo día.

⁴ A raíz de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996.

⁵ Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007.

⁶ Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de 2008.

⁷ Para abundar sobre la naturaleza y competencias de los Tribunales Constitucionales, véase FAVOREU, Louis, *Los Tribunales Constitucionales*, Barcelona, Ariel, 1994.

El examen de constitucionalidad de una norma es una actividad de gran complejidad, que torna indispensable recurrir a la doctrina desarrollada en otros países con una experiencia más extensa en materia de control constitucional, pues, en algunos casos, bastará con una interpretación gramatical de la disposición, pero en otros será necesario utilizar métodos más complejos como los de integración (analogía o mayoría de razón) o recurrir a la interpretación sistemática, conforme con la Constitución, a base de principios o funcional.

En este proceso valorativo, el tribunal tampoco puede sustraerse al análisis y ponderación de las consecuencias sociales, políticas o económicas de un fallo estimatorio o desestimatorio, con el objeto de garantizar que la norma fundamental responda a la realidad del contexto en el que se pretenda aplicar.

El estudio conjunto de esas circunstancias ha llevado a los tribunales constitucionales a desarrollar toda una gama de sentencias, a las que se han denominado interpretativas, en las cuales se ponderan los valores y principios constitucionales en juego, y se opta por aquellas soluciones que causen menos daños al ordenamiento jurídico y que hagan compatibles y maximicen los derechos fundamentales.⁸

Las sentencias interpretativas surgen como una alternativa para atemperar los efectos de la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos legales, pues, en la experiencia de los tribunales constitucionales, sobre todo en Europa, se advirtió que, en muchas ocasiones, la expulsión de una norma producía mayores desajustes al sistema institucional que su aplicación, aun cuando fuera inconstitucional.

Javier Díaz Revorio define estas sentencias como aquellas cuyo fallo, dejando inalterado el texto de la disposición, declara explícita o implícitamente que al menos una de las normas, o parte de ella, que de él derivan conjunta o alternativamente, no son acordes con la Constitución.⁹

De esta manera, las sentencias interpretativas buscan evitar la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos legales impugnados, cuando

⁸ Sobre el origen de las sentencias interpretativas, véase GROPPi, Tania, “¿Hacia una Justicia Constitucional ‘Dúctil’?” Tendencias recientes de las relaciones entre corte constitucional y jueces comunes en la experiencia italiana, en *Derecho Procesal Constitucional*, tomo I, coordinador Ferrer McGregor, Eduardo, Porrúa, México, 2001, p. 239 y ss., así como Martín de la Vega, Augusto, *La Sentencia Constitucional en Italia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003.

⁹ DÍAZ REVORIO, Francisco Javier, *Las Sentencias Interpretativas del Tribunal Constitucional*, Valladolid, Lex Nova, 2001, p. 68.

pueden tener en algún sentido una interpretación armonizable con el texto constitucional, descartando todas las demás hipótesis interpretativas contrarias a la Constitución, señalando así el único sentido en que la norma legal es conforme a la Constitución.

La justificación doctrinal de las sentencias interpretativas se sustenta en el principio de conservación de las normas legislativas o principio de conservación de los actos normativos,¹⁰ que fundamenta la posibilidad de una intervención positiva y no sólo negativa del tribunal constitucional, con el propósito de evitar que la expulsión de la norma impugnada del ordenamiento jurídico, a través del proceso constitucional atinente, genere vacíos y desórdenes mayores a los de su aplicación inconstitucional. Se trata de impedir que las omisiones legislativas del legislativo generen situaciones de mayor violación de la Constitución y afectación a los derechos fundamentales.

En suma, los distintos tipos de sentencias interpretativas tienen como propósito adoptar la solución adecuada y adaptada al contexto y condiciones en que se emiten, y hacer compatibles los principios y derechos fundamentales que se encuentren en juego.

