

AUTONOMÍA DE LOS ÓRGANOS ELECTORALES

María del Pilar HERNÁNDEZ*

SUMARIO: I. *Consideraciones generales.* II. *Razones contextuales del surgimiento de los órganos constitucionales autónomos.* III. *Las manifestaciones de la autonomía.* IV. *Órganos electorales autónomos en México.* V. *El caso del Tribunal Electoral del Distrito Federal.* VI. *Propuesta de re forma constitucional.*

I. CONSIDERACIONES GENERALES

En el contexto del debate entre una nueva Constitución y una reforma constitucional integral, el tema de la autonomía de los órganos jurisdiccionales, en general, y de los tribunales electorales en particular, impone una revisión puntual y seria por parte de los especialistas y de los que formamos parte de los órganos resolutores de las controversias electorales.

Por lo anterior, decidimos realizar un análisis acerca de la autonomía de los órganos electorales en nuestro país, haciendo especial mención en el caso del Tribunal Electoral del Distrito Federal. Para los efectos anteriores, este trabajo se divide en seis apartados fundamentales. En el primero se vierten las presentes consideraciones generales. El segundo se enfoca al estudio del surgimiento y las características de los órganos constitucionales autónomos. En el tercero nos ocupamos del análisis de las manifestaciones de la autonomía. En el cuarto se presenta una somera justificación del surgimiento de los órganos electorales en México. El quinto se dedica al Tribunal Electoral del Distrito Federal como órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral en

* Investigadora titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

la entidad y, finalmente, en el apartado sexto se presentan las propuestas de reforma constitucional que consideramos necesarias para una verdadera consolidación de la autonomía de los órganos jurisdiccionales locales.

II. RAZONES CONTEXTUALES DEL SURGIMIENTO DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

A últimas fechas, en diversos países de Latinoamérica, han surgido órganos constitucionales con diversos grados de independencia de los tres poderes tradicionales —Legislativo, Ejecutivo y Judicial—. En el caso de México, encontramos que la Constitución federal, en sus artículos 28, 41, fracción III; y 102, apartado B, se refiere, respectivamente, al Banco Central, al Instituto Federal Electoral y a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como organismos autónomos.

Esta proliferación de los denominados “órganos constitucionales autónomos” se puede entender a la luz del replanteamiento de la teoría clásica de la división de poderes, a la cual no debemos concebir como la separación rígida de funciones y atribuciones como otrora,¹ sino como una distribución de facultades entre órganos del Estado, los cuales requieren de relaciones, controles e intervenciones recíprocas. Existe coincidencia en que la teoría tradicional de división de poderes obedeció a la necesidad de limitar el poder omnímodo de los reyes ya que, como es bien sabido, en el decurso de la historia, el centro dominante de emanación del poder era el rey. Hoy día, los poderes radican tanto en las instituciones como, también, en la sociedad, en los partidos políticos, en las organizaciones empresariales nacionales y transnacionales y medios de comunicación, entre otros. Además, en muchos sistemas constitucionales contemporáneos encontramos diversos órganos que no pueden ubicarse en alguno de los tres poderes típicos y tradicionales.

Las razones por las que surgen estos órganos son múltiples: enfrentar los defectos 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 comiciales. La constitucionalización de estos órganos no ha traído aparejada una teoría que

1 Caballero Ochoa, José Luis, “Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes”, *Jurídica*, México, núm. 30, 2000, p. 155.

explique su naturaleza jurídica. Existe, no obstante, una teoría de los órganos constitucionales, de origen alemán, a partir de la cual algunos constitucionalistas como Manuel García Pelayo, han tratado de dar una respuesta al estatuto de nuevos órganos como los tribunales constitucionales, los consejos económicos y sociales, el defensor del pueblo e instituciones de características similares.²

Concepto y función

Se entiende por *órganos constitucionales autónomos aquellos 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.

