

## ***La sustitución de candidatos y la suplencia en materia electoral***

A propósito de la sentencia SUP-JDC-381/2007\*

### **I. Introducción**

El pasado 22 de noviembre de 2007, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) resolvió el juicio de revisión constitucional electoral (JRC) identificado con el número 381/2007, promovido por el Partido Acción Nacional (PAN) en contra de la resolución dictada por el Tribunal Estatal Electoral del Estado de Sinaloa, de fecha 27 de octubre de 2007.

En el caso, la Sala Superior determinó confirmar la resolución del Tribunal Estatal Electoral de Sinaloa, dentro del recurso de inconformidad 03/2007 INC. En dicha resolución se confirmaba la validez de la elección de diputados en el XXIV Distrito, así como la entrega de las respectivas constancias de mayoría a los candidatos de la fórmula "Sinaloa Avanza".

Básicamente puede señalarse que la litis del mencionado asunto era el análisis de los requisitos de elegibilidad de quienes pretendían ocupar el cargo de diputados de mayoría relativa en el Congreso de Sinaloa. En el mencionado fallo, la Sala Superior del TEPJF confirmó la resolución del tribunal local.

De entre los diversos temas tratados, destaca uno sobre el que, a juicio del que escribe, resulta importante abundar. Se trata de la distinción entre dos figuras jurídicas: la sustitución de candidatos y la suplencia, aplicadas en el ámbito electoral.

Estas figuras aparecen en el debate jurisdiccional a partir del escrito de comparecencia del tercero interesado, posición que ocupa en el mencionado JRC, la Coalición "Sinaloa Avanza", puesto que ésta había resultado triunfadora en la contienda y dicha calidad le había sido reconocida en la sentencia dictada por el órgano jurisdiccional electoral sinaloense. De ahí que, en términos del artículo 12.1.c) de la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en*

---

\* Apareció publicado en *Lex.Difusión y análisis*, no. 150, diciembre de 2007.

*David Cienfuegos Salgado*

*Materia Electoral* fuera esta coalición quien contara con un interés legítimo en la causa derivado de un derecho incompatible con el que pretendía el PAN.

## **II. La argumentación del tercero interesado**

El estudio de las figuras de la sustitución de candidatos y de la suplencia no forma parte del análisis de fondo de los motivos de inconformidad que hizo valer, en la demanda, el partido promovente del JRC. La alusión a tales figuras forma parte de la argumentación de la Sala Superior tendente a desvirtuar las causales de improcedencia que hace valer la Coalición “Sinaloa Avanza”, en su calidad de tercera interesada.

La tercera interesada invocó como una de las causales de improcedencia del JRC, la falta de interés jurídico del partido actor, por considerar que aun en el supuesto de que su candidato fuera declarado inelegible, el partido actor no podría ver satisfechas sus pretensiones.

Lo anterior porque, en su opinión, en el caso de que su candidato a ocupar el cargo de diputado propietario fuera declarado inelegible, su lugar sería ocupado por la candidata a ocupar el cargo de diputada suplente en la fórmula registrada. Así, el interés jurídico del partido no se veía afectado, por lo cual pedía la declaración de improcedencia del mencionado JRC.

Basaba tal afirmación en el contenido de los artículos 23 de la *Constitución Política del Estado de Sinaloa* y 3 Bis, segundo párrafo, y 217 de la *Ley Electoral del Estado de Sinaloa*, cuyas redacciones son del tenor siguiente:

### *Constitución Política del Estado de Sinaloa*

Artículo 23. El Congreso del Estado se compondrá de representantes electos popularmente cada tres años. Por cada Diputado Propietario se elegirá un Suplente.

### *Ley Electoral del Estado de Sinaloa*

#### **3 Bis. ...**

Por cada Diputado Propietario se elegirá un suplente. El suplente entrará en funciones para cubrir las faltas temporales o absolutas del propietario.

**Artículo 217.** Cuando el candidato a Diputado, Presidente Municipal o Regidor que haya obtenido constancia de Mayoría Relativa o de Asignación Proporcional en la elección respectiva, no reúna los requisitos de elegibilidad a que se refiere la Constitución Política del Estado, se declararán nulos los votos emitidos a su favor.

***JUSTICIA Y DEMOCRACIA***  
***Apuntes sobre temas electorales***

En su escrito de comparecencia la Coalición “Sinaloa Avanza” sostiene que tales disposiciones permiten advertir que el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad constituyen una obligación individual que no afecta a ambos integrantes de la fórmula.