Entre las diversas clasificaciones y tipologías de las sentencias, pueden distinguirse, en términos generales, las interpretativas en sentido estricto, donde el tribunal elige, entre las varias interpretaciones derivadas de una disposición, aquella o aquellas que son conforme a la Constitución, o descartan la o las inconstitucionales. Asimismo, se encuentra otro grupo de sentencias, donde el tribunal advierte que el contenido normativo derivado conjuntamente del precepto, es en parte inconstitucional, y al afirmar dicha inconstitucionalidad procede a reducir, ampliar o sustituir dicho contenido normativo. A estas sentencias se les conoce como reductoras, aditivas o sustitutivas.¹¹

II. LAS SENTENCIAS INTERPRETATIVAS EN LA EXPERIENCIA MEXICANA

Todavía muy lejos del desarrollo que han tenido tribunales constitucionales de otros países, la SCJN y la anterior integración del TEPJF¹² han dado

¹⁰ *Vid.*: GUASTINI, Ricardo, “La Constitucionalización del Ordenamiento Jurídico”, en *Neoconstitucionalismo* (s), ed. Miguel Carbonell, Madrid, Trotta, 2005, p. 64.

¹¹ DÍAZ REVORIO, Francisco Javier, *Las Sentencias...*, *op. cit.*, p. 66.

¹² Los magistrados que integraron la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de 1996 a 2006.

muestra de rasgos en los que, a través de interpretaciones constitucionales, han adicionado contenidos normativos o han eliminado porciones normativas de las disposiciones impugnadas.

La SCJN ha establecido que tiene facultades para imprimir los efectos que estime conducentes a las sentencias emitidas al resolver acciones de inconstitucionalidad,¹³ y con base en esa facultad se puede advertir una tendencia para declarar la inconstitucionalidad de “porciones normativas” de preceptos, lo que ha dado origen a la emisión de sentencias reductoras.¹⁴

Este tipo de sentencias se caracterizan porque reducen la “extensión” del contenido normativo. Dicha reducción se produce en el ámbito de aplicación del precepto, considerándose así constitucionalmente inaplicable en alguno de los supuestos en él contemplados genéricamente; o bien en las consecuencias jurídicas previstas en el propio texto. El fallo de este tipo de sentencias puede adoptar diversas formas, entre las cuales las más frecuentes suponen la declaración de inconstitucionalidad del precepto “en cuanto incluye”, “en cuanto es aplicable”, “en la parte en que prevé” o “en la parte

¹³ Tesis de jurisprudencia ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS. De conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, las facultades del Máximo Tribunal del país para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, por un lado, comprenden la posibilidad de fijar “todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda”; por otro lado, deben respetar todo el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Ese estado de cosas implica que el Alto Tribunal cuenta con un amplio margen de apreciación para equilibrar todos los principios, competencias e institutos que pudieran verse afectados positiva o negativamente por causa de la expulsión de la norma declarada inconstitucional en el caso de su conocimiento, de tal suerte que a través de los efectos que imprima a su sentencia debe salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, evitando, al mismo tiempo, generar una situación de mayor inconstitucionalidad o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, o invadir injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).

¹⁴ Desde Hans Kelsen se advertía la necesidad de este tipo de resoluciones, al señalar que la anulación no debe aplicarse necesariamente a la ley en su totalidad, o al reglamento en su totalidad, sino que puede también limitarse a algunas de sus disposiciones, suponiendo naturalmente, que las otras se mantengan, sin embargo, aplicables o que no vean su sentido modificado de una manera inesperada. Corresponderá al tribunal constitucional apreciar libremente si quiere anularse la ley o el reglamento en su totalidad o, sólo algunas de sus disposiciones. KELSEN, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución (la Justicia Constitucional)*, UNAM, México, 2001.

en que no excluye” su aplicación a cierto supuesto, o en general cierta norma.¹⁵

Un ejemplo de sentencia reductora es la emitida en la acción de inconstitucionalidad 33/2006, en la cual se impugnaron diversos preceptos de la Ley Federal de Competencia Económica. La SCJN resolvió:

“...SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 26, primer párrafo, de la Ley Federal de Competencia Económica, en la porción normativa que señala: “Artículo 26. ...La Cámara de Senadores podrá objetar dichas designaciones por mayoría, y cuando se encuentre en receso por la Comisión Permanente, con la misma votación. En todo caso, la instancia legislativa tendrá treinta días para resolver, vencido este plazo sin que se emita resolución al respecto, se entenderá como no objetado el nombramiento”, reformado mediante el decreto publicado el veintiocho de junio de dos mil seis, en el *Diario Oficial de la Federación*.

