Las capacidades institucionales en la función electoral para garantizar los derechos político-electorales.

"El ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos..."

Caso Castañeda Gutman ys. México

I.Introducción II. Naturaleza de los órganos autónomos III. Autonomía funcional y financiera. Criterios jurisdiccionales IV. Límites V. Conclusiones

I.Introducción.

La democracia como principio no basta con ser parte de los textos constitucionales, sino que necesita que los Estados garanticen efectivamente que las personas que tengan las calidades necesarias para ello gocen de sus derechos y las mismas oportunidades para participar en los asuntos públicos de manera directa o, a partir de una representación, votar y ser votadas, así como acceder a los cargos de elección popular. Es decir, necesita los mecanismos necesarios para poder ejercer sus derechos y los mecanismos jurisdiccionales para su defensa.

En la opinión consultiva OC-28/21 solicitada por la República de Colombia a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el tribunal regional razonó que: si bien el principio democrático implica que los gobernantes serán electos por la mayoría, uno de los objetivos principales de una democracia debe ser el respeto de los derechos de las minorías. Este respeto se garantiza mediante la protección del Estado de Derecho y de los derechos humanos. La interdependencia entre democracia, Estado de Derecho y protección de los derechos humanos es la base de todo el sistema del que la Convención forma parte.

En este sentido, las instituciones encargadas de garantizar los derechos políticoelectorales en coordinación con las demás instituciones públicas deben tener ciertos elementos que garanticen el ejercicio de estos y por su parte, las relacionadas a impartir justicia tengan la posibilidad de ejercer sus atribuciones de forma que sea en apego a los principios rectores de la función jurisdiccional.

En el contexto actual de la sociedad mexicana, los órganos electorales han adquirido relevancia en el debate público, desde mi punto de vista, con señalamientos que integran elementos ajenos a su función, pero con impacto en la percepción pública.

Por lo anterior, en el presente documento, se abordará la naturaleza de los órganos electorales autónomos y su función, en relación con los principios que regulan la función del Estado mexicano, a partir de la importancia que han tenido para llevar a

cabo funciones que históricamente, habían sido relegadas de la distribución tradicional del poder público (ejecutivo, legislativo y judicial), es decir, en garantizar los derechos político-electorales.

II. Naturaleza de los órganos autónomos.

El diseño de los órganos electorales como órganos autónomos en su momento se justificó por la necesidad de lograr controlar la constitucionalidad de los actos de los depositarios clásicos del poder público, por virtud de la excesiva influencia de poderes reales o fácticos que éstos recibían, y que a su vez habían perjudicado los derechos alcanzados hasta ese momento en beneficio de la población.

Lo que motivó su establecimiento en los textos constitucionales para dotarlos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica con el objeto de alcanzar los fines para los cuales se habían creado, esto es, para ejercer una función propia y especifica del Estado, que por su especialización e importancia social requería autonomía de la división clásica del poder estatal.

Con la evolución, que en la práctica han presentado estos órganos, es importante mencionar que derivado de la controversia constitucional 32/2005, en la cual se analizó lo relativo a una reforma constitucional del Estado de Jalisco para crear un órgano autónomo en materia de transparencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió que estas instituciones pueden ser instauradas válidamente por la federación, pero también por las entidades locales de acuerdo con las necesidades y posibilidades de cada entidad. En sus consideraciones, la SCJN profundizó en la naturaleza de dichos órganos a partir de sus condiciones mínimas:

- 1. Deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución.
- 2. Deben mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación.
- 3. Deben atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.
- 4. Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera.

Bajo estos hechos, en recientes fechas surge la necesidad de reflexionar sobre las mencionadas características en el marco electoral.

II.1. Con relación a ser establecidos y configurados directamente en la Constitución.

Las reformas de Estado han posibilitado la existencia de organismos constitucionales autónomos en el sistema jurídico como regla general de la federación para responder a las demandas sociales.

Si bien, la actuación de estos organismos no está sujeta ni atribuida a los ramos del poder público (ejecutivo, legislativo y judicial), con el fin de obtener mayor especialización, control y transparencia para atender demandas sociales, son

instituciones establecidas en la Constitución tanto federal como en la de las entidades, con el objetivo de desempeñar funciones especializadas y técnicas; su independencia y autonomía los vuelve órganos indispensables en la evolución del Estado al crear un equilibrio constitucional con la finalidad de hacer eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas a la función pública.

Se justifica la existencia de los órganos constitucionales autónomos en el sistema jurídico mexicano porque realizan tareas primordiales del Estado, con el fin de obtener eficacia, transparencia, agilización y control de las demandas sociales, sin embargo, su actuar no debe de alterar o intervenir en los poderes clásicos del Estado, por el contrario, deben guardar cooperación constante para atender las actividades para las cuales son creados. De allí que su presencia constitucional sea fundamental, como parte independiente de la estructura Estatal y no subordinado al poder público tradicional.

