LA AUTONOMÍA PRESUPUESTARIA DE LOS ÓRGANOS ELECTORALES LOCALES: SUS LÍMITES E IMPLICACIONES.

Los órganos electorales locales tienen su nacimiento en los artículos 41, fracción V, apartado C y 116 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[1], la cual les consagra el ejercicio de funciones que permitan la realización de elecciones, mecanismos de participación ciudadana y revocación de mandatos de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de los Estados, así como de las y los integrantes de los ayuntamientos.

De lo anterior, para llevar a cabo las actividades de sus mandatos que se consagran tanto en la Constitución Federal como en la Local, es fundamental que dichos organismos electorales lleven a cabo un programa de presupuesto acorde a la realización de las funciones, pero sobre todo que en el proceso de realización y aprobación no traiga consigo anomalías que se traduzcan en el mal ejercicio de presupuesto o en un subejercicio.

Para esclarecer esto último, me gustaría establecer que debemos entender por autonomía de los órganos constitucionales y de donde viene su derecho a la obtención de presupuesto para su ejercicio. Si bien ya quedo claro en los primeros párrafos de donde viene la autonomía de los órganos electorales locales que tuvieron su nacimiento por la reforma electoral constitucional del año dos mil catorce, la Suprema Corte de Justicia de la Nación[2] en su tesis P./J. 20/2007 con el rubro **ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS[3],** estableció tres criterios para determinar la autonomía de los órganos. Vale la pena revisar si estas son cumplidas por los órganos electorales locales, teniendo como primer criterio que estos tengan como función actividades que no se contrapongan con las encomendadas a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, pero que si tengan una utilidad que abone a sectores como lo son el político, social, económico o jurídico, por lo que ante esto se podría decir que las funciones como la preparación de la jornada, cómputos, material y documentación electoral y educación cívica cumplen con esta descripción que hace la SCJN.

El segundo criterio habla de la especialización e importancia social, la materia electoral es dinámica y cambiante, no solo a nivel federal, sino que en los Estados constantemente se generan reformas o modificaciones a las constituciones y códigos electorales estatales, generando que quienes trabajen en los órganos electorales tengan el compromiso de capacitarse y actualizarse constantemente. Además, de que la materia electoral permite generar acuerdos o resoluciones que maximicen el respeto a la dignidad humana y busca a través de visibilizar, el alcance y respeto de los derechos de los grupos vulnerables, lo cual implica un conocimiento

[1] En adelante CPEUM

[2] En adelante SCJN

[3] Tesis P./J. 20/2007. Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, Mayo de 2007,

[4] En adelante OPLES

profesional y adecuado de los factores sociales y políticos, por eso la importancia de su especialización.

Y el tercer criterio, es que no afecten o destruyan la tradicional teoría de división de poderes, lo cual no sucedió con la creación de los Organismos Públicos Locales Electorales[4]. Otros factores que establece la SCJN son los siguientes:

1. Es el deber de estar establecidos directamente en la CPEUM, lo cual para la autoridad administrativa que estamos hablando se encuentra en el artículo 116, fracción IV de la CPEUM.
2. Estar en coordinación con los otros órganos del Estado, respetando sus funciones, y esta coordinación no se debe de entender como subordinación ante los Poderes del Estado.
3. Debe atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad. Muestra de esto será el respeto a los derechos de la ciudadanía de votar, ser votado, libre afiliación, libre asociación y de trabajar en autoridades electorales que se establecen en el bloque constitucionales, pues la Convención Americana de los Derechos Humanos[4] en su artículo 23 así lo establece, al igual que el artículo 35 fracciones I, II, III, VI y VII de la CPEUM. Estableciéndose que el acceso a algunos de estos derechos es a través de elecciones libres, periódicas y pacificas.
4. El siguiente factor es de suma importancia puesto que las Constituciones de los Estados los proveen de **autonomía en su funcionamiento y en el ejercicio de su presupuesto**, y como ha sido criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación[5] los proyectos de presupuesto de los OPLES deben de mantenerse para no afectar la realización de los proceso electorales, y para que no tengan la necesidad de disminuir sus recursos materiales y personales. Entonces debería de entender que la autonomía presupuestal garantiza el funcionamiento al disponer de recursos económicos suficientes para llegar a los fines propuestos y garantizar la independencia de la autoridad en sus decisiones, evitando que sea coaccionada o se le impongan acciones u omisiones.