TERCERO. Se declara la invalidez de la fracción III, del artículo 28, de la Ley Federal de Competencia Económica, en la porción normativa que señala: “...y al Congreso de la Unión...”.

CUARTO. Se declara la invalidez de la fracción II, del artículo 24, de la Ley Federal de Competencia Económica en la porción normativa que señala: “solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para... y reconocer la validez del restante contenido normativo de dicha fracción.”

QUINTO. Se declara la invalidez del primer párrafo y fracciones I, II, III y VIII, del artículo 31, de la Ley Federal de Competencia Económica, en los términos y para los efectos precisados en la parte final del considerando séptimo de la presente resolución.

SEXTO. Se declara la invalidez de la parte final del primer párrafo del artículo 37, de la Ley Federal de Competencia Económica, únicamente en la porción normativa que señala: “Esta resolución sólo podrá ser ejecutada por orden de la autoridad judicial competente”, así como del último párrafo del propio precepto que prevé: “La Comisión acudirá ante la autoridad judicial competente para solicitarle que ejecute la resolución”.

La consecuencia de la invalidez de las “porciones normativas” destacadas, conduce a “borrar” el texto atinente, con el objeto de que después de la declaratoria de inconstitucionalidad, la norma sea interpretada sin el texto invalidado. Con este tipo de resoluciones, la SCJN se apega al principio de conservación de la ley y evita vacíos innecesarios e, incluso, garantiza segu-

¹⁵ DÍAZ REVORIO, Francisco Javier, *Las Sentencias...*, op. cit., p. 136.

ridad jurídica, todo lo cual justifica que se “salve” la parte del contenido normativo conforme con la Constitución.

En el TEPJF también existen algunos precedentes que dieron origen a la emisión de sentencias interpretativas. Por ejemplo, la Sala Superior, al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano 21/2002,¹⁶ donde analizó la constitucionalidad de los Estatutos del Partido Verde Ecologista de México, consideró:

“...SEGUNDO. Se deja sin efectos la parte del artículo 105, fracción I, inciso *d*), de los estatutos del Partido Verde Ecologista de México presentados ante esta Sala Superior, precisada en el considerando segundo de esta resolución. En consecuencia, el texto de la disposición citada queda como sigue:
“Artículo 105.

...

Se considerará información clasificada como reservada o confidencial:

I. La que determine el Consejo Político Nacional en base a los siguientes criterios:

...

d) La información referente a los datos personales de los militantes o adherentes, así como de los candidatos del partido, será considerada como confidencial, de conformidad al criterio sostenido de la tesis de jurisprudencia cuyo rubro dice: “DERECHO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. ALCANCES JURÍDICOS DE LA PRERROGATIVA DE LOS CIUDADANOS PARA CONOCER DATOS QUE OBREN EN LOS REGISTROS PÚBLICOS RELATIVOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS”, consultable en la compilación oficial de jurisprudencia, tesis relevantes 1997-2002, páginas 57 a 61.

...”.

TERCERO. Los artículos 18, fracción I; 22, fracción I, inciso h); 50; 57; 70, fracción IX; 106, párrafo sexto y transitorios quinto y noveno, fracción VI, de los estatutos del Partido Verde Ecologista de México deberán interpretarse en el sentido precisado en el considerando segundo de esta resolución.

(...)

QUINTO. Se ordena al Partido Verde Ecologista de México que, mientras prevalezca el texto de los preceptos estatutarios mencionados en el punto tercero de esta resolución, toda edición o publicación que realice de los referidos estatutos incluya, en un lugar visible, la interpretación de las disposiciones citadas, según lo establecido en esta resolución...”.

¹⁶ Sentencia dictada en sesión pública de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de 4 de mayo de 2005.

En esta resolución se advierten dos modalidades de sentencia interpretativa. Por un lado, el TEPJF, en la misma tendencia que la SCJN, eliminó porciones normativas de uno de los preceptos impugnados y preservó su contenido fundamental, con lo cual emitió una sentencia reductora.