La cual depende del contexto federal o local y de la libertad configurativa de cada entidad, así como de la materia con la que sean relacionados, por lo que es conveniente que se considere como parte de la reforma de Estado, establecer en un apartado especial que los agrupe, generalice sus rasgos, características y funciones, con el objeto de esclarecer las reglas de cooperación horizontal a la cual se deben ajustar los órganos autónomos con todas las entidades públicas.

II. 2. El siguiente componente se refiere a mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación.

Este elemento, necesariamente nos remite a la naturaleza misma de la nación mexicana. Al ser una república federal compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior y, desde luego, por la Ciudad de México, quien goza de autonomía.

La característica relacionada con su modelo federal se identifica a partir de la unión permanente, sustentada en el libre arreglo de las entidades adherentes y tiene como finalidad su autoconservación, así como el desarrollo constante y uniforme de la población. Este diseño de los Estados también tiene el objetivo de proteger su integridad.

Bajo esas premisas, resulta de suma importancia mencionar que la relación directa y fundamental del diseño federalista mexicano se encuentra en la noción de la soberanía. Pues a través de ella, se hace posible el diseño de todas las normas e instituciones de orden público, debido a que en dicha creación converge la voluntad popular. Tradicionalmente, de la soberanía deviene en la división del poder público, mediante los mecanismos de democracia representativa.

En esa medida, la democracia posee una dimensión política intrínseca en los métodos e instrumentos para hacer legítima la función del Estado, así como las instituciones que de la soberanía emanen. Por ello, la funcionalidad y diversidad

de las funciones públicas como respuesta a la exigencia social, debe sujetarse a un diálogo interinstitucional receptivo de la opinión pública.

II.3. Deben atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

El estado mexicano tiene en su pasado inmediato un fuerte arraigo nacionalista bajo la unión de una cultura que ha ido adaptando su expresión conforme la apertura económica y política propia de la era posmoderna (globalizadora o neoliberal) avanza en las entrañas de la nación. Esta apertura, ha forzado la diversificación del poder público mediante la creación de instituciones independientes del poder público tradicional. En esos términos, se han logrado avances significativos en áreas específicas de la sociedad.

Por lo anterior, es relevante enfatizar dos características de este proceso: Una como se ha mencionado constantemente, es la coordinación y el diálogo que debe existir no solamente entre órganos autónomos y las instituciones emanadas de la división clásica del poder público, sino en toda la estructura del Estado con la finalidad de focalizar actividades y evitar la multiplicidad de actuaciones.

La segunda característica es en relación con las necesidades y las posibilidades de cada entidad federativa para crear entes auxiliares de gobierno. Esto debido a las problemáticas propias de cada territorio, pero también para atender principios mínimos de la función pública como lo es la inmediatez.

Lo anterior es de suma importancia, pues al igual que toda actividad relacionada con la solución de controversias, la actividad estatal requiere de una proximidad que haga más eficiente tanto la comunicación como la generación de alternativas y la efectiva implementación de los mecanismos que al respecto se programen. Además, la cercanía de las autoridades fortalece el tejido social, genera espacios de empatía y da certeza a la población sobre la función pública para exigir transparencia y la rendición de cuentas.

II.4. Autonomía e independencia funcional y financiera.

Los órganos constitucionales autónomos por disposición gozan de autonomía e independencia, lo que implica que tienen la facultad de regular a sí mismos su normativa interna y actuar de acuerdo a ellas, sin la necesidad de sujeción a una autoridad superior y dirigirse con libertad de actuar de manera independientemente en el cumplimiento de sus actividades y funciones, las cuales están constitucional y legalmente establecidas. Así como, realizar sin restricción, todas las actividades inherentes a sus atribuciones o facultades.

Con el propósito de evitar cualquier injerencia de los poderes del Estado, los órganos constitucionales autónomos tienen la posibilidad de regir su vida interior mediante normas y estructura propias. Por lo que, además de la autonomía funcional, orgánica y normativa, dichos órganos deben poseer

autonomía financiera y presupuestal, que les permita realizar sus actividades de acuerdo con sus propias decisiones y necesidades económicas a partir de su efectiva planeación.

Cabe aclarar que, a pesar de que éstos realicen sus propios planes financieros, es facultad legislativa aprobarlos y también de imponerles recortes, por lo que el riesgo ante esta situación es generar que la "autonomía" se vea comprometida o bien, sea utilizada como mecanismo de presión sobre los propios órganos.