De ahí que, en opinión de la Coalición “Sinaloa Avanza”, aun en el supuesto de que su candidato fuere declarado inelegible, ello no afectaría en su totalidad a la fórmula de candidatos, por lo cual, en el caso, la otra integrante de la fórmula registrada ocuparía el lugar del primero.

### **III. La argumentación de la Sala Superior**

En el fallo de la Sala Superior, tal causal de improcedencia es considerada infundada, en los siguientes términos:

... Argumenta la Coalición ganadora que aun en el supuesto de que Jesús Antonio Valdés Palazuelos fuera inelegible, el Partido Acción Nacional no ve afectado su interés jurídico, puesto que el lugar sería ocupado por la suplente en la fórmula registrada. Basa su argumentación en el contenido de los artículos 23 de la *Constitución Política del Estado de Sinaloa* y 3 Bis y 217 de la *Ley Electoral del Estado de Sinaloa*.

Sostiene la Coalición que las mencionadas disposiciones permiten advertir que el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad constituyen una obligación individual, “...de tal suerte que si uno de los integrantes de la fórmula no cumple con dichos requisitos de elegibilidad, el incumplimiento sólo puede afectar a ese integrante en particular y no existe razón lógica ni jurídica, ni mucho menos disposición legal alguna, que haga recaer las consecuencias del incumplimiento en el otro integrante de la fórmula que sí satisfizo todos y cada uno de los requisitos de elegibilidad y tiene expedito el ejercicio pleno de sus derechos ciudadanos, entre los que, para efectos del presente caso, destaca el derecho a ser votado y ejercer el cargo para el que fue electo”. No asiste razón a la Coalición “Sinaloa Avanza”.

*David Cienfuegos Salgado*

De una interpretación gramatical se advierte que, contrario a lo manifestado en su escrito de comparecencia, la consecuencia de que un candidato sea declarado inelegible, con posterioridad a la recepción de la constancia de mayoría relativa o de asignación proporcional, es la de que los votos emitidos a su favor se considerarán nulos, lo cual implica que el candidato que haya ocupado la segunda posición en la votación correspondiente será declarado ganador y no, como pretende la Coalición, el candidato que aparezca con el carácter de suplente en la fórmula.

En efecto, el artículo 217 de la *Ley Electoral del Estado de Sinaloa*, establece lo siguiente: “Cuando el candidato a Diputado, Presidente Municipal o Regidor que haya obtenido constancia de Mayoría Relativa o de Asignación Proporcional en la elección respectiva, no reúna los requisitos de elegibilidad a que se refiere la Constitución Política del Estado, se declararán nulos los votos emitidos a su favor”.

La redacción resulta clara: se declararán nulos los votos emitidos a favor del candidato que no reúna los requisitos de elegibilidad establecidos en la *Constitución Política del Estado de Sinaloa*.

Por lo anterior resulta infundada la interpretación que realiza la Coalición tercera interesada, con la cual pretende hacer valer que en el presente caso, al tratarse de una candidatura para el cargo de diputado, si fuere declarado inelegible el candidato que contiene para ser diputado propietario, su lugar sería ocupado por el candidato al cargo de diputado suplente.

Contrario a tal interpretación debe advertirse que el artículo 3 Bis de la *Ley Electoral del Estado de Sinaloa*, donde se consigna que “Por cada Diputado Propietario se elegirá un suplente. El suplente entrará en funciones para cubrir las faltas temporales o absolutas del propietario”, tiene un contenido y alcance distinto al que pretende otorgarle la Coalición “Sinaloa Avanza”, puesto que dicho numeral se refiere a la figura del funcionario electo y no a la del candidato, por lo que la aplicación que pretende realizar la Coalición tercera interesada resulta incorrecta.

#### **IV. A mayor abundamiento**

El anterior párrafo constituye el eje principal de la argumentación del TEPJF para considerar infundada la causal de improcedencia invocada. A nuestro parecer esta argumentación puede ampliarse con los argumentos que a continuación se señalan, y que no pretenden ser exhaustivos sino destacar la relevancia del tratamiento del tema en materia electoral.

***JUSTICIA Y DEMOCRACIA***  
***Apuntes sobre temas electorales***

Por supuesto, la argumentación contribuye a la afirmación de que la interpretación que realizó la Coalición tercera interesada resulta errónea, como se verá.

Consideramos que contrario a la interpretación realizada, el contenido del artículo 3 bis de la *Ley Electoral del Estado de Sinaloa* lo que hace es reiterar las disposiciones constitucionales sobre la forma en que se integra y organiza el Poder Legislativo del Estado de Sinaloa. Tales disposiciones sirven de referente al marco electoral local relativo a la elección de quienes formarán parte de dicho órgano del Poder Público local.