Por otro lado, el TEPJF estableció la interpretación de diversos preceptos de los Estatutos, con el propósito de hacerlos compatibles con la Constitución, lo que constituye una sentencia interpretativa en sentido estricto, porque sin alterar el texto del enunciado fijó la interpretación que debía atribuírsele. Así se advierte de los argumentos que sustentan la sentencia:

...La interpretación gramatical del precepto citado llevaría, en principio, a considerar que la disposición estatutaria contraviene lo ordenado en la ejecutoria, porque las palabras “aprobar” y “modificar”, utilizadas en el enunciado, hacen pensar, en primera instancia, que el Consejo Político Nacional puede cambiar con entera libertad el contenido de la convocatoria que le presente la Comisión Nacional de Procedimientos Internos, actuación que vulneraría la independencia de los miembros de este último órgano, porque entonces se encontrarían siempre sujetos al criterio de los consejeros.

No obstante, este órgano jurisdiccional debe determinar si la interpretación de la disposición estatutaria admite más de un significado y, de ser así, ha de establecer si alguno de ellos es acorde con los principios democráticos mínimos que fueron examinados en la ejecutoria, con el fin de que sea ese significado el que prevalezca en la aplicación del precepto, lo cual evita además, llegar al extremo de declarar la invalidez de la disposición. Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis relevante S3EL 009/2005, aprobada por esta Sala Superior en sesión privada del primero de marzo de dos mil cinco, cuyo rubro es el siguiente: “ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ES ADMISIBLE SU INTERPRETACIÓN CONFORME”.

Se estima que el artículo 18, fracción I, de los estatutos admite por lo menos, un significado diferente al ya precisado, que deriva de la interpretación sistemática de los artículos 42, 43, párrafo primero, 46, fracciones II, VII y IX, 55, fracciones I y II, 56, 57, 58, fracciones I y II, 59 y 62, del propio ordenamiento estatutario.

(...)

En aras de preservar la seguridad jurídica de los miembros del Partido Verde Ecologista de México, en toda publicación del ordenamiento estatutario que efectúe dicho instituto deberá insertarse la parte precedente de este considerando, en la que se interpretan los artículos 18, fracción I, 50 y 57 de los propios estatutos, conforme con el criterio sostenido en la tesis relevante S3EL 030/2005, aprobada por esta Sala Superior en sesión privada celebrada el dos de marzo de dos mil cinco, cuyo rubro dice: “INTERPRETACIÓN DE ESTATUTOS PARTIDISTAS CONFORME CON LA CONSTITUCIÓN.

FACULTAD DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN DE ORDENAR LA INSERCIÓN EN LAS PUBLICACIONES ESTATUTARIAS EL ALCANCE O SENTIDO DE LA NORMA”.

El TEPJF declaró la interpretación del enunciado legal que es conforme con la Constitución, con lo cual, implícitamente estimó inconstitucional la otra interpretación que derivaba del texto normativo. Es decir, el Tribunal advirtió dos interpretaciones y precisó cuál de ellas era constitucional, con lo cual descartó la otra por inconstitucional.

En la sentencia, el TEPJF entendió que la interpretación gramatical de la norma contravendría la Constitución, no así la sistemática y funcional, pues con base en ésta la norma era conforme a la Constitución. Por esta razón, la sentencia se dirigió a descartar la interpretación inconstitucional, lo cual constituye uno de los más claros ejemplos de sentencia interpretativa en sentido estricto, porque rechaza una interpretación entre las varias alternativamente derivadas del texto.

Con esta resolución, el TEPJF, además de preservar el contenido fundamental de las normas impugnadas, llevó a cabo una interpretación que hizo compatibles los derechos fundamentales en conflicto, ya que, por un lado, eliminó las normas que afectaban los derechos de los militantes del partido político y, por otro, garantizó el derecho de los mismos afiliados de emitir normas para regular la vida interna del partido político.

Una solución distinta, como negar la aprobación de las modificaciones por el hecho de que se advertían algunas normas inconstitucionales, habría hecho nugatorios los dos derechos fundamentales que se encontraban en juego, en claro detrimento de los militantes del partido político, lo cual evidencia con toda claridad que, en muchas ocasiones, la declaración de inconstitucionalidad simple podría producir mayores perjuicios que los que pretende evitar.

