

La participación ciudadana en los procedimientos parlamentarios de información y control, de impulso político y de nombramiento de servidores públicos

Citizen participation in parliamentary procedures of information and control, political impulse and appointment of public servants

José Ma. SERNA DE LA GARZA*

RESUMEN: El propósito de este ensayo consiste en examinar diversos mecanismos de participación ciudadana en distintos procedimientos parlamentarios. En primer lugar, el autor examina el derecho a participar en los asuntos públicos, como derecho constitucional y como derecho humano previsto en diversos tratados internacionales. En segundo lugar, se estudian diversas vías de participación ciudadana en la función de información y control de la institución parlamentaria, tales como las preguntas de origen ciudadano y el derecho de petición en sede parlamentaria. En tercer lugar, se analizan algunos mecanismos de participación ciudadana en la función de impulso político de los parlamentos. En cuarto lugar, se examinan algunas vías de participación vinculadas con otra función que suelen tener los parlamentos, relativa a la designación de ciertos servidores públicos. El ensayo termina con unas breves reflexiones finales a manera de conclusión.

PALABRAS CLAVE: participación ciudadana; procedimientos

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (México). ORCID: 0000-0002-6308-7591. Contacto: <josemar@unam.mx>. Fecha de recepción 7/06/2023. Fecha de aprobación: 27/07/2023.

parlamentarios; información, control; impulso político.

ABSTRACT: The purpose of this essay is to examine various mechanisms for citizen participation in different parliamentary procedures. In the first place, the author refers to the right to participate in public affairs, as a constitutional right and as a human right recognized in various international treaties. Secondly, the author examines various ways of citizen participation in the function of information and control of the parliamentary institution, such as questions of citizen origin and the right to petition. Thirdly, the essay studies citizen participation mechanisms in the function of political impulse of parliaments. Fourthly, the author studies some ways of participation linked to another function that parliaments usually have, related to the appointment of certain public servants, finishing with some brief final reflections and conclusions.

KEYWORDS: citizen participation, parliamentary procedures, information, control, political impulse

I. INTRODUCCIÓN¹

La llamada la crisis de representación política centrada en la institución parlamentaria y la “desafección” y el “desencanto” de los ciudadanos respecto de la política en las democracias representativas actuales, ha llevado a la búsqueda de alternativas de “regeneración”,² de mecanismos para que dicha institución parlamentaria se “acerque” a los ciudadanos y de fórmulas para que ésta no sea “cosa de políticos sólo para los políticos”.³

Por otro lado, se ha acusado a la institución parlamentaria⁴ de ser ácrona, de vivir fuera del tiempo; fuera del tiempo legislativo, fuera del tiempo de control, o sea, del tiempo político, produciéndose así un vaciamiento de la función del poder de dicha institución.⁵

Refiriéndose al parlamento español, pero con un razonamiento que podría aplicarse a muchos otros parlamentos o congresos, Aranda Álvarez describe así ese vaciamiento:

¹ El presente artículo forma parte de una investigación más amplia, que tiene que ver con el estudio de diversos mecanismos de participación de la sociedad civil en los procesos decisionales del Estado.

² VVAA, *Desafección política y regeneración democrática en la España actual: diagnósticos y propuestas*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016.

³ TUDELA ARANDA, José, *El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2008, p. 22.

⁴ En el presente trabajo empleamos la expresión “institución parlamentaria”, para referirnos al poder legislativo de un sistema constitucional, sea que se encuentre en una forma de gobierno parlamentaria, o bien en una presidencial.

⁵ GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad, “Parlamento y futuro: los retos de la institución parlamentaria”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 18, enero-abril, 2003, p. 193.

(...) el Parlamento grupocrático contemporáneo, donde se ha asumido que las decisiones políticas que llevan a cerrar los debates parlamentarios se han tomado en otro momento, y por otros sujetos muy distintos a los que participan de la discusión en la Cámara, hace que las deliberaciones parlamentarias se desarrollen escasas de información, raquíticas en buenos argumentos y nulas de voluntad de convencimiento. El debate es una mera sucesión de discursos “enlatados” y en no pocas ocasiones leídos que, en el mejor de los casos, pretenden conseguir una frase redonda que impacte en los medios periodísticos y pueda hacer un titular o abrir una noticia televisiva.⁶

Ahora bien, ¿es irremediable que la institución parlamentaria permanezca así?; ¿o pueden imaginarse vías para propiciar cierta apertura y de participación ciudadana dentro de la vida interna de las cámaras legislativas como alternativas para su “regeneración”?

