

CAPÍTULO CUARTO

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROCEDIMIENTOS PARLAMENTARIOS

I. INTRODUCCIÓN

La llamada 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”,²⁰⁷ de mecanismos para que dicha institución parlamentaria se “acerque” a los ciudadanos y dé fórmulas para que ésta no sea “cosa de políticos sólo para los políticos”.²⁰⁸

Por otro lado, se ha acusado a la institución parlamentaria 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.²⁰⁹

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

...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, raquílicas 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, pre-

²⁰⁷ VVAA, *Desafección política y regeneración democrática en la España actual: diagnósticos y propuestas*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016.

²⁰⁸ Tudela Aranda, José, *El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2008, p. 22.

²⁰⁹ García-Escudero Márquez, Piedad, “Parlamento y futuro: los retos de la institución parlamentaria”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 18, enero-abril, 2003, p. 193.

tenden conseguir una frase redonda que impacte en los medios periodísticos y pueda hacer un titular o abrir una noticia televisiva.²¹⁰

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 capítulo, sí es posible imaginar y diseñar (y de hecho ya existen algunos) mecanismos de participación ciudadana dentro de los procedimientos parlamentarios, 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 la comunicación (TIC); la segunda, corresponde a distintos instrumentos formalizados normativamente en las leyes y/o reglamentos de los parlamentos o congresos.

Las vías informales de participación se fundamentan en el uso de internet a través de plataformas en línea integradas en las páginas web de los parlamentos o congresos. En algunos países, como en Chile, tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados existen páginas web en las que no solamente se encuentran disponibles datos abiertos, proyectos de ley con su respectiva tramitación o textos íntegros de leyes, sino que también contienen mecanismos de participación ciudadana presencial y por medio de la web. De esta manera, en la página web del Senado de ese país se encuentra la herramienta “Senador virtual”, que permite a las personas interesadas, exponer sus opiniones sobre las materias que se están tramitando en esa cámara. Asimismo, en la página web de la Cámara de Diputados chilena se encuentra el portal “Evaluación de la Ley”, en la cual las y los ciudadanos pueden colaborar exponiendo cuáles son los efectos no deseados de las leyes que se han adoptado y dar su opinión acerca de si se han alcanzado o no los objetivos de las leyes aprobadas.²¹¹ Con base en esta información y opiniones, el Departamento de Evaluación de la Ley creado por el Congreso chileno el 21 de diciembre de 2010, tiene entre sus funciones: *a.* Evaluar las normas legales aprobadas por el Congreso Nacional en coordinación con el secretario de la comisión a cargo (la evaluación se realiza con base en la eficacia de la ley y su influencia sobre la sociedad, y además el Departamento

²¹⁰ Aranda Álvarez, 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.

²¹¹ González Martín, Tamara, *Las nuevas formas de participación política de la ciudadanía en el Parlamento*, España, 2018, p. 36.

puede proponer medidas correctivas para mejorar la implementación de la ley evaluada; *b.* Crear y mantener una red de organizaciones sociales interesadas en participar en el proceso de evaluación; *c.* Informar al secretario general por medio de la Comisión de Régimen Interno, Administración y Reglamento acerca de los resultados de la evaluación, y *d.* Sugerir enmiendas a la legislación vigente, de ser necesario.²¹²

Otro ejemplo de este tipo de vías de participación se encuentra en la Cámara de Diputados de Brasil, que ha creado un portal llamado *e-Democracia*, en el cual los ciudadanos pueden redactar proyectos de ley en colaboración con los legisladores a través de *Wikilegis*, una herramienta wiki adaptada para redactar legislación en forma colaborativa. A través de esta herramienta, las personas interesadas pueden presentar comentarios y textos específicos referidos a un proyecto de ley en preparación. Además, el portal posee otras herramientas interactivas diversas, tales como videoforos y votaciones inteligentes.²¹³

Dicho lo anterior, aclaramos que en el presente capítulo no abundaremos más en el examen de este tipo de mecanismos informales basados en las TIC, sino que centraremos nuestra atención en los instrumentos formalizados normativamente, procediendo de la siguiente manera: en primer lugar, nos referiremos al derecho a participar en los asuntos públicos, como derecho constitucional y como derecho humano previsto en diversos tratados internacionales; en segundo lugar, analizaremos diversos mecanismos de participación ciudadana en la función legislativa, como son la iniciativa legislativa ciudadana, las comparecencias o audiencias ciudadanas en las comisiones legislativas y las enmiendas ciudadanas; en tercer lugar, examinaremos 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 cuarto lugar, nos referiremos a los mecanismos de participación ciudadana en la función de impulso político de los parlamentos. Finalmente, el capítulo termina con una referencia a las vías de participación vinculadas con otra función que suelen tener los parlamentos, relativa a la designación de

²¹² OECD, *La evaluación de las leyes en Chile. Resumen ejecutivo*, OCDE Publishing, Chile, 2021, p. 3, disponible en: <https://www.oecd.org/about/50194073.pdf>.

²¹³ Ferri Faria, Cristiano, *Construyendo el parlamento abierto: el caso de Brasil*, 11a. Asamblea Plenaria Integración de la sostenibilidad 25 al 27 de septiembre de 2014, ParlAmericas, Santiago de Chile, 2014, disponible en: <https://www.parlamerica.org/uploads/documents/article-cristiano-ferri-es.pdf>. Las votaciones inteligentes se refieren a plataformas digitales desarrolladas para permitir a la ciudadanía interactuar con candidatos a legisladores, a efecto de enviarles propuestas y opiniones.

ciertos servidores públicos. 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. DERECHO A PARTICIPAR EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS

El sustento básico de los diversos mecanismos de participación ciudadana formalizados normativamente en los procedimientos parlamentarios (y también de los administrativos y jurisdiccionales), es el derecho a participar en los asuntos públicos, previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y en varios instrumentos internacionales.

A nivel constitucional, en México, el derecho a participar en los asuntos públicos está vinculado al derecho de asociación. En efecto, el párrafo primero del artículo 9o. de la CPEUM establece lo siguiente: “Artículo 9o. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar”.

Por su parte, el artículo 35 de la CPEUM dispone lo siguiente:

Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía:

I...

II...

III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.

Por lo anterior, podemos decir que a nivel constitucional el derecho a participar en los asuntos públicos tiene un alcance algo limitado, alcance que se amplía significativamente por virtud de la manera en que este derecho se encuentra configurado en los diversos instrumentos internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Estado mexicano, que tienen rango constitucional, conforme a lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 1o. de la CPEUM.

No vamos a transcribir aquí todos los artículos de los referidos instrumentos internacionales en los que se reconoce el derecho a participar en los asuntos públicos. Simplemente diremos que en todos ellos, palabras más

palabras menos, se establece el derecho a participar en los asuntos públicos de su país *directamente o a través de sus representantes*.²¹⁴

Por ejemplo, en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se dispone lo siguiente:

Artículo 25. Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2o., y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Ahora bien, consideramos necesario analizar la Observación General 25 del Comité de Derechos Humanos, para entender el alcance de este derecho previsto en el artículo 25 del PIDCP.²¹⁵ De manera resumida, en dicha Observación General se sostiene que el artículo 25 del Pacto reconoce y ampara el derecho de todo ciudadano a participar en la dirección de los asuntos públicos, el derecho a votar y a ser elegido, y el derecho a tener acceso a la función pública. Asimismo, se afirma que cualquiera que sea la forma de Constitución o gobierno que adopte un Estado, el Pacto impone a los Estados la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro tipo que puedan ser necesarias para garantizar que los ciudadanos tengan efectivamente la posibilidad de gozar de los derechos que ampara.

Adicionalmente, en la Observación General 25 se afirma que el artículo 25 del Pacto trata del derecho de las personas a participar en los procesos de dirección de los asuntos públicos, y, que, como derechos individuales, tales derechos pueden dar lugar a reclamaciones en virtud del primer protocolo facultativo.

Por último, el párrafo 8 de la Observación General 25 establece que los ciudadanos también participan en la dirección de los asuntos públicos ejerciendo influencia mediante el debate y el diálogo públicos con sus re-

²¹⁴ Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 21.1); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 25); Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (artículo 20), y Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 23.1).

²¹⁵ Observación General 25, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, artículo 25, La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, 57a. periodo de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 194,1996.

presentantes y gracias a su capacidad para organizarse, y aclara que esta participación se respalda garantizando la libertad de expresión, de reunión y de asociación.

La Observación General 25 no especifica cuáles “medidas legislativas o de otro tipo” pueden ser adoptadas por los Estados para garantizar que los ciudadanos tengan efectivamente la posibilidad de gozar del derecho a participar en los asuntos públicos de su país. Sin embargo, consideramos que lo anterior permite entender que los Estados tienen amplia libertad de configuración normativa para incluir una gran diversidad de instrumentos de democracia directa y de democracia participativa (como los que analizaremos en el presente libro).

Asimismo, consideramos que la referencia hecha por la Observación General 25 a que los ciudadanos también participan en la dirección de los asuntos públicos “ejerciendo influencia mediante el debate y el diálogo públicos con sus representantes” apunta directamente en la dirección de los distintos mecanismos de participación ciudadana a los que nos referiremos en este capítulo (y en los que siguen).

En lo que resta del presente capítulo analizaremos varias de estas formas participativas, tomando como punto de referencia la experiencia española, y en particular la de algunas de sus comunidades autónomas, en las cuales ha habido avances importantes en relación con dichas figuras. Como se verá, se trata de formas de participación procedimental, y no orgánica, cuyo desarrollo normativo se dirige directamente a estimular el “diálogo” con las instancias representativas desde su propio seno, en una posición de complementariedad, esto es, integrativa y correctora o de límite a la auto-referencialidad de las mismas.²¹⁶

III. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

1. *Iniciativa legislativa ciudadana*²¹⁷

La iniciativa legislativa ciudadana o popular ha sido definida como “el derecho de los ciudadanos a presentar un proyecto de ley para su necesario

²¹⁶ Castellá Andreu, Josep Ma., “Democracia participativa en las instituciones representativas: apertura del Parlamento a la sociedad”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 5, junio de 2013, pp. 203-206.

²¹⁷ También conocida como iniciativa legislativa popular.

tratamiento en el Parlamento”, y ha sido identificada como “uno de los mecanismos de democracia directa que se activan «desde abajo» por la sociedad y que puede complementar mejor a la democracia representativa al incluir en el espacio legislativo intereses y preocupaciones ciudadanas, controlando así el desempeño del Poder Legislativo”.²¹⁸

Zovatto también identifica a la iniciativa legislativa ciudadana como un mecanismo de democracia directa, y la define como “el derecho de la ciudadanía a proponer proyectos de ley y reformas legales o constitucionales totales o parciales”. Asimismo, aclara que dicha iniciativa puede estar *formulada o no formulada: formulada*, cuando va acompañada de un proyecto de ley; *no formulada*, cuando se trata de simples peticiones al Congreso a fin de que legisle sobre determinados asuntos. Según Zovatto, si bien más de la mitad de los países de América Latina regulan este tipo mecanismos en sus diferentes modalidades, su uso es limitado, salvo en Uruguay y en Colombia.²¹⁹

Ahora bien, debemos aclarar que a pesar de que en este libro no nos hemos propuesto examinar figuras correspondientes a la democracia directa, hemos decidido aproximarnos en este apartado a la iniciativa legislativa ciudadana porque, una vez activado este mecanismo a través de la recolección de un determinado número de firmas, sigue una etapa en la que existe la posibilidad de abrir espacios, que pueden ser más amplios o más estrechos, para la participación ciudadana, y en particular para los ciudadanos que promueven una iniciativa, como se verá a continuación.

En México, la iniciativa legislativa ciudadana tiene antecedentes en el constitucionalismo subnacional. Como explica Elisur Arteaga, en el artículo 37 de la Constitución de San Luis Potosí, por reforma del 4 de noviembre de 1943, se concedió en forma expresa el derecho de iniciar leyes a los ciudadanos. Asimismo, refiere este autor que el artículo 32 de la misma Constitución, en un texto ahora derogado, y que entró en vigor en 1923, se disponía que “El derecho de iniciar leyes ante el Congreso corresponde a los ciudadanos potosinos cuando lo ejerzan en grupo no menor de cien, a los diputados en ejercicio y al gobernador del estado; al Tribunal de Justicia en asuntos de su ramo y a los ayuntamientos en los de su jurisdicción”.²²⁰

²¹⁸ Hevia de la Jara, Felipe, “La iniciativa legislativa popular en América Latina”, *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 52, enero-abril, 2010, p. 158.

²¹⁹ Zovatto, Daniel, “Las Instituciones de la Democracia Directa”, en Lissidini, Alicia, Welp, Yanina y Zovatto, Daniel (comps.), *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*, UNAM, México, 2014, p. 20.