Lo anterior permite que la teoría especializada en el tema señale que la autonomía de los órganos constitucionales se vea sesgada y no sea efectiva, sino que solo se conviertan en simuladores de gestión y actividades, ya que, al depender presupuestalmente de un órgano legislativo, se vuelven vulnerables a intereses particulares. A pesar de que se les considera como instituciones que fortalecen a la legitimidad democrática, prácticas de manipulación por parte de poderes facticos les prohíbe concretar sus tres principales elementos: autonomía, capacidad y estructura.

En ese contexto, por autonomía se entiende independencia técnica, orgánica o administrativa, financiera y presupuestaria, normativa y de gestión. La capacidad hace referencia a las competencias de investigación y de sanción para que el organismo pueda ejercer plenamente sus competencias; mientras que la estructura hace referencia a la profesionalización de los servidores públicos, con una organización administrativa optimizada y racional de los organismos y canales.

III. Autonomía presupuestal

Lo anterior encuentra sentido en recomendaciones realizadas al Estado mexicano para garantizar la autonomía presupuestaria de sus órganos de impartición de justicia con perspectiva preponderantemente económica, pero con recomendaciones transversales, se aborda la preocupación de fortalecer a las instituciones autónomas, entre ellas las electorales, así como impulsar el desarrollo incluyente, actividad que evidentemente, también repercute en el ámbito de la política electoral.

En tal virtud, es indispensable mencionar la política nacional de austeridad, pues si bien se está de acuerdo con esta propuesta, en la recomendación de la OCDE publicada en 2015, sobre gobernanza presupuestaria se pone de manifiesto la inquietud sobre sí las entidades autónomas cuentan con los recursos suficientes para atraer y retener personal calificado y cumplir con el mandato constitucional. Pues es en ese mismo reporte, se cataloga de manera crucial garantizar que las entidades autónomas especializadas sigan contribuyendo al fortalecimiento de la competitividad en todos los terrenos. Además, la baja presupuestal de ninguna manera contribuye a prioridades de México, como lo es el combate a la corrupción y la impunidad.

Es importante mencionar que el otro tribunal constitucional mexicano, es decir, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, también ha resuelto controversias con relación a los presupuestos asignados a los órganos autónomos electorales. Dentro del expediente SUP-JE-30/2018, el tribunal especializado resolvió la omisión de entregar una ampliación presupuestal (20 millones) al Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, así como falta de pronunciamiento de respecto de una solicitud de ampliación presupuestal. En ese criterio, lo relevante para el tema que nos ocupa, es que la Sala Superior argumentó que en el marco de los comicios las actividades organizativas son de índole prioritaria al establecer que: Constituye un hecho notorio que para el desarrollo de las actividades propias de la jornada electoral se requieren cubrir determinadas necesidades materiales y recursos humanos, todo lo cual resulta prioritario, al constituir el elemento central del proceso democrático para la renovación pacífica de los poderes estatales.

Este criterio se justifica porque en la implementación de las elecciones, concurrentes o no, locales o federales, existe una diversificación de materiales, reglas de escrutinio y cómputo, de material de capacitación, entre otros, que elevan significativamente los costos, los cuales, en todos los casos podría contenerse mediante una planeación conjunta entre los órganos que intervienen.

Por otra parte, con relación al principio de autonomía presupuestal, el máximo tribunal en materia electoral ha razonado en el expediente SUP-RAP-20/2022, que: La autonomía presupuestal de un órgano del Estado reside en la facultad que el Constituyente decidió otorgarle para realizar una estimación de los recursos económicos que requiere para realizar las actividades tendentes al cumplimiento de los fines que constitucionalmente tiene encomendados, así como para realizar las actividades y gestiones necesarias para allegarse de estos y ejercerlos en un marco de discrecionalidad que resulte acorde con las reglas que rigen el ejercicio del gasto público dentro de los parámetros constitucionales previstos para ese efecto.

En ese mismo orden de ideas la SCJN, al resolver la acción de inconstitucionalidad 139/2019, concluyó que en relación con las facultades de regulan el gasto público y la facultad fiscalizadora, encomendada a entes específicos, no se invade la autonomía ni la independencia de los poderes legislativo y judicial de los órganos autónomos para desarrollar las funciones substantivas que les confiere la constitución, ya que las facultades legislativas y fiscalizadoras en cuestión se limitan a esos aspectos del gasto público federal, pero no al ámbito de gestión presupuestaría autónoma que les reconoce la Constitución a esos poderes y entidades públicas, mucho menos a sus funciones substantivas, como, en el caso del poder legislativo, sus otras facultades legislativas, en el del poder judicial, sus facultades jurisdiccionales, y en el de los órganos autónomos, sus facultades técnicas vinculadas con su propósito constitucional.

