

La Supletoriedad en la Legislación Electoral Local

Lic. César Cervera Paniagua
Secretario General de Acuerdos

Decía Cornelutti que si la legislación fuera tan perfecta, a grado tal que se pudiese prever todos los actos que los hombres llegasen a realizar, el derecho se agotaría en la propia ley; sin embargo, vemos que la realidad es otra y que la actividad del hombre rebasa por mucho las disposiciones que norman su conducta en la multiplicidad de actos que realiza.

Existen diversas legislaciones estatales que establecen, algunas de manera expresa y otras no tanto, la posibilidad de aplicar supletoriamente determinada normatividad a un ordenamiento legal, para colmar las deficiencias, imprecisiones o lagunas que de naturaleza sustantiva o procedural acusan algunas disposiciones.

Pero esa supletoriedad que algunas leyes remiten, no se aplica simple y sencillamente porque si, ni por mera apreciación, ni por capricho; sino que para ello es necesario satisfacer o que se cumplan con determinados elementos o requisitos, ya que la supletoriedad de la ley solo se surte cuando, en determinada institución jurídica prevista por la ley a suplir, existen lagunas u

omisiones, las cuales podrían ser subsanadas con las disposiciones que la ley supletoria contenga en relación a dicha institución jurídica.

El Cuarto Tribunal Colegiado del Primer Circuito, emitió la tesis de jurisprudencia visible en el tomo 76, página 33, publicado en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, correspondiente al mes de abril de 1994, Octava Época, en el que se establecen los requisitos necesarios para que exista la supletoriedad de unas normas respecto de otras, dicha tesis es del tenor siguiente:

SUPLETORIEDAD DE LA LEY. REQUISITOS PARA QUE OPERE. Los requisitos necesarios para que exista la supletoriedad de unas normas respecto de otras, son: a) que el ordenamiento que se pretenda suplir lo admita expresamente, y señale el estatuto supletorio; b) que el ordenamiento objeto de supletoriedad prevea la institución jurídica de que se trate; c) que no obstante esa previsión, las normas existentes en tal cuerpo jurídico sean insuficientes para su aplicación a la situación concreta presentada, por carencia total o parcial de

La supletoriedad de una ley debe tener una operatividad técnica

la reglamentación necesaria, y d) que las disposiciones o principios con los que se vaya a llenar la deficiencia no contrarién, de algún modo, las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución suplida. Ante la falta de uno de estos requisitos, no puede operar la supletoriedad de una legislación en otra.

De la tesis transcrita observamos que la supletoriedad de una ley debe tener una operatividad técnica, pues de otro modo ante la insuficiencia de regulación de una ley, se aplicaría otra en su ayuda sin miramiento alguno, lo que desde luego no resulta admisible, pues tal y como se desprende del citado criterio jurisprudencial, es necesario que se surtan ciertos requisitos para que pueda válidamente aceptarse la supletoriedad.

El primero de esos requisitos es: a) que el ordenamiento que se pretenda suplir lo admita expresamente, y señale el estatuto supletorio.

Como se ve, el primer elemento es categórico al señalar que es imprescindible que la ley a suplir lo prevea expresamente, esto es, debe consignarse en la propia norma si ha lugar a la supletoriedad y, por otro lado, qué legislación será la encargada de colmar sus deficiencias.

El segundo de los requisitos indica: b) que el ordenamiento objeto de supletoriedad prevea

la institución jurídica de que se trate.

Este requisito me parece que es de suma importancia, porque no obstante preverse expresamente en una norma la posibilidad de aplicarse otra ante la insuficiencia de la suya para regular determinada situación jurídica, ello no acontecería si la norma a suplir no comprendiera la institución jurídica que se pretende auxiliar, pues se estaría creando e introduciendo una regulación respecto a una figura inexistente en otro ordenamiento, desnaturalizando su propósito que es complementar por insuficiencia otra legislación.

Jesús Zamora Pierce, en su obra Derecho Procesal Mercantil, nos apunta que no es lo mismo aplicar una ley "en defecto de" que "a falta de" pues colmar por insuficiencia una ley es opuestamente distinto a colmarla por absoluta imprevisión de la misma, porque entonces no estaríamos ante una supletoriedad sino ante una creación de algo no previsto.