²²⁰ Arteaga Nava, Elisur, “La Iniciativa Legislativa”, *Alegatos*, núm. 25, septiembre-diciembre, 1993, pp. 1-18.

A nivel de la CPEUM, la iniciativa legislativa ciudadana se introdujo con la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 9 de agosto de 2012. A partir de dicha reforma, los artículos 35.VII y 71.IV, 73.XXIX-Q y 116.II de nuestra carta magna quedaron redactados como sigue:

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

I.-VI...

VII. Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso.

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I.-III...

IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.

La Ley del Congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I.-XXIX-P...

XXIX-Q. Para legislar sobre iniciativa ciudadana y consultas populares.

Artículo 116... Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I...

II... Las Legislaturas de los Estados regularán los términos para que los ciudadanos puedan presentar iniciativas de ley ante el respectivo Congreso.

Los orígenes de estas disposiciones se remontan al 15 de diciembre de 2009, fecha en que el presidente Felipe Calderón presentó una iniciativa de reformas constitucionales, que entre otros temas incluyó la iniciativa ciudadana. En su propuesta se manifestó que a pesar de la transición mexicana hacia un modelo democrático, el cambio

...no ha sido suficiente para asegurar una representatividad en la cual la ciudadanía incida eficazmente en la toma de decisiones de interés público y en la que se incluyan los temas de interés ciudadano en la agenda legislativa. Por esta razón, resulta indispensable complementar nuestra actual democracia representativa con mecanismos de democracia directa que sean capaces de resarcir estas deficiencias.

Uno de ese tipo de mecanismos que, como se expresaba en la iniciativa, contaba con mayor consenso, era el de la iniciativa legislativa ciudadana.

Así, la propuesta consistía en reconocer a los ciudadanos el derecho de iniciar leyes o decretos cuando las iniciativas correspondientes contaran con el respaldo de por lo menos una décima de punto porcentual del padrón electoral nacional. Con ello se esperaba que se incentivara una alineación de los intereses de la agenda legislativa del Congreso a las preocupaciones reales de la ciudadanía, a la vez que los legisladores, en ejercicio de su función de deliberación, se beneficiarían de un nuevo canal de comunicación con la ciudadanía. Por último, se dijo en la exposición de motivos de la iniciativa, que a partir del ejercicio de este nuevo derecho la ciudadanía podría emitir mensajes claros a los partidos políticos para que incluyeran en sus plataformas electorales y en sus agendas programáticas, preocupaciones sociales claramente respaldadas, y que los partidos políticos tendrían con ello un claro indicador sobre la eficacia con la que atienden su función de representación de intereses y canalización de la pluralidad de opiniones en el país. En fin, se argumentó en la exposición de motivos que con la iniciativa legislativa ciudadana se promovería una nueva vía de aproximación entre la ciudadanía y la política.

El Senado de la República aprobó en sus términos la iniciativa presentada por el Ejecutivo en relación con la iniciativa legislativa ciudadana.²²¹ Por su parte, la Cámara de Diputados introdujo un cambio a la minuta enviada por el Senado, en relación con el porcentaje de la lista nominal de electores requerido para que el Congreso de la Unión quedara obligado a dar trámite a la iniciativa legislativa ciudadana.

En el dictamen correspondiente de la Cámara de Diputados²²² se argumentó que la incorporación en la norma constitucional de la iniciativa legislativa ciudadana constituía una expresión de cambio que encauzaría a México a ser considerado como un país de democracia avanzada, “ya que sólo en aquellos países en los que se respete la libertad política de los hombres, se generarán las condiciones necesarias para el ejercicio pleno de los derechos consignados en las normas fundamentales”. Asimismo, se argumentó que la iniciativa legislativa ciudadana se debía entender como un procedimiento expresado en la Constitución, por el cual “el pueblo de manera directa e inmediata, y no a través de órgano intermedio, vinculará

²²¹ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Reforma del Estado; y de Estudios Legislativos, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política, 27 de abril de 2011.

²²² Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Gobernación de la Cámara de Diputados, con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la CPEUM, en materia de reforma política, fechado el 25 de octubre de 2011.

al órgano legislativo para que analice la propuesta de ley presentada”. Tal mecanismo se constituiría “como un procedimiento que permitirá la participación de los ciudadanos en las decisiones gubernamentales, y que son de interés para todos los habitantes de la República”.

Sin embargo, los integrantes de las comisiones dictaminadoras de la cámara baja coincidieron en que el requisito del porcentaje de cero punto veinticinco por ciento de la lista nominal de electores, plasmado en la minuta enviada por el Senado de la República, se constituía como un requisito más difícil de cumplir, lo que podría dificultar el acceso a esta importante figura de participación ciudadana, provocando que tal reforma sólo quedara en buenas intenciones. Para las comisiones dictaminadoras, era preciso no olvidar que la naturaleza de la iniciativa ciudadana es precisamente generar la participación del pueblo mediante figuras que impulsen la actividad política de los ciudadanos, fomentando la cultura jurídica de las personas, encauzando sus inquietudes mediante procedimientos jurídicos flexibles, que no entorpezcan su ejercicio. Por ello, consideraron oportuno reducir el porcentaje a 0.13% del total de la lista nominal, pues dicho porcentaje sería mucho más viable de alcanzar, lo cual permitiría “canalizar la voluntad popular en forma legítima, sin caer en supuestos normativos excesivos en sus requisitos, que sólo impidan el correcto ejercicio de las voluntades colectivas”.²²³

Ahora bien, como explica Lorena Vázquez Correa, entre 2012 y 2018 se presentaron once iniciativas legislativas ciudadanas al Congreso de la Unión. De éstas, seis se presentaron en el Senado de la República y cinco en la Cámara de Diputados. La única que prosperó al grado de ser publicada en el *DOF* (el 18 de julio de 2016) fue la iniciativa que proponía un proyecto de Ley General de Responsabilidades Administrativas (la llamada “Ley 3 de 3”). El resto fueron retiradas o se dictaminaron en sentido negativo, por lo que concluyeron su trámite legislativo.²²⁴

En efecto, la primera y hasta ahora única experiencia exitosa de una iniciativa ciudadana se encuentra en la Ley General de Responsabilidades

²²³ Esta modificación fue eventualmente aceptada por el Senado, y así quedó plasmada en la CPEUM, después de completarse el procedimiento de reforma o adición constitucional contemplado en el artículo 135 de nuestra carta magna.

²²⁴ A partir de los casos analizados, Vázquez Correa concluye que este mecanismo de democracia directa sirve más para influir en la agenda legislativa que para hacer un cambio político, de ahí que “su utilidad práctica se relacione más con una forma de cabildeo y de impulsar una agenda legislativa que con el relativo éxito que pudieran tener las propuestas para ser aprobadas por los cuerpos legislativo”. Véase Vázquez Correa, Lorena, *La iniciativa legislativa ciudadana en México. Estudio de casos*, Cuadernos de Investigación, núm. 47, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, agosto de 2018, pp. 8-17.

Administrativas (popularmente conocida como “Ley 3 de 3”, y que entró en vigor el 9 de julio de 2017), que fue elaborada y presentada al Congreso de la Unión en marzo de 2016 por parte de decenas de organizaciones de la sociedad civil y miembros de instituciones académicas, con el respaldo de más de 634 mil firmas. El contexto de este proceso legislativo estuvo marcado por el hartazgo social por la corrupción imperante, visibilizada de manera particular por el escándalo que envolvió al presidente Peña Nieto y su esposa en relación con la llamada “Casa Blanca”.²²⁵

Cierto es que la “Ley 3 de 3” sufrió de último momento modificaciones controversiales contrarias al espíritu de la iniciativa ciudadana que le dio origen. Por ejemplo, el Congreso de la Unión decidió no incorporar los formatos y versiones públicas de las declaraciones “3 de 3” en el texto de la ley, sino que optó por que ello quedara sujeto a ser realizado con posterioridad por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción. A pesar de ello, la experiencia fue exitosa y positiva, y demostró la capacidad de la sociedad civil para impulsar una iniciativa legislativa ciudadana. Según un estudio del caso elaborado por *Integralia*, a partir de entrevistas con los actores involucrados, el logro se debió a lo siguiente:

1) el involucramiento de actores de la sociedad civil en el proceso legislativo mediante el formato de parlamento abierto; 2) el contexto político y social, que situaba a la corrupción como un asunto de la agenda pública urgente de resolver; 3) la atención mediática que recibió el tema anticorrupción; 4) la presión social ejercida por ciudadanos sobre actores políticos —especialmente durante el proceso electoral—, la cual obligó a estos últimos a demostrar su compromiso para combatir la corrupción.²²⁶

Resulta interesante hacer notar la flexibilidad con la que se interpretó y se aplicó la Ley Orgánica del Congreso General (LOCG) por parte las instancias correspondientes del Congreso de la Unión durante el procedimiento legislativo que llevó a la aprobación de la “Ley 3 de 3”. Esta flexibilidad se dio en relación con lo dispuesto en el artículo 133 de dicha ley, el cual

²²⁵ El escándalo fue hecho público por un reportaje de Carmen Aristegui, quien encontró que el grupo empresarial “Higa” había recibido cuantiosos contratos desde la época en que Enrique Peña Nieto había sido gobernador del estado de México; averiguó además que la esposa de éste y su secretario de Hacienda habían adquirido propiedades millonarias mediante el referido contratista, incurriendo en claro conflicto de interés.

²²⁶ *Integralia*, *La negociación política de la Ley 3 de 3. Primera experiencia exitosa de una iniciativa ciudadana*. Estudio de caso preparado por Integralia para la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), México, diciembre de 2017, p. 23.

permite que un representante designado por los ciudadanos pueda asistir a una reunión de la comisión que corresponda, para exponer el contenido de la iniciativa ciudadana, así como a las demás reuniones públicas de la comisión, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 133.

1. En el proceso legislativo de dictamen en cada Cámara, el Presidente de la comisión deberá convocar *al representante designado por los ciudadanos*,²²⁷ para que asista a una reunión de la comisión que corresponda, a efecto de que exponga el contenido de su propuesta.

2. Las opiniones vertidas durante la reunión a la que fue convocado, no serán vinculantes para la comisión y únicamente constituirán elementos adicionales para elaborar y emitir su dictamen, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento de la Cámara respectiva.

3. El procedimiento de dictamen no se interrumpirá en caso de que el representante no asista a la reunión a la que haya sido formalmente convocado.

4. El representante podrá asistir a las demás reuniones públicas de la comisión para conocer del desarrollo del proceso de dictamen y podrá hacer uso de la voz hasta antes del inicio del proceso de deliberación y votación.

Se trata, en este punto, del tema de la vocería de quienes presentan la iniciativa legislativa ciudadana, que, como se puede ver en el artículo referido, corresponde a una persona, no obstante lo cual el Congreso de la Unión aceptó la argumentación de quienes presentaron la iniciativa, en el sentido de que la vocería debía ser colectiva.²²⁸

Dicha argumentación se puede examinar en el oficio de presentación de la iniciativa, del 17 de marzo de 2016,²²⁹ en el cual se designó a dieciséis personas como voceras, que ejercerían alternadamente la representación. La argumentación se puede resumir en los siguientes puntos:

²²⁷ El énfasis es nuestro.

²²⁸ El artículo 155 de la Constitución de Colombia también permite la designación de un vocero para ser oído por las cámaras: “ARTÍCULO 155. Podrán presentar proyectos de ley o de reforma constitucional, un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento del censo electoral existente en la fecha respectiva o el treinta por ciento de los concejales o diputados del país. La iniciativa popular será tramitada por el Congreso, de conformidad con lo establecido en el artículo 163, para los proyectos que hayan sido objeto de manifestación de urgencia. Los ciudadanos proponentes tendrán derecho a designar un vocero que será oído por las Cámaras en todas las etapas del trámite”.

²²⁹ Disponible en: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/1/2016-04-14-1/assets/documentos/Inic_Ciudadana_Resp_Admvas_3_de_3.pdf.

