ENSAYO

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

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente ensayo es proporcionar un panorama sobre el funcionamiento y las directrices que con el transcurso del tiempo se han originado respecto de la Autonomía Presupuestaria de los Órganos Electorales Locales implicando para ello la reforma electoral de 10 de febrero de 2014.

Sin lugar a dudas, la permanencia de las instituciones electorales debe estar basada en una pretensión a nivel constitucional, esto en aras de dotarles de autonomía e independencia presupuestal, precisamente porque las exigencias del tiempo han evidenciado la necesidad de los órganos electorales de ponderar además de los principios que rigen la función electoral, la equidad de género, la rendición de cuentas, la integridad, profesionalismo, la eficiencia y la eficacia, pues ello permitirá interpretar nuevos escenarios, actores políticos pero sobre todo una auténtica gobernanza electoral.

Evidentemente el fortalecimiento de la autonomía de los órganos electorales locales implica el fortalecimiento de la democracia mexicana por su trascendente competencia, es decir, la democracia no es un fin en sí misma, es la forma de gobierno que mejor asegura el establecimiento del Estado de Derecho, verdadera garantía de la libertad individual y del respeto a la dignidad del hombre, pues ningún individuo, grupo, órgano o Poder esta facultado para actuar por encima, en contra o al margen del marco jurídico que el libre consentimiento de los integrantes de la comunidad han decidido que han de regir sus destinos. El poder soberano, sea que se ejerza directamente por los órganos electorales o indirectamente por los Poderes representativos, bajo ninguna circunstancia puede ponerse en acto sin ajustarse a las normas de Derecho, contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las respectivas de las Entidades Federativas.

De esa manera se logrará el ejercicio de una jurisdicción autónoma e independiente y abierta a la ciudadanía, amén de que los órganos electorales locales contribuyen a la construcción de estándares democráticos o justos en vías de implementar la legitimidad y la confianza ciudadana en los procesos electorales arrojando así, resultados a partir del ejercicio democrático del sufragio con plena libertad de ejercerlo y en estricto apego al reconocimiento de los derechos político-electorales.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado que: *"la garantía de los derechos implica la existencia de medios legales idóneos para la definición y protección de aquéllos, con intervención de un órgano judicial competente, independiente e imparcial, cuya actuación se ajuste escrupulosamente a la ley, en*

la que se fijará, conforme a los criterios de oportunidad, legitimidad y racionalidad."[1] Con base en este posicionamiento, no solamente los organismos jurisdiccionales electorales, sino los órganos administrativos electorales dotados de autonomía, independencia e imparcialidad constituyen un pilar fundamental en un estado democrático con vías al respeto de los derechos humanos, en el presente ensayo, se analizará la autonomía presupuestal, advirtiendo las implicaciones que conllevan la implementación del auténtico ejercicio de la misma así como, las limitaciones que se tienen para hacerla valer.

2. DESARROLLO DEL TEMA

Es importante enfatizar la naturaleza que engloba a los órganos electorales. Así, la naturaleza jurídica de los mismos reside en un ámbito constitucional con una característica esencial, "la autonomía", a partir de la teoría clásica de la división de poderes, considerándola en una perspectiva objetiva y funcional dentro de nuestro sistema de derecho electoral como la distribución de facultades entre los órganos del Estado, los cuales requieren de relaciones, controles e intervenciones recíprocas que a la luz de un Estado de Derecho, resulta indispensable y necesaria para prevenir la injerencia a manera de imposición de alguno de los poderes del Estado, de ahí la consideración para identificarlos como órganos constitucionales autónomos.

Si bien es cierto, el poder debe permear en las instituciones sea cual fuera su origen para tener vida jurídica en un Estado de Derecho, este poder también debe detentarlo la sociedad, las instituciones políticas, organizaciones empresariales, entre otros, esta premisa permite el ejercicio de una verdadera democracia en el país, de tal forma que, el surgimiento de los órganos electorales, evidencia una herramienta para la ciudadanía, pues a través de ella se garantiza la legitimidad y confianza de que las elecciones se llevaron a cabo con resultados exclusivamente definidos por el voto amplio, libre e informado y secreto.

