
Estudio sobre el orden público, la interpretación normativa y los principios de constitucionalidad, legalidad y definitividad en materia electoral federal

J. Fernando Ojesto Martínez Porcayo*

SUMARIO:** *Artículo 1. Artículo 2. Interpretación gramatical. Interpretación sistemática. Interpretación funcional. Artículo 3. Artículo 4. Artículo 5.*

En este ensayo trataremos de comentar los aspectos más relevantes de los primeros cinco artículos, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, decretada el 19 de noviembre de 1996 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de noviembre del mismo año.

Artículo 1

1. La presente Ley es de *orden público*, de observancia general en toda la República y reglamentaria de los artículos 41, 60 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Mucho se ha discutido en la doctrina y en el foro sobre el término «orden público».

Así tenemos que don Andrés Serra Rojas¹ lo define como «el orden indispensable para la convivencia, para mantener la paz social y el libre y seguro desenvolvimiento de los grupos humanos».

Para Quintín Alfonsín² se trata del «status fundamental querido por la comunidad jurídica misma y normativamente determinado, unas veces a través de la función de los órganos representativos de la voluntad formal de aquella y otras veces de un modo consuetudinario».

*Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

**Este trabajo se presentó en la Segunda Reunión Nacional de Magistrados, celebrada el jueves 16 de enero de 1997.

¹Citado por Acosta Romero, Miguel, en *Segundo Curso de Derecho Administrativo*. México, Porrúa, S.A. 1989, p. 894.

²*Ídem*, p. 894.

El Dr. Miguel Acosta Romero³ dice que «el orden público es una misión que posee la autoridad (elemento del Estado) para mantener la tranquilidad y paz, pretendiendo el interés público de la sociedad. Dicha misión se realiza mediante el gobierno de los hombres y la administración de las cosas. Siendo el gobierno quien lo concretiza e institucionaliza en el Derecho».

Establece el Dr. Acosta Romero⁴ que a lo largo de la historia del Derecho se han utilizado los siguientes vocablos bajo el rubro de orden público: interés público, interés social, interés general, interés de la Nación, utilidad pública, utilidad nacional, utilidad social y beneficio social.

A su vez, la *Enciclopedia Jurídica Omeba* lo define: «En sentido general, orden público designa el estado de coexistencia pacífica entre los miembros de una comunidad. Esta idea está asociada con la noción de paz pública, objetivo específico de las medidas de gobierno y policía (Bernard). En un sentido técnico, la dogmática jurídica con "orden público", se refiere al *conjunto de instituciones jurídicas que identifican o distinguen el derecho de una comunidad, principios, normas e instituciones que no pueden ser alteradas ni por la voluntad de los individuos ni por la aplicación de derecho extranjero*».

Por otra parte, existen diversas tesis y jurisprudencias que abordan el tema del orden público, por ejemplo, siendo para este trabajo importante la de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible a fojas 765 y 766, del Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación 1917-1985*, Tercera Parte, cuya voz es «SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO, CONCEPTO DE ORDEN PÚBLICO PARA

³Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p. 917.

⁴*Op. cit.*, pp. 853 y 854.

LOS EFECTOS DE LA», en la que se afirma: «... no se ha establecido un criterio que defina, concluyentemente, lo que debe entenderse por interés social y por *disposiciones de orden público*, cuestión respecto de la cual la tesis número 131 que aparece en la página 238 del Apéndice 1917-1965 (jurisprudencia común al Pleno y a las Salas), sostiene que si bien la estimación del orden público en principio corresponde al legislador al dictar una ley, no es ajeno a la función de los juzgadores apreciar su existencia en los casos concretos que se les sometan para su fallo...».