- A) La iniciativa ciudadana es un derecho de participación en las decisiones gubernamentales que no solamente debe ejercerse en plenitud, sino en condiciones que incentiven y generen la participación y el interés en los asuntos públicos.
- B) El ejercicio del derecho ciudadano a participar en las decisiones gubernamentales comprende la posibilidad de exponer ante las comisiones el contenido de la Iniciativa; de exponer las razones y argumentos, y que los mismos sean escuchados en el transcurso del proceso legislativo, así como de aportar elementos sustentados en consideraciones propias de la pluralidad social, conocimientos y razones técnicas, cuyo propósito es aportar al combate a la corrupción.
- C) La iniciativa ciudadana tiene como expresión natural la posibilidad de hacer valer la voz de un número significativo de ciudadanos, que a su vez componen una pluralidad de voces, ya que el motivo que los conjunta va más allá de partidos, ideologías, creencias religiosas, posición económica u origen étnico. Tal pluralidad de voces requiere de una vocería igualmente plural, lo cual no contradice lo señalado en la Ley Orgánica del Congreso General, cuyo artículo 131, numeral 1, inciso e), refiere la posibilidad de nombrar a un representante. El precepto no puede interpretarse como una limitante a la representación, ya que ésta es un derecho cuya decisión corresponde al representado. Es a la ciudadanía a la que corresponde decidir cómo y quiénes le garantizan una mejor representación. De lo contrario, se estaría ante una situación en la que se privaría al titular del derecho de decidir su mejor representación.
- D) Asimismo, de conformidad con el artículo primero constitucional, las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Consecuentemente, al tratarse de un derecho, las disposiciones que regulan la representación para expresar la voz ciudadana deben interpretarse de conformidad con la Constitución. La posibilidad de designar diversos voceros no contraría la representación unipersonal, sino que la mejora. El número de voceros debe atender a la practicidad y a la razonabilidad, considerando a que es un medio que debe atender adecuadamente su finalidad.

La justificación de la vocería colectiva también se sustentó en derechos fundamentales y principios democráticos, tales como el derecho de audiencia, libertad de expresión, participación ciudadana y transparencia. Desde

la perspectiva de los derechos, y en consonancia con la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, la designación de una vocería que dé seguimiento y participe en la deliberación pública y política que acompañan al proceso legislativo de una iniciativa ciudadana —se argumentó— es la garantía de diversos derechos fundamentales y la materialización de los principios democráticos contenidos en la Constitución.

En relación con los derechos fundamentales, se afirmó que la posibilidad de que la vocería ciudadana presente la iniciativa, asista a los trabajos en comisiones, que opine y argumente, era una garantía del derecho fundamental de libertad de expresión, así como de las garantías de audiencia y del derecho de acceso a la información.

Y en relación con los principios democráticos, se argumentó que

...la satisfacción de una representación plena a lo largo de todo el proceso legislativo, es expresión de la participación ciudadana propia de la democracia representativa y deliberativa a la que aspiramos. La posibilidad de que la ciudadanía participe en los trabajos de comisiones, también garantiza la transparencia del proceso y permite que los ciudadanos conozcan qué eventuales modificaciones, avances y retrocesos, son propuestos e inciden en la iniciativa ciudadana y las razones por las cuales se llega al texto final de la norma.

Por último, la vocería colectiva se justificó también aludiendo a los compromisos internacionales del Estado mexicano, tales como los derivados de la Alianza por un Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*), y la Alianza por el Parlamento Abierto (*Open Parliament Partnership*), en virtud de los cuales el Congreso de la Unión y las cámaras de Diputados y Senadores, de forma individual, se comprometieron a impulsar en su operación los principios de derecho a la información, participación ciudadana y rendición de cuentas, información parlamentaria, información presupuesta y administrativa, información sobre legisladores y servidores públicos, información histórica, datos abiertos, accesibilidad y difusión, conflictos de interés y legislar a favor del gobierno abierto.

Ahora bien, los temas centrales a debatir relativos al procedimiento aquí examinado son: a) ¿quién o quiénes de los que promueven una iniciativa ciudadana pueden participar, con voz, pero sin voto, en el procedimiento legislativo?, y b) ¿en qué etapas del procedimiento legislativo pueden participar?

En México, a nivel de la LOCG, y, como ya vimos, las respuestas son: a) quien puede participar es un representante de quienes promueven la iniciativa legislativa ciudadana (artículo 133.1 de la LOC), y b) la etapa en la que puede participar es en las reuniones públicas de comisión en las que

se discute la iniciativa, previas a la elaboración del dictamen respectivo (artículo 133.4 de la LOCG).

Sin embargo, se puede pensar en abrir estas dos posibilidades a otras alternativas más participativas; por ejemplo, estableciendo en la LOCG que la vocería pueda ser colectiva y alternante, y permitiendo que los voceros de una iniciativa legislativa ciudadana puedan participar no sólo en las reuniones públicas de la comisión o comisiones correspondientes, sino también en el pleno (bajo ciertas condiciones y circunstancias).

No abundaremos más en la propuesta de establecer en la LOCG la posibilidad de que existan vocerías colectivas y alternantes. Simplemente diremos que todos los argumentos arriba referidos, que en su momento sirvieron para ampliar la vocería de una individual a una colectiva y alternante en el caso de la “Ley 3 de 3”, bien podrían servir para justificar una reforma a la LOCG en ese mismo sentido.

En cambio, nos ocuparemos en examinar con mayor detalle el tema de la etapa del procedimiento legislativo en la que pueden los voceros participar, más allá de las reuniones públicas de la comisión correspondiente, es decir, en el pleno.

En cuanto a este tema, resulta interesante señalar que en el estado de Chihuahua se prevé la posibilidad de que un vocero de una iniciativa legislativa ciudadana defienda la propuesta ante el pleno de la legislatura local. En efecto, la fracción VII del artículo 68 de la Constitución de Chihuahua dispone que el derecho de iniciar leyes y decretos corresponde a la ciudadanía chihuahuense, en los términos previstos en la Ley, y además se señala en dicho artículo que las iniciativas presentadas conforme a esta fracción deberán ser dictaminadas a más tardar en el siguiente periodo de sesiones ordinarias a aquel en que se reciban.

Por su parte, el artículo 53 de la Constitución de Chihuahua ordena que una vez señalado el día para la discusión de iniciativas presentadas por el Ejecutivo, por el Tribunal Superior de Justicia, por algún ayuntamiento, por el Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública, o por chihuahuenses en ejercicio del derecho establecido por la fracción VII del artículo 68, se les dará aviso con anticipación para que puedan intervenir en la discusión, concediéndoseles el uso de la palabra de igual modo que a los diputados, pero sin derecho a votar, de la siguiente manera:

- I. El Ejecutivo por sí o por quien designe, de conformidad con la materia de que se trate.
- II. El Tribunal Superior de Justicia, por un Magistrado.
- III. El Ayuntamiento, por un representante del mismo.

IV. El Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública, por el Comisionado Presidente o por quien designe.

V. Un representante de los chihuahuenses que hayan presentado la correspondiente iniciativa.

La normativa de Chihuahua es una muestra de cómo el constitucionalismo subnacional puede aportar ideas para mejorar las instituciones a través de innovaciones como la que hemos apuntado. Es cierto que el artículo 116 de la CPEUM determina con mucho detalle qué es lo que deben contener las Constituciones de las entidades federativas. Sin embargo, esta circunstancia no impide que las cartas magnas subnacionales puedan generar instituciones y procedimientos relevantes para responder a necesidades y demandas locales.

Por otro lado, algunas comunidades autónomas de España establecen reglas que permiten la participación en el pleno de quienes integran las “comisiones promotoras” (lo que en México denominamos “voceros”) de una iniciativa legislativa popular. Tal es el caso del Reglamento del Parlamento de Cataluña, el cual sigue las reglas establecidas por la Ley 1/2006, del 16 de febrero, de la Iniciativa Legislativa Popular de Cataluña.

Según el Reglamento, una vez recibida una iniciativa legislativa popular, primero debe darse un “debate de totalidad de la proposición de ley” dentro del plazo de cuatro meses a contar del día siguiente a la comunicación de la Junta Electoral a la Mesa del Parlamento del acuerdo en que declara que se ha alcanzado el número de firmas válidas necesario para la tramitación parlamentaria de la proposición de ley. Asimismo, se establece que la Mesa del Parlamento debe comunicar a la comisión promotora las fechas de inicio y finalización del plazo (artículo 140.1).

Por su parte, el artículo 4o. de la Ley 1/2006, del 16 de febrero, de la Iniciativa Legislativa Popular de Cataluña, regula así la integración de la comisión promotora de una iniciativa de este tipo:

Artículo 4o. *La comisión promotora.*

1. La comisión promotora ejerce la representación de las personas firmantes de la iniciativa legislativa popular a los efectos que derivan de la misma.

2. La comisión promotora debe estar formada por un mínimo de tres personas, que deben cumplir las condiciones establecidas por el artículo 2 y, además, las siguientes condiciones:

- a) Ser mayores de edad.
- b) No ser diputados al Parlamento de Cataluña.
- c) No ser miembros de corporaciones locales.
- d) No ser miembros de las Cortes Generales.

- e) No ser miembros del Parlamento Europeo.
- f) No incurrir en ninguna de las causas de inelegibilidad o de incompatibilidad que la legislación vigente establece para los diputados al Parlamento de Cataluña.

Ahora bien, como lo dispone el artículo 140.4 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, el debate de totalidad comienza por la presentación de la proposición de ley a cargo de uno o más miembros de la comisión promotora de la iniciativa legislativa popular por un tiempo de quince minutos. Si interviene más de un miembro, el tiempo de intervención se divide entre ellos. Por otra parte, el párrafo 5 del artículo 140 de ese mismo Reglamento dispone que el representante de la comisión promotora, si en el debate se defienden enmiendas a la totalidad, tiene derecho a intervenir después de que lo hayan hecho los grupos parlamentarios que han presentado enmiendas. Estos grupos parlamentarios pueden volver a intervenir después de que lo haya hecho el representante de la comisión promotora.

Para completar esta breve descripción del procedimiento relativo al trámite de las iniciativas legislativas populares en Cataluña, debemos decir también que el artículo 141 del Reglamento del Parlamento de esa comunidad autónoma establece que si una vez celebrado el debate de totalidad se aprueba tramitar la iniciativa legislativa, la comisión promotora puede participar en la tramitación ante la correspondiente comisión parlamentaria mediante las siguientes actuaciones:

- a) Ser oída en los términos que este reglamento establece para las comparecencias de las organizaciones y los grupos sociales en el procedimiento legislativo, antes del inicio del período de presentación de enmiendas al articulado.
- b) Proponer comparecencias de personas y entidades en el trámite al que se refiere la letra a. Estas comparecencias deben ser sometidas a votación de la comisión legislativa correspondiente.
- c) Designar a un representante que asista a la primera reunión de la ponencia nombrada por la comisión.
- d) Participar, mediante su representante, con voz pero sin voto, en las reuniones de la ponencia.

Asimismo, se establece que una vez dictaminada la proposición de ley en comisión, el debate en el pleno comienza con la intervención de los promotores de la iniciativa (artículo 141.2), para lo cual la comisión promotora debe designar a un representante y a un suplente mediante un escrito dirigido a la mesa de la comisión (el representante y el suplente deben ser miembros de la comisión promotora). El artículo 141.4 del Reglamento del

Parlamento de Cataluña también establece que la comisión promotora puede remitir a la Mesa del Parlamento, propuestas o quejas relativas a la tramitación de la iniciativa. En esta hipótesis, la Mesa, una vez oída la Junta de Portavoces, debe responder a la comisión promotora en el plazo de quince días a contar desde la recepción de las propuestas o quejas.

Resulta interesante destacar también que el artículo 142.1 del Reglamento del Parlamento catalán ordena que los servicios del Parlamento deben facilitar a la comisión promotora, la información y la documentación que tenga relación directa con la iniciativa legislativa o con su tramitación, y que los servicios jurídicos del Parlamento deben asesorar a la comisión promotora con relación al cumplimiento de los requisitos formales durante toda la tramitación de la iniciativa legislativa. En este caso, el representante de la comisión promotora debe presentar las solicitudes de información y asesoramiento ante la Secretaría General del Parlamento. Por último, el artículo 142.2 del mismo Reglamento ordena que el Parlamento debe adoptar las medidas necesarias para difundir el contenido de las iniciativas legislativas populares y para promover la participación ciudadana durante su tramitación parlamentaria.

La normativa de los parlamentos de otras comunidades autónomas españolas contienen reglas parecidas. Por ejemplo, en Andalucía, a raíz de la reforma de 2011 al Reglamento del Parlamento de dicha comunidad autónoma, se dispone en su artículo 125.2, que “2. En el caso de proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular, la presentación y defensa de la proposición en el debate de toma en consideración en Pleno corresponderá a un representante de la comisión promotora designado por esta”. A la posibilidad de que ciudadanos que no son diputados puedan participar en estos términos le llaman “Esaño 110”, dado que el Parlamento de Andalucía cuenta con 109 esaños.

