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

Laura Fabiola Bringas Sánchez

Introducción

Desde una perspectiva histórica, la evolución del sistema electoral en nuestro país se ha debido a una constante continuidad de procesos electorales, lo cual ha contribuido a un constante proceso de reformas jurídicas producto de las circunstancias políticas y exigencias de la sociedad.

En este proceso de transición, los órganos electorales locales han sido parte toral en el desarrollo democrático en nuestro país, sus calidades de órganos autónomos han sido determinantes para la mejora y la existencia de una mayor equidad en los procesos electorales.

Las funciones electorales de estos organismos encuentran su basamento en los artículos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales de manera sintetizada, en lo que interesa en el tema que nos ocupa, establecen que las autoridades electorales que tengan a su cargo la organización de las elecciones, deben gozar de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, así como en el ejercicio de sus funciones, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

En ese contenido, para poder cumplir cabalmente con sus funciones constitucionales y legales, los órganos electorales locales deben contar con los suficientes recursos financieros.

Es incuestionable que, la condición necesaria para que no se encuentren sometidos a ninguna interferencia externa, es contar libremente con una autonomía presupuestaria, como se exigió desde las mesas de negociación de la reforma electoral de 1996, donde se redactó un documento con 10 puntos fundamentales para dotar de autonomía e independencia plena al árbitro electoral, el otra IFE, y en el cual, el primer punto se refería a *"que el IFE elabore y administre su propio presupuesto, sin intervención del Poder Ejecutivo de la Federación; que ese presupuesto se establezca sobre bases previamente definidas y que sea integrado al Presupuesto Federal y aprobado por el Congreso, pero sin que ninguno de los dos pueda modificarlo."*

Sin embargo, sus presupuestos tienen límites e implicaciones que a través del presente ensayo comentaremos, los cuales inmiscuyen a los poderes Ejecutivo y Legislativo locales.

Desarrollo del tema

El concepto de autonomía aplicado a los órganos electorales locales debe caracterizarse por ser competa. Debe corresponder al máximo de garantías

necesarias para salvaguardar la independencia e imparcialidad de sus actuaciones por la transcendental función estatal que es la organización y desarrollo de comicios electorales, y la calificación de los mismos, los cuales impactan en el Estado democrático de Derecho, en nuestro país.

De conformidad con lo preceptuado por el artículo 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se prevé la existencia de órganos electorales locales, encargados, los administrativos, de la organización de las elecciones y, en su caso, las consultas populares y los procesos de revocación de mandato, denominados genéricamente como organismos públicos locales; y por otro lado, los jurisdiccionales, encargados de resolver las controversias que se susciten con motivo de los procesos electorales locales, así como las derivadas de los actos y resoluciones que emitan las autoridades electorales locales, en los términos que establece la propia Constitución y las leyes de la materia.

Por su parte, el artículo 116 constitucional, prevé que, para el ejercicio de la función electoral de las autoridades estatales, que tienen a su cargo la organización de las elecciones, gozaran de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. De acuerdo a lo expuesto, la organización de las elecciones en las entidades federativas es una función que realizan los organismos públicos electorales locales en cuyo ejercicio de la función regirán los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad, objetividad y gozarán de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

Por cuanto, a las autoridades electorales jurisdiccionales locales, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 105 establece que son los órganos jurisdiccionales especializados en materia electoral de cada entidad federativa, que gozarán de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. Deberán cumplir sus funciones bajo los principios de certeza, imparcialidad, objetividad, legalidad y probidad.

Por tanto, para poder lograr con éxito sus funciones, que es organizar y fomentar la participación ciudadana en las elecciones, contribuir al desarrollo de la democracia en nuestro país, la resolución de las controversias que se susciten con motivo de los procesos electorales locales, así como las derivadas de los actos y resoluciones que emitan las autoridades electorales locales, los órganos electorales locales deben contar con plena independencia financiera.