Como veremos en el presente ensayo, sí es posible imaginar y diseñar (y de hecho ya existen algunos), mecanismos de participación ciudadana dentro de los procedimientos parlamentarios, mismos que pueden clasificarse en dos categorías. La primera, está compuesta por diversas vías informales de participación, sobre todo a través del uso de las nuevas tecnologías de la información y de comunicación (TICs); la segunda, corresponde a distintos instrumentos formalizados normativamente en las leyes y/o reglamentos de los parlamentos o congresos.

Dicho lo anterior, aclaramos que en el presente ensayo centraremos nuestra atención en los instrumentos formalizados normativamente, procediendo de la siguiente manera. En primer lugar, examinaremos una vía de participación ciudadana en la función de información y control de la institución parlamentaria: las preguntas parlamentarias de origen ciudadano (II). En segundo lu-

⁶ ARANDA ALVAREZ, Elviro, “Parlamento abierto’: una visión desde los principios de funcionamiento de las Cámaras Parlamentarias”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 111, septiembre-diciembre, 2017, p. 24.

gar, nos referiremos a mecanismos de participación ciudadana en la función de impulso político de los parlamentos (III). En tercer lugar, examinamos algunas vías de participación vinculadas con otra función que suelen tener los parlamentos, relativa a la designación de ciertos servidores públicos (IV), terminando nuestro trabajo con unas breves reflexiones finales a manera de conclusión (V). Como se podrá constatar en las páginas que siguen, en nuestro estudio haremos referencia reiterada a la experiencia española, en particular a la de diversas Comunidades Autónomas, que han dado pasos decisivos en la apertura de espacios de participación ciudadana en los procedimientos parlamentarios.

II. PARTICIPACIÓN EN LA FUNCIÓN DE INFORMACIÓN Y CONTROL

Como hemos explicado en otro trabajo, el control parlamentario puede definirse como el conjunto de actos imputables a la institución parlamentaria, encaminados a comprobar que la actividad del Poder Ejecutivo se ha adecuado a lo que establece la Constitución y la ley, así como a verificar si los planes y programas que el gobierno propuso a la ciudadanía durante la campaña electoral que lo llevó al poder, se han cumplido o no.⁷ Entre los mecanismos de este tipo de control, se encuentran las preguntas parlamentarias, mismas que pueden ser definidas como las herramientas que las y los legisladores tienen para obtener información del gobierno sobre temas específicos. Implican un poder de inspección de parte de las personas legisladoras en lo individual, si bien en el caso de México veremos que esta facultad pasa por diversos intermediarios. Asimismo, típicamente el destinatario de las preguntas parlamentarias es el gobierno, es decir, el Poder Ejecutivo, sea el

⁷ SERNA DE LA GARZA, José Ma., “Derecho Parlamentario”, en la *Colección Panorama del Derecho Mexicano*, México, McGraw-Hill - UNAM, 1997, p. 53.

titular del mismo o alguno de los órganos de la administración pública subordinados a dicho poder.

En el presente apartado examinaremos si es viable o no que las preguntas parlamentarias puedan ser planteadas no solamente por legisladores(as), sino también por parte de la ciudadanía.

Por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 15 de agosto de 2008 se adicionó un cuarto párrafo al artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), para permitir las preguntas parlamentarias en los siguientes términos: “Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.”

El Reglamento de la Cámara de Diputados (RCD) regula este tipo de preguntas parlamentarias en sus artículos del 129 al 131. Básicamente, el procedimiento consiste en que los diputados y diputadas pueden formular sus propuestas de preguntas ante sus respectivos grupos (el mismo derecho de formular preguntas parlamentarias lo tienen los diputados independientes); propuestas que se turnan a la Junta de Coordinación Política de la cámara baja.

La Junta recibe las propuestas de los grupos y las realizadas por los diputados(as) independientes, revisa que reúnan los elementos establecidos en el artículo 130 del RCD y en un lapso no mayor a diez días, hará la propuesta de acuerdo en donde establezca: el número total de preguntas, el número de preguntas que corresponde a cada Grupo atendiendo al criterio de proporcionalidad, y el texto de las preguntas admitidas. Posteriormente, la Junta remitirá el acuerdo a la Mesa Directiva para que se incluya en el orden del día de la sesión más próxima para su aprobación por parte del Pleno (por mayoría absoluta), hecho lo cual el Presidente de la Mesa Directiva hará llegar la o las preguntas al funcionario (destinatario) correspondiente. Finalmente, se dispone

que los funcionarios cuestionados deberán responder en un lapso de quince días, contados a partir de la recepción de las preguntas.