Un supuesto mucho más complejo se presenta con las llamadas sentencias sustitutivas, donde el tribunal declara parcialmente inconstitucional un precepto, pero al mismo tiempo dispone que la parte declarada inconstitucional se sustituya por otra indicada por el mismo tribunal.

Como ejemplo de esta clase de sentencia, se puede identificar la emitida en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano 8/2006.¹⁷ En este asunto, el Tribunal analizó la procedencia del regis-

¹⁷ Sentencia dictada en sesión pública de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de 19 de enero de 2006.

tro de una coalición de partidos políticos para contender en las elecciones federales y resolvió:

“...PRIMERO. Se modifica la resolución CG292/2005 emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, relativa al registro del convenio y estatutos de la Coalición “Alianza por México”, celebrado entre los partidos políticos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, para postular candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para los siguientes efectos:

1. Se deja insubsistente la última parte del artículo 5 de los estatutos mencionados, donde se señala: “Artículo 5. que garanticen el éxito electoral”; y
2. Se sustituye la primera parte de la fracción I, del artículo 6 de los estatutos indicados, para quedar como sigue: “Artículo 6... I. El Consejo Político Nacional del Partido Revolucionario Institucional, y el Consejo Político Nacional del Partido Verde Ecologista de México, de conformidad con lo establecido en el convenio de la coalición, en su caso, validarán con la mitad más uno de los votos de los asistentes las fórmulas de candidatos propuestas”.

SEGUNDO. Como consecuencia de lo anterior, el Consejo General del Instituto Federal Electoral deberá disponer lo necesario a efecto de que se publique la presente ejecutoria en el *Diario Oficial de la Federación* y los partidos políticos coaligados, por su parte, deberán publicar en sus medios de difusión oficial, una edición íntegra de los Estatutos con las modificaciones precisadas en el punto anterior...”.

En esta resolución se aprecian claramente los elementos de una sentencia sustitutiva, porque produce el efecto de un vacío normativo, acompañado de un aspecto reconstructivo dirigido a llenar dicho vacío.

El primer momento se identifica claramente, porque fue suprimida la parte del texto que enunciaba La Comisión Permanente del Consejo Político Nacional..., y enseguida se dio el momento reconstructivo, pues se dispuso que la parte invalidada fuera sustituida por el enunciado El Consejo Político Nacional del Partido Revolucionario Institucional.... Después del primer momento, el precepto quedó sin sentido, porque se generó un vacío en cuanto al órgano competente del Partido Revolucionario Institucional para validar las fórmulas de candidatos. A partir de esa declaración, el segundo momento, el reconstructivo, encontró plena justificación ante el vacío normativo generado.

Con este pronunciamiento, el TEPJF evitó expulsar la norma y, como consecuencia, negar el registro del convenio de coalición, por el contrario, hizo compatible la norma con la Constitución y garantizó el derecho de los partidos políticos para coaligarse en una elección.

Los ejemplos descritos son muestra clara de los beneficios de las sentencias interpretativas, escasamente utilizadas por los Tribunales con competencias constitucionales en nuestro país, en tanto responden a la idea de hacer efectiva la supremacía constitucional, controlando los actos legislativos, mediante decisiones que permitían una reparación inmediata de la constitucionalidad vulnerada. La mayoría de las veces resultan ser la mejor opción, frente a la declaración de inconstitucionalidad, que con frecuencia puede crear situaciones más inconstitucionales que la que se trata de resolver.

La idea de alcanzar el resultado más benéfico desde el punto de vista constitucional es lo que debe mover la actuación de los tribunales mexicanos con competencia para analizar la constitucionalidad de normas, como se ha visto en sistemas de control de constitucionalidad mucho más avanzados, como en el caso de algunos países de Europa.

La sentencia, cuyo contenido comentamos, evidencia la falta de criterios interpretativos tendientes a buscar la situación constitucional más benéfica, de acuerdo a los principios constitucionales en juego.

III. ANTECEDENTES DEL MEDIO DE IMPUGNACIÓN

En junio de 2007, la agrupación política nacional “Unión Nacional Sinarquista” (en adelante La Agrupación) comunicó al Instituto Federal Electoral (en adelante IFE), su deseo de constituirse como partido político nacional, para lo cual proporcionó la agenda de celebración de sus asambleas estatales.