En efecto, la autonomía en el ejercicio presupuestal de los órganos electorales locales, se convierte en una garantía de independencia e imparcialidad, con respecto de los distintos intereses que pudieran pretender influir en su actuación y una manera de evitar cualquier tipo de injerencias, es a través de garantizarles la autonomía en la elaboración, administración y manejo de sus recursos.

No obstante, la realidad es que el presupuesto cuenta con limitaciones en razón que su aprobación depende de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

En efecto, los órganos electorales locales envían al Ejecutivo la solicitud para la aprobación de su presupuesto, la cual conforma parte de los presupuestos de egresos de cada entidad federativa, para que este a su vez, lo envié al Congreso local para su final aprobación.

En ese orden, suele ocurrir que los gobiernos estatales efectúan recortes presupuestales a los solicitados originalmente por los organismos electorales locales, lo cual es una limitante de su autonomía, que repercute en el cabal desarrollo de sus actividades, máxime si esta en desarrollo un proceso electoral.

Desde la reforma político-electoral de 2014, no son pocas las veces que los órganos electorales locales han tenido que acudir a las instancias jurisdiccionales para garantizar la aprobación de su presupuesto en los términos de la propuesta enviada al Titular del Ejecutivo correspondiente.

Así ha sucedido en diversas entidades federativas, donde los organismos públicos locales electorales han tenido que recurrir a las instancias jurisdiccionales a exigir el respeto a dicha autonomía e independencia en su funcionamiento y de gestión, tal es el caso del Ople Veracruz que impugnó[1] la *Iniciativa de Ley de ingresos y decreto de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para el ejercicio fiscal 2017*, al sufrir un "recorte presupuestal" respecto de la propuesta aprobada por el Consejo General que consistía en la cantidad de un mil cuatrocientos noventa y siete millones de pesos. La iniciativa presentada ante el Congreso del Estado por el Gobernador Interino del Estado, establecía para el Ople únicamente la cantidad de un mil nueve millones de pesos para dicho ejercicio fiscal, lo que representaba evidentemente una cifra menor a la requerida.

De igual manera, quienes ocupaban las magistraturas del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, en el año 2018 debieron interponer un juicio electoral[2] para garantizar la irreductibilidad salarial, como garantía de su autonomía frente a los poderes Legislativo y Ejecutivo estatal.

En el mismo sentido en 2021, el Instituto Electoral de la Ciudad de México promovió un juicio electoral[3] en contra de la reducción presupuestal, ya que el Consejo General de dicho Instituto aprobó el acuerdo de presupuesto para el ejercicio fiscal 2022, por un monto de un mil novecientos cincuenta y cinco millones de pesos, mismo que fue remitido a la Jefa de Gobierno, así como a la Secretaría de Administración y Finanzas para que fuera incorporado el respectivo presupuesto de egresos 2022. Sin embargo, la Jefa de Gobierno presentó el "Paquete Financiero 2022" ante el Congreso Local, estableciendo para el Instituto Electoral un presupuesto de un mil doscientos un millón de pesos.

---

1 SUP-JE-108/2016.

2 SUP-JE-71/2018.

3 TECDMX-JEL-387/2021.

Al respecto, resulta incuestionable que estos hechos pudieran implicar un grado de intromisión ilegal de los poderes públicos a la autonomía de los órganos electorales y, en un posible detrimento a su funcionamiento, al ejercer un control en las cuestiones presupuestarias, cuando su participación únicamente se debe limitar a incluirlo en el paquete presupuestal del Estado, lo que es acorde con el artículo 116 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estos casos hacen patente una delicada realidad, que gobiernos y legislaturas locales han intentado someter el funcionamiento de las autoridades electorales locales a partir de la aprobación de presupuestos que distan de lo que las instituciones solicitan, como parte de su autonomía presupuestal. Esta situación, provoca que los organismos electorales locales se vean en la particular necesidad de solicitar ampliaciones presupuestales a sus respectivos gobiernos estatales, lo que en la práctica implica generar consensos, acuerdo y negociaciones que pueden poner en entre dicho la independencia e imparcialidad de las autoridades electorales.

