

Organismos constitucionales autónomos en materia electoral

Lic. Judith Rodríguez Villanueva
Jefa del Área Jurídica de
Contraloría Interna

La división de poderes y el desarrollo de las facultades estatales se estatuyó para equilibrar fuerzas, lograr un control recíproco y determinar las atribuciones de cada poder a fin de que no fueran realizadas por otro, con la única finalidad de limitar y equilibrar el poder público, para que este se ejerza autónoma e independientemente de cada uno de los poderes, sin que ninguno se coloque por encima de otro o que una sola agrupación pueda ejercer dos o más de ellos, pues lo que se busca es que cada poder realice sus funciones libremente, sin más restricciones que las previstas en la Ley o en la Norma Fundamental.

Históricamente no se concebía que el poder del Estado pudiera depositarse en organismos independientes del ejecutivo, legislativo y judicial, sin embargo con el paso del tiempo aparecieron otros órganos destinados a moderar o equilibrar el ejercicio de los poderes públicos, unos de ellos son los organismos constitucionales autónomos, los cuales en lo que respecta a México, en lo absoluto han alterado la tradicional doctrina de la división del poder en tres órganos pri-

marios. Precisamente, en el presente artículo analizaremos la aparición de estos organismos, estableciendo su surgimiento, características y ámbitos que comprende su autonomía, para concluir emitiendo una opinión respecto, si efectivamente gozan de una autonomía total. Estudios doctrinales realizados por el Constitucionalista Manuel García Pelayo, han determinado que en América Latina han aparecido órganos constitucionales con diversos grados de independencia de los tres poderes tradicionales.

Según García Pelayo las razones por las que surgen estos organismos son múltiples: enfrentar los efectos perniciosos de la partidocracia, especialización técnico-administrativa, cumplimiento de funciones que no deben estar sujetas a la coyuntura política pero que son parte de las atribuciones naturales del Estado y en el caso de la materia electoral, la necesidad de contar con garantías de imparcialidad en los procesos comunitarios.

DEFINICIÓN

Se entiende por Órganos Constitucionales Autónomos aquellos

**Se entiende por
Órganos Constitu-
cionales Autónomos
aquellos que de
manera fundamen-
tal e inmediata se
establecen en la
Constitución y que
no se adscriben con
precisión a ningu-
no de los poderes
tradicionales del
Estado**

que de manera fundamental e inmediata se establecen en la Constitución y que no se adscriben con precisión a ninguno de los poderes tradicionales del Estado. Representan una evolución de la teoría clásica de la división de poderes porque se asume que puede haber órganos ajenos a los tres poderes tradicionales sin que se infrinjan los principios democráticos o constitucionales.

Son órganos de equilibrio constitucional y político, y los parámetros bajo los cuales desempeñan su función no pasan por los criterios inmediatos del momento sino que preservan la organización y el funcionamiento constitucional. En última instancia son órganos de defensa constitucional y de la democracia y, por eso, es preciso que estén contemplados en la Constitución a fin de que ella regule su integración y estructura para que su funcionamiento posterior sea independiente.

Al existir estos órganos constitucionales autónomos surgen algunos cuestionamientos como por ejemplo, que características debe tener un órgano para considerarlo autónomo. Al respecto, García Pelayo sugiere algunas características:

La inmediatez, es decir, estos órganos deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución.

La esencialidad, pues son necesarios para el Estado constitucional de derecho.

La dirección política, toda vez que estos entes participan en la dirección política del Estado y de ellos emanan actos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales que contribuyen a orientar de modo decisivo el proceso de toma de decisiones.

La paridad de rango, dado que mantienen con los otros órganos y poderes relaciones de coordinación y nunca de subordinación.

La autonomía orgánica, funcional y, en ocasiones, presupuestaria.

