

Omisión legislativa en los órganos autónomos

Publicado el 15 de febrero de 2023

Raúl Calvo Barrera
Académico de la Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Guerrero

Hechos y Derechos. Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Núm. 73, enero-febrero de 2023.

URL: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/17814/18159>

Decía Karl Loewenstein -al hacer la clasificación ontológica de las constituciones- que había que confrontar la realidad sociopolítica con la normativa constitucional para saber si el “traje” de la norma suprema quedaba a la medida, sobraba o sólo constituía un disfraz para el cuerpo social. Si era la primera, la sociedad encajaba perfectamente en el diseño constitucional; si era la segunda, no había una correspondencia entre la realidad social y el sistema normativo supremo; y si se situaba en el último supuesto, la Constitución sólo constituía una fachada de un orden constitucional inexistente en el que el poder político se ejercía sin límites.

Al segundo y tercer tipo de Constitución, los calificó de nominal y semántico respectivamente. A la Carta de Querétaro que surgió de la Revolución, el pensador alemán la incluyó dentro de la categoría de las constituciones nominales. Había una normativa suprema escrita de dudoso cumplimiento; piezas constitucionales que dormían “el sueño de los justos” hasta que alguien o algo las despertara. Instituciones jurídicas que estaban prescritas, pero que no eran funcionales. Desdén constitucional derivado de un orden político y social diferente y hasta

opuesto al texto supremo. En síntesis, existencia de un “vestido” constitucional demasiado grande para las medidas del cuerpo social.

Esas consideraciones siguen vigentes a pesar de los años luminosos de la transición democrática, donde parecía que la Constitución comenzaba a ser vivida, en la actualidad se ciernen nubarrones de una tendencia autocrática sin equilibrios. Lo es en parte por una pobre calidad de nuestra cultura constitucional, con un dudoso aprecio de la elite política por la normativa superior. Muestra de ello es lo que ocurre con ciertos órganos constitucionales autónomos y determinados organismos con autonomía técnica regulados en la Constitución de Guerrero.

¿Qué sucede en estos entes públicos? ¿Cuál es el problema con su integración? La mayoría de ellos presenta algún grado de inconsistencia porque no se encuentran completos, les falta uno, o inclusive la mayoría de los integrantes. Tampoco funcionan sus consejos consultivos o presentan vacantes. En todos los casos la ausencia de completitud se debe a la omisión del poder legislativo en la designación de quienes deberían ocuparlas. El problema no es actual. Para Guerrero la ausencia de nombramientos lleva algunas legislaturas, aunque en la actualidad se ha agravado. ¿Por qué ocurre el problema? ¿Acaso se debe a una “instrucción” ejecutiva? ¿A la moda hecha ley de la “austeridad republicana”? ¿A un desacuerdo entre los grupos parlamentarios? ¿A una falta de negociación para alcanzar los dos tercios de los votos necesarios?

Por el motivo que sea, pero en la Comisión de los Derechos Humanos (CDHEG), en el Instituto de Transparencia (ITAIGro), en el Consejo de la Judicatura (CJEGro) y en el Consejo de Políticas Públicas (CPPGro) hay grados de ausencia, lo que repercute negativamente en su autonomía constitucional o técnica, así como en su naturaleza colegiada y en las funciones encomendadas por la Constitución. En el caso del Tribunal Electoral local la falta de una magistratura se debe a que el

Senado de la República no ha hecho su tarea. Y como el tribunal de Guerrero, existen otros dieciséis tribunales en el país en que no se han nombrado a las magistraturas electorales faltantes.

En el caso de la CDHEG, a su consejo consultivo le hacen falta dos personas integrantes. El Consejo resulta relevante porque es un órgano en el que se expresan diversas opiniones de miembros de la sociedad civil que hacen causa común con la promoción y defensa de los derechos humanos; es además un órgano de consulta, colaborativo en asuntos técnicos y de operación, y tiene a su cargo la planeación y evaluación de las labores de la Comisión. Si bien el cargo de consejero es honorífico, esto no implica que sea un colegiado sin atribuciones importantes. De acuerdo con la Constitución, ese Consejo debe integrarse con cinco consejeros, pero al revisar (27/11/2022) la página web de la CDHEG aparecen solo tres, con la agravante de que el secretario técnico de la Comisión y del Consejo aparece como “consejero técnico”, cargo inexistente en la ley número 696 y en el organigrama. Por cierto, aquí se muestra otro inconveniente: existe un conflicto de normas porque la ley orgánica de la CDHEG refiere que el Consejo Consultivo se conforma con cuatro consejeros ciudadanos, mientras la Carta Fundamental guerrerense establece cinco consejeros. Ha transcurrido más de un año desde la designación de la actual presidenta de la Comisión y la Junta de Coordinación Política ha sido omisa en atender el asunto de la incompletitud, a pesar de la expedición de una convocatoria en marzo de 2021.