En este sentido, el artículo 3 bis, en la parte señalada, es la razón que el legislador local expone para establecer que durante el proceso electoral correspondiente los partidos políticos y coaliciones deberán registrar una fórmula de candidatos integrada por propietario y suplente.

La exigencia de que se elijan, al mismo tiempo, un diputado propietario y un diputado suplente, forma parte de la previsión constitucional con la cual se pretende:

- a) Evitar que el órgano colegiado pueda verse impedido de actuar ante la falta temporal o definitiva de uno o varios de sus miembros, lo cual ocurriría si tuviera que esperarse a la celebración de las elecciones extraordinarias. La existencia de diputados suplentes salva esta posible dificultad y otorga al órgano colegiado un margen de seguridad sobre la continuidad de las labores que constitucional y legalmente se le encomiendan.
- b) Garantizar la representación de los distritos en los que se verificó la votación para el candidato, o, en el caso de la representación proporcional, la de la preferencia política que corresponda. La existencia de suplentes permite que las circunscripciones electorales y las preferencias políticas estén permanentemente representadas, y, como se mencionó,
- c) Evitar la celebración de elecciones extraordinarias, ejercicio que implica un desgaste ciudadano y un alto gasto económico.

Ahora bien, de tal previsión no puede desprenderse la afirmación de que ante la ausencia del candidato registrado en la posición de propietario el lugar sea ocupado por el candidato registrado como suplente.

*David Cienfuegos Salgado*

En efecto, la calidad de suplente está relacionada con el ejercicio del cargo, por tanto, sólo surte sus efectos cuando se ha asumido el cargo y durante tal ejercicio el diputado propietario se ausenta temporal o definitivamente. O, en otro supuesto, cuando el diputado propietario no concurre a asumir el cargo para el que fue electo. Es decir, el alcance de la figura del suplente está condicionado temporalmente, en tanto no genera ningún efecto mientras no se asume el ejercicio del cargo, lo cual implica el lapso durante el cual se puede asumir dicho cargo. De ahí que resultara incorrecta la interpretación que hizo la Coalición actora respecto de la previsión constitucional y legal de la figura de los suplentes de funcionarios electos popularmente.

De acuerdo con el *Diccionario de la Lengua Española*, de la Real Academia Española, la voz “suplente” es un adjetivo que alude al que suple. Suplir significa “Cumplir o integrar lo que falta en algo, o remediar la carencia de ello”, y, en otra acepción “Ponerse en lugar de alguien para hacer sus veces”. Estas acepciones si bien permiten apreciar el contenido de la expresión no son totalmente útiles cuando se aplican a los ámbitos del derecho electoral y de la organización de los cuerpos legislativos y municipales, como ocurre en el caso.

Un análisis sistemático de la legislación del Estado de Sinaloa permite apreciar que la figura de la suplencia adquiere distinta connotación según se ubique en la legislación electoral o en la legislación que organiza al poder legislativo y a los municipios.

En el marco normativo electoral la suplencia implica únicamente la satisfacción de un requisito, a cargo de los partidos políticos, para poder contender en las elecciones de diputados, síndicos o regidores.

En efecto, los artículos 23 y 112 de la *Constitución Política del Estado de Sinaloa*, así como los artículos 3 bis y 6 de la *Ley Electoral del Estado de Sinaloa*, previenen que por cada diputado, síndico y regidor propietarios se elegirá un suplente. Se entiende como una exigencia derivada de estas disposiciones que los partidos políticos y/o coaliciones registren fórmulas o planillas en las cuales se encuentren propietarios y suplentes. En tal sentido, la exigencia de un registro dual, propietario-suplente, permite dar cumplimiento al mandato constitucional de que se elija al suplente de cada uno de los propietarios.

En el marco normativo parlamentario y municipal, la suplencia implica que ante la falta temporal o permanente del propietario su lugar será ocupado por quien fue electo con el carácter de suplente. Ahora bien, debe destacarse que existen reglas específicas para que tal suplencia se actualice, puesto que tal

***JUSTICIA Y DEMOCRACIA***  
***Apuntes sobre temas electorales***

figura no opera *ipso jure*, como se advierte de la redacción de los artículos 28, 29, 30, 118 y 120 de la *Constitución Política del Estado de Sinaloa*.

Si bien en estos últimos casos la suplencia implica que ante la ausencia del servidor público que tenía el carácter de propietario lo sustituye en el cargo el que fue electo con el carácter de suplente, la suplencia resulta distinta de la sustitución. Inclusive, la suplencia opera en los supuestos en los cuales el candidato electo con el carácter de propietario no se presente a tomar posesión del cargo, esto en los casos en que así se determine por la norma constitucional o legal respectiva.

