Ensayo/La autonomía presupuestaria de los órganos electorales locales: sus límites e implicaciones.
Por: Raúl Guzmán Gómez.

"Cuatro características corresponden al juez: Escuchar cortésmente, responder sabiamente, ponderar prudentemente y decidir imparcialmente."
Sócrates.

Introducción.
El Diccionario de la Real Académica de la Lengua define a la autonomía entre otras acepciones como la condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie. También circunscribe el concepto al ámbito jurídico señalando que es la capacidad de los sujetos de derecho para establecer reglas de conducta para sí mismos y en sus relaciones con los demás dentro de los límites que la ley señala.

El concepto de autonomía comprende diferentes aspectos de la vida de los órganos, entidades y dependencias públicas a las que se les otorga, es por ello que se habla de distintos tipos de autonomía, tales como: autonomía de gestión, autonomía técnica y autonomía presupuestal.

En el caso que nos ocupa, hablaremos respecto a la autonomía presupuestal que debe regir en los órganos electorales locales toda vez que, con ello, se logrará que sean considerados como verdaderos órganos con autonomía en su funcionamiento e independientes en sus decisiones, en términos de la fracción IV, del artículo 116 Constitucional.

Planteamiento.
El 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional en materia político electoral, la cual en su artículo transitorio segundo ordenó al Congreso de la Unión la expedición de las leyes generales, en materia de partidos políticos nacionales y locales, sobre procedimientos electorales, así como en materia de delitos electorales.

Una vez que entraron en vigor las leyes generales, de igual forma lo hizo el reformado artículo 116 de nuestra Carta Magna, acorde con lo dispuesto en el transitorio cuarto de la reforma en comento, trajo como consecuencia que las legislaturas de las entidades federativas reformaran sus propios ordenamientos para que se armonizaran con la legislación federal.

Con la creación del sistema nacional de elecciones derivado de la reforma político-electoral de 2014, en el que la premisa mayor consiste en la estandarización de las elecciones en el país, así como un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad, dotándolos de autonomía presupuestaria a fin de evitar la injerencia de los propios gobiernos locales.

Datos personales considerados confid
[redacted]

Tal autonomía se afirma con base en la sentencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 53/2015 y sus acumuladas, bajo la siguiente premisa:

> *"En el ámbito federal no existe una definición concreta de las características de los órganos constitucionales autónomos; sin embargo, es criterio reiterado de esta Suprema Corte que son órganos establecidos de manera autónoma al resto de los poderes en la propia Constitución Federal, que cuentan con autonomía e independencia funcional y financiera y atienden funciones primarias u originarias del Estado."*

Afirma además que:

> *"Por lo que hace a los órganos electorales locales, a diferencia de la conceptualización explícita que se hace del Instituto Nacional Electoral como órgano constitucional autónomo, en la Constitución Federal no se señala de manera expresa que deban ser considerados como órganos constitucionales autónomos".*

Adicional a lo anterior, indica que:

> *"... el artículo 116, fracción IV, inciso c), de la propia Constitución Federal prevé la forma de integración de estos organismos electorales locales, el mecanismo de designación de los integrantes de su órgano de dirección y algunas de sus facultades y prohibiciones".*

Para finalmente concluir que:

> *"No obstante lo anterior, a pesar de la ausencia de la disposición expresa, todas las características de los organismos electorales locales que establece la Constitución Federal lleva apuntar a que se tratan de órganos que no forman parte de ninguno de los poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial y que gozan de una personalidad jurídica propia, autonomía e independencia en su funcionamiento, gestión y presupuestaria, características definitorias de este tipo de órganos autónomos".*

En tal sentido, los órganos electorales locales se encuentran facultados para interponer mecanismos diversos a los que se establecen en el sistema de medios de impugnación en materia electoral, a efecto de velar por los principios rectores de la función pública electoral, entre los que se encuentra la controversia constitucional, siempre y cuando no se relacione con la materia electoral. Para efecto ilustrativo se transcribe lo que establece el artículo 105 Constitucional:

Datos personales considerados confi

[redacted]

"Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

...

l) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución.

..."

Sin embargo, debe aclararse que si bien, el Constituyente previó de manera implícita la autonomía e independencia de los órganos electorales locales, cuando se trata de cuestiones presupuestarias, también lo es que, estos se sujetan al presupuesto de egresos asignado a cada entidad federativa, pudiendo ser este acotado sin mayor justificación por parte del Poder Legislativo Estatal y con ello, poner en riesgo el proceso electoral.

De forma tal que, ante tal determinación los órganos electorales locales pueden interponer juicios ante los órganos jurisdiccionales, lo cierto es que la naturaleza del presupuesto de egresos de conformidad con el criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la Jurisprudencia P./J. 24/99 se trata de un acto formalmente legislativo y materialmente administrativo por lo que no puede ser considerado materia electoral, ni desde el punto de vista forma, ni material.