Su función en Europa ha sido primordialmente controlar o equilibrar a los poderes tradicionales por la fuerte presencia que en ellos, así como en el gobierno o en los parlamentos, tienen los partidos, esto es, “despartidocratizan” el funcionamiento del Estado. Son generalmente órganos técnicos que dejan de lado los intereses partidistas o coyunturales y, para su buen funcionamiento, no sólo deben ser intérpretes de los poderes tradicionales, sino de los partidos políticos o de otros grupos o factores reales de poder.³

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.⁴

Sin duda alguna, la dificultad en la elaboración de una teoría homogénea deriva del hecho de que cada país, constitucionalmente y a veces a través de su legislación, han extendido o limitado su número, sus características y sus niveles de independencia.

2 Véase García Pelayo, Manuel, “El *status* del Tribunal Constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, núm. 1, 1981, p. 12.

3 Cárdenas Gracia, Jaime *et al*, *Estudios Jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 23.

4 *Idem*.

Cómo ya se mencionó, los tribunales constitucionales constituyen el ejemplo por antonomasia de los órganos constitucionales autónomos en el derecho continental europeo. Sin embargo, la aparición de otros organismos denominados constitucionalmente “*autónomos*” (en el caso de México, el Banco Central, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Federal Electoral), nos lleva a formularnos la siguiente interrogante: ¿qué características debe poseer un órgano para ser considerado “autónomo”?

Al respecto, García Pelayo, sugiere algunas características de éstos órganos, a saber:⁵

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

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

3. 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;

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

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

En el caso de los países europeos, podemos ubicar la existencia de estos órganos no sólo en sus Constituciones sino, también, en la interpretación constitucional que de ellas se deriva.

En América Latina, la gran diversidad de órganos constitucionales autónomos nos muestra que existe una tendencia creciente a establecerlos, que sus niveles de autonomía son diversos, que no hay un acuerdo de cuáles y cuántos deben ser los órganos constitucionales autónomos, que tampoco se precisan homogéneamente los principios o características que deben tener en un Estado democrático y, constitucional y políticamente, no se ha definido el lugar que deben ocupar en la teoría de la división de poderes.

La teoría jurídica política necesita hacer un gran esfuerzo para definir las características normativas o prescriptivas de los órganos constitucionales autónomos. Conjuntamente con los criterios aportados por García Pelayo, se podrían adicionar los siguientes:

5 García Pelayo, Manuel, *op. cit.*, nota 2, pp. 13 y 14.

1. La autonomía o independencia, no exclusivamente formal, sino también *financiera*. Los órganos constitucionales autónomos exigen de un presupuesto que no esté prescrito por la ley secundaria, o sea el resultado de los acuerdos políticos del momento, sino de una disposición constitucional que determine, con toda precisión, las bases sobre las cuales debe otorgarse.

2. Integración de los órganos constitucionales autónomos y el estatuto de sus titulares. Este principio debe entenderse como la necesidad de que los titulares de los órganos constitucionales autónomos, preferentemente, deben ser propuestos por el Poder Legislativo con mayorías calificadas iguales o superiores a las dos terceras partes del Congreso o Asamblea. Contar con las garantías o estatuto personal de los magistrados del Poder Judicial del Estado, esto es: la selección justa e imparcial, la inamovilidad, una remuneración suficiente, prohibición de su reducción, y en su caso remoción.

3. Apoliticidad. Los órganos constitucionales autónomos son órganos de carácter técnico y nunca político. Sus integrantes no podrán ser miembros o militantes de cualquier partido político.

4. Inmunidades. Aspecto íntimamente ligado a las garantías judiciales. Los titulares 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.

5. Responsabilidades. Los órganos constitucionales autónomos informarán periódicamente de sus actividades al Congreso y a los ciudadanos.

6. Transparencia. Los actos y decisiones de estos órganos, salvo casos excepcionales, pueden ser consultados por cualquier ciudadano.

7. Intangibilidad. Serán órganos permanentes, o bien, en caso de modificación, se podría exigir un procedimiento de reforma constitucional más reforzado que el procedimiento de reforma constitucional ordinario.