“Sustituir” es poner a alguien o algo en lugar de otra persona o cosa, pero en lo que interesa tiene una connotación distinta de la de suplir. Tal diferenciación se hace consistir en el elemento de previsibilidad. Tratándose de la suplencia, es previsible quien ocupará el lugar que ha quedado vacante; la sustitución no tiene generalmente tal característica.

Así es posible hablar de diputados, síndicos y regidores que tienen el carácter de propietarios y de diputados, síndicos y regidores que tienen el carácter de suplentes. Pero, y es lo que interesa, no es posible hablar de candidatos propietarios y de candidatos suplentes, sino de candidatos a determinado cargo con el carácter de propietario o con el carácter de suplente. Ninguna legislación electoral en México habla de candidato propietario al cargo de diputado propietario y, al mismo tiempo, de un candidato suplente al cargo de diputado propietario.

En efecto, la normativa constitucional expresa claramente los supuestos de suplencia, y ésta no resulta aplicable al caso de las candidaturas. En el caso de la legislación electoral tampoco se hace mención de la figura de la suplencia para las candidaturas, en cambio sí se advierte que ante la ausencia o falta de uno o más candidatos que reúnan los requisitos constitucionales y legales, se ha establecido la figura de la sustitución.

La figura de la sustitución constituye una garantía para el ejercicio del derecho de los partidos políticos a registrar candidatos para las elecciones de gobernador, diputados y ayuntamientos. La sustitución de candidaturas no sólo tiene lugar durante el proceso de registro de candidaturas por los partidos políticos y/o coaliciones y hasta la jornada electoral, aunque también pueden regularse supuestos de procedencia incluso después de la jornada electoral, dependiendo si se trata de fórmulas o planillas registradas para contender por vía de mayoría relativa o por vía de representación proporcional.

*David Cienfuegos Salgado*

En el presente caso, se reconoce en el artículo 29, fracción IV, de la *Ley Electoral del Estado de Sinaloa*, en relación con el artículo 14, párrafo segundo, de la *Constitución Política del Estado de Sinaloa*, el derecho de los partidos políticos a postular candidatos para contender en las elecciones locales y los artículos 114, 115 y 116, del capítulo dedicado al procedimiento para el registro de candidatos, de la *Ley Electoral del Estado de Sinaloa* se refieren expresamente a la figura de la sustitución.

Ahora bien, del contenido de tales numerales también se advierte que las razones que justifican la procedencia de la sustitución están claramente definidas por la ley. En el artículo 116 se reconoce que la sustitución puede hacerse libremente durante el plazo establecido para el registro de candidatos y, fuera de este plazo, exclusivamente por fallecimiento, inhabilitación, incapacidad o renuncia de los candidatos.

De lo anterior se advierte que el legislador local estableció de manera taxativa los supuestos en los cuales procedía la sustitución, y también aquellos supuestos en los cuales no procedía.

En efecto, el mismo artículo 116 señala que tratándose de la renuncia, la sustitución no procederá cuando tenga lugar dentro de los treinta días anteriores al de la jornada electoral.

Otro de los supuestos en los cuales no procede la sustitución de los candidatos es el establecido en el artículo 217 de la *Ley Electoral del Estado de Sinaloa*, que señala la hipótesis de que un candidato, una vez obtenida la constancia de mayoría relativa o de asignación proporcional, no reúna los requisitos de elegibilidad a que se refiere la Constitución local. En tal caso, el legislador no permitió la sustitución sino que estableció como consecuencia la declaración de nulidad respecto de los votos que hubieren sido emitidos a su favor.

De lo hasta aquí relatado se puede apreciar entonces que la suplencia y la sustitución son figuras que tienen un alcance diferente y que, contrario a lo afirmado por la Coalición actora en el mencionado juicio de revisión constitucional electoral, no procede que ante la declaración de inelegibilidad del candidato que obtuvo la constancia de mayoría, pueda entrar a sustituirlo quien se registró como candidato a diputado suplente.

## **V. La Constitucionalidad del artículo 127 de la ley electoral sinaloense**

Consideramos que la interpretación realizada es la adecuada, sin embargo también resulta cierto que queda la duda sobre la constitucionalidad de la

***JUSTICIA Y DEMOCRACIA***  
***Apuntes sobre temas electorales***

disposición contenida en el artículo 217 de la *Ley Electoral del Estado de Sinaloa*.