Desahogados los actos correspondientes, el 31 de enero de 2008, La agrupación solicitó su registro formal como partido político nacional, con la denominación Solidaridad, y entregó los expedientes de las asambleas estatales, así como las listas de afiliados.

El 27 de junio, el Consejo General del IFE emitió el acuerdo por el que negó el registro solicitado. Una de las razones fundamentales de la negativa, fue la inconstitucionalidad del artículo 35 de los Estatutos, que señalaba:

Artículo 35. Los miembros del Consejo Político Nacional serán electos cada tres años, pudiendo ser reelectos. En caso de quedar vacante por cualquier causa alguna representación, el mismo Consejo hará una elección provisional en tanto se reúne el Congreso Nacional. Se considerará vacante un asiento en el consejo cuando un consejero deje de asistir injustificadamente a tres reuniones en forma consecutiva, o por renuncia, fallecimiento, impedimento

físico o mental, así como la exclusión del partido mediante el procedimiento establecido.

Si un miembro fuera reelecto para ser miembro del Consejo Político hasta por cuatro periodos completos, consecutivos o no, al acabar éste último será considerado como miembro vitalicio. Los ex presidentes del Consejo Político Nacional que concluyan con la totalidad de su encargo, adquieren al concluir su periodo la calidad de miembros vitalicios. En todos los casos, la calidad de miembro vitalicio se pierde por renuncia, fallecimiento, impedimento físico o mental, así como por la exclusión del partido mediante el procedimiento establecido.

En opinión del Consejo General del IFE, la inconstitucionalidad del artículo se puso de relieve por no establecer un período corto de mandato de los integrantes del Consejo Político, además de que podría generar que sus miembros, al ser reelectos recurrentemente, siempre fueran los mismos, lo que no garantizaba plenamente el derecho de los afiliados a ocupar algún cargo dentro de ese órgano.

Contra esta resolución, La agrupación promovió demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, a la que se le asignó la clave SUP-JDC-517/2008.

Como es de observarse, el TEPJF tuvo ante sí un problema estrictamente de constitucionalidad. Analizar el contenido esencial de una norma jurídica y hacer compatibles los derechos en juego, esto es, el derecho de los afiliados de un partido político de ocupar cargos de dirección, y el derecho de los ciudadanos para organizarse y constituir un partido político nacional.

IV. LA PARTE ARGUMENTATIVA DEL TEPJF

De una forma meramente descriptiva, en un primer aspecto se detallaron el procedimiento para la constitución de partidos políticos y los requisitos que deben reunir sus estatutos para considerarlos democráticos, como presupuesto indispensable para obtener el registro.

Enseguida, y a fin de precisar la *litis* a dilucidar, en la resolución se señaló que los aspectos de inconstitucionalidad no fueron controvertidos por La Agrupación, por el contrario, ésta reconoció expresamente que sus documentos básicos adolecían de vicios de esa naturaleza, por lo que su única pretensión consistió en que se le concediera un plazo para ajustarlos a los postulados constitucionales.

a) *La distinción entre requisitos subsanables y no subsanables para constituir un partido político*

Una vez establecida la materia del juicio, el Tribunal afirmó que, por la naturaleza del procedimiento para constituir un partido político, los Estatutos deben estar debidamente conformados con anterioridad a la solicitud de registro, porque constituyen elementos necesarios para su procedencia y, por ende, no pueden ser aprobados en un momento posterior.

A partir de esa distinción, en la sentencia se consideró que cuando el IFE advierte deficiencias en los Estatutos que vulneren o restrinjan los elementos mínimos para considerarlos democráticos, ya sea que se trate de aspectos normativos o de principios o postulados ideológicos, tales omisiones se consideran insubsanables.

b) *Inconstitucionalidad del artículo 35 de los Estatutos presentados por La agrupación*

Del análisis del artículo en cuestión, el TEPJF advirtió tres normas incompatibles con la Constitución: Los miembros del Consejo Político Nacional pueden: 1. Ser reelectos de manera indefinida. 2. Si han sido reelectos hasta por cuatro periodos completos, sean o no consecutivos, al concluir el cuarto periodo serán considerados como miembros vitalicios; y 3. Cuando han ejercido el cargo de Presidente, al concluir la totalidad de su encargo, adquieren la calidad de miembros vitalicios.