Otras comunidades autónomas españolas han dado un paso adicional, al establecer la obligación de abonar a las comisiones promotoras de iniciativas legislativas populares parte de los gastos incurridos al realizar su labor. Tal es el caso de la Ley 7/2014, del 25 de septiembre, de modificación de la Ley 7/1984, del 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón²³⁰ que en su artículo 14 establece lo siguiente:

Artículo 14. Cuando una proposición haya sido admitida a trámite y reúna las 12.000 firmas necesarias, la Mesa de las Cortes deberá abonar a la comisión

²³⁰ Una regla parecida se encuentra en la Ley 5/1988, del 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de Andalucía, en su artículo 20.

promotora, con cargo a los presupuestos de las Cortes, los gastos, debidamente justificados, realizados en la difusión de la proposición y la recogida de firmas, siempre que estos no excedan de 20.000 euros. Esta cantidad será revisada periódicamente en los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma.²³¹

En relación con este tema, Hevia ha enfatizado lo importante que es determinar las obligaciones del Estado en relación con las iniciativas legislativas ciudadanas o populares, al menos las de los poderes Legislativo y Ejecutivo, en materia de difusión, apoyo económico y asesoramiento a los ciudadanos que pretendan ejercer el derecho de presentar este tipo de iniciativas, pues “La experiencia muestra que sin este apoyo difícilmente podrá ejercerse el derecho, incluso si está reglamentado”.²³²

Visto todo lo anterior, consideramos que en México sería sano abrir más espacios para la participación de las y los ciudadanos que proponen una iniciativa de ley, dentro del procedimiento legislativo correspondiente; ahora ya lo pueden hacer en las sesiones de comisiones ordinarias de dictamen legislativo. El paso siguiente consistiría en que pudieran hacerlo también, con voz, pero sin voto, ante el pleno de las cámaras del Congreso de la Unión.

2. *Comparecencias o audiencias ciudadanas en las comisiones legislativas*

Como señala Carrasco Durán con mirada crítica, la dinámica del procedimiento legislativo favorece que el debate parlamentario se enclaustre

²³¹ En el preámbulo de esta ley se puede encontrar una justificación de la regla que aquí comentamos: “Se establece por último la posibilidad de una compensación económica a los promotores en el caso de que la iniciativa alcanzara el trámite parlamentario con objeto de que su ejercicio no resulte particularmente oneroso para quienes, en definitiva, no hacen sino participar a través de este cauce en la vida pública de la Comunidad Autónoma de Aragón”. Por otra parte, cabe mencionar que en la Comunidad Autónoma de Aragón, la comisión promotora presenta la iniciativa legislativa popular ante las Cortes, y si es admitida, se abre el procedimiento de recogida de firmas, que también pueden ser como firma electrónica (a diferencia de México en donde, según la CPEUM y la LOCG, la recogida de firmas es precondition para que la iniciativa ciudadana pueda ser admitida). En este sentido, el artículo 7o. de Ley 7/1984, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón, dispone lo siguiente: “Artículo 7o. 1. Admitida la proposición, la Mesa de las Cortes comunicará a la Junta prevista en el artículo anterior la resolución, a fin de que garantice el procedimiento de recogida de firmas por la Comisión Promotora. 2. Este procedimiento finalizará con la entrega a la Junta de las firmas recogidas, en el plazo de seis meses, a contar desde la comunicación a que se refiere el apartado anterior. Este plazo podrá prorrogarse por tres meses a petición de la Comisión Promotora cuando concurren circunstancias que lo justifiquen que apreciará la Mesa de las Cortes. Agotado el plazo sin que se hubiera efectuado la entrega de las firmas recogidas, caducará la iniciativa”.

²³² Hevia, *op. cit.*, p. 169.

en un intercambio entre posturas de los distintos grupos parlamentarios, en un ejercicio en el que el resultado de los debates está en muchas ocasiones predeterminado por la fuerza política de cada grupo en las cámaras y su posición en la dinámica gobierno-oposición. Por ello —sostiene el mencionado autor— se entiende que una parte de la ciudadanía perciba a la institución parlamentaria como un ámbito cerrado en sí mismo, en el que los debates se alejan respecto de los intereses de la sociedad. De ahí la importancia de abrir el procedimiento legislativo a la participación ciudadana, a través de la organización de audiencias, cuya finalidad primordial es la obtención de información sobre la materia que va a ser objeto de regulación y sobre la posición de los grupos sociales afectados por un proyecto de ley.²³³

La participación social en el procedimiento legislativo puede cumplir diversas funciones, tales como las siguientes: *a)* abre un cauce para la obtención por el Congreso de información sobre la realidad (superando con ello los limitados medios que tradicionalmente dispone para ello); *b)* permite que lleguen a las cámaras, opiniones extendidas en la sociedad sobre la materia objeto del proyecto de ley, que de otra forma podrían no escucharse en el procedimiento legislativo o que podrían llegar mediatizadas o distorsionadas (incrementando la pluralidad de los puntos de vista aducidos en relación con los proyectos de ley); *c)* refuerza la legitimidad de la institución parlamentaria en un contexto en que la sociedad exige una legitimidad de ejercicio basada en la idea de la representación; *d)* proporciona mayor transparencia al procedimiento legislativo y fortalece el papel del Congreso en la tramitación de los proyectos de ley (contrario a la opacidad con la que generalmente se elaboran los proyectos de ley que provienen del Poder Ejecutivo).²³⁴

Ahora bien, en la presente sección examinaremos dos temas que tienen que ver con la posible apertura de espacios a la participación ciudadana dentro del procedimiento legislativo: A. La regulación de las comparecencias o audiencias, y B. El concepto de parlamento abierto.

A. La regulación de las comparecencias o audiencias

En México, a nivel federal, las audiencias o comparecencias ante las comisiones de las cámaras del Congreso de la Unión se encuentran reguladas

²³³ Carrasco Durán, Manuel, “La participación social en el procedimiento legislativo”, UNED, *Revista de Derecho Político*, núm. 89, enero-abril 2014, pp. 182-184.

²³⁴ *Ibidem*, pp. 182-192.

en la LOCG y en los reglamentos de cada una de las cámaras. En el caso de la Cámara de Diputados, la LOCG no dice nada acerca de las audiencias y comparecencias. Es el Reglamento de la Cámara de Diputados (RCD) el instrumento que regula el tema. En efecto, el RCD señala en su artículo 149.2.V que es la junta directiva²³⁵ de cada comisión la que está facultada para proponer al interior de la comisión la realización de foros, seminarios, talleres, conferencias, investigaciones, estudios, audiencias y consultas. Así como también está facultada para llevar a cabo consultas, respecto a los temas de su competencia, con representantes de los otros poderes de la Unión, especialistas, organizaciones sociales, grupos de interés y ciudadanos en general (artículo 149.2.VI).

Asimismo, los artículos 161, 165 y 166 del RCD establecen la obligación de las comisiones ordinarias de dictamen legislativo, de elaborar un programa anual de trabajo en el que deben incluir la realización de foros, estudios, investigaciones, publicaciones, visitas, entrevistas, audiencias, invitaciones a particulares y, en caso necesario, comparecencias de servidores públicos, así como el deber de incluir un resumen de esas actividades en los informes semestrales y en los informes anuales.

Además de lo anterior, el artículo 177.2 del RCD dispone que la comisión, por mayoría absoluta, podrá acordar la realización de audiencias públicas o reuniones, en las que consulte: I. La opinión de los especialistas en la materia; II. A los grupos interesados, si los hubiere; III. A los titulares de las entidades de la administración pública paraestatal, a las organizaciones, grupos, ciudadanos y a los titulares o representantes legales de las empresas de particulares que detenten una concesión del Estado; IV. A las cámaras, consejos y organizaciones sociales conocedoras del tema que se discuta, y V. Las opiniones de los ciudadanos.

Por su parte, el artículo 178.1 del RCD ordena que para la realización de las audiencias públicas las comisiones acordarán por mayoría absoluta el programa y las fechas en las que se podrá participar en el proceso de opinión ante ellas, que se divulgarán a través de los medios de información de la Cámara.

Por último, el artículo 179.1 del RCD dispone que

1. Las audiencias por regla general serán públicas, siempre que las condiciones físicas, técnicas y de seguridad así lo permitan; quienes concurren a ellas deberán guardar la consideración y respeto hacia los demás, bajo el aviso de

²³⁵ La Junta Directiva de las comisiones de la Cámara de Diputados se conforma por el presidente y los secretarios de la comisión, siendo el presidente su titular (artículo 149.1 del RCD).

que el incumplimiento de lo anterior dará lugar a su exclusión en este proceso por parte de quien presida la Reunión.

En el caso de la Cámara de Senadores, el artículo 93.1 de la LOCG señala que las reuniones de las comisiones podrán ser públicas, cuando así lo acuerden sus integrantes, y que también podrán celebrar sesiones de información y audiencia a las que asistirán, a invitación de ellas, representantes de grupos de interés, asesores, peritos, o las personas que las comisiones consideren que puedan aportar conocimientos y experiencias sobre el asunto de que se trate.

Cabe señalar que el artículo 94.1 de la LOC dispone que las comisiones tomarán sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros, y que los dictámenes que produzcan deberán presentarse firmados por la mayoría de los senadores que las integren, permitiendo que si alguno o algunos de ellos disienten del parecer de la mayoría, podrán presentar por escrito un voto particular.

Por su parte, el Reglamento del Senado de la República (RSR) regula el tema de las audiencias y consultas de una manera básicamente igual a las normas arriba referidas para el caso de la Cámara de Diputados. Dicha regulación se encuentra en los artículos 129 133, 150 y 184.

Una vez hecho el recuento anterior de la normativa sobre audiencias a nivel del Congreso de la Unión, consideramos que los temas relevantes a discutir a continuación son: *a.* ¿Quién o quiénes pueden proponer la organización de audiencias dentro del procedimiento legislativo?; *b.* ¿Quién o quiénes pueden decidir convocar a audiencias dentro de dicho procedimiento?, y *c.* ¿Es potestativo o es obligatorio para las comisiones realizar audiencias dentro del procedimiento legislativo? Como veremos en seguida, en el derecho comparado pueden encontrarse respuestas interesantes a estas interrogantes, que dan más juego no solamente a la participación ciudadana, sino también a las minorías dentro de las comisiones de dictamen legislativo.

a. ¿Quién o quiénes pueden proponer la organización de audiencias dentro del procedimiento legislativo?

Como vimos líneas arriba, en el Congreso de la Unión mexicano, son las juntas directivas de las comisiones legislativas los órganos que pueden proponer la celebración de audiencias para escuchar a ciudadanos, expertos y grupos de interés dentro del procedimiento legislativo. No obstante, en el derecho comparado podemos encontrar que también pueden hacerlo las y

los legisladores, los grupos parlamentarios,²³⁶ sólo estos últimos²³⁷ o bien los miembros de la comisión correspondiente.²³⁸

Ahora bien, la facultad de proponer o solicitar la realización de audiencias o comparencias dentro del procedimiento no tiene por qué ser exclusiva de los legisladores. Bien puede pensarse en permitir dicha posibilidad a actores sociales, como lo ha hecho el Reglamento de las Cortes de Aragón, cuyo artículo 306, relativo a los “Mecanismos de participación ciudadana en procedimientos parlamentarios”, señala que los ciudadanos podrán participar en los procedimientos parlamentarios mediante la “c) Solicitud de comparencia ante la Comisión de Comparencias Ciudadanas y Derechos Humanos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 81 de este Reglamento”.

Por su parte, el artículo 81 del Reglamento de las Cortes de Aragón regula la llamada Comisión de Comparencias Ciudadanas y Derechos Humanos, que “tramitará las solicitudes de comparencia ante la Cámara de representantes de colectivos sociales, personas físicas o representantes de personas jurídicas, de acuerdo con lo dispuesto en el presente Reglamento”.²³⁹

Asimismo, el artículo 242 del Reglamento de las Cortes de Aragón regula las *Comparencias ante* “Comisión de representantes de colectivos sociales, personas físicas y representantes de personas jurídicas”. En primer lugar, dispone que las comparencias de representantes de colectivos sociales, personas físicas y representantes de personas jurídicas se sustanciarán, con carácter general, ante la Comisión de Comparencias Ciudadanas y Derechos Humanos. En segundo lugar, ordena que la comparencia se iniciará con la exposición del compareciente por un tiempo máximo de quince minutos. A continuación, intervendrán los grupos parlamentarios por un tiempo máximo de cinco minutos. La comparencia concluirá con la contestación del compareciente a las cuestiones planteadas durante un tiempo máximo de diez minutos. Con carácter excepcional, cuando los términos del debate así lo aconsejen, la Presidencia podrá conceder a los grupos parlamentarios un turno adicional por un tiempo máximo de dos minutos.

²³⁶ Artículo 163.1 del Reglamento de las Cortes de Aragón y artículo 112 del Reglamento del Parlamento de Andalucía.

²³⁷ Artículo 117.1 del Reglamento del Parlamento de Cataluña.

²³⁸ Artículo 67.2 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias.

²³⁹ Artículo 81.1 del Reglamento de las Cortes de Aragón. Asimismo, la Comisión de Comparencias Ciudadanas y Derechos Humanos será la competente para la tramitación de las solicitudes que remitan los ciudadanos en ejercicio del derecho de petición, en la forma regulada en el propio reglamento (artículo 81.2).