La aparición de los órganos constitucionales autónomos deriva de la falta de órganos que vigilaran los excesos de los partidos políticos y de los grupos de interés nacionales e internacionales. Asimismo, los órganos constitucionales autónomos pueden ser un óptimo instrumento de control de los intereses y grupos de presión contemporáneos: medios de comunicación, intereses económicos transnacionales, narcotráfico, etcétera.

Mucho se ha cuestionado a los órganos constitucionales autónomos debido a su carácter técnico y la relativa ausencia de legitimidad demo-

crática. Al respecto, podemos argüir que la legitimidad de estos órganos implica que adopten día a día sus decisiones conforme a principios del Estado constitucional democrático. Uno de los principios esenciales de esa justificación es precisamente la transparencia al interior de los órganos y la discusión pública que de ellos se genera. También se justifican los órganos constitucionales autónomos porque los sistemas políticos —presidenciales o parlamentarios— suelen responder a los intereses de la mayoría, quién las controla cuando realizan excesos, quién defiende los derechos legítimos de las minorías cuando los órganos tradicionales y principales del Estado están dominados por las mayorías.⁶

III. LAS MANIFESTACIONES DE LA AUTONOMÍA

Respecto de la autonomía de los órganos electorales, además de los principios mencionados por García Pelayo, convendría distinguir cuatro ámbitos de la autonomía que al final confluyen en el nivel de autonomía total del órgano electoral. Estos ámbitos son:

1. *Autonomía política*

Implica que la calidad que tiene el órgano electoral de ejercer su función, se realice de manera 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 plena (cuando el órgano no está supeditado a poder alguno y por tanto es la máxima autoridad electoral) y la parcial (cuando algún poder tiene injerencia en el desarrollo de la función electoral); finalmente, es nula cuando el órgano electoral está supeditado a otro poder.

2. *Autonomía financiera*

Se traduce en 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. Vale mencionar que se dan casos —muy avanzados— en donde las propias Constituciones señalan porcentajes presupuestales para los órganos electorales. Es parcial cuando el órgano aprueba su presupuesto pero carece de facultades para mantenerlo ante las decisiones

6 Cárdenas Gracia, Jaime, *op. cit.*, nota 3, p. 27.

del Ejecutivo o del Legislativo. La autonomía financiera es nula cuando el proyecto de presupuesto puede ser modificado por otro poder u órgano.

3. *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 sometidas a la revisión de otro poder, y su posibilidad de reglamentar es limitada. Es nula cuando algún otro poder le impone su propia normatividad.

4. *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. Finalmente, será nula cuando la organización interna del mismo dependa de otros órganos del Estado.

IV. ÓRGANOS ELECTORALES AUTÓNOMOS EN MÉXICO

El surgimiento de los órganos electorales en nuestro país, independientemente de las características particulares del órgano, obedeció a la desconfianza en los órganos dependientes del Poder Ejecutivo, o del Poder Legislativo, para calificar las elecciones. La autonomía de los órganos electorales en México se ha visto impulsada por una necesidad política e histórica de depositar, en una autoridad independiente de los partidos políticos y del gobierno, el desarrollo de las elecciones. Asimismo, la aparición y consolidación de estos órganos suele estar aparejada a procesos de transición a la democracia o bien de perfeccionamiento democrático.

A nivel federal, así como a nivel de las entidades estatales, el sistema para organizar y calificar las elecciones es el denominado doctrinal-

mente *diárquico* en virtud de que las funciones electorales se dividen en dos organismos: uno de carácter administrativo, encargado de la organización sustantiva del proceso electoral —generalmente independiente de los poderes tradicionales— (institutos electorales), y otro de carácter jurisdiccional que puede o no depender del Poder Judicial (tribunales electorales).

