# LA UTONOMÍA PRESUPUESTARIA DE LOS ÓRGANOS ELECTORALES LOCALES: SUS LÍMITES E IMPLICACIONES EN EL CASO CONCRETO DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES
## ENSAYO

Mtro. Luis Enrique Alpizar González

*La autonomía está en permanente evolución y*
*debemos reafirmarla en lo cotidiano*
***Enrique Graue***

## INTRODUCCIÓN

Los Estados Democráticos suelen organizarse a partir de la separación de poderes; en la mayoría de ellos (como en el caso del Estado Mexicano) son tres: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, los cuales se encuentran en un mismo nivel de jerarquía constitucional. La naturaleza de estos poderes es la de integrar y representar al propio Estado; sin embargo, muchas democracias han coincido en la necesidad de generar instituciones que sirvan de contrapeso a esos poderes; esos contrapesos son los conocidos en México como Órganos Constitucionales Autónomos.

Pero ¿qué son éstos órganos y para qué sirven? Se trata de instituciones que se caracterizan por su nivel de especialización para el ejercicio en grado supremo de diversas funciones públicas, y cuyo objetivo es el de frenar, controlar y equilibrar a los tres poderes del Estado. Dichos órganos, al tener el caráter de Constitucionales, se colocan en un rango de relativa igualdad e independencia con respecto a los Poderes de la Unión. De entre las funciones especializadas a las que se refiere este párrafo, se encuentra la función electoral, la cual en México es realizada por el Instituto Nacional Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los Organismos Públicos Locales Electorales (en adelante, OPLEs) y los Tribunales Electorales Locales.

Importante mencionar que, si bien estos Órganos Constitucionales gozan de autonomía, no se trata de entes soberanos (a diferencia de los Poderes de la Unión). En ese orden de ideas, la autonomía tiene varias dimensiones: respecto del resto de las instituciones y organizaciones (autonomía orgánica y funcional); respecto de sus atribuciones (autonomía técnica); respecto de su capacidad para regularse a sí mismos (autonomía normativa); y respecto a sus necesidades presupuestales y administrativas (autonomía financiera o presupuestaria y administrativa). Es respecto de ésta última, y en tratándose de los que se dedican a la función electoral local (OPLEs), a la que nos referiremos en el presente ensayo.

## I. LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS COMO FACTOR DE EQUILIBRIO EN MÉXICO

Una petición constante de nuestra sociedad ha sido la transformación de nuestras instituciones; y desde la década de los ochentas, particularmente aquellas que regulan

los procesos electorales, ello con la finalidad de hacer más transparente y confiable la elección de nuestros gobernantes.

Ello fue así porque el reto de la modernización, incluye no sólo el ámbito social y económico, sino que también se debe considerar el político, ya que los cambios positivos sólo se pueden dar en un marco de democracia, la cual implica la existencia de pesos y contrapesos.

En la mayor parte del Siglo XX, el Poder Ejecutivo Federal era omnipotente, incluso por encima de los poderes Ejecutivo y Legislativo, y era el que determinaba todo asunto relacionadom con lo público en nuestro país.

Así, en la década de los ochentas las diferentes expresiones políticas inician un proceso que implicó muchas reformas, y que en el corto plazo lograron la igualdad jerárquica (que ya era constitucional, pero no efectiva) de los tres Poderes de la Unión, pero además, en la década de los noventas, crearon instituciones que lograran ser un equilibrio para ellos; estas instituciones son los órganos constitucionales autónomos.

Desde entonces, esa dinámica se ha mantenido en constante movimiento, y no podemos negar que, en la actualidad, en el sistema político mexicano se presentan grandes perspectivas pero también grandes retos; y uno de ellos es la supervivencia de los órganos constitucionales autónomos con las características, funciones e independencia con los que fueron creados.

La existencia de órganos a los que se hace referencia representa una evolución socio-jurídica, y de acuerdo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, su misión, además de ser un equilibrio para los Poderes de la Unión, es la de “atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general”.[1]

## II. LOS ÓRGANOS ELECTORALES LOCALES COMO ENTES AUTÓNOMOS.

Si bien es cierto los órganos autónomos electorales locales (OPLEs y Tribunales Electorales) gozan de la misma autonomía constitucional, lo cierto es que, en la realidad, han sido los de carácter administrativo (los OPLEs) los que, en últimas fechas, han visto mermada esa calidad, particularmente en lo relativo a su vertiente presupuestal.