Es también importante mencionar que «todos los ordenamientos son de orden público⁵ lo declaren expresamente o no»;^{*} en este sentido, el Dr. Acosta Romero⁶ recomienda no confundir el concepto de orden público con la noción de Derecho Público: «Ciertamente las normas de Derecho Público (Derecho Constitucional, Administrativo, Penal, Agrario, Fiscal, Internacional, del Trabajo), son normalmente disposiciones de orden público. Sin embargo, están lejos de comprender todo el orden público. Muchas disposiciones del Derecho Privado (Civil, Mercantil) son también de orden público...».

Con base en lo anterior, consideramos que la definición más adecuada es la que en sentido técnico da la enciclopedia Omeba y que citamos anteriormente, la que se refiere a la vieja distinción entre normas taxativas y normas dispositivas y de las cuales Del Vecchio⁷ ofrece las definiciones siguientes: «Las normas taxativas (llamadas también *normae congeniti* o *ius cogens*) son —a tenor de la doctrina corriente— aquellas que mandan o imperan independientemente de la voluntad de las partes, de manera que no es lícito derogarlas, ni absoluta, ni relativamente, en vista al fin determinado que las partes se propongan alcanzar; porque la obtención de este fin está cabalmente disciplinada por la norma misma. Se suele citar, a este propósito, la máxima: «*ius publicum privatorum pactis mutari nequit*». En cambio, las dispositivas (*ius dispositivum*) son aquellas que sólo valen cuando no existe una voluntad diversa de las partes, manifestada legalmente».

Esta distinción ha sido recogida por los artículos 8° y 6° del Código Civil para el Distrito Federal en asuntos

del orden común, y en toda la República en asuntos del orden federal.

«Art. 8°. Los actos ejecutados contra el tenor de las leyes prohibitivas o de interés público serán nulos, excepto en los casos en que la Ley ordene lo contrario.»

«Art. 6°. La voluntad de los particulares no puede eximir de la observancia de la ley, ni alterarla o modificarla. Sólo pueden renunciarse los derechos privados que no afecten directamente al interés público, cuando la renuncia no perjudique derechos de tercero.»

Como corolario de lo anterior, desde nuestro punto de vista, cuando en el artículo 1° de la Ley en comento, se dice que es de orden público, debe entenderse que la misma contiene disposiciones, que al atender al interés general, no pueden ser alteradas ni por la voluntad de los particulares, ni por las autoridades electorales, ni por los partidos políticos, y, por lo tanto, los actos ejecutados contra lo dispuesto por ella serán nulos, excepto cuando la Ley contenga otra sanción específica.

En relación con este artículo 1°, cabe decir que la parte final del mismo se refiere al ámbito espacial de aplicación de la norma y es «de observancia general en toda la República» y que, a su vez, la reputa como «reglamentaria de los artículos 41, 60 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos», deberá entenderse, en el sentido de que se le está fijando su gradación jerárquica en el sistema jurídico nacional.

En suma, se establece que es una Ley Federal, que al igual que la Constitución Federal y los Tratados Internacionales en los términos del numeral 133, de la Constitución invocada, son normas supremas para toda la Unión, teniendo los jueces de cada Estado la obligación de acatarlas, aun en contra de lo que establezcan las constituciones y leyes de sus Estados.

Artículo 2

1. Para la resolución de los medios de impugnación previstos en esta ley, las normas se *interpretarán* conforme a los *criterios gramatical, sistemático y funcional*. A falta de disposición expresa, se aplicarán los *principios generales del Derecho*.

Cabe comentar al respecto, que compete la interpretación de cualquier norma federal o local que guarde relación con medios de impugnación electoral,

⁵ Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p. 895.

^{*} Entre los ordenamientos jurídicos que en el Derecho Mexicano se declara expresamente que son de orden público encontramos los siguientes: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Ley General de Población, Ley Federal del Trabajo, etc.

⁶ *Ídem*, pp. 917 y 919.

⁷ Citado por García Máynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*, México, Porrúa, S.A., 1973, p. 94.

tanto al Instituto Federal Electoral, como al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pues ambas instituciones tienen facultad para resolver los conflictos que se susciten en esta materia.