Si bien en el SUP-JRC-381/2007 no se atacó la constitucionalidad de dicho numeral, sí llama la atención el mencionado precepto porque establece una sanción que puede ser considerada desproporcionada.

En efecto, puede afirmarse que una disposición como la contenida en el artículo 217 de la *Ley Electoral del Estado de Sinaloa*, imposibilita la participación de la ciudadanía en la formación y ejercicio del poder público, al impedir que los sufragios recibidos por determinado partido o coalición sean tomados en cuenta en la conformación de la legislatura local, lo que conlleva a una interpretación restrictiva del derecho fundamental de votar, que no encuentra cabida en el sistema electoral, al establecerse una consecuencia desproporcionada por la declaración de inelegibilidad del candidato electo al cargo de diputado propietario.

Sólo llamamos la atención a este tema, sin pretender agotarlo, puesto que, el sistema electoral puede incluir una solución como la del Estado de Chiapas, para evitar que exista tal limitación al derecho a votar.

En efecto, el artículo 73 de la *Ley de Procedimientos Electorales de Chiapas* señala, al ocuparse de la inelegibilidad de candidatos señala que

1. Cuando en la fórmula de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa, resulte inelegible el propietario que hubiese obtenido la constancia de mayoría, tomará su lugar el suplente.
2. Tratándose de la inelegibilidad de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, tomará el lugar del declarado no elegible su suplente, y en el supuesto de que ambos fuesen inelegibles, tomará su lugar el que le sigue en el orden de la lista de candidatos registrados o conforme al convenio de asignación correspondiente al mismo partido.

Mientras que en el artículo 74 del mismo ordenamiento electoral chiapaneco, encontramos similares disposiciones relacionadas con la elección de miembros de ayuntamientos:

1. Cuando algún candidato propietario integrante de la planilla para la elección de miembros de ayuntamientos que haya obtenido

*David Cienfuegos Salgado*

la constancia de mayoría resulte inelegible, tomará su lugar el respectivo suplente, a excepción del que hubiese contendido para el cargo de Presidente Municipal, en cuyo caso resolverá la Legislatura lo que en derecho corresponda.

2. Tratándose de los candidatos a regidores por el principio de representación proporcional tomará el lugar del propietario declarado inelegible su suplente, y en el caso que este último también se encuentre en alguno de los supuestos anteriores, la fórmula que le siga en el orden de la lista correspondiente al mismo partido.

Estas soluciones, cuando se contraponen al contenido del artículo 217 de la *Ley Electoral del Estado de Sinaloa* resultan mucho más racionales. Contrastación que no beneficia, por supuesto, al mencionado artículo 217.

## **VI. Anotaciones finales**

Siguiendo el eje central de este trabajo, no debe generar confusión el hecho de que algunas legislaciones, como la chiapaneca hagan referencia a la posibilidad de que ante la declaración de inelegibilidad del candidato a determinado cargo con el carácter de propietario, éste pueda ser sustituido por el otro candidato, integrante de la fórmula, al mismo cargo con el carácter de suplente.

Puede advertirse que en el caso de las normas contenidas en los artículos 73 y 74 de la *Ley de Procedimientos Electorales de Chiapas*, se está en presencia de una previsión relacionada con la sustitución de candidatos y no, como podría confundirse, con la actuación de la calidad de suplente, que, como hemos insistido en este breve trabajo, no tiene relación con el proceso electoral, sino con el ejercicio del cargo.

Otro concepto relacionado, es la figura de titular sustituto, figura prevista en los casos de órganos ejecutivos unipersonales. En este caso, se está ante la falta de una previsión relacionada con la elección de un suplente. Tal sería el caso del Presidente de la República, los Gobernadores de los estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y, salvo contadas excepciones, los presidentes municipales.

La aparición de la figura del sustituto exige la satisfacción de algunos requisitos expresamente consignados en los textos constitucionales, federal y de las entidades federativas. En todo caso, debe adelantarse que no es motivo de

***JUSTICIA Y DEMOCRACIA***  
***Apuntes sobre temas electorales***

estudio porque resulta obvio que no tiene relación con las distintas figuras de la sustitución de candidatos y la suplencia.

La distinción de estos conceptos: sustitución de candidatos y suplencia, resulta pertinente, porque permite advertir, en un contexto específico, como los contornos de dos figuras de diferente alcance, pueden difuminarse cuando entran en contacto.

De ahí que, como en el caso, resulte pertinente y sumamente didáctica la revisión de algunos de los fallos del TEPJF. La revisión de la labor interpretativa de este tribunal constitucional resulta de invaluable apoyo para la enseñanza del derecho y la definición de los conceptos que integran el sistema jurídico mexicano.