La no conformidad con la Constitución, en opinión del TEPJF, quedó de manifiesto porque las tres normas impedían a los afiliados tener acceso a los cargos partidistas e intervenir en la toma de decisiones, lo cual se alejaba de los principios contenidos en los artículos 3, 35 y 41, fracción I, párrafo 2, de la Constitución.

El TEPJF consideró que las normas propiciaban la perpetuidad de los altos cargos directivos partidarios, con lo cual se suplantaba a las bases y se deslegitimaba a los dirigentes, ya que éstos debían ser electos mediante mecanismos democráticos ordinariamente directos y renovables periódicamente. Además, se trataba del órgano partidario donde se concentraban las atribuciones para adoptar las decisiones de mayor trascendencia.

En suma, el TEPJF consideró que las normas destacadas, además de impedir el derecho de los afiliados a integrar con carácter representativo los órganos de dirección, creaban cotos exclusivos de poder y zonas de inmunidad dentro del propio instituto político, en violación a los principios de

igualdad y legalidad, y en contravención de los fines para los cuales fueron creados los partidos políticos.

El TEPJF estimó que la incompatibilidad de la norma estatutaria con la Constitución representó la falta de un requisito esencial para obtener el registro como partido político y, ante esa eventualidad, resultaba improcedente dar oportunidad a La Agrupación de subsanarlo, por lo que confirmó la negativa emitida por el IFE.

V. COMENTARIO A LA DECISIÓN ADOPTADA POR EL TEPJF

El problema de constitucionalidad resuelto en la sentencia admitía, por lo menos, otra decisión diversa a la adoptada por el TEPJF que, desde nuestra óptica, era mucho más afín al proceder de un tribunal constitucional, porque lograba hacer compatibles los derechos fundamentales en juego.

En principio, la porción normativa contenida en el segundo párrafo del artículo 35 de los Estatutos de La Agrupación era inconstitucional en cuanto admitía la posibilidad de que los miembros del Consejo Político Nacional se reeligieran hasta en cuatro ocasiones,¹⁸ y se permitía la existencia de miembros vitalicios en dos supuestos: reelección en cuatro periodos completos y haber sido presidente un periodo completo.

Tales aspectos atañen a cuestiones esenciales del funcionamiento de un partido político, pues se refieren a la forma en que se integrará uno de los máximos órganos de decisión y dirección, y en congruencia con las propias bases establecidas por el TEPJF, son insubsanables.

Así, se presentó la siguiente alternativa:

1. Dictar una sentencia interpretativa, propia de un tribunal constitucional, y eliminar la porción normativa inconstitucional, sobre la base del principio de conservación de la norma, en pleno respeto al derecho de afiliación, en la vertiente de constituir partidos políticos, de los miembros de La Agrupación.
2. En virtud de que, el segundo párrafo del artículo 35 de los Estatutos era inconstitucional, por dejar abierta la posibilidad de que los afiliados no ejercieran plenamente sus derechos políticos, limitar absolutamente el derecho de los ciudadanos para formar partidos políticos y negar el registro solicitado.

Como se adelantó, al resolver el asunto en cuestión, el TEPJF optó por la segunda de las posiciones indicadas, con lo cual rechazó una postura

¹⁸ No obstante, pensamos que es discutible si la reelección por otros cuatro periodos es inconstitucional, ya que en todo caso tendría que realizarse una ponderación entre los principios en juego, lo cual rebasaría los fines perseguidos en este artículo.

garantista en sus funciones como tribunal constitucional, pues frente a una posibilidad de lesión de derechos político electorales, decidió sacrificar el derecho de asociación de los afiliados a la agrupación política de convertirse en partido político.

No existe duda alguna respecto a que la posibilidad de que los miembros de un órgano directivo tan importante se conviertan en vitalicios es inconstitucional, pues atenta contra el principio republicano. Tampoco existe alguna duda respecto a que tal norma es insubsanable, pues debido al procedimiento legal para la creación de partidos políticos, las normas esenciales que regirán su vida interna deben estar integradas al momento de la revisión por parte del IFE.