Respecto al tercer requisito que es: c) que no obstante esa previsión, las normas existentes en tal cuerpo jurídico sean insuficientes para su aplicación a la situación concreta presentada, por carencia total o parcial de la reglamentación necesaria,

Este requisito contempla que la supletoriedad pueda darse en

No es lo mismo aplicar una ley "en defecto de" que "a falta de" pues colmar por insuficiencia una ley es opuestamente distinto a colmarla por absoluta imprevisión de la misma

razón de una ausencia parcial o absoluta de reglamentación de una determinada disposición legal; cabe aclarar que este requisito no se contrapone con el indicado en el inciso b), pues aquel se refiere a la existencia o previsión de la figura jurídica, y en el requisito que nos ocupa, se tiene por cierto que la institución si se contempla solo que está deficientemente regulada (carencia parcial) o no la regula (carencia total), supuesto en el cual si admite la supletoriedad.

El último requisito que se considera en la jurisprudencia de mérito es: d) que las disposiciones o principios con los que se vaya a llenar la deficiencia no contrarién, de algún modo, las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución suplida.

Esta exigencia busca que entre la norma suplida y la disposición suplente no exista contraposición en sus diferentes órdenes; es decir, que mientras una establece un plazo más largo para el ejercicio de un derecho, la otra lo establece más corto; que mientras una prevé un principio dispositivo (impulso de parte interesada), la otra lo establece de oficio (por parte de la autoridad). En pocas palabras lo que se pretende es que las normas tengan congruencia y sean afines sin contrariarse en su basamento legal, porque de esta manera es como se logrará una adecuada supletoriedad.

Entre algunas de las legislaciones que prevén expresamente la supletoriedad, se encuentra el Código Civil, el cual en su artículo primero nos dice que: "Las disposiciones de este título, salvo precepto expreso en contrario, son comunes a todo el derecho positivo del Estado de Quintana Roo, y las de este Código son supletorias, en lo conducente de las demás leyes quintanarroenses"

Otra legislación que establece expresamente la supletoriedad es la Ley Orgánica del Tribunal Electoral de Quintana Roo, la cual en su artículo 61 dispone: "Son de aplicación supletoria a las presentes disposiciones, en todo aquello que no contravenga la naturaleza y especificidad de la materia electoral, la ley Federal del Trabajo y los ordenamientos y principios a que ella alude."

Respecto de las dos legislaciones citadas, advertimos que por cuanto a la primera (Código Civil), la supletoriedad se haya dispuesta precisamente en la ley suplente y no en la ley suplida, es decir, contrariamente a lo que sucede por lo regular, encontramos en esta codificación un remisión expresa que se da así misma la ley, para que sea aplicada supletoriamente a todas aquellas leyes del Estado.

Por cuanto a la segunda legislación (Ley Orgánica del Tribunal Electoral de Quintana Roo), vemos que aun cuando se regula

Es inconscio que la supletoriedad es una institución que cumple una función de suma importancia en la aplicación del derecho, y la materia electoral como muchas otras no escapa a su aplicación

una competencia especial para atender controversias o asuntos de naturaleza laboral suscitados entre los trabajadores de los organismo electorales estatales y las propias instituciones a las que prestan sus servicios, se establece expresamente la supletoriedad de una ley Federal.

El artículo 55 del Reglamento Interior del Tribunal Electoral de Quintana Roo, es otro ordenamiento que contempla la supletoriedad al disponer: “Para la sustanciación y resolución de los casos de responsabilidad y para la aplicación de sanciones administrativas se estará a lo dispuesto en la ley orgánica y en su caso, en la Ley de responsabilidades de los servidores públicos del Estado de Quintana Roo”. Aun cuando la locución, y en su caso”, utilizada en este artículo, no denota tan abierta o expresamente la supletoriedad, debe admitirse que la intención de los redactores del reglamento, fue precisamente poner a disposición del operador jurídico el instrumento legal que lo auxiliara en la aplicación de una norma carente de regulación parcial o total.

De igual manera el artículo 101 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, establece la supletoriedad: “La interposición, sustanciación y resolución de las controversias laborales, se sujetará las disposiciones relativas contenidas en la ley Orgánica del Tribunal electo-

ral de Quintana Roo, y a lo que disponga la Ley de Medios, en su caso.”

Respecto de este último ordenamiento, vemos que la supletoriedad se establece en la misma forma que se tiene para el artículo que precede utilizando la expresión “en su caso”, la cual, como señalamos anteriormente implica remisión a otro ordenamiento.

En este orden de ideas, es inconexo que la supletoriedad es una institución que cumple una función de suma importancia en la aplicación del derecho, y la materia electoral como muchas otras no escapa a su aplicación. Por ello, para entender y poder aplicarla correctamente, se debe tener en cuenta todos y cada uno de los elementos que la jurisprudencia ha previsto; para que, cuando el juzgador requiera de ella y la ley así lo permita, pueda desahogar de la mejor manera posible la situación jurídica concreta presentada.