V. EL CASO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

Una vez señaladas las características que debe poseer cualquier organismo que se precie de ser “autónomo”, analizaremos las disposiciones, tanto estatutarias como legales, que regulan la actuación del Tribunal Electoral del Distrito Federal, para así estar en posibilidad de determinar si este órgano efectivamente goza de plena autonomía o, si bien, es necesario realizar algunas modificaciones que posibiliten su consolidación como órgano electoral autónomo.⁷

- *Legislación*: Código Electoral del Distrito Federal.
- *Familia*: diárquica.
- *Órgano electoral*: Instituto Electoral del Distrito Federal y Tribunal Electoral del Distrito Federal.⁸
- *Autonomía política*. Es total respecto a los demás órganos de la entidad. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal señala que el Tribunal Electoral local será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional para la solución de controversias en esta materia.⁹
- *Autonomía financiera*. Es parcial respecto a los demás órganos de la entidad. El Tribunal Electoral del Distrito Federal aprueba el proyecto de su propio presupuesto y lo remite al jefe de gobierno para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.¹⁰
- *Autonomía jurídica*. Es parcial respecto a los demás órganos de la entidad. A pesar de que el Código Electoral local dispo-

7 Conviene aclarar que si bien es cierto que el Tribunal Electoral del Distrito Federal no puede ser considerado como un órgano constitucional autónomo, también lo es que se trata de un órgano de carácter local cuya autonomía deriva del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, máximo ordenamiento jurídico en la entidad.

8 Artículos 123 y 128, Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

9 Artículo 128, Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

10 Artículo 227, fracción II, inciso i, Código Electoral del Distrito Federal.

ne que las resoluciones del Tribunal Electoral son definitivas e inatacables,¹¹ las mismas pueden ser modificadas si se recurren a través del Juicio de Revisión Constitucional. Dentro de este ámbito de autonomía es importante mencionar que el Tribunal Electoral del Distrito Federal si cuenta con facultad reglamentaria.¹²

- *Autonomía administrativa.* Es parcial respecto a los demás órganos de la entidad federativa, ya que no existe una absoluta independencia respecto de la organización y estructura interna del propio Tribunal. Baste mencionar que con la sola promulgación de una reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal por parte de la Asamblea la estructura y organización del propio Tribunal puede ser modificada.

Ahora bien, otros rasgos que nos permiten evaluar la autonomía del Tribunal Electoral del Distrito Federal son:

Integración y designación. Como se indicó, en el nombramiento de los titulares de estos órganos no debe intervenir el Poder Ejecutivo. En el caso de los magistrados integrantes del Tribunal Electoral local, éstos son nombrados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa, a propuesta del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Con ello, también se garantiza que ningún grupo parlamentario, por sí solo, pueda designarlos.

Inamovilidad y remoción. Si bien es cierto que el artículo 133 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece que los magistrados del Tribunal Electoral del Distrito Federal durarán en su encargo ocho años improrrogables, también lo es que a últimas fechas hemos sido testigos de que esta disposición no constituye una garantía como tal, toda vez que tan sólo se requiere que las fracciones partidistas integrantes de los órganos legislativos locales se pongan de acuerdo y promulguen una reforma legal o estatutaria para que se vulnere esta garantía indispensable para la consolidación de una real autonomía de los órganos jurisdiccionales electorales en nuestro país.

Garantía económica. Es indispensable que los titulares de los órganos electorales autónomos perciban una remuneración a sus labores suficiente para garantizar un desempeño independiente, imparcial y probo. Por ello resulta necesario que, en tratándose de los organismos electorales de las entidades federativas, se establezca en la propia car-

11 Artículo 269, Código Electoral del Distrito Federal.

12 Artículo 227, fracción II, inciso c, Código Electoral del Distrito Federal.

ta magna, que los salarios de los integrantes de estos órganos no pueden ser disminuidos durante el encargo.

Finalmente, a guisa de conclusión, nos gustaría mencionar que los órganos electorales, como órganos autónomos, presentan importantes deficiencias en su diseño institucional que les impiden alcanzar una autonomía plena. Muchos de ellos no tienen autonomía presupuestaria, administrativa, jurídica, y en no pocas ocasiones, su autonomía política es sumamente frágil.