En segundo lugar, es oportuno mencionar que existe una disposición correlativa a la que comentamos, contenida en el artículo 3 párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que a la letra dice:

«La interpretación se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución.»

Sin embargo, existen diferencias entre ambas disposiciones, toda vez que esta última se refiere a que el Instituto Federal Electoral, el Tribunal y la Cámara de Diputados tienen facultad de interpretar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; pudiendo decirse que no sólo en los sujetos intérpretes existen divergencias, sino que de la remisión que hace el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales a la norma constitucional, en específico, al último párrafo de su artículo 14, lo que privilegia el sistema letrístico o gramatical sobre los demás métodos de interpretación normativa.

Con relación a los criterios gramatical, sistemático y funcional, existe un buen número de obras jurídicas que se han ocupado de los mismos; pudiendo decir, a grandes rasgos, que la doctrina los ha caracterizado de la manera siguiente:

Interpretación gramatical

El maestro García Máynez sostiene que la interpretación gramatical se da cuando «...el texto legal puede ser claro, tan claro que no surja ninguna duda sobre el pensamiento de sus redactores...» y en tal virtud debe aplicarse en sus términos, sin pretender eludir su letra, bajo el pretexto de penetrar su espíritu.⁸

El Dr. Ignacio Burgoa señala que la denominada interpretación gramatical o literal de la ley «...implica la extracción de su sentido atendiendo a los términos gramaticales en que su texto se encuentra concebido...» agregando que «...este método es válido si la fórmula

legal es clara, precisa sin que en este caso sea dable eludir su literalidad...».⁹

Para el profesor Claude du Pasquier la interpretación gramatical «...consiste en deducir de las palabras mismas, de su lugar en la frase y de la sintaxis, de la misma puntuación, el sentido exacto del artículo de que se trata».¹⁰

Interpretación sistemática

Ésta dirige su atención sobre el vínculo que reúne a todas las reglas y las instituciones en un todo coherente; ella aclara la disposición legal cuya interpretación se busca por los principios más generales bajo el imperio de los cuales la coloca el sistema.¹¹

El método sistemático se configura con base en la premisa de que un determinado precepto legal no existe solo en ningún ordenamiento, por lo que el intérprete debe vincularlo lógicamente con los demás, para delimitar su respectivo ámbito normativo a través del señalamiento de los casos, supuestos o hipótesis generales que comprende, lo que conduce a la ubicación de su sentido dentro del conjunto preceptivo a que pertenece, y evita una interpretación aislada de una sola disposición legal.¹²

Interpretación funcional

Poco existe en la literatura jurídica acerca de la interpretación funcional, lo más cercano a nuestro marco jurídico electoral, lo hemos encontrado en los trabajos del autor polaco Jerzy Wróblewsky de quien resumiremos algunas ideas contenidas en su libro *Constitución y Teoría General de la Interpretación Jurídica*.

Para este autor, existen dos situaciones en la aplicación de la ley: La isomorfa que se resume con el principio *lex clara est* y que no admite más que la aplicación llana de la misma, y, por otro lado, situaciones

⁹ Burgoa, Ignacio. *Las Garantías Individuales*, Porrúa, México, 1978, p. 591.

¹⁰ Du Pasquier, Claude. *Introducción a la Teoría General del Derecho y la Filosofía Jurídica*, Librería Internacional del Perú, S.A., 2a. ed. 1950 p. 181.

¹¹ Du Pasquier, Claude, *op. cit.*, p. 182.

¹² Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, p. 592.

⁸ García Máynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, Ed. 30a., México, 1979, p. 327.

de interpretación, que pueden surgir en tres contextos distintos: El lingüístico,* el sistemático** y el funcional.