Este último factor nos da pie al análisis, de qué debemos entender por presupuesto; en un concepto académico se define como:

> *Estimación financiera anticipada, generalmente anual, de los egresos e ingresos del gobierno, necesarios para cumplir con los propósitos de un programa determinado. Asimismo, constituye el instrumento operativo básico para la ejecución de las decisiones de política económica y de planeación.*[6]

---

[4] En adelante CADH

[5] Juicio Electoral, expediente SUP-JE-108/2016. Versión Electrónica, recuperada de: https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JE-108-2016

[6] Calvo, J. (2016). PRESUPUESTO EN MÉXICO. Versión Electrónica, recuperada de: https://mexico.leyderecho.org/presupuesto/

Para desarrollar más minuciosamente este concepto, debemos de recordar que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en su artículo 5, establece las atribuciones de los entes autónomos a nivel federal, mientras que específicamente para los OPLES se establecen en sus respectivas leyes de presupuesto y responsabilidad hacendaria del Estado al que pertenecen, en las cuales se sitúan como Ejecutores de Gasto.

Esto es importante por que además el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024[7] establece un ejercicio de gobierno austero, honesto, transparente, incluyente, respetuoso de las libertades, apegado a derecho, sensible a las necesidades de los más débiles y vulnerables y pendiente en todo momento del interés superior, lo cual se traduce en que los Poderes federales y estatales, así como los órganos autónomos deberán de observar estos ejes durante la realización de su programa de presupuesto, con el fin de cumplir con los principios de universalidad, unidad, especialidad, planificación, anualidad, previsión, periodicidad, claridad, publicidad, exactitud y exclusividad.

Esto es parte importante del fortalecimiento institucional cuya descripción según lo señalado por el Primer Informe sobre el seguimiento y atención a las recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos dirigidas al Estado Mexicano (2000-2018) toda acción que modifique la estructura orgánica, operativa y/o ADMINISTRATIVA de las instituciones a nivel federal y/o estatal que, además, contribuya a mejorar la capacidades, reorganizar las unidades en función de lograr mayor efectividad, favorezca la transparencia y la rendición de cuentas en las citadas instituciones.

Limites de la Autonomía Presupuestal. Si bien, la autonomía presupuestaria permite a los órganos dotados de ésta, tener una certeza en la asignación de recursos financieros para hacer frente al cumplimiento de sus programas y al desarrollo de sus objetivos a través de una planeación estratégica; la propia autonomía trae aparejada la obligación que tienen los administradores de los recursos económicos, de aplicarlos bajo los criterios de eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia y rendición de cuentas, privilegiando en todo momento la calidad en las actividades y funciones que le fueron establecidas, respetando en todo momento el marco jurídico que los regula.

Debemos recordar que, la programación y presupuestación anual del gasto público se realiza con apoyo en los anteproyectos que elaboren las unidades responsables de las dependencias como Ejecutores de gasto, estimando los costos para alcanzar los resultados cuantitativos y cualitativos previstos en las metas, así como los indicadores necesarios para medir su cumplimiento. Esto trae aparejado que las áreas encargadas de la actividad de formar el presupuesto deben de tener un conocimiento amplio y estar debidamente capacitados para cumplir con los principios del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, evitando así gastos innecesarios que ante las auditorias sean poco probables de comprobar.

---

[7] Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Versión Electrónica, recuperada de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0

En este sentido es importante manifestar que no simplemente por el hecho de integrar el anteproyecto por parte de la dependencia, se debe entender que este es la base mínima para la realización de sus objetivos y metas, por lo que cobra una alta relevancia el que al integrar el anteproyecto de referencia, las dependencias se sujeten y consideren en todo momento la situación económica y financiera nacional y la propia del Estado, procurando que el Gasto Público propuesto contribuya a un balance presupuestario sostenible y disciplina fiscal.

En este orden de ideas, es menester entender que los OPLES no solo cuentan con la libertad de integrar su anteproyecto de presupuesto para ser considerado y en su caso incluido en el Presupuesto de Egresos que apruebe el Poder Legislativo Local, sino que esa libertad se encuentra intrínsicamente ligada a la responsabilidad de que en su integración se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género que permitan dar certeza de la actuación y una autentica independencia.

En la actualidad los OPLES, si bien cuentan con una autonomía presupuestal, debemos recordar que las actividades encomendadas a estos se encuentran en algunos casos vinculadas a realización en coordinación con el Instituto Nacional Electoral lo cual implica en ocasiones previsiones presupuestales adicionales a las que se prevén originalmente derivado de actividades como lo son los Procesos Electorales Concurrentes.