Por todo lo anteriormente dicho, consideramos necesario llevar a cabo una reforma constitucional que contribuya a la consolidación de la autonomía de los órganos electorales. Nuestra propuesta es la siguiente:

VI. LA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

1. *Autonomía política*

Con el fin de garantizar su estatuto de autonomía funcional y su independencia en las resoluciones, evitando la intervención de los partidos políticos en los organismos electorales, se propone en este rubro:

a) Adición a la fracción III, párrafo 5, del artículo 41, para que diga:

“El consejero presidente y los consejeros electorales durarán en su encargo siete años durante los cuales serán inamovibles, salvo en los casos de responsabilidad conforme al Título IV del esta Constitución. No podrán tener otro empleo...”.

b) Adición al artículo 116, fracción IV, inciso c, para que diga:

IV...

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gozarán de autonomía en su funcionamiento, independencia en sus decisiones y de inamovilidad durante el periodo de su encargo, salvo los casos de responsabilidad contenidos en el título IV de esta Constitución.

c) Adición de un párrafo 2 al inciso f, de la fracción V, base primera del artículo 122 constitucional que prescribiría:

“Los organismos electorales del Distrito Federal, gozarán de autonomía orgánica en su funcionamiento, independencia en sus resoluciones y sus funcionarios de inamovilidad durante el periodo de su encargo, salvo el caso de responsabilidades conforme al título IV de esta Constitución”.

2. Autonomía financiera

Con la finalidad de que se optimice el funcionamiento de los organismos administrativos y jurisdiccionales electorales, consideramos conveniente que se determine un porcentaje del presupuesto bien federal, bien de las entidades federativas o, en su caso, del Distrito Federal.

- a) Artículo 41 constitucional. Para que se garantice una verdadera autonomía financiera tasándose un porcentaje fijo por concepto de presupuesto a los organismos electorales federales, adicionándose un segundo párrafo a la fracción III, en el cual se prescribiría lo siguiente: “Como garantía constitucional a la autonomía financiera del Instituto Federal Electoral, se establece que anualmente recibirá .5% del presupuesto de egresos federal”.
- b) Adición de un segundo párrafo al artículo 116: que prescribiría: “...Los organismos electorales recibirán anualmente un porcentaje del presupuesto de egresos del Estado”.
- c) Adición de un párrafo 3 al inciso *f* de la fracción V, base primera del artículo 122 constitucional que prescribiría: “Anualmente ambos organismos recibirán un porcentaje del presupuesto de egresos del Distrito Federal”.

NATURALEZA DE LOS TRIBUNALES ELECTORALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

<i>Entidad federativa</i>	<i>Naturaleza jurídica</i>		
	<i>Órganos incorporados al Poder Judicial</i>	<i>Órganos autónomos</i>	<i>Doble Naturaleza</i>
Aguascalientes	X		
Baja California	X		
Baja California Sur	X		
Campeche	X		
Coahuila	X		
Colima		X	
Chiapas		X	
Chihuahua		X	
Durango	X		

<i>Entidad federativa</i>	<i>Naturaleza jurídica</i>		
	<i>Órganos incorporados al Poder Judicial</i>	<i>Órganos autónomos</i>	<i>Doble naturaleza</i>
Guanajuato		X	
Guerrero		X	
Hidalgo	X		
Jalisco	X		
México		X	
Michoacán		X	
Morelos		X	
Nayarit		X	
Nuevo León		X	
Oaxaca		X	
Puebla		X	
Querétaro	X		
Quintana Roo	X		
San Luis Potosí	X		
Sinaloa		X	
Sonora		X	
Tabasco		X	
Tamaulipas		X	
Tlaxcala	X		
Veracruz	X		
Yucatán			X
Zacatecas	X		
Distrito Federal		X	

Porcentajes:

Órganos incorporados al Poder Judicial: 43.75%.

Órganos autónomos: 53.125%.

Doble naturaleza: 3.125%.

Total: 100%.