Un procedimiento similar se establece en los artículos 268 y 272 del Reglamento del Senado de la República (RSR). Como se puede ver, en ambos casos la pregunta parlamentaria solamente la pueden presentar las y los diputados o senadores, y las preguntas que han de presentarse efectivamente a los servidores públicos respectivos, deben ser aprobadas por el Pleno de las cámaras.

Frente a lo anterior, es posible concebir preguntas parlamentarias de origen ciudadano. Algunas Comunidades Autónomas españolas han dado pasos en ese sentido, al abrirse la posibilidad de que las y los ciudadanos dirijan preguntas a los Ejecutivos de algunas de dichas comunidades, con el requisito de que necesitan ser asumidas por algún grupo parlamentario (como en Andalucía y Murcia), o por algún o alguna diputada (como es el caso de Galicia), quienes actuarían a modo de intermediario del ciudadano proponente y formularía en su nombre la correspondiente pregunta.⁸

A guisa de ejemplo, el artículo 165 del Reglamento del Parlamento de Andalucía regula las llamadas preguntas de iniciativa ciudadana de la siguiente manera:

1. Los andaluces y el resto de los ciudadanos residentes en Andalucía, o las personas jurídicas con domicilio o establecimiento permanente en la Comunidad Autónoma, podrán formular preguntas para su respuesta oral al Consejo de Gobierno o a cada uno de sus miembros.⁹

⁸ NAVARRO MÉNDEZ y NAVARRO MARCHANTE, *op. cit.*, p. 166.

⁹ Recordemos que la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas españolas es parlamentaria, lo cual implica el encuentro periódico y constante entre el Consejo de Gobierno (lo que vendría a ser el primer ministro y su gabinete) y el resto de los diputados. Esto abre la puerta para que se pueda solicitar que la respuesta a las preguntas parlamentarias planteadas sea oral y ante el Pleno.

2. Las preguntas se presentarán por escrito en el Registro General del Parlamento, y deberán contener los requisitos de identificación previstos en el artículo 70 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

3. Tras su examen, la Mesa del Parlamento ordenará su traslado a los Grupos parlamentarios si cumplen los requisitos de admisibilidad previstos en este Reglamento para igual tipo de iniciativas.¹⁰

4. Para que estas preguntas puedan tramitarse en Pleno o en Comisión, deberán ser asumidas por algún miembro de la Cámara, quien lo comunicará a la Mesa de la Cámara. Si fueran varios los Diputados que desearan formular una misma pregunta de este tipo, se le asignará al primer Diputado o Diputada que manifieste su intención de hacerlo.

5. La decisión de formularla en Pleno o en Comisión corresponderá al Diputado o Diputada a quien le haya sido asignada. En todo caso, al inicio de su intervención, hará constar la autoría de la iniciativa, y en su formulación no podrá modificar en lo sustancial el contenido originario del texto.

6. En cada sesión plenaria sólo podrá formularse un máximo de cuatro de estas preguntas, y su inclusión en el orden del día respectivo consume cupo.¹¹

7. Será de aplicación a estas iniciativas el régimen de caducidad anual previsto en el artículo 191 de este Reglamento.¹²

¹⁰ Entre esos requisitos están los señalados en el artículo 159 del Reglamento del Parlamento andaluz: las preguntas habrán de presentarse por escrito ante la Mesa del Parlamento; y no será admitida la pregunta de exclusivo interés personal de quien la formula o de cualquier otra persona singularizada, ni la que suponga consulta de índole estrictamente jurídica.

¹¹ El consumo de cupo se refiere al límite en cuanto al número de preguntas parlamentarias que pueden ser presentadas por los diputados o diputadas e incluidas en el orden del día correspondiente.

¹² El artículo 191.1 del Reglamento del Parlamento andaluz dispone que: “Al final de cada primer período de sesiones, caducarán todos los trámites

El Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia establece en su artículo 189 un procedimiento parecido al anteriormente descrito, con la cuestión adicional de que las preguntas de origen ciudadano pueden presentarse a través de la página web de la institución. Asimismo, se establece en este Reglamento que al finalizar cada periodo de sesiones, las preguntas de iniciativa popular asumidas por alguno de los miembros de la Cámara dentro de plazo, que no hayan podido sustanciarse en Pleno o Comisión, según proceda, se transformarán en preguntas para respuesta por escrito.