Un caso que llama la atención es de la llamada “Comisión Especial de participación Ciudadana” prevista en el artículo 187 del Reglamento de las Corts Valencianes, que establece lo siguiente:

1. Con el fin de aproximar la primera institución de la Generalitat a la sociedad civil valenciana, las Corts Valencianes establecen en este reglamento los instrumentos que hacen posible la participación ciudadana a través de los representantes legales de colectivos sociales y organizaciones acreditadas más importantes y representantes de corporaciones de derecho público; también de profesionales y expertos de reconocido prestigio de la Comunitat Valenciana afectados o interesados por las iniciativas legislativas presentadas por el Consell, por los diputados o por los grupos parlamentarios y tener así la oportunidad de expresar sus criterios y opiniones sobre la conveniencia, necesidad o contenido de las mismas antes de que, en su caso, sean aprobadas.

2. Para facilitar la participación ciudadana, se crea la Comisión Permanente no Legislativa Especial de Participación Ciudadana, en cuyo seno se podrá analizar y contrastar opiniones entre los comparecientes, representantes de la sociedad civil, respecto de las iniciativas legislativas que proceda, tanto presentadas por el Consell, como por los diputados o por los grupos parlamentarios.

Para ello, la Mesa de las Corts Valencianes, con el único objeto de cumplir con este precepto y dar audiencia a los representantes de la sociedad civil valenciana, dará traslado a la Comisión Especial de Participación Ciudadana de aquellas iniciativas legislativas que deban cumplir con este procedimiento y abrirá el plazo en la forma que más adelante se determina.²⁴⁰

Para los efectos de nuestra explicación, lo importante a destacar es que “los interesados” pueden presentar, ante la Mesa de la Comisión Especial de Participación Ciudadana, propuestas de comparecencia, para el efecto de poder hacer realidad la participación ciudadana, a través de “los representantes legales y asociaciones acreditadas, corporaciones de derecho público y profesionales y expertos de reconocido prestigio de la Comunitat Valenciana”. Dentro de este procedimiento, el artículo 188.1 del Reglamento de las Corts Valencianes establece un plazo de cinco días a partir de la publicación del proyecto de ley respectivo, para que se puedan presentar las propuestas, y es la Mesa de la Comisión el órgano al que compete valorar la oportunidad de las comparecencias, y, en su caso, elaborar la correspon-

²⁴⁰ Esta Comisión es presidida por la Mesa de las Corts Valencianes, asistida por el letrado mayor, y formará parte de ella un representante de cada uno de los grupos parlamentarios. Además, el artículo 187.7 el reglamento dispone que pese a que esta comisión es de carácter informativo y no deliberante, en el caso de tener que tomar alguna decisión, se adoptará siempre según el criterio de voto ponderado.

diente propuesta de orden del día para su remisión a la Presidencia de las Corts Valencianes a los efectos oportunos. Excepcionalmente —dispone el artículo 188.3 del Reglamento—, la Mesa de la Comisión

...podrá aceptar que los representantes de colectivos sociales, de organizaciones acreditadas más importantes y representantes de corporaciones de derecho público, así como profesionales y expertos de reconocido prestigio de la Comunitat Valenciana puedan exponer por escrito sus opiniones o criterios sobre la iniciativa legislativa de que se trate y hacer llegar, en su caso, a los grupos parlamentarios el contenido del mismo.²⁴¹

Adicionalmente a lo anterior, el artículo 188.3 del Reglamento de las Corts Valencianes permite que cada grupo parlamentario pueda elegir una de las comparecencias no incorporadas por la Mesa de la Comisión, con objeto de que se incluyan en el orden del día y se proceda a su sustanciación.

En contraste con lo anterior, debemos enfatizar que en México, y específicamente en relación con el trabajo de las comisiones ordinarias de dictamen legislativo de las cámaras del Congreso de la Unión, no hay posibilidad de que grupos de la sociedad civil propongan la celebración de este tipo de audiencias o comparecencias para escuchar a ciudadanos, grupos de interés o a expertos. Sin embargo, el derecho comparado nos muestra que esto no tiene necesariamente que ser así.

b) ¿Quién o quiénes pueden decidir convocar a audiencias dentro de dicho procedimiento?

Trataremos este tema de manera incidental, porque en realidad, más que referirse a la participación ciudadana en el procedimiento legislativo, se

²⁴¹ “4. De este procedimiento quedarán exentos los proyectos y proposiciones de ley de especialidades en el procedimiento legislativo recogidas en el capítulo III del título V de este reglamento, así como los decretos legislativos y los decretos leyes. Igualmente, no estarán sujetos a esta norma los procedimientos legislativos especiales regulados en el artículo 22, letra f, del Estatuto de autonomía, ni los que versen sobre los siguientes temas:

a) Las iniciativas legislativas referidas a materias contempladas en el título primero del Estatuto de autonomía y a la organización territorial.

b) Las que afecten a la organización institucional de la Generalitat, presente en el título III del Estatuto de autonomía.

c) Las de naturaleza tributaria y presupuestaria.

d) Las referidas a la planificación general de la actividad económica de la Comunitat Valenciana.

Igualmente, no estarán sujetas a este procedimiento las proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular, que seguirán rigiéndose por lo que establezca la propia ley específica que la regule”.

vincula a la cuestión (no menos importante) de los derechos de las minorías dentro de ese procedimiento, pero que no es objeto principal del presente análisis.

Como ya vimos, en el caso del Congreso de la Unión es la mayoría absoluta de cada comisión de dictamen legislativo (en la Cámara de Diputados) y la mayoría de los miembros de la comisión respectiva (en la Cámara de Senadores), las que tienen la facultad de decidir si convoca o no a audiencias públicas dentro del procedimiento legislativo. Sin embargo, deseamos mencionar que en el derecho comparado existen ejemplos en los cuales las minorías dentro de las comisiones de dictamen legislativo están facultadas para convocar a audiencias públicas, como sucede en el caso de Alemania, Estados Unidos y el principado de Asturias.

En efecto, el artículo 70.1 del Reglamento del *Bundestag* alemán dispone que

Con el propósito de obtener información sobre un tema bajo debate, las comisiones pueden celebrar audiencias públicas con expertos, representantes de grupos de interés y otras personas que pueden proporcionar información. Cuando un proyecto de ley se le ha remitido, la comisión principal estará obligada a celebrar tales audiencias si una cuarta parte de sus miembros así lo demandan. Cuando se les turnen asuntos que no les hayan sido turnados pero que tengan que ver con materias que son de su competencia, podrán celebrar audiencias públicas si la mayoría de la comisión así lo decide.²⁴²

Es decir, en la hipótesis de las primeras dos frases de este artículo, una cuarta parte de los miembros de la comisión respectiva puede provocar que se convoque a audiencias públicas.

Por su parte, la regla XI, cláusula 2 j) 1) del Reglamento de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, establece que cuando una comisión realiza audiencias públicas en relación con un asunto, la mayoría de la minoría de la comisión tiene derecho a pedir al presidente de la misma, de llamar a testificar a las personas que dicho grupo decida, por al menos un día de las audiencias respectivas.²⁴³

Por último, el Reglamento de la Junta General del principado de Asturias dispone en su artículo 67.2, que las comparecencias sólo podrán ser propuestas por miembros de la comisión correspondiente. Asimismo,

²⁴² El Reglamento del *Bundestag* alemán se puede encontrar en: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>.

²⁴³ El Reglamento de la Cámara de Representantes de Estados Unidos se puede encontrar en: <https://rules.house.gov/sites/democrats.rules.house.gov/files/117-House-Rules-Clerk.pdf>.

el artículo 67.3 establece que la facultad de recabar comparecencias será ejercida por las mesas de las comisiones y que, no obstante lo anterior, las propuestas de solicitud de comparecencia precisarán el acuerdo de la Comisión cuando así lo requiera cualquier grupo parlamentario mediante escrito dirigido a la Mesa de la Comisión dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación del acuerdo de admisión a trámite de la correspondiente propuesta. Sin embargo, el artículo 67.4 del mismo Reglamento aclara que “4. No será necesario acuerdo ni de la Mesa ni de la Comisión y se entenderá recabada la comparecencia cuando la propuesta aparezca suscrita por dos Grupos Parlamentarios o una quinta parte de miembros de la Comisión”.

Este tema puede llegar a ser relevante desde la perspectiva de la participación ciudadana, en la hipótesis de que algún grupo social o de interés quisiera solicitar a una minoría dentro de una comisión legislativa el convocar a una comparecencia o audiencia dentro del procedimiento legislativo.

c) ¿Es potestativo o es obligatorio para las comisiones legislativas realizar audiencias dentro del procedimiento legislativo?

Esta pregunta está vinculada con el tema de si existe o no un derecho de los ciudadanos a participar dentro del procedimiento de elaboración de las leyes. Resulta interesante observar que en la normativa de algunas comunidades autónomas españolas este derecho se reconoce explícitamente.

Por ejemplo, el artículo 29.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, después de reconocer en general que los ciudadanos de dicha comunidad autónoma “tienen derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos de Cataluña, de forma directa o bien a través de representantes, en los supuestos y en los términos que establecen el presente Estatuto y las leyes”, dispone también que tienen derecho “...a participar, directamente o a través de entidades asociativas, en el proceso de elaboración de las leyes del Parlamento, mediante los procedimientos que establezca el Reglamento del Parlamento” (artículo 29.4).

De manera similar, el artículo 15.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón establece en general que los aragoneses tienen derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos, en los términos que establecen la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía de Aragón y las leyes. Y en particular, que tienen derecho a presentar iniciativas legislativas ante las Cortes de Aragón, así como a participar en el proceso de elabora-

ción de las leyes, de acuerdo con lo que establezcan la ley y el reglamento de las Cortes (artículo 15.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón).²⁴⁴

Por su parte, el artículo 30 del Estatuto de Autonomía de Andalucía dispone que los andaluces y andaluzas tienen el derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos de Andalucía, directamente o por medio de representantes, en los términos que establezcan la Constitución, el referido Estatuto y las leyes. Este derecho comprende

a) ...

b) El derecho a promover y presentar iniciativas legislativas ante el Parlamento de Andalucía y a participar en la elaboración de las leyes, directamente o por medio de entidades asociativas, en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento.

Adicionalmente, el artículo 113 del mismo Estatuto, relativo a la “Participación ciudadana en el procedimiento legislativo”, establece que los ciudadanos, “a través de las organizaciones y asociaciones en que se integran, así como las instituciones, participarán en el procedimiento legislativo en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento”.

En relación con este mismo tema, el Reglamento de las Cortes de Aragón también establece en su artículo 300 el derecho al Parlamento abierto en los siguientes términos: “1. Las Cortes de Aragón reconocen el derecho de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma a relacionarse con el Parlamento”. Este derecho comprende cuantas acciones reconozcan el propio Reglamento y sus normas de desarrollo a los ciudadanos en relación con la utilización de instrumentos de participación en los procedimientos parlamentarios y de acceso a la información en relación con la organización y funcionamiento de la Cámara.²⁴⁵

²⁴⁴ En el artículo 15.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón se establece, además que: “Los poderes públicos aragoneses promoverán la participación social en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y colectiva en los ámbitos cívico, político, cultural y económico”.

²⁴⁵ Según el artículo 301 del Reglamento de las Cortes de Aragón: “Son principios del Parlamento abierto en las Cortes de Aragón:

a) Principio de transparencia: la política de transparencia de las Cortes de Aragón alcanzará la organización y funcionamiento de la Institución, sus actividades y el ejercicio de sus funciones administrativas, con la finalidad de facilitar a los ciudadanos una información completa de su actividad y promover su participación.

b) Principio de participación: las Cortes de Aragón promoverán el uso por los ciudadanos de los instrumentos de participación en los procedimientos parlamentarios previstos en el presente Reglamento, así como el ejercicio adecuado de su derecho de petición y de acceso a la información”.

Para Carrasco, este tipo de disposiciones supone que la participación social y ciudadana se convierte en un elemento ordinario y necesario del procedimiento legislativo, que debe quedar fuera del ámbito de discrecionalidad de la mayoría.²⁴⁶

Cabe señalar, para terminar este apartado, que además de los temas que aquí hemos tratado, hay muchos otros, que son objeto de regulación en los reglamentos de los parlamentos de las comunidades autónomas españolas, que han abierto espacios a la participación ciudadana dentro del procedimiento legislativo. Entre otros, están temas como el orden y el tiempo para hablar dentro de las audiencias públicas,²⁴⁷ si las audiencias pueden tener lugar, además de la manera presencial, por videoconferencia, por escrito y/o por vía electrónica,²⁴⁸ la consideración que se ha de dar a quienes comparecen,²⁴⁹ cuáles sujetos han de considerarse como “interesados”,²⁵⁰ o bien lo que Castellá ha sostenido que, en caso de aprobarse, sería “un paso gigante”: introducir la obligación de motivación en la ley, argumentando las razones de admisión o no de las propuestas ciudadanas sugeridas durante las comparecencias o audiencias.²⁵¹

²⁴⁶ Carrasco, *op. cit.*, p. 196.