La doctrina ya ha establecido diversos rasgos que, derivados de la Constitución, otorgan a los OPLEs su propia naturaleza jurídica como órganos autónomos, de conformidad con lo que establece el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que significa se les reconoce como órganos que gozan de una posición de igualdad respecto de los otros poderes del Estado, con quienes mantienen relaciones de coordinacipon y no dde subordinación.

[1] Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, Controversia constitucional 32/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, p. 912.

Así pues, los OPLEs tienen el reconocimiento de una autonomía que les permite interactuar dentro de sus funciones sin injerencias para el cumplimiento de las atribuciones que constitucionalmente les son conferidas. En ese orden de ideas, en la propia doctrina se ha establecido que su autonomía tiene varias derivaciones[2], a saber: técnica, orgánica, normativa, de funcionamiento, plena, y financiera-presupuestaria. Spbre esta última pondremos especial énfasis para efectos del presente ensayo.

En ese orden de ideas, la autonomía financiera-presupuestaria de los OPLEs debe regir como principio fundamental para hacer efectiva la independencia de su función, y ello es así en virtud de que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ordena a los poderes estatales garantizarles las condiciones necesarias para hacer efectivas sus funciones. En ese sentido, es válido afirmar que las restricciones presupuestales realizadas sin un análisis integral, trascienden de manera negativa en el ámbito de su funcionamiento y operación.

Para cerrar este apartado, vale la pena mencionar que la independencia de los OPLEs ha sido, incluso, interpretada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación[3], quien la define como una garantía constitucional a favor de la ciudadanía y de los propios partidos políticos, y que se traduce en aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones, provenientes ya sea de superiores jerárquicos, de otros poderes del Estado o, incluso, de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural.

## III. LA VULNERACIÓN DE LA AUTONOMÍA PRESUPUESTAL: EL CASO DEL INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

La Constitución Política de la Ciudad de México estipula, en su artículo 46, apartado A, que los organismos autónomos son aquellos entes que tienen un carácter especializado e imparcial, que tienen personalidad jurídica y patrimonios propios, y que cuentan con plena autonomía técnica y de gestión, además de capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y para determinar su organización interna. No obstante ello, el OPLE de la Ciudad de México (Instituto Electoral de la Ciudad de México, en adelante IECM), en los últimos años, ha visto vulneradas estas características constitucionales.

En efecto, desde el año 2021, para el ejercicio presupuestal 2022, el IECM aprobó un presupuesto por un monto total de $1,955,020,834.00 (un mil novecientos cincuenta y cinco millones, veinte mil ochocientos treinta y cuatro pesos 00/100 M.N.), de entre el cual se encontraba el relativo a las prerrogativas que deben ministrar a los partidos políticos, el cual significó, en ese año, cerca del 30% del presupuesto solicitado.

---

[2] Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, "Órganos constitucionales autónomos", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, número 29, año 2010, p. 258.
[3] Al resolver la **Acción de Inconstitucionalidad 138/2007**.

No obstante ello, el Congreso de la Ciudad de México aprobó para el IECM un presupuesto por la cantidad de $1,201,084,647.00 (un mil doscientos un millones, ochenta y cuatro mil seiscientos cuarenta y siete pesos 00/100 M.N.), cantidad que resultaba insuficiente para sufragar todas las obligaciones constitucionales, además de las inherentes a la participación ciudadana a la que, año con año, el IECM tiene la obligación de realizar procesos.

Ante dicha circunstancia el IECM presentó ante el Tribunal Electoral de la Ciudad de México una demanda de Juicio Electoral controvirtiendo el presupuesto asignado. Ante lo inédito de la situación, las vías legales por las cuales se siguió el tema fueron diversas, y de ellas derivaron resoluciones encontradas y a destiempo (incluso, a la fecha, algunas sin resolución), lo que generó complicaciones operativas, de gasto ordinario, e incluso de ministración a los partidos políticos. En efecto: el IECM se vió en la necesidad de cancelar actividades prioritarias, entre ellas las constitucionales en materia de Educación Cívica y Construcción de Ciudadanía.

Fue por ello que, aún con cancelación de actividades, solicitaron una ampliación presupuestal por la cantidad de $198,510,902.08 (ciento noventa y ocho millones quinientos diez mil novecientos dos pesos 08/100 M.N.), requerimiento que fue negado, por escrito, a través de la Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno de la Ciudad de México.