Un paso más audaz en la dirección apuntada por la figura aquí examinada, consistiría en permitir que los ciudadanos presenten preguntas parlamentarias dirigidas a los propios legisladores. En este sentido, y refiriéndose al Reglamento de las Cortes de Aragón, Cebrián Zazurca ha estimado que no habría estado de más el recoger también en dicho instrumento normativo, como herramienta diferenciada con presupuestos y finalidades distintas, la posibilidad de presentar propuestas de preguntas de iniciativa ciudadana, dirigidas no al Gobierno de Aragón, sino a cualquier Diputado de las Cortes: “Se trataría no de ejercer la función de control, sino de establecer un diálogo entre los ciudadanos y los parlamentarios. Una suerte de control, si se quiere, pero entendido de una manera amplia y dirigido por los ciudadanos hacia sus representantes políticos, con carácter e impacto público, en la sede parlamentaria (...)”¹³

Como ha afirmado Garrorena, la actividad de control parlamentario se debería reorganizar de distintas maneras. Esa reorga-

parlamentarios pendientes de examen y de resolución por el Parlamento correspondientes a iniciativas parlamentarias no legislativas de las que deba responder o informar el Consejo de Gobierno, con excepción de aquellas que deban sustanciarse por escrito.”

¹³ CEBRIÁN ZAZURCA, Enrique, “Las Cortes de Aragón como Parlamento Abierto: Los mecanismos de Participación ciudadana en los Procedimientos Parlamentarios”, *Estudios de Deusto*, vol. 65, núm. 2, 2017, p. 31.

nización –sugiere el autor– debería darse desde el reconocimiento, incluso constitucionalmente, del estatuto de la oposición.¹⁴ Nosotros agregaríamos, después de lo discutido en este apartado, que también debiera repensarse el control parlamentario desde la perspectiva de la participación ciudadana.

III. PARTICIPACIÓN EN LA FUNCIÓN DE IMPULSO POLÍTICO

Siguiendo la doctrina italiana Subirats y Vintro definen “la función parlamentaria de impulso político como la determinación de los grandes objetivos de la política nacional, de orientación de la política del Gobierno y de elección de los instrumentos necesarios para llevar a cabo los fines propuestos.”¹⁵ La idea es que la dirección política del gobierno no debe ser vista como una misión exclusiva del poder ejecutivo, sino que la institución parlamentaria, como representación nacional, debe concurrir en la tarea de determinar los grandes objetivos políticos. Entre las razones que justifican lo anterior, está la conveniencia de que las decisiones gocen del mayor respaldo social posible, en el entendido de que el parlamento o el congreso, como expresión de la pluralidad social a través de los partidos políticos en él representados, es la institución que está en

¹⁴ GARRORENA MORALES, A., *Escritos sobre democracia. La democracia y la crisis de la democracia representativa*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014, pp. 201-205.

¹⁵ SUBIRATS, Joan y VINTRO, Joan, “El Parlamento de Cataluña y su función de impulso político”, *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), núm. 23, Septiembre-Octubre 1981, p. 186. Por su parte, Giménez Sánchez define el *indirizzo político* o impulso político como el “conjunto de actos realizados por determinados órganos constitucionales, que consistiría en la libre determinación de los fines estatales, impulsando y coordinando el resto de funciones”. GIMÉNEZ SÁNCHEZ, Isabel M., “Indirizzo Político, Dirección Política, Impulso Político: El papel del Parlamento”, *RJUAM*, núm. 18, 2008-II, p. 84.

mejor situación para definir estos grandes objetivos de la política de un país y para asegurar un amplio consenso social en torno a ellos.¹⁶

En esta sección nos aproximaremos a uno de los instrumentos para el ejercicio de la función parlamentaria de impulso político, como lo es la facultad de aprobar puntos de acuerdo por parte de las Cámaras del Congreso de la Unión.

De esta manera, el artículo 34.1.b) de la Ley Orgánica del Congreso General (LOGG) establece como facultad de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados: “b) Presentar a la Mesa Directiva y al Pleno proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que entrañen una posición política del órgano colegiado”.