El contexto funcional proporciona, según Wróblewsky, factores relevantes sobre las reglas, valoraciones, opiniones diferentes en lo que respecta a los rasgos de la sociedad y del Estado, y de la voluntad del legislador y de quien decide, considerados como relevantes para el significado de las reglas interpretadas. El caso típico de duda en este contexto funcional, consiste en el conflicto entre las funciones de una regla utilizada en su significado *prima facie* o gramatical y la *ratio legis*, o bien cuando los fines del legislador actual se oponen a los del legislador histórico.¹³

Para el significado de las reglas legales, el contexto funcional es complicado, ya que contiene todos los factores relacionados con la creación, aplicación y funcionamiento del Derecho que no pertenecen al contexto lingüístico ni al sistemático.

Para el maestro polaco, el Derecho se crea, aplica y funciona en el contexto de diferentes hechos sociopsíquicos, incluidas las normas y valoraciones extralegales, diferentes tipos de relaciones sociales y otros factores condicionantes del Derecho (por ejemplo, economía, política, cultura general), diversas opiniones concernientes a los hechos relevantes para el Derecho, etc. Aquí habremos de referirnos también a la «voluntad» del legislador histórico, tomada bien como un hecho del pasado o bien como una construcción teórica de la ciencia jurídica y/o de la práctica jurídica. Quedan incluidos todos los intrincados problemas acerca de los propósitos e intereses que influyen en el Derecho.¹⁴

Lo trascendental de la interpretación funcional es relevante en tanto que influye en la voluntad del legislador histórico, o en tanto que constituye un conjunto de factores que realmente determinan el significado de la regla en el momento en que se hace uso de ella, ya sea en su aplicación o en el análisis de ella.¹⁵

Apartándonos de la doctrina, existe una tesis relevante de la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, relativa a los métodos de interpretación jurídica, que sin duda tuvo su inspiración en Wróblewsky y que puede ser muy ilustrativa y útil para el caso que nos ocupa y que a la letra dice:

«CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. CRITERIOS PARA SU INTERPRETACIÓN JURÍDICA.- De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 3, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la interpretación jurídica de las disposiciones del propio Código se debe hacer conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El criterio de interpretación gramatical, básicamente consiste en precisar el significado del lenguaje legal que se emplea en determinado precepto jurídico, cuando genera dudas o produce confusiones, ya sea porque alguno o algunos de los términos empleados por el legislador no se encuentren definidos dentro de su contexto normativo, o bien, porque los vocablos utilizados tienen diversos significados. El criterio sistemático consiste en determinar el sentido y alcance de una disposición, cuando la misma resulta contradictoria o incongruente con otras disposiciones o principios pertenecientes al mismo contexto normativo. Conforme al criterio

* El contexto lingüístico se da sobre cuando los términos legales son abiertamente valorativos, como, por ejemplo, cuando se utilizan palabras como libertad, equidad, igualdad, justicia, en cuyo caso es necesario, por razones semióticas, realizar una determinación de su significado para el caso concreto en que se utiliza.

** El contexto sistemático se produce cuando el significado *prima facie* de una regla es inconsistente o incoherente con otras reglas válidas de este sistema, como, por ejemplo, en el caso relativo a las casillas especiales en donde se permite al ciudadano que esté fuera de su sección, pero en su distrito, votar por Diputado de mayoría relativa, norma que resulta incoherente con otras normas del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y que será necesario interpretar, por lo tanto, en un contexto sistemático.

¹³ Wróblewsky, Jerzy. *Constitución y Teoría General de la Interpretación Jurídica*, traducción de Arantxa Azurza, Editorial Civitas, S.A., primera edición 1985, Madrid, España, p. 39.

¹⁴ Ídem, *op. cit.*, pp. 45-46.