Conjuntamente con estas características de acuerdo a la teoría jurídica política, podrían adicionarse las siguientes: autonomía o independencia, no exclusivamente formal, sino también financiera; apoliticidad, sus integrantes no podrán ser miembros o militantes de cualquier partido político; inmunidades, los integrantes de estos órganos pueden ser removidos por incurrir en responsabilidades, sin embargo, deberán contar con cierto tipo de inmunidades que les permitan el pleno desempeño del cargo; responsabilidades; transparencia e intangibilidad, es decir, serán órganos permanentes.

Gran parte de la crisis de la democracia representativa y de los partidos es porque no ha habido poder capaz de controlarlos debidamente cuando se apoderan o abusan de las

Los Órganos Constitucionales Autónomos representan una evolución de la teoría clásica de la división de poderes porque se asume que puede haber órganos ajenos a los tres poderes tradicionales sin que se infrinjan los principios democráticos o constitucionales

instituciones. Los órganos constitucionales pueden ser un eficaz instrumento de control de los intereses y grupos de presión contemporáneos.

ÁMBITOS DE LA AUTONOMÍA

Autonomía política, autonomía financiera, autonomía jurídica y autonomía administrativa.

La autonomía política se refiere a la calidad que tiene el órgano electoral de ejercer su función en forma independiente, sin sujeción a otro órgano y que las leyes que rigen su existencia le reconozcan el carácter de máxima autoridad en la materia. Dentro de este tipo de autonomía podemos distinguir la total, parcial y nula. Es total cuando el órgano no está supeditado a poder alguno y por tanto es la máxima autoridad electoral; es parcial, cuando algún poder tiene injerencia en el desarrollo de la función electoral; y por último, es nula cuando el órgano electoral está supeditado a otro poder.

La autonomía financiera se refiere a la garantía de independencia económica del órgano, lo que a su vez se refleja en la consolidación de la autonomía política. Es total cuando el órgano electoral elabora, aprueba y ejerce su presupuesto. Existen casos avanzados en donde las propias constituciones señalan porcentajes presupuestales para los órganos electorales. Es par-

cial cuando el órgano aprueba su presupuesto pero carece de facultades para mantenerlo ante las decisiones del Ejecutivo o del Legislativo. Es nula cuando el proyecto de presupuesto puede ser modificado por otro poder u órgano.

La autonomía jurídica significa que el órgano sea capaz de autodeterminarse, a través de la facultad reglamentaria. Es plena cuando el órgano emite sus reglamentos, tiene la facultad de iniciar leyes del ámbito de su competencia, y se erige en órgano de control de la legalidad de los actos de los organismos electorales inferiores. Es parcial cuando sus decisiones son sujetas a la revisión de otro poder, y su posibilidad de reglamentar es limitada. Es nula cuando algún otro poder le impone su propia normatividad.

La autonomía administrativa consiste en la facultad del órgano electoral para establecer los parámetros de organización interna del mismo, así como de los organismos electorales que están a su cargo. Es total cuando tiene amplias facultades de administración de los recursos materiales y humanos del propio órgano electoral. Es parcial cuando el órgano electoral es limitado para su organización pero tiene ciertas facultades de nombrar personal. Será nula cuando la organización interna del mismo dependa de otros órganos del Estado.

Los órganos constitucionales autónomos pueden ser un eficaz instrumento de control de los intereses y grupos de presión contemporáneos.

La autonomía política se refiere a la calidad que tiene el órgano electoral de ejercer su función en forma independiente

CONCLUSIÓN

La autonomía de los órganos electorales ha surgido de la necesidad de depositar en manos de una autoridad independiente de los partidos políticos y del gobierno el desarrollo de los procesos electorales. Independientemente de las características particulares de dichos órganos, el surgimiento de los mismos obedece a la desconfianza para calificar las elecciones por parte de instituciones que dependen de los poderes fundamentales del Estado.

