

LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA DE LA LEGALIDAD ELECTORAL*

Edgar CORZO SOSA**

I. UBICACIÓN FUERA DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO

1. *Situación*

Conforme a lo dispuesto en el artículo 19 de la Constitución estatal, la Contraloría de la Legalidad Electoral es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto la investigación de violaciones a la ley electoral, así como el control, vigilancia y fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y los gastos de las campañas y campañas electorales.

2. *Comentario*

La anterior situación significa que dichas actividades dejarán de formar parte de las funciones esenciales del Instituto Estatal Electoral, a quien le correspondía el control del financiamiento y de los gastos.

La cuestión no es baladí. Ciertamente, los aspectos de financiamiento son de especial importancia, pues buena parte del éxito electoral en ocasiones se debe al empleo de los recursos económicos que en su momento

* Expedida el 11 de marzo de 2005 y publicada bajo decreto número 134 mediante periódico oficial número 294 el 17 de marzo de 2005.

** Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

fluyeron, así como los que sigan con motivo de la subsistencia del partido político. Lo que la Constitución y la ley hacen, es corresponder a tal importancia, pero separando dicha actividad de las propias del Instituto Estatal Electoral. La pregunta que se antoja, de entrada, es si cada tema que resulte de especial interés social será autonomizado y excluido de la institución en donde se lleva a cabo.

También implica que la nueva institución a la que será atribuida dicha actividad debe gozar de un amplio respeto y una sólida credibilidad para llevar a buen puerto su encomienda. La segunda pregunta que surge, entonces, es si la nueva institución contará con estas características o si será capaz de ganarlas con su actuación. Dicho en otras palabras, qué merece más confianza, todo un Instituto Estatal Electoral (que aun cuando la actividad fiscalizadora la hace una comisión finalmente es aprobada por el pleno) o una contraloría integrada por tres sujetos. La apuesta que se hace en la Constitución y en la ley a este respecto es riesgosa y no sabemos hasta qué punto es segura. Habrá que ver si aislar la especialidad también va unido con la credibilidad y seguridad jurídicas.

II. LOS FINES DE LA CONTRALORÍA DE LA LEGALIDAD ELECTORAL

1. *Situación*

Los primeros tres artículos de la ley presentan a una contraloría con la finalidad de velar por el respeto a la ley, por la imparcialidad de los poderes públicos y por la transparencia del financiamiento y gastos en pre-campaña y campañas políticas.

2. *Comentario*

Las dos primeras finalidades se advierten como demasiado genéricas y muy alejadas de lo que en verdad se busca con la emisión de esta ley. Decir que velará por el respeto a la ley es decir mucho y nada. Velar por la imparcialidad de los poderes públicos también es una finalidad que no tiene paladín alguno que la represente, en principio no consideramos que sea algo alcanzable por la contraloría. Otra cosa es que en su actividad

cotidiana la contraloría cumpla con uno de los principios en materia electoral, el de la imparcialidad.

La última finalidad, en cambio, parece ser el centro de atención de la ley, la transparencia, tanto del financiamiento como de los gastos. Esta es la principal finalidad que se saca del Instituto Estatal Electoral. Sin embargo, parece que su enunciación quedó incompleta, pues en realidad no sólo se busca la transparencia, lo que constituye sólo el inicio de sus pretensiones, sino que la rendición de cuentas también ocupa un lugar primordial en el interés de la ley. Este último aspecto se reconoce en la ley de manera indirecta, al hablarse en el artículo 8, últimos tres párrafos, de los principios que la animan. Hubiera sido preferible que junto a la transparencia se hablara de rendición de cuentas, ambos como finalidades de la ley en comento.

III. EL OBJETO DE LA CONTRALORÍA DE LA LEGALIDAD ELECTORAL

1. *Situación*

Desde el texto constitucional se señala que la contraloría se hará cargo del financiamiento y de los gastos de las precampañas y campañas electorales.

2. *Comentario*

Las cuestiones de financiamiento y gastos de campaña no ofrecen ninguna novedad, sin embargo, las precampañas sí lo son, al menos respecto de lo que sucede a nivel federal, en donde sólo se ha hecho una invitación para que los partidos políticos informen de los gastos en sus precampañas, bajo la normativa expedida por dichos partidos. En consecuencia, así como hemos pasado del proceso electoral a la etapa de campaña, ahora nos extendemos a la precampaña, a la que se le aplicarán, según la ley, los principios en materia electoral.

IV. INTEGRACIÓN COLEGIADA DE LA CONTRALORÍA DE LA LEGALIDAD ELECTORAL

1. *Situación*

La Constitución, artículo 19, señala solamente un órgano colegiado, la ley lo concretizó en tres, señalando una presidencia por dos años. Dentro de los requisitos de elegibilidad para ser consejero se requiere no haber sido postulado por ningún partido a puesto de elección popular, o no haber desempeñado un cargo de elección popular. Además, la ley señala que el Ejecutivo y el congreso al realizar los nombramientos observarán la equidad de sexo, la experiencia académica y profesional en las áreas afines a las actividades de la contraloría (artículos 4 y 6).