¹⁵ Ídem *op. cit.*, p. 46.

funcional, para interpretar el sentido de una disposición que genera dudas en cuanto a su aplicación, se deben tomar en cuenta los diversos factores relacionados con la creación, aplicación y funcionamiento de la norma jurídica en cuestión, que no pertenezcan a los criterios de interpretación gramatical y sistemática. Siendo el factor que tiene mayor relevancia, el de la intención o voluntad del legislador, incluyendo todos los intrincados problemas acerca de los propósitos e intereses que influyen en el Derecho. Ahora bien, la enunciación que hace el artículo 3 del Código de la materia respecto de estos criterios de interpretación jurídica, no implica que se tengan que aplicar en el orden en que están referidos, sino en función del que se estime más conveniente para esclarecer el sentido de la disposición respectiva.

«SC-1-RAP-500/94. Partido de la Revolución Democrática. 22-VI-94. Unanimidad de votos.

«SC-1-RIN-241/94. Partido de la Revolución Democrática.

10-X-94. Unanimidad de votos.»

A manera de recetario, mencionaré algunas directrices que Wróblewsky sugiere se utilicen en los contextos lingüístico, sistemático y funcional:

GRAMATICAL

- Sin razones suficientes, no se debe atribuir a los términos interpretados ningún significado especial distinto del significado que estos términos tienen en el lenguaje natural común.
- Sin razones suficientes, a términos idénticos, que se utilizan en las reglas legales, no se les debería atribuir diferentes significados.
- Sin razones suficientes, a términos diferentes no se les debería atribuir el mismo significado. (El lenguaje legal carece de sinonimia.)
- No se debería determinar el significado de una regla de manera tal que algunas partes de dichas reglas sean redundantes.
- El significado de los signos lingüísticos complejos del lenguaje legal deberá ser determinado según reglas sintácticas del lenguaje natural común.

SISTEMÁTICO

- No se debería atribuir a una regla legal un significado de tal manera que esta regla fuera contradictoria con otras reglas pertenecientes al sistema.

- No se debería atribuir a una regla legal un significado de tal manera que fuera incoherente con otras reglas legales pertenecientes al sistema.
- A una regla legal se le debería atribuir un significado que la hiciera lo más coherente posible con otras reglas legales pertenecientes al sistema.
- A una regla legal no se le debería atribuir un significado de manera que esta regla fuera inconsistente con un principio válido del Derecho.
- A una regla legal se le debería atribuir un significado de modo que la regla fuera lo más coherente posible con un principio válido del Derecho.

Por lo que respecta al contexto funcional, Wróblewsky advierte que las reglas que se mencionan a continuación son contradictorias entre sí, por lo que su elección la deberá hacer el

intérprete de manera subjetiva y dependiendo de su ideología y de su especial teoría normativa de interpretación.

FUNCIONAL

- A una regla legal se le debería atribuir un significado de acuerdo con la finalidad que persigue la institución a la que pertenece la regla.
- A una regla legal se le debería atribuir un significado de acuerdo con la intención del legislador histórico.
- A una regla legal se debería atribuir un significado de acuerdo con la intención perseguida por el legislador contemporáneo al momento de la interpretación.
- A una regla legal se le debería atribuir un significado acorde con los objetivos que esta regla debe alcanzar según las valoraciones del intérprete.

A manera de conclusión y en la forma en que se encuentra redactado el artículo 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, desprendo el principio de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, únicamente puede aplicar los criterios de interpretación gramatical, sistemática y funcional, para la resolución de los asuntos que le sean planteados, de tal suerte que no deben de utilizarse otros métodos, aun y cuando el juzgador los estime más adecuados para una correcta aplicación del Derecho Electoral.

En otro punto, queda la duda de saber si deben

aplicarse al mismo tiempo todos los sistemas enumerados, o bien, pueden utilizarse indistintamente, o por último, deben utilizarse sucesivamente.

Por otro lado, y en relación con la parte final del artículo 2 en comento que establece:

«A falta de disposición expresa, se aplicarán los principios generales del Derecho.»