El ITAIGro representa otro caso de ausencias. De acuerdo con la Constitución ese órgano de transparencia se integra con tres comisionados. Sólo opera en pleno con dos –el comisionado presidente y un comisionado– además del secretario ejecutivo. Pero le falta un integrante. A más de un año de expedida la convocatoria por la sexagésima segunda legislatura, el pleno del Congreso no ha cubierto la

vacante. El tema se complica con la ausencia de designación total de quienes deben conformar el Consejo Consultivo del ITAIGro. Las tres consejerías del Consejo se encuentran acéfalas y no existe registro de que la actual sexagésima tercera Legislatura haya publicado la convocatoria respectiva. El último registro data de hace casi cinco años, cuando se emitió una convocatoria en enero de 2018. El Consejo Consultivo del ITAIGro resulta fundamental porque cuenta con atribuciones –de acuerdo con la ley número 207– para emitir opiniones sobre el proyecto de presupuesto del órgano garante sobre el cumplimiento del programa anual de trabajo sobre temas relevantes en las materias de transparencia, acceso a la información, accesibilidad y protección de datos personales; proponer la ejecución de programas, proyectos y acciones relacionadas con esas materias, así como emitir opiniones técnicas para la mejora continua de las funciones sustantivas de ese órgano constitucional autónomo. No es una cuestión financiera, existen estados del país con una situación económica similar que Guerrero, como el caso de Chiapas cuyo Consejo Consultivo de su órgano garante de transparencia se encuentra en funciones.

En el CJEGro, desde hace tiempo, no despacha la persona que debe ocupar una vacante por designación del Congreso. Si bien en 2020 se desahogó la etapa de entrevistas del procedimiento de designación, es la fecha en que no se aprueba al ganador. De acuerdo con la Constitución, el CJEGro se integra con cinco consejeros: el presidente del Tribunal Superior de Justicia, que también lo es del Consejo, un consejero juez, un consejero magistrado, un consejero designado por el poder ejecutivo y uno más por el legislativo. Es este último el que todavía no se nombra. El CJEGro cuenta con facultades relevantes en el poder judicial: administra, vigila, disciplina y profesionaliza a los órganos jurisdiccionales de ese poder, de ahí la relevancia y urgencia de la ocupación de ese cargo.

El ejemplo más claro del desprecio por la Constitución se manifiesta en el CPPGro. La normativa suprema regula a un ente colegiado -de cinco integrantes- encargado de asesorar al poder ejecutivo en materia de políticas públicas, para lograr que el gobierno cumpla los objetivos y metas verificables de sus diferentes programas con el fin de lograr el bienestar social. Actualmente el “Consejo” ha dejado de ser un órgano colegiado para pasar a convertirse en un ente unipersonal. El único servidor público en funciones es el consejero presidente, designado por la gobernadora. Los cuatro consejeros restantes brillan por su ausencia, no han sido designados por la actual legislatura. Los más recientes consejeros que estaban en funciones han salido del Consejo: una consejera renunció al cargo en octubre de 2021, renuncia que se hizo efectiva hasta finales de diciembre de ese año; otro de los consejeros ahora ocupa la titularidad de la Comisión Estatal de Búsqueda de Personas; otra consejera realiza funciones de representación social en el Ayuntamiento de Chilpancingo. La convocatoria aprobada por los legisladores en marzo de 2021 para la renovación del CPP sigue en espera de cumplimentarse.

La parálisis legislativa hace un daño profundo a las instituciones públicas. Si se considera que algunos de los órganos autónomos son infuncionales, excesivos por el número de sus integrantes o existe una *duplicidad de funciones*, el poder revisor de la Constitución local debe actuar para hacer las modificaciones conducentes, previa existencia de un real ejercicio de parlamento abierto en el que se dé una deliberación pública informada. No es adecuado que se siga con la inercia de ver en la Constitución una aspiración programática sin fuerza para hacer cumplir sus mandatos.