No se debe soslayar, qué dadas las condiciones económicas actuales, las discusiones sobre el costo presupuestario asignado a los órganos electorales locales suelen tener un impacto negativo en la sociedad, en razón, que existe desconfianza de la ciudadanía en estas autoridades. Sin embargo, si existen recortes significativos, se debilita su autonomía y agrava su capacidad para cumplir con sus funciones más básicas.

Desde mi perspectiva, es muy importante en la incipiente democracia en México que, para asegurar y garantizar la independencia e imparcialidad de la función electoral, es necesario que los órganos electorales locales, tengan plena autonomía presupuestaria, de manera que en la obtención de recursos se evite cualquier injerencia gubernamental, de otros poderes tradicionales o fácticos.

En franca concordancia con los criterios establecidos por los órganos jurisdiccional al resolver los asuntos relacionados con las reducciones presupuestales o salariales de los órganos electorales locales, coincido en que la autonomía de los organismos públicos locales, es un componente esencial para el funcionamiento y consolidación del sistema electoral mexicano, pues permite salvaguardar la independencia e imparcialidad en las decisiones de las autoridades electorales locales.

No obstante lo anterior, si bien la autonomía de los órganos electorales locales debe pasar, necesariamente, por la autonomía presupuestal, es evidente que el presupuesto de dichos órganos, debe estar acorde a las necesidades y funciones que realizan, por lo que, la aprobación presupuestal de los órganos electorales locales debe atender a elementos objetivos tales como, el número de electores inscritos en la lista nominal, la celebración de comicios o consultas o no en el año presupuestal, entre otros, tal y como es previsto en diversos instrumentos internacionales, en particular por la Comisión de Venecia, lo cual permitiría erradicar la discrecionalidad y la arbitrariedad tanto de los poderes locales al aprobar los presupuestos como de los propios órganos al ejercer su autonomía.

Conclusiones

El camino efectivo a la independencia e imparcialidad de los órganos electorales locales, es su autonomía presupuestaria.

Dicha autonomía supone la plena capacidad y responsabilidad para su administración, aplicación y ejercicio, con miras al cumplimiento de las atribuciones y fines que tienen constitucional y legalmente asignados, debiendo ejercerlo bajo los principios de transparencia, eficiencia y eficacia, sin que se encuentre condicionado por algún tipo de injerencias externas. En ese contexto, con el fin de evitar cualquier injerencia que pudiera afectar el adecuado funcionamiento de los órganos electorales locales, deben tener una autonomía presupuestaria, esto es, contar con una independencia financiera y funcional la cual no debe estar sujeta a ninguno de los Poderes del Estado.

Asimismo, se debe asegurar que los recursos proporcionados sean adecuados y suficientes para cumplir con todas y cada una de las actividades encomendadas, constitucional y legalmente, que promuevan su fortalecimiento como instancias democráticas, pero que además estos presupuestos se sustenten en elementos objetivos, limitando cualquier viso de discrecionalidad arbitraria, tanto en su elaboración, como en su aprobación.

Por lo tanto, la atribución conferida a los órganos electorales locales para ejercer autónomamente su presupuesto, conducen a hacer responsable de su aplicación a éstos mismos, lo que deriva en que deben de establecer sus propios órganos y procedimientos internos para controlar el presupuesto.

Lo indiscutible es que la autonomía presupuestal no debe considerarse como una concesión graciosa o como un derecho absoluto sin restricciones. La autonomía presupuestal de los órganos electorales locales, tiene límites e implicaciones que no pueden ser ajustados a argumentos simplistas de abaratar o de onerosidad injustificada.

Finalmente, si se quiere contar con órganos electorales que en el desempeño de sus funciones preserven su independencia e imparcialidad, es necesario dotarlos de una autonomía presupuestaria, sujeta a rendición de cuenta; que por una parte les permita, si disponer de recursos, de la manera más conveniente para el cumplimiento de sus objetivos, pero que por otra, los presupuestos guarden proporción entre las necesidades reales y el recurso solicitado y se ajusten a los principios de eficiencia, eficacia y austeridad, conforme al orden constitucional y legal, así como al marco convencional del que el Estado mexicano es parte.