Implicaciones de la autonomía presupuestal. En un primer momento implica una responsabilidad por parte de quienes generan los proyectos de presupuesto y de los Consejos Generales de los OPLES que los aprueban, pues se tienen que basar en las actividades y funciones que se deberán desarrollar con responsabilidad para evitar un daño patrimonial al Estado, lo cual se logra a través de personal capacitado y especializado que conozca no solo la parte administrativa, sino también las actividades propias del órgano como lo son la impresión de documentación y material electoral, contratación de personal para las consejerías distritales y municipales, así como el desarrollo de actividades propias de la educación cívica.

Aquí es importante señalar lo establecido en el punto 5.3. Acciones de seguimiento, atención y cumplimiento del primer informe sobre seguimiento y atención a las recomendaciones internacionales en Materia de Derechos Humanos dirigidas al Estado Mexicano (2000-2018)[8], que establece el fortalecimiento de instituciones, la capacitación y sensibilización. Esto trae consigo que los procesos de creación de los presupuestos sean más eficaces y efectivos, que los órganos no generen excedentes o subejercicios presupuestal que pongan en riesgo su credibilidad. Además de llevarlo a cabo de manera transparente y bajo el principio de máxima publicidad, con el fin de que la ciudadanía y asociaciones civiles tengan la posibilidad de observarlo, así como los órganos encargados de su revisión.

---

[8] Primer Informe "Seguimiento y Atención a las Recomendaciones Internacionales en Materia de Derechos Humanos", Secretaria de Relaciones Exteriores. Versión Electrónica Recuperado de: http://recomendacionesdh.mx/upload/pissar_2000-2018SRE.pdf

En cuando a la capacitación del personal, esta tiene que ser constante y activa como lo señala el Informe a través de talleres, conferencias, seminarios, jornadas de difusión entre otras, con el fin de que el personal logre un conocimiento amplio y preciso sobre el tema, además de conocer la importancia y responsabilidad que recae en ellos y en la integración del Consejo General de los OPLES.

Otra implicación es referente a que, si no se otorgaran los presupuestos solicitados por los OPLES en su totalidad, en primer lugar los Congresos Locales debería generar una respuesta de por qué se realizan los recortes a los presupuestos solicitados, que justifique y razone los motivos de la decisión. No es ajeno que dichos órganos han sufrido recortes presupuestarios que han afectado no solo la realización de sus funciones consagradas en la CPEUM, sino también se han visto afectado en las instalaciones poniendo en riesgo funciones como el archivo, la documentación electoral y la seguridad de quienes trabajan ahí. Así mismo, dichos recortes pueden traer aparejado afectar el principio a un trabajo digno y estable, pues esto evita que el personal obtenga salarios acordes a sus actividades y horas de trabajo, se trabaje con el material indispensable y se tengan que generar recortes de personal para solventar los gastos ordinarios de los OPLES.

Además, los OPLES a través del presupuestos estables y el ejercicio de su autonomía, logran generar una institución sólida, que se traduce en lograr que cada uno de las y los ciudadanos podamos y encontrar que dicho órgano se encuentra trabajando en cumplimiento de sus funciones, con transparencia y eficacia, que el personal tiene todos sus derechos laborales y se evitan actos de corrupción.

El hecho de que los OPLES trabajen en la totalidad de sus funciones con presupuestos acordes, contribuye a un ambiente en el cual las transiciones democráticas sean pacíficas y periódicas, brindando un ambiente de paz y seguridad en la ciudadanía, que no solo acude a las urnas, sino que elige a través del principio de representación a quien tomara decisiones en los Poderes Legislativo y Ejecutivo federal y local.

Por conclusión, la autonomía presupuestal de los OPLES siempre ha sido un tema importante en la agenda de los mismos, pues ante los recortes que se han dado y la siempre expresión de los costos de su mantenimiento esto genera dudas y desapego a su función. Pero es importante destacar, que para evitar que dichos órganos no puedan cumplir con sus funciones, es importante que los recortes que se den a sus presupuestos sean justificados y razonados con el fin de que se conserve la certeza del cumplimiento de sus metas, así como la estabilidad laboral del personal operativo que trabaja para conseguirlo.

Así mismo, el otorgarles presupuestos austeros y eficaces será también una tarea que dependa del trabajo interno de los OPLES, a fin de que logre justificar a través de las actividades que se realizan y sus funciones, las cantidades solicitadas en los correspondientes anteproyectos presupuestales. Esto trae aparejado una institución solida que se traduce en un México más fuerte y estable.

Datos personales considerados confidenciales de conformidad con los artículos

[redacted]

LICENCIADA ZAYRA FABIOLA LOERA SANDOVAL

Datos personales considerados confidenciales de conform

[redacted]