A nivel federal así como a nivel estatal el sistema para organizar y calificar las elecciones doctrinalmente es denominado diárgico en virtud que las funciones electorales se dividen en dos organismos, uno de carácter administrativo que corresponde a los institutos electorales encargados de organizar las elecciones y otro de carácter jurisdiccional que corresponde a los tribunales electorales y quienes califican las elecciones.

En el ámbito local los organismos electorales Instituto Electoral de Quintana Roo (IEQROO) y el Tribunal Electoral de Quintana Roo (TEQROO), a partir de su creación por reforma constitucional en el 2002, alcanzaron una característica importante como lo es la autonomía. Ciertamente existen diversos tipos de autonomía como la jurídica, financiera, administrativa y política; cabe manifestar que no obstante que

no en todos los tipos de autonomía anteriormente descritos estos organismos electorales gozan de ellos de manera plena; esto a contribuido al fortalecimiento institucional de los mismos, pues no debe perderse de vista que en el caso de los organismos jurisdiccionales en México, se ha dado una tendencia a desincorporarlos de los poderes judiciales estatales, dotándolos de personalidad jurídica y patrimonio propio. Lo mismo sucede respecto a los órganos administrativos electorales en cuanto a dotarlos de personalidad jurídica y patrimonio propio; lo cual ha generado en la ciudadanía un mayor grado de confianza en el ejercicio de las responsabilidades delegadas a los servidores electorales en sus respectivos ámbitos, pues al estar desincorporados de alguno de los aparatos del Estado, permite que sus actividades se desarrolleen de manera independiente en la toma de sus decisiones y sin la intervención de la fuerza política del Estado.

Por otro lado, en el caso del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Electoral del Distrito Federal estudios realizados recientemente, han revelado que dichos organismos, tomando en cuenta las características que se han descrito con anterioridad, no cuentan con una autonomía total en los diferentes ámbitos expuestos, en el caso del IFE este cuenta con una autonomía política total respecto a los demás órganos del Estado, en

La autonomía financiera se refiere a la garantía de independencia económica del órgano

virtud que la Constitución señala que el Instituto Federal Electoral será órgano autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios; respecto a su autonomía financiera es parcial respecto de los demás órganos del Estado, pues este elabora su propio presupuesto y lo remite al ejecutivo para su inclusión en el presupuesto de egresos de la Federación; su autonomía jurídica es parcial, jurisdiccionalmente las resoluciones del IFE son revisadas por el Tribunal Electoral de la Federación, legislativamente, tiene facultad reglamentaria, facultad para interpretar la legislación pero no tiene facultad de iniciativa; y por último su autonomía administrativa es parcial, aun cuando tiene facultad de nombrar a su propia estructura interior, existen disposiciones administrativas que dependen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como el caso de las licitaciones. Es por ello que se han presentado propuestas de reformas constitucionales que contribuyan a la consolidación de la autonomía de los mismos.

Por todo lo antes expuesto, la creación de este tipo de Órganos Electorales Autónomos, han venido a consolidar plenamente la noble labor que desempeñan, pues toda vez que han rebasado los fines de su creación, en el sentido de haber ampliado su eficiente labor en aras del fortalecimiento del estado de derecho y brindado elementos suficientes para el equilibrio y control de la vida democrática

del país, aun cuando se considera que su autonomía no ha sido total en el ámbito financiero, administrativo y jurídico.

A manera de conclusión se puede afirmar que la creación de este tipo de Órganos Autónomos resulta una labor plausible para los legisladores federales y estatales que han participado en las reformas a los marcos normativos de las entidades federativas y a nivel federal, para la incorporación de los mismos en la vida democrática de cada uno de ellos, en virtud de la relevancia de sus atribuciones legales que desempeñan, y que día a día participan para la consolidación de la vida democrática de nuestro País.

Autonomía jurídica significa que el órgano sea capaz de autodeterminarse, a través de la facultad reglamentaria

La autonomía administrativa consiste en la facultad del órgano electoral para establecer los parámetros de organización interna del mismo