La autonomía presupuestaria de los órganos electorales locales: sus límites e implicaciones.

El presente ensayo se ubica conforme a la experiencia del Tribunal Electoral del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Para efectos de una mejor comprensión sobre el estudio, es pertinente citar el significado de independencia, según la propuesta de Alfaro Jiménez, de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM): "*Es el ejercicio autónomo de las facultades de las autoridades electorales, de acuerdo a la normatividad vigente y a la voluntad exigible en cada caso concreto, a efecto de actuar al margen de las presiones políticas*".

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 17, 116, fracción IV, inciso c), numeral 5, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 105 y 106 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 66, Apartado B, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y 405 del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; así como 5 del Reglamento Interior del Tribunal Electoral de Veracruz, este último es un Órgano Constitucional Autónomo con función jurisdiccional especializado en materia electoral que, aplicando la legislación estatal, tiene a su cargo la resolución de las controversias que se susciten, así como las derivadas de los actos y resoluciones que emitan las autoridades electorales locales.

Conforme a tales disposiciones, la misión del Tribunal Electoral de Veracruz como máxima autoridad en la materia, es garantizar el acceso a la justicia electoral, y que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales locales se sujeten al principio de legalidad; de ahí la necesidad intrínseca de que en su quehacer cuente con independencia judicial y económica, que a la vez asegure imparcialidad en sus determinaciones.

En ese sentido, la independencia judicial es esencialmente necesaria para asegurar la imparcialidad en la resolución de los asuntos y así dar cabal cumplimiento al derecho de acceso a la justicia que tutela el artículo 17 de la Carta Magna.

De esta forma, si los Magistrados Locales y la institución misma están supeditados a que el Congreso del Estado autorice los recursos económicos que le permitan un adecuado y eficiente funcionamiento, entonces, se pudiera ver afectada su perspectiva en un asunto en el que quien le provee de tales recursos tenga un especial interés en su resolución.

Es en este punto, en que la independencia judicial cobra especial importancia, específicamente, en su aspecto institucional.

En relación con la independencia judicial, la **Corte Interamericana de Derechos Humanos** estableció en el caso **Reverón Trujillo vs Venezuela**, que uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos es la garantía de la independencia de los jueces.

Además, que dicho ejercicio autónomo debe ser garantizado por el Estado en su faceta institucional; que el objetivo de la protección radica en evitar que los órganos administradores de justicia y sus integrantes se vean sometidos a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos, como puede ser el poder ejecutivo al tener el control del presupuesto de los otros dos Poderes públicos, así como de los Organismos Constitucionales autónomos, como en el caso de los Tribunales Electorales Locales.

Por otro lado, en el documento denominado **"Garantías para la Independencia de las y los Operadores de Justicia. Hacia el Fortalecimiento del Acceso a la Justicia y el Estado de Derecho en las Américas"**, emitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se estableció lo siguiente:

> *"**D. El manejo del presupuesto como un elemento de la independencia***
>
> *49. **Un aspecto esencial para garantizar la independencia institucional es que** el poder judicial, Fiscalías y Defensorías **no dependan para su disposición y manejo de otros poderes o entidades y cuenten con recursos suficientes para posibilitar el desempeño adecuado de las funciones que se les han encomendado**.*
>
> *[…]*
>
> *50. La Comisión considera que los Estados que no establecen en su marco normativo un porcentaje mínimo de presupuesto asignado los órganos de administración de justicia **generan amplios riesgos a la independencia institucional precisamente por su sujeción a las decisiones que sobre el monto de su presupuesto puedan tomar discrecionalmente el poder ejecutivo, el poder legislativo** u otros órganos del poder público y las consecuentes negociaciones que pueden verse obligados a realizar para lograr la asignación de un presupuesto adecuado.*
>
> *[…]*
>
> *52. La Comisión Interamericana considera que los Estados deben contar con **criterios objetivos** que permitan aumentar, cuando ello sea necesario, el porcentaje de presupuesto a fin de garantizar que se dispongan siempre de los recursos suficientes para cumplir en forma independiente, adecuada y eficiente con su función. **Una reducción del presupuesto** de los tribunales, fiscalías o defensorías públicas **puede obstaculizar la impartición de justicia y producir demoras injustificadas en los nombramientos con carácter definitivo e incrementar el número de funcionarios en carácter provisional**."*

Ahora bien, en el caso particular del Tribunal Electoral de Veracruz, cabe destacar que conforme a los procedimientos administrativos que actualmente se tienen que llevar a cabo para la asignación de los recursos fiscales indispensables para su adecuado funcionamiento, debe solicitarlos, por conducto del titular del Poder Ejecutivo, al Congreso del Estado quien los autoriza con base en el análisis que realiza la Secretaría de Finanzas y Planeación perteneciente al Poder Ejecutivo del Estado; al respecto, cobra relevancia que el monto requerido en **cada anteproyecto de Presupuesto anual, este es reducido** para cada ejercicio presupuestal, en lugar de ser incrementado como sería lo correcto, sin que en tal decisión se advierta algún criterio objetivo, sino más bien se lleva a cabo bajo la sujeción de decisiones discrecionales.