En suma, una reforma de Estado debe encaminarse a reforzar los avances que desde luego existen en la nación mexicana derivado de la adopción de órganos autónomos, así como hacer eficiente la operatividad institucional para consolidar el desarrollo de la población a partir fortalecer la cooperación interinstitucional en aras del proceso democratizador.

IV. límites de la función electoral. Contexto actual.

Para el caso que nos ocupa, los órganos electorales permiten la realización del derecho humano al voto en sus dos vertientes, tanto pasivo como activo, así como mecanismos participativos que inciden en la esfera pública, para lo cual, el Estado debe garantizar la adopción de las medidas necesarias para que estos derechos sean ejercidos con todos sus elementos y también la generación de mecanismos jurisdiccionales para su protección.

Así pues, de entre los principales límites a esta función, como lo son la disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la calidad, es la relacionada con el ejercicio presupuestal, cuyos límites se encuentran radicados en la observación de los principios constitucionales en relación con los fines por los que fueron creados, es decir, al ejercer sus atribuciones, los órganos electorales deben contemplar los ejes rectores de la función pública, actualmente centrados en la austeridad y el combate a la corrupción, a través de los cuales, la planeación y ejercicio presupuestal debe coincidir con el desempeño y resultados de la actividad electoral respecto de la propia asignación presupuestal.

Lo anterior no debe ser minimizado, pues en la medida en que exista cooperación interinstitucional, en los términos en que se ha mencionado, el diseño presupuestal, su erogación y los resultados obtenidos, serán congruentes con el marco constitucional en materia tanto electoral como administrativa.

Por lo anterior, es que resulta indispensable conceptualizar claramente que la invasión a la autonomía presupuestal, no se actualiza cuando en ejercicio de sus facultades hacendarias, los congresos locales, así como el federal, asignan los recursos para las instituciones públicas, entre ellas las electorales, pues el poder legislativo, atendiendo a su función soberana, es la encargada de administrar las finanzas públicas.

Por su parte, a la luz de una gestión discrecional, contemplada en el marco constitucional y legal, los órganos electorales estén obligados a realizar observando los principios que regulan la administración pública de la nación para llevar a cabo sus atribuciones.

No es inadvertido que, en ambos casos, es decir, la asignación y la erogación, existe la posibilidad de realizar ajustes considerando las fluctuaciones y los mecanismos electivos que extraordinariamente puedan surgir, por lo que, es indispensable fortalecer el debate público en torno a los fines de la función electoral, respecto del gasto programado.

V. Conclusiones.

En el marco de la protección y garantizar el ejercicio de los derechos políticoelectorales y, la función electoral ha sido relevante en los últimos años, a través de estas instituciones, se ha logrado la alternancia política en los cargos de elección popular de manera pacífica, se ha garantizado el ejercicio del voto y se han desarrollado mecanismos que permiten la protección de la ciudadanía ante actos que transgredan sus derechos.

Actualmente, el debate público se encuentra polarizado por señalamientos que hacen referencia a posibles invasiones de competencias y autonómicas. Derivado de esto, es importante señalar que todos los órganos públicos, ya sean emanados de la división tradicional del poder público, o aquellos autónomos, creados para objetivos específicos, deben observar y cumplir sus atribuciones, ya sea, para el caso concreto, administrar las finanzas públicas o para gestionarlas para cumplir con los objetivos que se persiguen.

En todo caso, los entes públicos deben observar los principios que regulan la función del Estado mexicano, que actualmente convergen en la austeridad y combate a la corrupción, de ahí que la cooperación y dialogo interinstitucional, hoy en día resulte importante para desterrar señalamientos competenciales y concretar el estado democrático que la población mexicana ha fortalecido durante los últimos años, a través de garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales.

Fuentes:

Corte Interamericana de Derechos Humanos opinión consultiva OC-28/21, consultada el 16 de febrero de 2023, en: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_28_esp.pdf

Recomendación del Consejo sobre gobernanza presupuestaria (2015). Consultado el 16 de febrero de 2023, en: https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recomendaci%C3%B3n-del-consejo.pdf

Suprema Corte de Justicia de la Nación; Acción de Inconstitucionalidad 139/2019.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

- SUP-JE-30/2018:
- SUP-RAP-20/2022

Vázquez, D & Serrano, S. (2013) Principios y Obligaciones de derechos humanos: Los derechos en acción. Consultado el 16 de febrero de 2023, de: https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/5-Principios-obligaciones.pdf

Williams, G (2019) Foro de la Reforma del Estado. Parlamento Abierto.