El artículo 82.1.b) de esa misma ley hace lo mismo para el caso de la Cámara de Senadores, cuya Junta de Coordinación Política está facultada para: “b) Presentar al Pleno, por conducto de la Mesa Directiva, propuestas de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que signifiquen una posición política de la misma”.

Los puntos de acuerdo aprobados por el Pleno son expresiones de una posición política de las cámaras del Congreso de la Unión. No tienen carácter vinculante para el poder Ejecutivo, sin embargo, no hacer lo que sugiere alguna de las cámaras del Congreso, puede implicar para el gobierno el tener que pagar un costo político en el momento en que se aprueba el punto de acuerdo o una erosión de su imagen que podría serle perjudicial en el momento de las elecciones siguientes.¹⁷ Estos puntos de acuerdo, en suma, son exhortaciones que buscan impulsar y orientar la acción del poder ejecutivo, se presentan para mover al Ejecutivo en una dirección concreta. Como dice López Villa pensando en el caso español: “Los actos parlamentarios de orientación o impulso carecen de efectos jurídicos vinculantes. A través de ellos la Cámara

¹⁶ SUBIRATS y VINTRO, *op. cit.*, p. 187.

¹⁷ *Ibidem*, p. 189.

expresa su voluntad sobre un asunto determinado pero sin que esa manifestación cristalice en norma jurídica alguna ni obligue al Gobierno a actuar en consecuencia. La eficacia de estos instrumentos se mide en términos políticos.”¹⁸

En México los ciudadanos no pueden tener injerencia alguna en la función de impulso político de las cámaras del Congreso de la Unión. En contraste, diversas Comunidades Autónomas españolas contemplan la posibilidad de que los ciudadanos participen de alguna manera en dicha función, permitiéndoles presentar lo que en aquel país se denomina “propuestas no de ley” (si bien se requiere que alguno de los grupos parlamentarios las asuma, es decir, hacerlas suyas y subsecuentemente presentarlas ante el Pleno o en comisión).

Por ejemplo, el artículo 16 de la Ley 7/2015, de 7 de agosto, de iniciativa legislativa popular y participación ciudadana en el Parlamento de Galicia dispone que:

1. Cualquier persona jurídica que represente intereses sociales y actúe legítimamente a través de sus órganos, o cualquier ciudadano o ciudadana con su firma y la de otros nueve, y con la mención de sus documentos nacionales de identidad, podrán promover la presentación de proposiciones no de ley al Parlamento de Galicia.
2. El procedimiento para la presentación de proposiciones no de ley de iniciativa popular será el previsto en esta misma norma para la tramitación de las iniciativas legislativas populares, excepto en las especificidades siguientes:
 - a) La Mesa de la Cámara se pronunciará sobre la admisibilidad de cada una de ellas, y rechazará de manera motivada, pero sin posible

¹⁸ Aunque sean instrumentos que carezcan de fuerza jurídica—añade este autor— en la medida que expresas la posición o la voluntad de la Cámara sobre un asunto determinado, su *auctoritas* es incuestionable. LÓPEZ VILLA, Juan Manuel, “La Función de orientación o impulso de la acción política del Gobierno a la luz de la práctica parlamentaria”, *Comunicación al XV Congreso Anual de la ACE*, León, 30 y 31 de marzo de 2017, España, pp. 5-7.

recurso, las que considere improcedentes, con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento del Parlamento de Galicia y en sus acuerdos complementarios.

b) El número requerido de firmas de personas legitimadas para suscribir una proposición no de ley de iniciativa popular es de 2.500.

c) Una vez admitida una proposición no de ley, quedará depositada en el Registro de la Cámara. En ese momento, cualquier grupo parlamentario podrá asumirla, debiendo convertirla en proposición no de ley en pleno o en comisión. Le será de aplicación lo dispuesto en el artículo 161.1 del Reglamento del Parlamento. Si son varios los grupos parlamentarios que manifiestan la asunción, quedará asignada al primero que lo solicite.

d) Al formularla, deberá mencionarse siempre su origen, aunque preservando la identidad de las personas firmantes.

e) El abono de los gastos previstos en el artículo 14 de la presente ley se producirá siempre que la proposición no de ley sea aprobada por el Parlamento y con el límite máximo de 1.500 euros.

3. Las proposiciones no de ley admitidas por la Mesa y no asumidas por ningún grupo parlamentario en los quince días siguientes a su anuncio en el «Boletín Oficial del Parlamento de Galicia» se considerarán decaídas.