De lo anterior, se constata que contrario de lo que dictan los criterios y parámetros internacionales, no ha sido el Tribunal Electoral de Veracruz quien, desde su independencia, determine el recurso que estime necesario para la correcta operación de sus actividades, sino que se ha visto supeditado a que un órgano ajeno, como lo es el Congreso del Estado y el Poder Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Finanzas y Planeación, le dicte con cuánto presupuesto debe operar, **reduciéndolo en un promedio de 35.78%** con lo cual, se ha visto mermada la actividad jurisdiccional, tal como la misma Comisión Interamericana de Derechos Humanos lo afirma al establecer que una reducción presupuestal *"….puede obstaculizar la impartición de justicia."*

Sin duda, esas prácticas impactan de manera negativa en las condiciones en las que el Tribunal Electoral de Veracruz ha desarrollado su función jurisdiccional, pues **desde que fue creado carece de instalaciones (inmueble), mobiliario y equipo de cómputo propios y suficientes** para cubrir la totalidad de sus necesidades y cumplir con las funciones encomendadas por la Ley, los cuales son insuficientes y algunos resultan obsoletos ya que estos son propiedad del Poder Judicial del Estado, con quien desde el año 2016 se celebra contratos de arrendamiento respecto del inmueble y de una buena parte de los bienes muebles que se tienen en uso.

Conforme a ello, es que resulta pertinente e indispensable que se proponga realizar las adecuaciones a los artículos 116, fracción IV, inciso c) de la Constitución Federal, y 105, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para que además de la autonomía e independencia en sus decisiones de los que están dotados constitucionalmente, tanto el Tribunal Electoral de Veracruz como el resto de los Tribunales Electorales de las entidades federativas, también se les otorgue autonomía presupuestal, que les permita ejercer a plenitud el principio constitucional y legal de independencia, para que así puedan tener acceso directo a los fondos federales sin necesidad de la intervención de órganos o instituciones ajenos que le dicten al Tribunal Electoral de Veracruz con cuánto presupuesto debe operar, sino que como lo dictan las recomendaciones internacionales, sea el propio Tribunal quien establezca

libremente y con responsabilidad presupuestaria, el monto de los recursos que estime necesarios para cada ejercicio presupuestal, lo cual, se podría lograr con la autorización de algún tipo de convenio con la federación, que permita fortalecer y garantizar la plena autonomía e imparcialidad de la institución.

En relación con el trámite que actualmente se sigue para que las entidades públicas del estado accedan al presupuesto para su funcionamiento, el artículo 158 del Código Financiero para el Estado de Veracruz, dispone que los Poderes Legislativo y Judicial, los Organismos Autónomos, las Dependencias y Entidades remitirán sus respectivos anteproyectos de presupuestos, dentro de los cinco primeros días hábiles del mes de octubre, de cada año a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz.

En tanto que el artículo 416, fracción VII, del Código número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el Magistrado Presidente o la Magistrada Presidenta del Tribunal Electoral de Veracruz tiene la facultad de elaborar y enviar al Ejecutivo del Estado el Presupuesto Anual del Tribunal, para la a**utorización del Presupuesto de Egresos por parte del Congreso del Estado de Veracruz**

Es así que legalmente corresponde a la Legislatura del Congreso del Estado, en uso de la facultad que le confieren los artículos 26 fracción I inciso a); 33 fracción I y 38 de la Constitución Política Local; 18 fracción I y 47 segundo párrafo de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; 75 y 77 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo, para que durante el primer periodo de sesiones ordinarias del Congreso del Estado, examinar, discutir y, en su caso, modificar y aprobar el presupuesto que, en relación con los ingresos y egresos del año siguiente, le sea presentado entre el seis y el diez de noviembre de cada año por el Gobernador del Estado.

Con base en la normatividad vigente, la Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo es la Dependencia competente y encargada de realizar los lineamientos, políticas, normas y manuales para la programación y planeación del gasto público, así como la evaluación de los recursos públicos a que deben sujetarse las ejecutoras de gasto, de acuerdo a la distribución de competencias que establece la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

De lo anterior se puede advertir la inconveniente dependencia presupuestal que el Tribunal Electoral de Veracruz y demás Tribunales Locales del País tienen respecto del Poder Ejecutivo y el Legislativo, lo cual no resulta conveniente para garantizar la independencia judicial que se requiere, de ahí la imperiosa necesidad de que al Tribunal Electoral de Veracruz y a los Tribunales Electorales Locales del resto del país, se les otorgue autonomía financiera, además de la autonomía de

gestión e independencia en sus decisiones jurisdiccionales con las que cuentan por mandato constitucional.

Finalmente, desde mi perspectiva sustentada en la experiencia de estos más de tres años de trabajar en el Tribunal Electoral Local, de los cuales dos correspondieron a las funciones de asesor de la presidencia, considero que los limites en el ejercicio del gasto público están debidamente delimitados por las normas relativas, y en el caso de los Tribunales, su ejercicio adecuado, legal y transparente se asegura desde su propia integración como órganos colegiados, al contar con un Pleno que es su máxima autoridad de decisión, y con una Presidencia que se encarga de vigilar el correcto funcionamiento del Órgano Constitucional, y sus implicaciones, considero, podrían estar más vinculados con el control que ejerce, por cierto, de manera legal, el Poder Ejecutivo a través de sus áreas del control y vigilancia del gasto público.

Xalapa de Enríquez, Veracruz, a 16 de febrero de 2023.

Pedro Constantino García