Lo anterior, se corrobora con lo expuesto en la Jurisprudencia 2ª./J. 68/2019, de rubro DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN, ENTRE OTROS, LOS ARTÍCULOS 75 Y 127 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y SE ADICIONAN DISPOSICIONES AL CÓDIGO PENAL FEDERAL. LA COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CASOS RELACIONADOS CON SU RECLAMO, CORRESPONDE A LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES ESPECIALIZADOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA, en la cual, la Segunda Sala de la Suprema Corte indica que:

"Tratándose del reclamo de decretos legislativos se debe acudir al bien jurídico o interés fundamental tutelado en las normas generales que los contienen, pues así se asegura que el juzgador que se pronuncie sobre su constitucionalidad se encuentre especializado en la materia correspondiente. En ese sentido, toda vez que los decretos mencionados persiguen un bien jurídico o interés fundamental de carácter administrativo, pues las normas sobre las que versan inciden en el adecuado ejercicio de la función pública a efecto de tutelar las finanzas públicas del país para un mejor desarrollo de la economía nacional, en cuanto a la actividad programática y presupuestaria en

Datos personales considerados confider

[redacted]

materia de remuneraciones de los servidores públicos federales, se concluye que los órganos jurisdiccionales especializados en materia administrativa son competentes para conocer y resolver todos los casos (juicios de amparo, recursos, incidencias, impedimentos o cualquier otro) relacionados con su reclamo, así como de sus actos de aplicación, como pudieran ser el Presupuesto de Egresos de la Federación, los proyectos de presupuestos, los tabuladores y manuales de remuneraciones y demás percepciones (tanto ordinarias como extraordinarias), su publicidad en las páginas de internet respectivas y todos los demás actos tendentes a lograr la ejecución de los decretos citados, así como las omisiones legislativas vinculadas con esos decretos. Se aclara que al tener los quejosos el carácter de trabajadores del Estado –con relación laboral o administrativa, de base o de confianza– en la resolución de los asuntos, el órgano jurisdiccional debe acudir a la interpretación conjunta de normas laborales (además de las administrativas) como lo son los derechos tutelados en el artículo 123 de la Constitución Federal, la protección al salario, o la aplicación de figuras como la suplencia de la queja prevista en el numeral 79, fracción V, de la Ley de Amparo, la cual la prevé en beneficio de cualquier trabajador, con independencia de que su relación sea laboral o administrativa. Asimismo, toda vez que el artículo 2 de la Ley de Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos establece que tiene como destinatarios a los servidores públicos que integran el Poder Legislativo Federal, el Poder Judicial de la Federación, los entes públicos federales incluidos aquellos a los que la propia Constitución Federal reconoce autonomía o independencia, los tribunales administrativos de la Federación, la Presidencia de la República, las dependencias federales y los organismos, empresas y fideicomisos del sector paraestatal federal y aquellos entes no sujetos al régimen paraestatal cuando la remuneración respectiva esté afecta directa o indirectamente al presupuesto federal, en consecuencia, el órgano jurisdiccional que corresponda deberá de tomar en consideración de manera individualizada a qué régimen pertenece cada trabajador, a efecto de que cada caso se resuelva atento a los lineamientos constitucionales y legales que operan para cada uno."

En ese tenor, cuando un poder estatal al aprobar el presupuesto de un órgano electoral local que afecte su autonomía e independencia, este no cuenta con una instancia efectiva que resuelva su diferendo, al no existir la posibilidad de acudir a la Controversia Constitucional, dado que solo se encuentran facultados para su interposición en contra de los actos del Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales. Lo anterior se afirma, puesto que la suficiencia presupuestal es uno de los elementos por medio del cual los órganos electorales locales pueden desempeñar su función, ajenos a intereses y poderes externos, sujetándose únicamente a lo dispuesto por el marco constitucional y legal correspondiente.

Datos personales considerados con

[redacted]

Asimismo, se debe hacer notar que al establecer la competencia de la Suprema Corte en los términos expresados en el artículo 105, fracción I, inciso l) de la Constitución Federal, el Constituyente permanente no previo que dentro de los órganos electorales

también se encuentran aquellos cuya competencia es a nivel local y contempló solamente aquellos cuyo ámbito de actuación es a nivel federal.

En ese sentido, se propone la reforma al 105, fracción I, inciso l) de la Constitución Federal a efecto de que la autonomía de los órganos electorales locales sea una realidad material y puedan combatir las resoluciones del Poder Legislativo local que afecten la función electoral, en los siguientes términos:

> *"Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:*
>
> *I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:*
>
> *...*
>
> *l) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo o el Congreso de la Entidad Federativa donde ejerza su competencia. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución.*
>
> *..."*

Con esta propuesta se busca cumplir con el mandato constitucional y materializar la autonomía de los órganos electorales locales, puesto que hoy en día siguen siendo supeditados a las determinaciones del legislador local en cuestiones presupuestarias.

Conclusión.

En definitiva, es importante que los órganos electorales locales administren un presupuesto con base a los principios de legalidad, honestidad, eficacia, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas, lo que brindará certeza y seguridad jurídica a planeaciones estratégicas de sus respectivos programas operativos.

Con los planteamientos antes vertidos, se concluye que, con una propuesta de reforma al artículo 105 de la Constitución Federal, permitirá que los órganos electorales locales tengan un medio de control constitucional efectivo que controvierta posibles afectaciones a su autonomía presupuestaria, con el animo de que la funcionalidad, operación y toma de decisiones no se vea condicionada, o bien, supeditada a coyunturas políticas o intereses de cualquier tipo.

Datos personales considerados confidencial

[redacted]

RAÚL GUZMÁN GÓMEZ

Datos personales considerad

[redacted]