4. Las proposiciones no de ley asumidas por un grupo parlamentario serán imputadas a ese grupo parlamentario con respecto a la formación de los correspondientes órdenes del día.

5. La Junta Electoral de Galicia será competente para establecer los requisitos necesarios para que el procedimiento de recogida de firmas pueda realizarse a través del sistema de firma electrónica.

El Reglamento de las Cortes de Aragón establece un procedimiento parecido al que acabamos de describir. Añade sin embargo dos cuestiones distintas: una de ellas es que las propuestas de proposiciones no de ley pueden presentarse también a través de la página web de la institución (artículo 270.2). Otra es que el artículo 274 de dicho Reglamento contempla un mecanismo de control

del cumplimiento de las proposiciones no de ley aprobadas, en los siguientes términos:

1. El Gobierno de Aragón, una vez finalizado el plazo fijado para dar cumplimiento a una moción o proposición no de ley aprobada, dará cuenta del mismo a la Comisión que corresponda por razón de la materia.
2. La Comisión requerirá, a iniciativa del grupo parlamentario o agrupación parlamentaria proponente, informe del Gobierno de Aragón sobre el cumplimiento de las iniciativas aprobadas.
3. Si el Gobierno incumple o cumple defectuosamente lo señalado en los apartados precedentes, la Mesa ampliada de la Comisión podrá incluir una comparecencia sobre el asunto en el orden del día de la siguiente sesión que se convoque.

Citando a Contreras Cansado y a Pérez Royo, Cebrián Zurca nos recuerda que en España las proposiciones no de ley, en tanto que propuestas de resolución de carácter no legislativo que se someten a debate y votación de la Cámara, y que sirven para que ésta manifieste su voluntad, deseo o aspiración, no son propiamente un instrumento de control de la acción, sino de la inacción o de lo que se entiende que es una acción inadecuada del Gobierno en relación con un determinado asunto.¹⁹ El paso dado por los reglamentos de los parlamentos de Galicia y Aragón indican un camino en el cual los ciudadanos pueden tener algún tipo de injerencia en el control de la inacción o acción inadecuada del poder ejecutivo.

¹⁹ CEBRIÁN, *op. cit.*, p. 32. Las obras citadas son: CONTRERAS CASADO, “Las Cortes de Aragón”, en EMBID IRUJO, Antonio (dir.), *Derecho Público Aragonés*, 5ª ed., Zaragoza, La Justicia de Aragón, 2014, p. 139, y PÉREZ ROYO, Javier, *Curso de Derecho Constitucional*, 14ª ed., Madrid, Marcial Pons, 2014, p. 657.

IV. PARTICIPACIÓN EN LA FUNCIÓN DE DESIGNACIÓN DE CIERTOS SERVIDORES PÚBLICOS

Para Pauner, la función parlamentaria de designación de cargos públicos "(...) es encuadrable entre las funciones de orientación política entendiendo por tales las que aspiran a influir en la actividad futura de los órganos del Estado y de los entes públicos vinculándolos a ciertas directrices". De esta forma, los actos parlamentarios que contribuyen a la determinación de las personas que ocupan cargos situados en el vértice de la organización estatal "...son actos susceptibles de incidir sobre la orientación política nacional."²⁰

Pero esta función no nada más se vincula a la posibilidad de orientación de la política nacional, sino que también está relacionada con la legitimación democrática de quienes ocupan cargos en diversos órganos del Estado. En este sentido, los parlamentos actúan concediendo legitimidad a otros sujetos que ocupan cargos públicos que no son de elección popular. Además, cuando se exige mayoría calificada (por ejemplo, de dos tercios de los miembros presentes de la cámara correspondiente), la designación propicia el consenso de las distintas fuerzas políticas, añadiendo con ello un principio de pluralidad que solamente la institución parlamentaria puede aportar.²¹

Y más aún, la función parlamentaria de designación de cargos públicos también tiene una dimensión de control político, particularmente cuando la propuesta de designación proviene del poder ejecutivo. Bajo esta dimensión, los parlamentos tienen la responsabilidad de que las personas propuestas cumplan con los

²⁰ PAUNER, Cristina, "Los nombramientos parlamentarios de cargos públicos", VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, Democracia y Buen Gobierno, Grupo de Trabajo 19, Parlamentos: instituciones para el buen gobierno democrático, 2005, pp. 157-158.