2. *Comentario*

Se trata de un esquema complejo. Para empezar, la integración por tres individuos parece reflejo de nuestro sistema de partidos políticos tripartito, lo que parece muy riesgoso, sobre todo al momento de decidir, pues se toman las decisiones por mayoría de dos. Seguramente, los compromisos políticos del interior del congreso local permearán la Contraloría de la Legalidad Electoral.

Por otro lado, si los contralores duran ocho años y la presidencia es de dos, a uno de los tres consejeros le corresponderá la presidencia en dos ocasiones. Por otra parte, cómo es posible observar la equidad de sexo si los consejeros sólo son tres.

Exigir que, para ser contralor, la persona interesada no debió haber sido postulada por un partido político a cargo de elección popular en los últimos cinco años (se entiende que sin haber obtenido el triunfo electoral), parece exagerado, pues el compromiso que lo animó en su día pudo haberse desvanecido, o bien la persona que lo intentó pudo seguir en vinculación con el partido, pero no de manera directa. Ambas situaciones, sin embargo, quedan excluidas incorrectamente. Es más, pudiera pensarse que va en contra de la libertad de trabajo. Igualmente es exagerado el impedimento de no haber desempeñado el cargo de elección popular, tanto porque niega las candidaturas independientes, como porque hace presuponer que la vinculación con un partido político es para siempre.

V. ATRIBUCIONES DE LA CONTRALORÍA DE LA LEGALIDAD ELECTORAL

1. *Situación*

Dentro de las principales atribuciones que regula el artículo 8 de la ley, se encuentran algunas relacionadas con las propuestas de campaña. Se pretende verificar que éstas se ajusten a lo establecido en las plataformas electorales registradas, así como fiscalizar que las que presenten los candidatos a gobernador y presidente municipal sean cumplidas.

2. *Comentario*

Contrastar lo que se promete en las campañas con lo que las plataformas dicen, así como que dichas promesas se cumplan, es algo deseable, que sin embargo es inalcanzable. Ya hubo quien ante notario se comprometió a que sus promesas las cumpliría, pero fueron las que expresamente señaló, no todas las que hizo. El problema, sin embargo, no es dar la facultad a la contraloría, sino más bien imponer la sanción correspondiente cuando no se cumpla con lo prometido o cuando lo prometido va en contra —y eso habría que analizarlo— de lo señalado en la plataforma electoral. ¿Y cuándo se puede decir que no se ha cumplido lo prometido? ¿hasta que acabe su mandato? ¿o al primer año de su gobierno? ¿o cuál es la temporalidad de los compromisos?

Se señala un instrumento importante: las sesiones de política de confrontación, en las que se dan a conocer los errores en que incurrieron los partidos políticos en sus informes de precampaña y de campaña. Sin embargo, este mecanismo que parece interesante para ir controlando las promesas, sigue siendo un paliativo que no llevará a buen puerto la encomienda, ya que en los informes de alguna manera quedará manifiesto el ánimo por tratar de seguir intentando cumplir las promesas.

Me queda una duda. La verificación entre las promesas y lo cumplido sólo aplica al gobernador y a los presidentes municipales, pero ¿qué los diputados no debieran entrar en todo esto también?

VI. PRINCIPIOS ADICIONALES EN LAS FUNCIONES DE LA CONTRALORÍA DE LA LEGALIDAD ELECTORAL

1. *Situación*

En los últimos párrafos del artículo 8 de esta ley, se señalan como principios adicionales el de prevención, transparencia, corresponsabilidad en la rendición de cuentas y el *in dubio pro partido político*.

2. *Comentario*

Si bien los primeros principios parecen estar en la línea de lo requerido en un nuevo Estado democrático, el último principio merece un análisis mayor. No cabe duda que existe buena intención en la regulación propuesta en la ley, ya que la prevención llega incluso a prever reuniones con los responsables de las finanzas de los partidos políticos. Pero cuando exista una duda (fundada o razonable) sobre la comprobación de un gasto, no puede llegarse al extremo de que se resuelva en beneficio del partido político. Imaginamos cómo gran parte de las finanzas estará entre corchetes, porque se tiene dudas al respecto, y cuánto se actúa en beneficio de los partidos políticos, cuando precisamente por tenerse dudas es que se inicia toda una investigación. Este principio debe ser acotado cuanto antes, pues es una puerta demasiado grande por la cual se puede evadir a la ley.

VII. EL COMITÉ DE VINCULACIÓN PARA LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA LEGALIDAD

1. *Situación*

Este comité es un órgano auxiliar permanente de la contraloría que no sustituye las atribuciones de esta última, está integrado por el pleno de la contraloría, más su secretario ejecutivo y un representante de cada uno de los partidos políticos.

2. *Comentario*

Si bien en la estructura anterior los representantes de los partidos políticos ante el Instituto Estatal Electoral podían decidir algunas cuestiones al someterse los aspectos de fiscalización a consideración del pleno del Consejo General, ahora con la creación de la contraloría quedan dentro de tal comité dichos representantes, lo que sólo les permitirá opinar sobre acciones preventivas y de difusión.

Esta limitación a los representantes de los partidos políticos se advierte como necesaria; sin embargo, es muy probable que el nombramiento de los contralores adquiera un matiz acentuado de partidos políticos, pues sabrán que en ello va su participación directa en la toma de decisiones al interior de la contraloría, ya que en el comité sólo podrán opinar.