²⁴⁷ En general, se permite exponer al compareciente por entre diez y quince minutos, seguido lo cual se da en algunos casos cinco, diez o quince minutos para que un representante de cada grupo parlamentario haga preguntas o comentarios, para después dar otros diez o quince minutos para que el compareciente responda o reaccione a las preguntas o comentarios de los representantes de los grupos parlamentarios.

²⁴⁸ El artículo 117.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña establece que “2. El trámite de audiencia debe sustanciarse preferentemente por vía presencial o por videoconferencia, mediante una comparecencia ante la comisión o la ponencia tramitadora en el plazo que establezca la mesa de la comisión, que no puede ser superior a quince días. También puede sustanciarse por escrito o por vía electrónica si así lo determina la comisión. En ambos casos las comparecencias son públicas”.

²⁴⁹ El artículo 163.2. del Reglamento de las Cortes de Aragón establece que “2. Los comparecientes habrán de tener la consideración de representantes de colectivos sociales afectados por el contenido del proyecto o propuesta de ley. Sólo con carácter excepcional podrán ser llamadas a comparecer personas a título individual”. Por su parte, el artículo 112.2 del Reglamento del Parlamento de Andalucía dispone que: “2. Quienes comparezcan habrán de tener la consideración de representantes de colectivos sociales, sean éstos públicos o privados, afectados por el contenido del proyecto de ley. Sólo con carácter excepcional podrán ser llamadas a comparecer personas a título individual.”

²⁵⁰ El Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias del 18 de junio de 1997, establece en su artículo 67.1.f) que las comisiones, por conducto del presidente de la Cámara, podrán recabar la comparecencia, por si lo tienen a bien, de personas o colectivos expertos o interesados en asuntos que se estén tratando en la Cámara al objeto de prestar asesoramiento o informe, que “se en tenderá por colectivos interesados las corporaciones, asociaciones, órganos o grupos representativos de intereses afectados”.

²⁵¹ Castellá, *op. cit.*, p. 212.

B. *El parlamento abierto*

Como ya hemos sostenido, las críticas a la manera como se han desarrollado las democracias representativas, en los términos examinados en la Introducción del presente libro, han llevado a idear mecanismos para tratar de tender puentes de acercamiento entre la institución parlamentaria y la sociedad. Uno de ellos es el llamado “parlamento abierto”.

En efecto, el concepto de parlamento abierto surge en el contexto de un debate más amplio sobre la calidad de la democracia (representativa) y sobre su crisis.²⁵² En el marco de dicho debate, surge un documento fundamental, de impacto global, elaborado por la administración del presidente Barack Obama: el *Memorando de Transparencia y Gobierno Abierto (2009)*, cuyo propósito fue generar un nuevo estándar de apertura de las instituciones federales en Estados Unidos, a partir del uso de herramientas que fomentaran la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración entre autoridades y ciudadanos.

Las premisas principales de la apertura señaladas por el Memorando son las siguientes: 1. El gobierno debe ser transparente. La transparencia promueve el ejercicio de rendición de cuentas y provee a la ciudadanía de información sobre el quehacer gubernamental. Las agencias deberán facilitar nuevas tecnologías para disponer información sobre sus operaciones y toma de decisiones a la ciudadanía, así como solicitar retroalimentación de la ciudadanía para volver útil la información publicada. 2. El gobierno debe ser participativo. La participación ciudadana fomenta gobiernos efectivos y mejora la calidad de la toma de decisiones. Las agencias deberán ofrecer a la ciudadanía, mecanismos de participación en el proceso de toma de decisiones y en materia de política pública. 3. El gobierno debe ser colaborativo. La colaboración permite que la ciudadanía participe en las acciones de gobierno. Las agencias y dependencias deberán utilizar herramientas, métodos y sistemas que faciliten la cooperación entre sí, incorporando a su vez a organizaciones sin fines de lucro, empresas e individuos del sector privado.²⁵³

Ahora bien, el término de “parlamento abierto” se utiliza para referirse a las acciones desde el Legislativo, orientadas a habilitar espacios para es-

²⁵² Rubio Núñez, Rafa *et al.*, “¿Existe el *Lobby* ciudadano? Una experiencia de participación en el Congreso de los Diputados”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 110, primer semestre, 2021, p. 237.

²⁵³ El texto completo del Memorando se encuentra disponible en: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>.

cuchar a la ciudadanía respecto a las decisiones que deben ser tomadas en el Congreso.²⁵⁴ Por su parte, la Red de Parlamento Abierto de ParlAmericas tiene una concepción más amplia del parlamento abierto, al definirlo como una nueva forma de interacción entre la ciudadanía y los poderes legislativos, que fomenta la apertura y transparencia de los parlamentos, con el fin de garantizar el acceso a la información pública, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y altos estándares de ética y probidad en la labor parlamentaria.²⁵⁵

En México, el concepto y la práctica del parlamento abierto se ha ido abriendo camino, y un antecedente importante se encuentra en la *Declaración de Lanzamiento de la Alianza para el Parlamento Abierto en México 2014*, que se dio en el marco del papel desempeñado por el gobierno mexicano como cofundador, en 2011, de la iniciativa internacional *Open Government Partnership* (Alianza para el Gobierno Abierto). Esta iniciativa constituye una plataforma para operadores nacionales comprometidos a que sus gobiernos rindan cuentas, sean más abiertos y mejoren su capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos. Cabe mencionar que la Declaración fue suscrita por las autoridades del Senado, la Cámara de Diputados, el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), así como por organizaciones de la sociedad civil.²⁵⁶

Asimismo, destacamos que los principios de parlamento abierto contenidos en el anexo I de la mencionada *Declaración* abarcan diez aspectos: derecho a la información, participación ciudadana y rendición de cuentas, información parlamentaria, información presupuestal y administrativa, información sobre legisladores y servidores públicos, información histórica, datos abiertos y no propietario, accesibilidad y difusión, conflictos de interés y legislar a favor del gobierno abierto.

Específicamente en relación con el rubro de participación ciudadana y rendición de cuentas, en la *Declaración* los signatarios se comprometieron a promover la participación de las personas interesadas en la integración

²⁵⁴ Barraza de la Rocha, C. Melanye y Lara Atondo, Saúl, *El Parlamento abierto*, LXIII Legislatura del H. Congreso de Sinaloa, Instituto de Investigaciones Parlamentarias, enero 2021, p. 16.

²⁵⁵ ParlAmericas y Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, *Hoja de Ruta Hacia la Apertura Legislativa*, Gobierno de Canadá, 2016, p. 27. Esta Hoja de Ruta fue adoptada en el I Encuentro de la Red de Parlamento Abierto (RPA) de ParlAmericas el 27 de mayo de 2016, en Asunción, Paraguay, disponible en: <http://parlAmericas.org/uploads/documents/Roadmap-ES-SCREEN.pdf>.

²⁵⁶ Las organizaciones de la sociedad civil que suscribieron la Declaración fueron: Fundar, Visión Legislativa, Impacto Legislativo, Transparencia Mexicana, IMCO, Gesoc, Sonora Ciudadana, Borde Político, Consorcio, Arena Ciudadana, OPI y Social TIC.

y toma de decisiones en las actividades legislativas; utilizar mecanismos y herramientas que faciliten la supervisión de sus tareas por parte de la población, así como las acciones de control realizadas por sus contralorías internas y los demás organismos legalmente constituidos para ello.

Otro documento fundamental se encuentra en el *Libro Blanco en materia de parlamento abierto, Acciones Estratégicas*, elaborado por la Cámara de Diputados en 2021.²⁵⁷ En este documento se hace constar que en febrero de 2020 se aprobó el acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos de dicha cámara, por el que se emitieron los Lineamientos para la Implementación del Parlamento Abierto en la Cámara de Diputados; así como la creación del Comité de Parlamento Abierto y Participación Ciudadana, por acuerdo de la Junta de Coordinación Política en marzo de 2019, el cual es el órgano responsable de asesorar a las instancias responsables en la implementación de los Lineamientos, y de monitorear y asegurar su cumplimiento.

Los Lineamientos prevén disposiciones sobre los denominados cuatro pilares del modelo de parlamento abierto: *a)* acceso a la información; *b)* participación ciudadana; *c)* rendición de cuentas, y *d)* ética y responsabilidad parlamentarias. Asimismo, entre las acciones para avanzar en esta ruta, el Libro Blanco prevé el rediseño del sitio *web* de la Cámara, para convertirlo en un nuevo canal de comunicación con la ciudadanía; la creación de un portal ciudadano con obligaciones de transparencia;²⁵⁸ la Reingeniería del Portal de Obligaciones de Transparencia; la modernización de los servicios de información, bibliotecas, museo, y del sistema institucional de archivo; el servicio de carrera (como un fundamento clave para la implementación del modelo de parlamento abierto), y la celebración de audiencias públicas con la participación de integrantes de la sociedad civil, personas expertas y activistas para tratar temas relativos a iniciativas previas a su dictaminación y votación.

En relación con este último rubro, se reconoce en el Libro Blanco que si bien el concepto de parlamento abierto aún no se encuentra suficientemente regulado en la normativa del Congreso, los Lineamientos para la implementación del Parlamento Abierto en la Cámara de Diputados, en sus numerales 12 a 21, correspondientes a los pilares de participación ciu-

²⁵⁷ Cámara de Diputados, *Libro Blanco en materia de parlamento abierto, Acciones Estratégicas, LXIV Legislatura*, agosto de 2021, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/documentos/agosto-21/Materia-%20Parlamento-Abierto.pdf>.

²⁵⁸ El cual busca que el ciudadano pueda conocer y entender las labores y el quehacer legislativo que realizan las diputadas y diputados, en un lenguaje sencillo, claro y directo, y con ello, lograr un mayor acercamiento y vinculación con la población en general.

dadana y rendición de cuentas, contemplan todo un conjunto de disposiciones que permiten e incentivan la realización de foros, seminarios, talleres, conferencias, audiencias y consultas con representantes de otros poderes, especialistas, organizaciones, grupos de interés y ciudadanía en general, con el fin de allegarse de mayores elementos para atender los asuntos de su competencia.²⁵⁹

En suma, podemos decir que con estos antecedentes se han dado pasos que tienen el potencial de fortalecer la relación entre el Poder Legislativo y la ciudadanía, y de impactar positivamente en la generación de confianza, al proporcionar más y mejor información del quehacer parlamentario en todos sus ámbitos y aumentar la transparencia, al menos en la Cámara de Diputados, confianza que puede verse menguada, con efectos contraproducentes a los esperados, si el parlamento abierto es percibido por la ciudadanía como un mero teatro o una farsa, que esconde posturas y acuerdos inamovibles que se traduzcan en no cambiarle ni una coma a los proyectos de ley a pesar de las aportaciones que actores de la sociedad puedan hacer en el marco de la figura aquí comentada.

3. *Enmiendas ciudadanas*

Dentro del procedimiento legislativo, la figura de la *enmienda* se refiere a la facultad que tienen los legisladores y los grupos parlamentarios, de remitir a las cámaras legislativas, textos que incorporan propuestas de alteración (adición, supresión o modificación) a alguna iniciativa legislativa que está siendo objeto de debate parlamentario. Típica figura del derecho parlamentario español, las enmiendas así entendidas pueden ser a la totalidad del proyecto de ley con texto alternativo o parciales al articulado.²⁶⁰

En México, las enmiendas no están reguladas de manera explícita, si bien cabe pensar que las y los legisladores y los grupos parlamentarios pueden presentar propuestas de alteración total o parcial de los proyectos de ley que se discuten en las comisiones de dictamen legislativo.

Ahora bien, las enmiendas ciudadanas se refieren a la posibilidad de que los ciudadanos también puedan presentar propuestas de alteración total

²⁵⁹ Cámara de Diputados, *op. cit.*, p. 20.