Cabe establecer que se trata del caso de integración de la norma jurídica, siendo oportuno mencionar, por lo que respecta a esta labor, que la función del juzgador dependerá en gran medida de su posición ideológica:

- a) Si positivista, se tendrá que coincidir con la tesis de que «si en la ley puede haber lagunas, en el Derecho no es posible esto, en virtud del principio de plenitud hermética del orden jurídico» que según García Máynez¹⁶ consiste en que «no hay situación alguna que no pueda ser resuelta jurídicamente, esto es, de acuerdo con principios de Derecho» y principios que lógicamente sólo podrán derivarse de

¹⁶ García Máynez, Eduardo, *op. cit.*, pp. 359 y ss.

la Ley, es decir, se convierte en un asunto intrasistemático, que a través de la inferencia inductiva, que parte de las normas positivas generales contenidas en el propio ordenamiento, encuentra la solución al caso concreto, y que acepta el principio de que todo lo que no está jurídicamente prohibido al sujeto individual, está jurídicamente permitido.

- b) Si naturalista, se podría establecer que en el supuesto de que el Derecho Positivo no contenga disposición aplicable al caso específico, se tendrá que recurrir a un sistema metajurídico, que contenga los principios jurídicos representados por los valores: justicia, equidad, seguridad, bien común, etc., a través de métodos filosóficos y sobre todo de la estimativa jurídica.
- c) Si realista sociológico, se tendrá que colmar la laguna atendiendo a los valores colectivos sostenidos por la comunidad.

El problema es, pues, ideológico, y los métodos de integración de la norma serían distintos: si es el caso de un contexto intrasistemático, serían aplicables los métodos analíticos, *a contrario sensu* y *a fortiori*; si el contexto es transistemáticamente trascendental, se utilizaría la teoría de los valores, y si el contexto es transistemático fundado en valores colectivos, se tendrían que utilizar técnicas sociales como las encuestas, sondeos de opinión, etc.

Artículo 3

1. El sistema de medios de impugnación regulado por esta ley tiene por objeto garantizar:
 - a) Que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad, y
 - b) La definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales.

En relación al principio de constitucionalidad, Miguel Lanz Duret afirma que el principio fundamental sobre el que descansa nuestro régimen es la Constitución, por cuanto «sólo la Constitución es suprema en la República. Ni el Gobierno Federal, ni la autonomía de sus entidades, ni los órganos del Estado que desempeñan y ejercen las funciones gubernativas... son en derecho constitucional soberanos».¹⁷

¹⁷ Cfr. *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Edit. Porrúa, S.A., ed. 4ta., p. 670.

La Constitución encuentra su fundamento de validez en la voluntad soberana del pueblo, manifestada a través del poder constituyente, tanto originario como permanente y del órgano revisor de la propia Ley Suprema; por esta razón, todo poder de autoridad debe estar sometido a la Constitución.

El legislador, trátese del Congreso de la Unión, de una Legislatura Local o de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, está igualmente sometido a los principios de la Constitución; asimismo, todo funcionario, federal o estatal, se encuentra obligado a su cumplimiento. Ninguna autoridad del Estado mexicano puede tener más atribuciones o facultades que las que la Constitución le confiere.¹⁸

La Constitución es susceptible de infringirse por multitud de actos del poder público, posibilidad que ella misma prevé; tan así es, que establece los medios jurídicos para impedir o remediar las contravenciones que las autoridades del Estado suelen cometer cotidianamente a sus mandamientos por una gama de múltiples causas, es decir, toda Constitución provee a su autodefensa instituyendo sistemas de control de diversos tipos.¹⁹