A pesar de lo anterior, si el TEPJF hubiera optado por una interpretación garantista, más propia de un Estado democrático, siguiendo los principios contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bien pudo adoptar otra posición, tendente a hacer efectivos los derechos político electorales de los afiliados que se encontraban en juego, que era precisamente a través de la emisión de una sentencia reductora, que eliminara la porción normativa inconstitucional.

La base sobre la cual descansa la posición indicada es el garantismo judicial, mediante el cual, en caso de una contradicción entre una norma perteneciente al sistema y la norma constitucional, el operador jurídico con facultades constitucionales deberá inaplicar o declarar la invalidez de la primera o, ante una omisión legislativa, aplicar directamente la Constitución o, en su caso, emitir una sentencia interpretativa.

Lo anterior implica que, cuando existan diversas posibilidades para resolver un litigio, el juzgador constitucional debe optar en favor de aquella que sea más acorde con la Constitución y que, en consecuencia, maximice el goce de los derechos fundamentales que se encuentran en conflicto, pero no la adopción de soluciones donde, por garantizar un derecho fundamental, se impida el ejercicio de otro de igual jerarquía.

No obstante, en la sentencia el TEPJF decidió que, ante el riesgo de conculcación del derecho de los afiliados de obtener cargos de dirección en el partido, lo procedente era negar el registro solicitado, con lo cual hizo nugatorio el otro derecho fundamental en juego, esto es, el derecho de los ciudadanos a organizar y formar partidos políticos.

En cambio, una interpretación como la que proponemos, sería más adecuada con el principio democrático contenido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues la interpretación conforme al principio de constitucionalidad dota de mayor legitimación al juzgador, al privi-

legiar los postulados rectores de nuestro sistema jurídico y, sobre todo, los derechos de los ciudadanos, porque se habría logrado erradicar la parte perniciosa y garantizar el ejercicio de ambos derechos en su plenitud, que es precisamente la finalidad primordial de un órgano de control de constitucionalidad.

No pretendemos afirmar que la resolución del TEPJF haya sido incorrecta, sino únicamente destacar que en una democracia moderna muchas veces ya no basta con la declaración de inconstitucionalidad, como método de solución de los conflictos de esa clase, sino que es importante tomar a la Constitución como norma jurídica rectora y tratar de hacer efectivos los derechos fundamentales en todas sus manifestaciones.¹⁹

Cabe recordar que las sentencias interpretativas surgieron como una exigencia práctica, para evitar que las resoluciones de los tribunales constitucionales generaran mayores perjuicios con la declaración de inconstitucionalidad. La joven experiencia de la justicia constitucional en nuestro país, en la SCJN y en la pasada integración del TEPJF, ha dado muestra de que las sentencias interpretativas constituyen una herramienta para garantizar el pleno ejercicio de los derechos fundamentales, y que, en muchas ocasiones, conducen a obtener la solución constitucionalmente más benéfica.

En el caso que analizamos habría que evaluar si los efectos perniciosos de la negativa del registro efectivamente fueron menores que si se hubiera eliminado la porción normativa inconstitucional, pues, con la resolución del TEPJF, quedó en el aire la duda respecto a qué hubieran preferido los integrantes de La Agrupación: tener un partido político sin el segundo párrafo del artículo 35, que permitía detentar el cargo de consejero político de manera vitalicia, o echar por la borda el trabajo de varios años y esperar una nueva oportunidad hasta la conclusión de la siguiente elección presidencial, para solicitar, si aún subsisten como La Agrupación, su registro como partido político nacional.

Por último, quisiéramos hacer hincapié en que una de las funciones de la jurisdicción constitucional es sensibilizar a los órganos, poderes públicos y a las personas en general, que mediante la interpretación y aplicación de la norma suprema en los procesos constitucionales en que se encuentren en conflicto derechos fundamentales, se cumple en mayor medida la función pacificadora y de consenso del derecho.

¹⁹ No desconocemos que existe una tendencia que se opone al activismo judicial, sobre todo tratándose de tribunales constitucionales, la cual, desde luego, no compartimos.