Más aún, estos órganos electorales se sitúan en un régimen institucional propio y reservado, al margen o por fuera de la división de poderes, para llevar a cabo funciones que por su trascendencia, complejidad y tecnificación deben ser realizadas de manera independiente, para que éstas se desarrollen sin la línea e inclusión de los intereses políticos y de la influencia de alguno de los poderes del Estado, siempre con miras a resguardar el orden constitucional y el interés público de los ciudadanos, de tal forma que, la Doctrina ha establecido primordialmente los siguientes elementos que identifican a los órganos constitucionales autónomos:

- Representan un elemento necesario del ordenamiento constitucional;
- Se erigen como un elemento indefectible del Estado;
- Tienen una estructura delimitada desde la misma Constitución;
- Gozan de una posición de paridad respecto a los otros órganos constitucionales autónomos;

[1] **Posicionamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2002.**

- Participan en la dirección política del Estado;
- La comprensión de sus fuentes normativas, y
- La transparencia y rendición de cuentas.

De igual forma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha reconocido expresamente que los órganos constitucionales autónomos coadyuvan al equilibrio constitucional, los caracteriza la especialización de sus funciones, vinculada con la independencia y autonomía de los órganos que la realizan y pertenecen al Estado porque su misión principal radica en atender las necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general. Asimismo, se ha pronunciado en cuanto a la autonomía en distintos niveles y ámbitos particularmente, a conflictos de competencia, controversias entre poderes y capacidad de acción autónoma en los distintos niveles de gobierno. Cito la Controversia Constitucional 35/2000: *(…) es importante considerar que la autonomía de la gestión presupuestal viene a ser una condición necesaria para que los poderes judiciales locales puedan ejercer sus funciones jurisdiccionales con plena independencia.*

Aunado a lo anterior, la Suprema Corte también ha establecido que para dar cumplimiento a los principios de independencia (en el caso de los tribunales) se requiere necesariamente garantizar la autonomía presupuestal, tal como se advierte de la tesis de jurisprudencia *"PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES."*[2]

Sin embargo, a partir de la reforma Constitucional del 10 de febrero de 2014, los órganos electorales evidenciaron un sustancial adelanto orgánico en cuanto a su conformación, se agregaron nuevas facultades, se modificó el procedimiento de nombramiento de sus autoridades; pero no se especifico la autonomía presupuestaria, es decir, si bien, su presupuesto es identificado en la Ley de Egresos de cada Entidad Federativa, el procedimiento para su asignación no soslaya una auténtica autonomía para planearlo.

Esto es así porque debemos concebir a la autonomía de los órganos electorales en diversos apartados pero todos bajo un solo vínculo "que su actuar no se limite por la influencia de algún otro poder, organismo del Estado, instituto político o grupo de interés", per se, deben ostentar y ejercer su autonomía presupuestal, patrimonial y orgánica, de lo contrario solo estaremos en el hipotético de un órgano constitucional autónomo por ponderar exclusivamente "el equilibrio del poder" y no así un auténtico ejercicio de su autonomía como un todo, en cuanto a la toma de sus decisiones.

Más allá de que los órganos electorales constituyan parte de la democracia procedimental, pues su estadía en un sistema político asegura el sufragio universal para elegir las autoridades que nos representarán, dentro de un periodo específico, en un marco de pluralismo político, tendrán que hacer valer su autonomía con toda la posibilidad de una autodeterminación hacia el interior de su funcionamiento y la

---

[2] **Tesis de jurisprudencia 83/2004.**

continuidad de su permanencia en un Estado de Derecho, pues la autonomía presupuestal implica la capacidad del órgano electoral para determinar por sí mismos sus montos económicos necesarios para cumplir con las atribuciones que constitucionalmente le son conferidas, para gestionarlos de manera independiente, atendiendo a su objeto, y para fiscalizarlos a través de órganos y procedimientos propios.