En materia electoral, la autoridad jurisdiccional encargada de vigilar que los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente al principio de constitucionalidad, es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, atendiendo a lo mandado por la base IV, del artículo 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al reglamentarse este artículo, en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se ordenó en el artículo 3, párrafo 1, inciso a), que «...Todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y legalidad». Para garantizar estos principios, el párrafo primero del artículo 99 de nuestra Carta Magna, estatuyó al Tribunal Electoral, que con excepción de lo dispuesto en la fracción II, del artículo 105 Constitucional, es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, y le otorgó en el propio artículo 99, fracción III, la facultad de resolver en forma definitiva e inatacable «...las impugnaciones de actos y resoluciones de autoridad electoral federal... que violen normas constitucionales o

¹⁸ Cfr. Arteaga Nava Elisur, *La Controversia Constitucional y la Acción de Inconstitucionalidad. El caso Tabasco*. Edit. Monte Alto, S.A., de C.V., México, 1996, p. 326.

¹⁹ Cfr. Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, Edit. Porrúa, S.A., ed. 8va., México, 1991, p. 386.

legales», competencia que se reitera en el artículo 186, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En forma muy sucinta, debemos concluir que los actos de las autoridades electorales deben sujetarse a las normas que deriven de la Constitución, específicamente las que provienen, entre otros, de los artículos 5, párrafo 4, 8 párrafo 1 *in fine*, 9 párrafo 1, 35, 36, 38, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 60, 61, 81, 82, 99, 116 y 122.

Asimismo, cabe establecer que el control de la Constitución, por lo que se refiere a leyes generales que la contradigan, entre las que lógicamente se encuentran las electorales, corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conforme al artículo 105, fracción II de nuestra Carta Magna.

Por lo que respecta al principio de legalidad, el mismo «alude a la conformidad o regularidad entre toda norma o acto inferior con respecto a la norma superior que le sirve de fundamento de validez, por lo que opera en todos los niveles o grados de la estructura jerárquica del orden jurídico. De este modo, no es únicamente en la relación entre los actos de ejecución material y las normas individuales —decisión administrativa y sentencia— o, en la relación entre estos actos de aplicación y las normas legales y reglamentarias, en donde se puede postular la legalidad o regularidad y las garantías propias para asegurarla, sino también en las relaciones entre el reglamento y la Ley, así como entre la Ley y la Constitución; las garantías de la legalidad de los reglamentos y las de la constitucionalidad de las leyes son, entonces, tan concebibles como las garantías de la regularidad de los actos jurídicos individuales.»²⁰

El ministro José de Jesús Gudiño Pelayo²¹ dice que «es un axioma jurídico-político del constitucionalismo que da fundamento al Estado de Derecho, el llamado principio de legalidad, mismo que suele enunciarse en los siguientes términos: Las autoridades sólo pueden realizar aquello que le permita expresamente la Ley, en consecuencia todo lo demás les queda vedado, es decir, prohibido».

Lo anterior, en la materia electoral, se traduce en la configuración de los actos y resoluciones de las autoridades de los órganos del Instituto Federal Electoral, a los siguientes dispositivos jurídicos: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos; Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como al Estatuto del Servicio Profesional Electoral y los diversos reglamentos y acuerdos que normen el funcionamiento tanto del Instituto Federal Electoral como del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por lo que ve al principio de definitividad, la Reforma Constitucional que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de abril de 1990, en el artículo 41 estableció: «La Ley establecerá un Sistema de Medios de Impugnación de los que conocerán el organismo público Instituto Federal Electoral, previsto en el párrafo octavo de este artículo y el Tribunal Federal Electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales, y garantizará que los actos y resoluciones se sujeten invariablemente al principio de legalidad».

En esta reforma, por primera vez se introduce en la Constitución el principio de definitividad que debía regir en las etapas del proceso, es decir, se constitucionaliza el principio prevalente en el sistema electoral mexicano, sistema que permite que todos los actos y que cada una de todas las etapas del proceso electoral federal quedaran firmes e incuestionables.