²¹ PAUNER CHULVI, Cristina, *La designación parlamentaria de cargos públicos*, Madrid, Congreso de los Diputados, Monografías, 2003, pp. 35-40.

requisitos constitucionales y legales, además de tener los perfiles idóneos, personales, de probidad y honestidad, de experiencia técnica y profesional para desempeñar de la mejor manera el cargo correspondiente (y que su nominación no obedezca solamente a su cercanía y lealtad al proponente).

Martínez Corral resume así los elementos de orientación, legitimación y control inherentes a la función parlamentaria de designación de ciertos servidores públicos:

Ya dijimos anteriormente que el ejercicio por el Parlamento de esta función electiva no es algo desgajado del resto de funciones que el Parlamento cumple, sino más bien al contrario, es como una extensión de su función representativa (legitimación e integración), como una manifestación de su función de dirección u orientación política e incluso, a veces, como una concreción de la función de control.²²

Ahora bien, lo común es que los partidos políticos sean quienes tienen la iniciativa en el ejercicio de esta función, lo que en la práctica de muchos países ha derivado en el establecimiento de un sistema de cuotas partidistas en las designaciones: se designa a personas vinculadas ideológicamente a los grupos parlamentarios proponentes en función del porcentaje de representación parlamentaria, en un proceso de marcada politización y excesivo control que sobre esta función ejercen los partidos políticos.²³ ¿Esta vinculación ideológica, no es acaso incompatible con el *status* de independencia e imparcialidad que se predica de muchos de estos órganos, por ejemplo, en el caso de lo que en México se conoce como los órganos constitucionales autónomos?

²² MARTÍNEZ CORRAL, Juan Antonio, “La tutela judicial de la legalidad y de los derechos fundamentales en la elección parlamentaria de cargos públicos”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 20, 2008, Valencia, p. 107.

²³ PAUNER, *op. cit.*, pp. 158-159.

El sistema de cuotas partidistas puede encontrar un mecanismo corrector a través de la participación ciudadana en algunas de las etapas del procedimiento parlamentario de designación de servidores públicos. Por ejemplo, introduciendo alguna forma de participación de actores sociales en las comparecencias públicas que suelen realizarse ante la comisión parlamentaria correspondiente, con el fin de expresar las características que deberían reunir los designados, para hacer preguntas a los candidatos o incluso para proponer candidatos, con lo cual se contribuiría a una mayor transparencia y control de los designados sin alterar la potestad constitucional y legal de designación.²⁴ El hecho de que dichas comparecencias se desarrollen de forma pública y con presencia de actores sociales dificulta los sistemas de reparto o cuotas entre los grupos parlamentarios²⁵ y contribuye a evitar que aquéllas sean un mero trámite formal en el que los grupos parlamentarios se limiten a plantear cuestiones poco comprometedoras al candidato sometido a examen.²⁶ Es decir, se trata de evitar que los procedimientos de designación sean meros rituales sin control ni inspección.²⁷

En México ya ha habido quienes han propuesto que actores de la sociedad civil puedan jugar un papel dentro de los procedimientos para la designación de ciertos servidores públicos. Por ejemplo, en su momento Jorge Carpizo propuso modificar el esquema de designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el siguiente sentido: que el presidente de la República pueda nominar a una sola persona, pero que esta persona se circunscriba a uno de los candidatos que hubieran propuesto el Consejo de la Judicatura Federal, la Comisión Na-

²⁴ CASTELLÁ, *op. cit.*, p. 212.

²⁵ ARANDA ALVAREZ, Elviro, “‘Parlamento abierto’: una visión desde los principios de funcionamiento de las Cámaras Parlamentarias”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 111, septiembre-diciembre, 2017, p. 22.

²⁶ PAUNER, “Los nombramientos... *op. cit.*”, p. 162.