²⁶⁰ Cabe señalar que el Reglamento del Parlamento de Cataluña (que no incluye la “Enmienda ciudadana” como sí lo hacen los reglamentos de las Cortes de Aragón y del Parlamento de Andalucía), señala en su artículo 118.4 que las enmiendas también se pueden presentar en relación con la exposición de motivos, las cuales se discutirán al final del correspondiente trámite si la comisión correspondiente acuerda incorporar dicha exposición como preámbulo de la ley.

o parcial de proyectos de ley que sean objeto de debate, examen y dictamen dentro del procedimiento legislativo correspondiente. Esta posibilidad se ha abierto en los parlamentos de algunas comunidades autónomas españolas, y en todos los casos en que así sucede la tramitación de estas enmiendas se condiciona al hecho de que una vez presentadas sean asumidas por algún grupo parlamentario, de forma que, en caso contrario, decaen.²⁶¹

Pionero en la regulación de las enmiendas ciudadanas, el Reglamento de las Cortes de Aragón establece en su artículo 165.1 que cualquier persona física o representante de persona jurídica residente en Aragón podrá registrar propuestas de enmienda al articulado del proyecto de ley, acompañadas de su motivación, en los diez primeros días del plazo previsto en el artículo 164.²⁶² Por su parte, el artículo 165.2 del mismo Reglamento dispone que las enmiendas podrán presentarse por escrito en el Registro General de las Cortes de Aragón o en el espacio habilitado para el proyecto de ley de que se trate en la página web de la institución, y deberán contener los requisitos de identificación previstos en la legislación reguladora del régimen jurídico del sector público y del procedimiento administrativo común.

Asimismo, el artículo 165.3 del mencionado Reglamento establece que una vez finalizado el plazo para su presentación, las propuestas de enmienda ciudadanas podrán ser asumidas en un plazo de tres días por al menos un grupo parlamentario o agrupación parlamentaria, y presentadas como enmiendas al proyecto de ley en tramitación, haciendo constar en la motivación de estas su origen en la iniciativa ciudadana. Por último, el artículo 165.4 del mismo Reglamento dispone que si, como resultado de los trabajos de la ponencia,²⁶³ el autor de una propuesta de enmienda ciudadana considera que se ha desvirtuado su contenido, podrá manifestarlo por escrito ante la ponencia en cualquier momento previo a la votación en Pleno, lo que no supondrá la retirada de la transacción realizada, en su caso.

²⁶¹ Navarro Méndez, J. I. y Navarro Marchante, V.J., “La participación ciudadana en los procedimientos parlamentarios de las comunidades autónomas: una vía eficaz para combatir la «fatiga del Parlamento»”, *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 35, 2016, pp. 163 y 164.

²⁶² Este plazo es de quince días contados a partir de que haya concluido el plazo para proponer las audiencias legislativas señaladas en el artículo 163 del Reglamento o a partir de que éstas hayan sido sustanciadas.

²⁶³ En el derecho parlamentario español, la ponencia es el órgano integrado por uno o varios legisladores nombrados en el seno de una comisión de dictamen legislativo (denominados ponentes), para que, a la vista del texto de un proyecto de ley y de las enmiendas presentadas al articulado, redacte un informe para ser sometido a la consideración de la comisión correspondiente.

El Reglamento del Parlamento de Andalucía establece una regulación parecida en su artículo 114 bis. Sin embargo, elementos distintos a los de Aragón se encuentran en la prohibición de presentar enmiendas ciudadanas respecto de proyectos de ley que versen sobre las materias excluidas de iniciativa legislativa popular por el artículo 3o. de la Ley 5/1988, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos;²⁶⁴ la disposición que ordena que el escrito de presentación de las enmiendas no podrá ser de exclusivo interés personal de quien las formulan o de cualquier otra persona singularizada, y la que establece que el grupo parlamentario que las asuma no podrá modificar el contenido originario de las mismas.

En las enmiendas ciudadanas tenemos entonces otro mecanismo de participación de actores de la sociedad civil en los procesos decisionales del Estado en sede legislativa, cuya incorporación en la normativa mexicana correspondiente y su posible diseño convendría ponderar.

4. Participación ciudadana en la elaboración de proyectos de ley y normas administrativas preparados por el Poder Ejecutivo para ser elevados al Poder Legislativo

No podemos dejar de mencionar en esta sección un interesante ejemplo de cómo se pueden abrir espacios para la participación ciudadana dentro de los procedimientos llevados a cabo en el seno del Poder Ejecutivo, destinados a elaborar proyectos de ley y de normas administrativas para ser propuestos al Poder Legislativo correspondiente. Dicho ejemplo lo encontramos en el Reglamento General para la Elaboración Participativa de Normas²⁶⁵ de Argentina, en cuyos considerandos se sostiene que la elaboración participativa de normas es un procedimiento que, a través de consultas no vinculantes, involucra a sectores interesados y a la ciudadanía en general en la elaboración de normas administrativas y de proyectos de ley para ser elevados por el Poder Ejecutivo Nacional al Honorable Congreso de la Nación cuando las características del caso —respecto de su viabilidad

²⁶⁴ El artículo 3o. de la referida ley establece que “Están excluidas de la Iniciativa Legislativa regulada en esta Ley las siguientes materias:

1. Aquellas que no sean de la competencia legislativa de la Comunidad Autónoma.
2. Las de naturaleza tributaria.
3. La planificación económica de la Comunidad Autónoma.
4. Las mencionadas en los artículos 187 y 190 del Estatuto de Autonomía.
5. Las relativas a la organización de las instituciones de autogobierno”.

²⁶⁵ Decreto 1172/2003 del Poder Ejecutivo Nacional de la Argentina, publicado el 4 de diciembre de 2003.

y oportunidad—, así lo impongan. Algunas de sus principales normas son las siguientes:

- A) El Reglamento tiene por objeto regular el mecanismo de elaboración participativa de normas, estableciendo el marco general para su desenvolvimiento (artículo 1o.).
- B) El Reglamento es de aplicación en el ámbito de los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional (artículo 2o.).
- C) La elaboración participativa de normas constituye un mecanismo por el cual se habilita un espacio institucional para la expresión de opiniones y propuestas respecto de proyectos de normas administrativas y proyectos de ley para ser elevados por el Poder Ejecutivo Nacional al Congreso de la Nación (artículo 3o.).
- D) La finalidad de la elaboración participativa de normas es permitir y promover una efectiva participación ciudadana en el proceso de elaboración de reglas administrativas y proyectos de ley para ser presentados por el Poder Ejecutivo Nacional al Congreso de la Nación (artículo 4o.).
- E) El procedimiento de elaboración participativa de normas debe garantizar el respeto de los principios de igualdad, publicidad, informalidad y gratuidad (artículo 5o.).
- F) Las opiniones y propuestas que se presenten durante el proceso de elaboración participativa de normas no tienen carácter vinculante (artículo 6o.).
- G) El área a cargo de la elaboración de la norma a dictarse es la Autoridad responsable. La máxima autoridad de dicha área dirige el procedimiento de elaboración participativa de normas, pudiendo delegar tal responsabilidad en un funcionario competente en razón del objeto del mismo (artículo 7o.).
- H) Puede ser participante en el procedimiento de elaboración participativa de normas toda persona física o jurídica, pública o privada, que invoque un derecho o interés simple, difuso o de incidencia colectiva, relacionado con la norma a dictarse (artículo 9o.).

El resto del Reglamento regula aspectos relativos a la “Etapa inicial” (normando el inicio del procedimiento, las solicitudes de persona interesada, el contenido del acto de apertura, la publicación, el expediente, el registro de opiniones y propuestas, el plazo para las presentaciones, los comentarios informales, así como la convocatoria a estudios y consultas). Fi-

nalmente, se establecen reglas sobre la “Etapa final” del procedimiento (con reglas sobre la consideración de las presentaciones, la redacción de la norma y la publicación de la norma).

IV. PARTICIPACIÓN EN LA FUNCIÓN DE INFORMACIÓN Y CONTROL

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 establecen la Constitución y la ley, a indagar si las decisiones tomadas han sido oportunas o eficaces para resolver los problemas que afectan a la sociedad, 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.²⁶⁶ Entre los mecanismos de este tipo de control se encuentran las preguntas parlamentarias, 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 titular de este o alguno de los órganos de la administración pública subordinados al titular de 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. Asimismo, exploraremos la posibilidad de que el derecho de petición en sede parlamentaria (como instrumento en manos de las y los ciudadanos) tenga un alcance más amplio, al grado de poder activar mecanismos de control parlamentario.

1. Preguntas parlamentarias de origen ciudadano

Por reforma publicada en el *DOF* el 15 de agosto de 2008 se adicionó un cuarto párrafo al artículo 93 de la CPEUM, para permitir las preguntas parlamentarias, en los siguientes términos: “Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y enti-

²⁶⁶ Serna de la Garza, José Ma., “Derecho parlamentario”, en la *Colección Panorama del Derecho Mexicano*, México, McGraw-Hill-UNAM, 1997, p. 53.

dades 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 corresponden 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.²⁶⁷

²⁶⁷ Navarro Méndez y Navarro Marchante, *op. cit.*, p. 166.

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.²⁶⁸

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.²⁶⁹

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.²⁷⁰

7. Será de aplicación a estas iniciativas el régimen de caducidad anual previsto en el artículo 191 de este Reglamento.²⁷¹

²⁶⁸ 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.

²⁶⁹ 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.

²⁷⁰ 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.

²⁷¹ El artículo 191.1 del Reglamento del Parlamento andaluz dispone que: “Al final de cada primer período de sesiones, caducarán todos los trámites parlamentarios pendientes de examen y de resolución por el Parlamento correspondientes a iniciativas parlamentarias

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 distintos, 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...²⁷²

2. *Derecho de petición en sede parlamentaria*

El derecho de petición está previsto en el artículo 8o. CPEUM, en los siguientes términos:

Artículo 8o. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

no legislativas de las que deba responder o informar el Consejo de Gobierno, con excepción de aquellas que deban sustanciarse por escrito”.

²⁷² 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.

Por su parte, el artículo 35 de la CPEUM prevé, como prerrogativas del ciudadano, “V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición”.

El contenido y los contornos del derecho de petición se han ido definiendo por tesis de los tribunales federales. Por ejemplo, la SCJN ha determinado que

- A) El derecho de petición, consagrado en el artículo 8o. constitucional, no implica que las autoridades emitan su resolución precisamente en el sentido expresado por los interesados, puesto que tal garantía sólo obliga a contestar oportunamente, en breve término, y por escrito, las promociones que se presenten.²⁷³
- B) El hecho de contestar por escrito una solicitud no significa forzosa-mente que el solicitante haya recibido la contestación; y como el artículo 8o. constitucional ordena, no sólo que toda petición que llene los requisitos a que se refiere ese precepto sea acordada, sino que el acuerdo se haga saber en breve término al peticionario, la autoridad responsable debe demostrar el cumplimiento de esta última obligación.²⁷⁴
- C) La expresión “breve término” a que se refiere el artículo 8o. constitucional es aquel en que racionalmente puede estudiarse una petición y acordarse.²⁷⁵

Ahora bien, en México, el derecho de petición en sede parlamentaria a nivel federal se encuentra regulado en la LOCG y en los reglamentos de cada una de las cámaras. De esta manera, y para el caso de la Cámara de Diputados, el artículo 46 de la LOCG, después de señalar que los comités son órganos para auxiliar en actividades de la Cámara que se constituyen por disposición del Pleno, para realizar tareas diferentes a las de las comisiones, y que tendrán la duración que señale el acuerdo de su creación, dispone que “Para la orientación informativa, así como para

²⁷³ SCJN, Tercera Sala, Octava Época, *Semanario Judicial de la Federación*, tomo IX, abril de 1992, p. 81, Tesis aislada: 3a. XXXIV/92. Amparo en revisión 1772/91. Caldairou y Saya Servicios Profesionales, S. A. de C. V. 30 de marzo de 1992.

²⁷⁴ SCJN, Segunda Sala, Séptima Época, *Semanario Judicial de la Federación*. vol. 90, tercera parte, p. 21, Tesis aislada. Amparo en revisión 5815/75. Esteban Sánchez Reyes y otros, 10 de junio de 1976.

²⁷⁵ SCJN, Segunda Sala, Sexta Época, *Semanario Judicial de la Federación*, vol. CXXIII, Tercera parte, p. 39. Tesis aislada. Rubro de la Tesis: PETICION, DERECHO DE. CONCEPTO DE BREVE TÉRMINO. Amparo en revisión 2907/67. Federación Regional de Sociedades Cooperativas de la Industria Pesquera “Baja California”, F. C. L. y coagraviado. 27 de septiembre de 1967.

el conocimiento y atención de las peticiones que formulen los ciudadanos a la Cámara o a sus órganos, se formará el Comité de Información, Gestoría y Quejas”.

Por su parte, el artículo 62.2 del RCD dispone que el orden del día de cada sesión, acordado por la Mesa Directiva, debe contener una serie de apartados, entre los que se encuentran las “peticiones de particulares”. Además, el párrafo 3 del artículo 62 ordena que por lo que se refiere a proposiciones a nombre de grupo, proposiciones de las diputadas y los diputados “y peticiones de particulares, el presidente dará cuenta y turnará desde luego a las comisiones respectivas”.²⁷⁶

También debemos citar el artículo 132 del RCD, el cual dispone que las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana podrán presentar peticiones a la Cámara, a través de escrito dirigido a la Mesa Directiva, mientras que el artículo 133 del mismo ordenamiento clasifica las peticiones de la siguiente forma:

- I. Legislativas, las que contienen una opinión o propuesta de modificación a las normas legales vigentes;
- II. De gestión, las que soliciten un trámite o mediación ante otra instancia;
- III. Quejas, las que presenten alguna inconformidad por la acción u omisión de cierta autoridad;
- IV. Solicitudes de información, y
- V. Otras, las que no estén referidas en cualquiera de las fracciones anteriores.