Del Juicio Electoral interpuesto por el IECM, recayó una sentencia en la que el Tribunal Electoral de la Ciudad de México señaló que, al no existir disposición jurídica alguna que permita a la Jefa de Gobierno o a la Secretaría de Finanzas apartarse de la propuesta original del proyecto de presupuesto de egresos presentado por el IECM, se estimó que su actuar impidió que el Congreso Local pudiera analizar, en su integridad, el requerimiento de recursos que el IECM consideró necesarios para el desarrollo de su función constitucional y legal de atención a los procesos comiciales y consultivos a celebrarse en la Ciudad de México en el año 2022.

Sobre esta sentencia, es importante mencionar que la misma no fue acatada por los órganos de gobierno involucrados (Congreso Local, Jefatura de Gobierno y Secretaría de Finanzas y Administración), en virtud de haber buscado otras vías de carácter jurisdiccional y que aún siguen sin resolver.

Así pues, quedó en evidencia que la disminución del presupuesto de egresos del IECM se realizó en franca violación a las leyes del procedimiento para la asignación del presupuesto, y con ello fueron transgredidos los principios de autonomía del IECM y el de irreductibilidad presupuestal de la que gozan los órganos autónomos. Todo ello aunado a que en la exposición de motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México para el Ejercicio Fiscal 2022, no se incluyeron las razones y fundamentos que se hubieran tenido en consideración, para hacer la reducción en el Presupuesto del IECM, lo que demuestra que, de manera unilateral e indebida, sin existir sustento legal alguno, el Poder Ejecutivo de la Ciudad de México hizo dicha reducción.

Enn ese orden de ideas, el presupuesto que aprobó el IECM debió ser analizado y en su caso, respetado por el Congreso Local; y en el supuesto de efectuar o ponderar un cambio, debía hacerlo en un plano de colaboración, bajo un principio de deferencia, dialogar con este Instituto, siempre sustentando de manera fundada y motivada tal determinación, mas no de manera arbitraria y unilateral.

Esta situación por la que atravesó el IECM, y que se repitió para el ejercicio fiscal 2023, deja de manifiesto que la afectación arbitraria del presupuesto de los órganos autónomos constitucionales constituye el grado más grave de afectación a su autonomía constitucional, ya que genera subordinación hacia el Poder Legislativo, al impedirle ejercer en los hechos sus atribuciones constitucionales, con las posibles consecuencias legales que ello implica.

Es menester señalar que la autonomía presupuestaria de la que goza el IECM no solo es aplicable a los órganos autónomos, sino que también a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, lo que significa que ninguno de los otros poderes, o algún otro órgano del Estado cuenta con facultades para revisar su presupuesto, cuestionarlo y, mucho menos, modificarlo o reducirlo, pues ello, conforme a lo resuelto por la Suprema Corte en la Acción de Inconstitucionalidad 138/2007, se traduciría en una indebida intromisión y afectación a su autonomía e independencia.

## IV. CONCLUSIONES

Es una realidad inegable que la democracia mexicana se ha cimentado sobre las bases de la desconfianza, y por ello, el contar con órganos autónomos que tengan como función prioritaria la realización de elecciones libres, secretas, directas y periódicas es un elemento indispensable para consolidarla.

En ese orden de ideas, la autonomía (en todas sus vertientes) de la que deben gozar, no debe ser trastocada en aras de ningún otro aspecto, pues ello significa volver al pasado, en donde la democracia representativa y procedimental sólo existía de nombre, pero en realidad era una ficción que tuvo como consecuencia el descontento social, el cual no es deseable para una ciudadanía plena y un entorno social saludable.

Parte de las bondades y garantías de las autoridades electorales deviene directamente de su autonomía; es por ello que el trastocarla trae como consecuencia un funcionamiento deficiente y totalmente contrario a lo que, para esas instituciones, mandata la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Resulta pues, indispensable, que las normas estipulen con claridad que la autonomía presupuestaria de las autoridades electorales no debe ser vulnerada por ninguna otra autoridad, entendiendo que, para el control y prevención de gastos excesivos, existen herramientas dentro del marco jurídico mexicano, tales como las auditorias y, en su caso, las sanciones a que haya lugar.