²⁷ ARANDA, *op. cit.*, p. 23.

cional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos y la Asociación Nacional de Facultades, Escuelas de Derecho, Departamentos de Derecho e Institutos de Investigación Jurídica A.C. Bajo su propuesta, cada una de ellas presentaría dos nombres al presidente de la República, uno de los cuales no podría ser miembro de ese sector, órgano o asociación.²⁸

Igualmente, Héctor Fix Fierro propuso que se establezca un mecanismo formal que garantice la participación de la sociedad civil, las instituciones académicas y las organizaciones profesionales con tiempos claros predeterminados. El análisis de derecho comparado sugiere que es posible formalizar dicho mecanismo, como lo muestra el Decreto presidencial 222/2003 que en Argentina ha operado adecuadamente.²⁹

Por otra parte, en un Informe sobre el proceso de designación de Ministro(a) de la SCJN, se ha observado que el marco normativo del ese proceso tiene notables vacíos legales relevantes, si se le compara con los estándares internacionales, principalmente en lo relativo a la transparencia, apertura y participación de la sociedad civil y deliberación en el momento de la conformación de la terna de candidatos por parte del Poder Ejecutivo (y su presentación ante el Senado) así como en las distintas etapas del proceso de elección. Por ejemplo, dicho Informe señala que no existe norma constitucional, ley o reglamento que determine mecanismos de

²⁸ CARPIZO, Jorge, “Propuestas de modificaciones constitucionales en el marco de la denominada reforma del Estado”, en VALADÉS, Diego y CARBONELL, Miguel (comps.), *El proceso constituyente mexicano a 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM, 2007, p. 199.

²⁹ Así lo ha sido calificado en el libro: FIX FIERRO, Héctor (coord.), *Ocho Propuestas para fortalecer al Poder Judicial de la Federación y completar su transformación*, México, UNAM, 2018, p. 14.

participación de la sociedad civil y la ciudadanía en ninguna etapa del proceso complejo de elección.³⁰

Por lo anterior, en el mencionado Informe se recomendó formalizar previamente por vía legal los mecanismos necesarios para garantizar la publicidad, transparencia, participación ciudadana dentro del procedimiento de designación de Ministras(os) de la SCJN. Se sostuvo que el proceso de selección debe ser desde sus primeras etapas: transparente, abierto, público y participativo para seleccionar a las y los mejores Ministros para una institución clave para el estado de derecho y la democracia constitucional. Por otra parte, se dijo que estándares y buenas prácticas internacionales muestran que poner a disposición del público todos los materiales necesarios para evaluar a los candidatos (por ejemplo, hojas de vida, sentencias y otras publicaciones relevantes) y permitir que la sociedad civil participe expresando su opinión, ayuda al Senado de la República a realizar una mejor y más completa evaluación. La transparencia y fácil consulta de todos los materiales relevantes de los candidatos, también aumentan el conocimiento y la legitimidad del proceso de nombramiento entre la sociedad en general. Finalmente, el Panel internacional de expertos recomendó que se amplíen los espacios y oportunidades para que exista debido acceso a una participación activa de la sociedad civil, la academia, y las barras y organizaciones de abogadas y abogados en las comparecencias y evaluación de las candidatas y candidatos ternados.³¹

V. BREVE REFLEXIÓN FINAL

Terminamos este ensayo citando las palabras de José Tudela, uno de los artífices de las innovaciones en el Reglamento de las Cortes

³⁰ BOTERO MARINO, Catalina, SÁEZ, Macarena y AYALA CORAO, Carlos, *Informe Final del Panel Internacional de Expertos, para la elección de Ministra(o) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México*, 2019, p. 33

³¹ *Ibidem*, pp.34-35.

de Aragón, en términos de abrir espacios a la participación ciudadana dentro de los diversos procedimientos parlamentarios.

Para este autor, el Parlamento se ha hecho viejo, en contraste con la sociedad en la que se inserta. La retórica, los mitos, el ropaje y la ficción dominan frecuentemente su visión. Sugiere un modelo que dinamiza a la institución parlamentaria como prestadora de nuevos servicios políticos, aprovechando sus posibilidades como suministrador de información política y como cauce de participación. La institución parlamentaria necesita cambios y hay que atreverse a introducir reformas. La relación con los ciudadanos debería convertirse en guía del cambio de modelo parlamentario:

La referencia de la Institución no pueden seguir siendo sólo de manera exclusiva y excluyente diputados y grupos parlamentarios. Los ciudadanos, la sociedad civil, no deben limitar su relación con el Parlamento al momento de la elección de sus representantes. El parlamento ha de acometer las transformaciones necesarias para tener como sujetos de su quehacer cotidiano a los ciudadanos que se interesen por la participación política... [El Parlamento] Es el lugar donde el ciudadano debe poder encontrarse con la política e intervenir en ella de acuerdo con los cauces previamente establecidos.³²

³² TUDELA ARANDA, José, *El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2008, pp. 19-23.