Asimismo, este artículo determina el curso que se habrá de dar a cada una de estas peticiones: las legislativas se turnarán a la comisión que corresponda; las solicitudes de información se remitirán a la Unidad de Enlace de la Cámara; las de gestión y las quejas se turnarán al Comité de Información, Gestoría y Quejas; las demás se remitirán, sin mayor trámite, a la instancia que corresponda, para que resuelva lo conducente, de acuerdo con las normas aplicables. Finalmente, se establece que toda petición deberá ser contestada en términos de lo que establece la Constitución para tal efecto (artículo 134.1 del RCD), y se resolverán mediante un oficio de respuesta al remitente, con una copia a la Mesa Directiva (artículo 181 del RCD).

²⁷⁶ Artículo 70.1 del RCD: “1. El turno para conocimiento procederá para enviar a las comisiones ordinarias, a las especiales, a las de investigación, a los comités o a otros órganos de apoyo técnico que integran la Cámara; las comunicaciones, las peticiones de particulares, las solicitudes de consulta y otros asuntos que no requieran un dictamen o resolución”.

La LOCG no dice nada respecto al derecho de petición ante la Cámara de Senadores, pero el Reglamento del Senado de la República (RSR) sí contiene algunas disposiciones al respecto, como es el caso de su artículo 8, el cual establece que son derechos de los senadores: “X. Promover ante las instancias competentes la atención de peticiones y solicitudes de gestiones que se les formulan de acuerdo a la representación que ostentan”.

Por su parte, el artículo 278 del RSR establece lo siguiente:

1. Toda comunicación o solicitud que cualquier persona dirige al Senado se atiende conforme a las disposiciones constitucionales y legales que regulan los derechos de petición y de acceso a la información pública. En todo caso, el escrito debe contener nombre, firma y domicilio del remitente, sin lo cual no es admitido.
2. Las comunicaciones y peticiones se formulan por escrito dirigido a la Mesa o, en su caso, al órgano directivo, comisión o Comité que resulte competente en el asunto de que se trata.
3. Cuando un órgano del Senado al que se dirija una comunicación o solicitud no sea el competente para atenderla, la remite a la Mesa para que le dé el trámite que corresponda. De lo anterior se informa al solicitante.
4. La comunicación dirigida al Senado que no amerita trámite se envía directamente al archivo.

Por último, el artículo 279 del RSR dispone que las comunicaciones, peticiones, consultas y otros asuntos remitidos por entes públicos se deben turnar a las comisiones, a los comités y a los demás órganos competentes del Senado, para la atención que corresponda, y que los órganos directivos del Senado y las comisiones o los comités deben llevar un registro de las comunicaciones y solicitudes recibidas, así como de los acuerdos, resoluciones o respuestas que les recaen.

Visto lo anterior, puede afirmarse que el derecho de petición en general, y en sede parlamentaria en particular, tiene un alcance más bien limitado y de contenido mínimo, pues se agota en la mera obligación de la autoridad a quien la petición se dirige, de dar una respuesta por escrito en breve término, sin que ello incluya el derecho a obtener una respuesta favorable a lo solicitado.

Ahora bien, ¿es posible imaginar que el derecho de petición en sede parlamentaria tenga un alcance más amplio al arriba mencionado? La respuesta es por la afirmativa. El derecho comparado nos muestra que el derecho de petición puede tener un alcance mucho más incisivo que ofrecer una mera respuesta al ciudadano, puesto que “...la petición ciudadana puede dar lugar a poner en marcha mecanismos de control, cuyo alcance queda

en manos de los propios parlamentos y de los instrumentos de que los dotan sus Reglamentos”.²⁷⁷

El Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia es ilustrativo de lo que acabamos de afirmar. No transcribiremos aquí todas las reglas y disposiciones contenidas en los artículos 216, 217 y 218 de dicho Reglamento, los cuales se refieren al “procedimiento en materia de peticiones y defensa del ciudadano”. Nos limitaremos a resaltar dos cosas. En primer lugar, en dicho procedimiento se busca abrir un cauce muy amplio para la presentación de peticiones ante la asamblea regional y facilitarle al ciudadano explicar las razones y fundamentos de su petición. Ello se puede ver desde la redacción del primer párrafo del mencionado artículo:

La Comisión de Peticiones y Defensa del Ciudadano conocerá de cuantas reclamaciones y quejas dirijan a la Asamblea, individual o colectivamente, las personas con residencia en la Región de Murcia y aquellas otras que, sin tenerla, sean titulares de derechos o intereses radicados en ella y versen sobre cualquier asunto o materia comprendido en el ámbito de la administración de la Comunidad Autónoma.

Asimismo, y para evitar que una petición no sea admitida por cuestiones formales, en el artículo 217.3 del Reglamento se dispone que si el escrito de petición no reuniera los requisitos establecidos en este artículo o no reflejara los datos necesarios con la suficiente claridad, se requerirá al peticionario para que subsane los defectos advertidos en el plazo de quince días (de no producirse la subsanación requerida se procederá al archivo de la petición). Además, se establece que si la Comisión lo estima conveniente, podrá requerir la aportación de aquellos datos o documentos complementarios que obren en poder del peticionario o cuya obtención esté a su alcance y que resulten imprescindibles para tramitar la petición (la no aportación de tales datos o documentos complementarios determinará su archivo, artículo 218.3). Y se dispone también que la Comisión podrá acordar la comparecencia del interesado, al objeto de que concrete la petición o se amplíe la explicación sobre los motivos que la provocan (artículo 218.4).

En segundo lugar, dispone el artículo 218.5 del mencionado Reglamento que a la vista de las alegaciones contenidas en el escrito de petición, así como de las informaciones obtenidas, y salvo que procediera ordenar su archivo sin más trámites, la Comisión podrá

²⁷⁷ Elvira Perales, Ascensión, “El control de las asambleas autonómicas a través de los ciudadanos”, *UNED, Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 19, 2007, p. 325.

a) Utilizar cuantos medios pone este Reglamento a disposición de las diputadas y diputados, presentando las preguntas, mociones, proposiciones de ley y demás instrumentos que juzgue adecuados al caso.

b) Dar traslado del escrito a la Comisión parlamentaria que conozca del asunto.

c) Proponer al Pleno la creación de una Comisión especial para que investigue determinados hechos.

d) Trasladar el asunto al Defensor del Pueblo, con la solicitud de que actúe si lo cree procedente.

e) Poner los hechos en conocimiento de quien deba investigarlos y, en su caso, sancionarlos, sin que quepa archivar el expediente antes de conocer su resolución.

f) Requerir al funcionario regional correspondiente para que comparezca ante la Comisión para informar sobre el asunto, sin que pueda vetárselo su superior jerárquico, salvo que sea para subrogarse en su lugar como compareciente.

g) Comunicar las deficiencias al superior del funcionario o autoridad regional responsable de ellas, recabando traslado de su resolución.

h) Acudir a cuantos medios estén dentro del ámbito de su legitimación para actuar, y proponer los demás a quienes estén legitimados para hacerlo.²⁷⁸

Puede observarse a partir de lo arriba transcrito, que el derecho de petición en sede parlamentaria, como está configurado en el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, puede dar lugar a la activación de mecanismos de control e investigación, como se desprende de los incisos a), c), d), e), f) y g) del artículo 218.5 del mencionado instrumento normativo.

Por último, y para completar el cuadro de la regulación murciana referida al tema aquí comentado, el artículo 219 del Reglamento de la Asamblea Regional de dicha comunidad autónoma ordena que en cada año legislativo la Comisión de Peticiones y Defensa del Ciudadano deberá elevar al pleno de la Cámara un informe acerca de sus actividades, que se publicará en el *Boletín Oficial* de la Asamblea Regional, y en el que, necesariamente, se hará constar: a) el número y clase de las quejas o peticiones recibidas, y b) las peticiones o quejas rechazadas, así como las que estuvieran en tramitación, así como el resultado obtenido en relación con las investigadas. Asimismo, se dispone que también podrán presentar al pleno, informes extraordina-

²⁷⁸ El artículo 218.6 del Reglamento establece que “Las medidas anteriores podrán ser utilizadas concurrentemente, con tal de que su naturaleza lo permita”. a), c), f), g) suponen o pueden suponer una actividad de control sobre la actividad de la administración regional que puede dar lugar, a su vez, a la puesta en marcha de mecanismos clásicos de control. *Ibidem*, p. 324.

rios cuando la naturaleza o trascendencia de los hechos anunciados así lo aconsejen.

Como ha afirmado Garrorena, la actividad de control parlamentario se debería reorganizar de distintas maneras. Esa reorganización —sugiere el autor— debería darse desde el reconocimiento, incluso constitucionalmente, del estatuto de la oposición.²⁷⁹ Nosotros agregaríamos, después de lo discutido en este apartado, que también debiera repensarse el control parlamentario desde la perspectiva de la participación ciudadana, para que ésta forme parte del sistema de controles del Estado constitucional.²⁸⁰

V. PARTICIPACIÓN EN LA FUNCIÓN DE IMPULSO POLÍTICO

Siguiendo la doctrina italiana, Subirats y Vintro definen a “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”.²⁸¹ 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 mejor situación para definir estos grandes objetivos de la política de un país y para asegurar un amplio consenso social en torno a ellos.²⁸²

²⁷⁹ 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.

²⁸⁰ Esto significa empoderar a la ciudadanía ya que, como afirma Diego Valadés, por definición “controlar al poder es un acto de poder”. Valadés, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, 1998, p. 17.

²⁸¹ 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 politico* 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 politico, dirección política, impulso político. El papel del Parlamento”, *RJUAM*, núm. 18, 2008-II, p. 84.

²⁸² Subirats y Vintro, *op. cit.*, p. 187.

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 LOCG 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.²⁸³ 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 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.²⁸⁴

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,

²⁸³ *Ibidem*, p. 189.

²⁸⁴ 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.

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, del 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 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 Casado y a Pérez Royo, Cebrián Zazurca 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.²⁸⁵ 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.

VI. 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 entendiéndose por tales las que aspiran a influir en la actividad futura de los órganos del Estado y de los

²⁸⁵ 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.

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”.²⁸⁶

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.²⁸⁷

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 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.²⁸⁸

²⁸⁶ 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 y 158.

²⁸⁷ Pauner Chulvi, Cristina, *La designación parlamentaria de cargos públicos*, Madrid, Congreso de los Diputados, Monografías, 2003, pp. 35-40.

²⁸⁸ 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*, Valencia, núm. 20, 2008, p. 107.

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.²⁸⁹ 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”?

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.²⁹⁰ El hecho de que las comparecencias se desarrollen de forma pública y con presencia de actores sociales dificulta los sistemas de reparto o cuotas entre los grupos parlamentarios²⁹¹ 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.²⁹² Es decir, se trata de evitar que los procedimientos de designación sean meros rituales sin control ni inspección.²⁹³

Ahora bien, 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

²⁸⁹ Pauner, *op. cit.*, pp. 158 y 159.

²⁹⁰ Castellá, *op. cit.*, p. 212.

²⁹¹ Aranda Álvarez, 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.

²⁹² Pauner, *op. cit.*, “Los nombramientos...”, p. 162.

²⁹³ Aranda, *op. cit.*, p. 23.

(y no a tres, como lo establece el artículo 96 de la CPEUM), pero que esta persona se circunscriba a uno de los candidatos que hubieran propuesto el Consejo de la Judicatura Federal, la Comisión Nacional 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.²⁹⁴

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,²⁹⁵ y que será examinado con detalle en el capítulo sexto del presente libro.

Por otra parte, en un informe sobre el proceso de designación de ministro(a) de la SCJN, se ha observado que el marco normativo de 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 participación de la sociedad civil y la ciudadanía en ninguna etapa del proceso complejo de elección.²⁹⁶

Por lo anterior, en el mencionado informe se recomendó formalizar previamente por vía legal los mecanismos necesarios para garantizar la publicidad, transparencia y 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,

²⁹⁴ 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.

²⁹⁵ 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.

²⁹⁶ 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.

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.²⁹⁷ En el capítulo sexto de este libro regresaremos a este informe, para examinar algunos detalles relativos al tema de la participación ciudadana en el procedimiento de designación de ministras(os) de la SCJN.

VII. BREVE REFLEXIÓN FINAL

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

²⁹⁷ *Ibidem*, pp. 34 y 35.

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.²⁹⁸

²⁹⁸ Tudela Aranda, José, *El parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2008, pp. 19-23.