Partiendo de una analogía con los entes públicos dependientes de uno de los poderes del Estado, se deberá considerar para los órganos electorales, una autonomía de determinación presupuestal, una autonomía de gestión y una autonomía de fiscalización del gasto, es decir, contar con la capacidad de establecer el presupuesto del órgano electoral, tomando como base su estructura orgánica y sus correspondientes actividades que engloban sus funciones, sin que ningún órgano pueda interferir en su conformación y posterior presentación ante las instancias de decisión correspondientes. Esta cualidad impedirá que su presupuesto sea condicionado en cuanto a su diseño y formulación, o modificado de forma previa por los órganos de intermediación financiera dependientes del Gobierno, como ocurre en la Entidad de la que soy originaria. Al respecto la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sentado un precedente en el Juicio Electoral 01/2018 consistente en que no se podrá modificar el presupuesto que le sea presentado por parte de un órgano electoral, ya que*: "(…) la suficiencia presupuestal es uno de los elementos a través de los cuales los órganos impartidores de justicia puedan desempeñar su función, ajenos a intereses y poderes externos, sujetándose únicamente a lo dispuesto por el marco constitucional y legal correspondiente."*

Por otra parte, la autonomía de gestión de los órganos electorales engloba un ámbito de libertad para ejecutar su presupuesto bajo el principio de legalidad y austeridad para cumplir a cabalidad su objeto bajo el cual fue conformado, amén de alcanzar los fines del cuerpo normativo que los regulan, lo que implica optar por el desarrollo de sus propios objetivos constitucionales, administrativos, en paralelo a la fuente de su presupuesto y con la plena capacidad de ejercer su gasto en la medida en que va disponiendo de sus recursos presupuestales.

Esta autonomía de gestión también implica el pleno ejercicio de su vertiente organizativa, el tamaño de su estructura para cumplimentar la función electoral, las remuneraciones de sus funcionarios y empleados, para decidir la adquisición de sus bienes y servicios, y en general, para disponer con plena libertad la ejecución de su presupuesto asignado observando los principios de eficiencia, eficacia y transparencia.

Al resultar tangible esta autonomía de gestión, impediría que, una vez aprobado su presupuesto, se encuentre limitado por instrucciones u observaciones de cualquier entidad externa, de tal forma que tanto la ejecución de su presupuesto, la autorización del gasto, la realización de pagos la contratación de servicios, así como, la fiscalización del ejercicio del presupuesto quedan en el ámbito de aplicación del propio órgano electoral, esto sin perder de vista lo estatuido en la Ley

General de Responsabilidades Administrativas, así como, aquellas que establecen las directrices para el ejercicio y comprobación del gasto público.

Por cuanto hace a la autonomía de fiscalización, la misma debe establecerse bajo la perspectiva de que sea el propio órgano electoral quien determine, gestione y administre sus recursos, y el que deba fiscalizarlos a través de órganos técnicos y especializados que dependan orgánicamente de la institución.

Con base en lo anterior, es dable advertir que la implementación de la práctica a este modelo de autonomía presupuestaría en los órganos electorales, conduce a una vinculación con la autonomía constitucional, naturaleza de los órganos constitucionales autónomos pero sobre todo a representar una condicionante indispensable para alcanzar la independencia de un órgano con los poderes del Estado, traducido a un lenguaje institucional, una leal garantía de emancipación dentro del sistema electoral mexicano.

3. CONCLUSIÓN

El concepto de autonomía presupuestaría de los órganos electorales predispone un complemento a las características esenciales que los identifican, que sin lugar a dudas salvarguarda la independencia de sus decisiones y la observancia al cumplimiento de su control interno bajo la perspectiva del principio de legalidad, considerando la potestad de poder decir los procedimientos que regularán su propia organización, su funcionamiento y el ejercicio de sus atribuciones.

Por ello, es de suma importancia que, estos tópicos sean garantes de una actuación independiente en cuanto a su autonomía orgánica lo que constituye la imparcialidad para ser eficaz el desempeño de sus atribuciones mediante una constante supervisión de todos sus procedimientos internos y a través del establecimiento de políticas basadas en los criterios de rendición de cuentas, eficiencia y transparencia, empleando también como herramienta la generación de un Plan Anual de Trabajo, sin perder de vista que para cumplir a cabalidad este ejercicio, los órganos electorales como parte del Estado, son auditados.