En resumen, en cuanto al objeto del sistema de medios de impugnación, consistente en darle definitividad a los actos y etapas de los procesos electorales, podemos decir que es un principio que nos acompaña desde el año de 1986, cuando legalmente se vincularon los medios de impugnación con las etapas del proceso electoral, principio que adquirió rango constitucional hasta el año de 1990, cuando se consagró en el artículo 41 Constitucional, y el cual fue confirmado a través de la reforma constitucional al propio artículo en su base IV de fecha 22 de agosto de 1996 y su correspondiente modificación legal, contenida en el artículo 3 párrafo 1 inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Cabe hacer mención que esta es una característica especial del Sistema Electoral Mexicano, ya que en otros países no se divide el proceso por etapas y hasta en la calificación final pueden hacerse valer anomalías relativas a las etapas iniciales del proceso, como podría ser el registro de candidatos.

²⁰ Cfr. *Diccionario Jurídico Mexicano*, op. cit., p. 2536.

²¹ Gudiño Pelayo, José de Jesús. «Reflexiones en torno a la obligatoriedad de la jurisprudencia: Inconstitucionalidad del primer párrafo de los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo». *Colección Fin de Milenio*, serie Ensayos, Manuales y Libros Jurídicos, Universidad de Guadalajara, 1a. ed. 1996, México, p. 15.

Artículo 4

1. Corresponde a los órganos del Instituto Federal Electoral conocer y resolver el recurso de revisión y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación los demás medios de impugnación previstos en el artículo anterior, en la forma y términos establecidos por esta ley.

El precepto anterior establece la competencia del Instituto y del Tribunal, no siendo necesario hacer más comentario de que el Tribunal, al conocer los recursos de su competencia, ejerce el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de la autoridad electoral, en tanto que al Instituto Federal Electoral sólo corresponde conocer de su legalidad.

En materia de constitucionalidad y por lo que ve al Derecho Electoral, tenemos que pueden presentarse dos supuestos: primero, el que se refiere a la impugnación de inconstitucionalidad de leyes federales o locales, que correspondería conocer y resolver al Pleno de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 105, fracción II Constitucional), y segundo, el referente a la inconstitucionalidad de actos y resoluciones, que corresponde conocer y resolver a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pudiéndose dar en esta última hipótesis, que del análisis de los agravios esgrimidos por el recurrente, se advirtiera que combaten un precepto de una Ley por considerarlo contrario a la Constitución; sin duda, esta Sala Superior podría optar por varias alternativas: declararse incompetente y remitir los autos al Pleno del Máximo Tribunal del país para su conocimiento y resolución; o bien, que esta Sala Superior se pronunciase resolviendo, y por ende, estableciendo criterios de jurisprudencia, con lo que se establecería un control indirecto de la constitucionalidad de las leyes por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a los artículos 235, 236 y 237 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Artículo 5

1. Las autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, así como los ciudadanos, partidos políticos, candidatos, organizaciones y agrupaciones políticas o de ciudadanos y todas aquellas personas físicas o morales, que con motivo del trámite, sustanciación y resolución de los

medios de impugnación a que se refiere el párrafo 2 del artículo 3, no cumplan las disposiciones de esta ley o descaten las resoluciones que dicte el Tribunal Electoral, serán sancionados en los términos del presente ordenamiento.

Como se señala en el artículo 99 de la Constitución, el Tribunal es «la máxima autoridad jurisdiccional en la materia», por lo que se le debe considerar como un Tribunal de plena jurisdicción, naturaleza que, conforme a esta disposición en comento, lo dota del imperio por medio del cual podrá tomar cualesquiera de las medidas que le autoriza la Ley para satisfacer las pretensiones del demandante, cuando sean fundadas y probadas, con la facultad, inclusive, de hacer cumplir coercitivamente sus resoluciones.

Las sanciones antes descritas, las puede aplicar cualesquiera de los Presidentes de Sala del Tribunal Electoral, tanto para hacer cumplir las disposiciones de la propia Ley, como las resoluciones que pronuncien las Salas.