

Acceso a la ciudadanía

ESTUDIO SOBRE DIVERSOS MECANISMOS
DE PARTICIPACIÓN DE LA
SOCIEDAD CIVIL EN LOS PROCESOS
DECISIONALES DEL ESTADO

JOSÉ MA. SERNA DE LA GARZA



ACCESO A LA CIUDADANÍA

Estudios sobre diversos mecanismos de participación de la sociedad civil en los procesos decisionales del Estado

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Serie DOCTRINA JURÍDICA, Núm. 1017

DIRECTORIO

Dra. Mónica González Contró
Directora

Dr. Mauricio Padrón Innamorato
Secretario Académico

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Jefa del Departamento de Publicaciones

CRÉDITOS EDITORIALES

Wendy Vanesa Rocha Cacho
Coordinación editorial

Miguel López Ruiz
Cuidado de la edición

Javier Mendoza Villegas
Formación en computadora

Alma Itzel López Vázquez
Apoyo editorial

Edith Aguilar Gálvez
Diseño y elaboración de portada

JOSÉ MA. SERNA DE LA GARZA

ACCESO A LA CIUDADANÍA

*Estudios sobre diversos mecanismos
de participación de la sociedad
civil en los procesos decisionales
del Estado*



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
México, 2024

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información

Nombres: Serna de la Garza, José María, autor.

Título: Acceso a la ciudadanía : estudios sobre diversos mecanismos de participación de la sociedad civil en los procesos decisionales del Estado / José Ma. Serna de la Garza.

Descripción: Primera edición. | México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2024. | Serie: Serie Doctrina jurídica ; núm. 1017.

Identificadores: LIBRUNAM 2233788 (impreso) | LIBRUNAM 2233837 (libro electrónico) | ISBN 9786073089593 (impreso) | ISBN 9786073089340 (libro electrónico).

Temas: Participación política. | Sociedad civil. | Democracia. | Cabildeo. | Gobierno representativo. | Administración pública -- Participación ciudadana. | Administración de justicia -- Participación ciudadana. | Movimientos sociales.

Clasificación: LCC JF799.S47 2024 (impreso) | LCC JF799 (libro electrónico) | DDC 323.042—dc23

La presente obra ha sido sometida a un proceso de dictaminación basado en el sistema de revisión por pares doble ciego, llevado a cabo por personas académicas independientes a la institución de afiliación de la persona autora, conforme a las Disposiciones Generales para la Actividad Editorial y de Distribución de la UNAM y los Criterios Específicos de Evaluación del Conahcyt.

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México. Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Primera edición: 16 de mayo de 2024

DR © 2024. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Mario de la Cueva s/n

Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México

ISBN (libro impreso): 978-607-30-8959-3

ISBN (libro electrónico): 978-607-30-8934-0

Impreso y hecho en México

Para Anita

CONTENIDO

Introducción: la crisis de la democracia representativa	XV
-------------------------------------------------------------------	----

PRIMERA PARTE

CAPÍTULO PRIMERO. LA CRÍTICA A LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA	3
I. El relato liberal-clásico de la representación política	3
II. Las críticas al relato liberal-clásico de la representación política .	4
1. La tautología en el relato liberal-clásico	5
2. En el mandato representativo no existe “mandato” alguno . .	6
3. En la realidad política, el mandato representativo es un mandato imperativo de los partidos hacia sus parlamentarios . . .	7
4. El mandato representativo ha llevado a la elitización de la política	8
5. La lógica de la representación política es de delegación de poderes (de los representados a los representantes), y ello ha generado una fractura entre gobernantes y gobernados	8
6. En la democracia representativa hay un déficit de control de los representados sobre los representantes	11
7. Tendencia a resolver la relación jurídica de representación en mera ideología	12
8. La democracia representativa contiene un mecanismo de procesamiento reductivo que simplifica el pluralismo del sistema social	12
9. Tendencia a identificar reductivamente “representación” con “poder”	13

III. La crítica de Carl Schmitt a la democracia representativa parlamentaria	14
CAPÍTULO SEGUNDO. EL “REDESCUBRIMIENTO” DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA (DEMOCRACIA REPRESENTATIVA, NUEVAS FORMAS DE REPRESENTACIÓN DE INTERESES Y PUNTOS DE ACCESO A LAS ESTRUCTURAS DECISIONALES DEL ESTADO)	
I. En defensa de la democracia representativa: entendiendo lo que es, lo que puede y debe hacer, y lo que no puede hacer	19
II. La representación política según Hanna Pitkin	23
III. La crítica de Heinz Elau y Paul D. Karpis a Pitkin	26
IV. La estructura y funcionamiento general del gobierno representativo	28
V. Inclusión y exclusión en la democracia representativa: quienes quedan “fuera” ¿cómo pueden tener acceso?	33
VI. Representación política más allá de la representación electoral	37
VII. La idea de “contrademocracia” de Pierre Rosanvallon	41
VIII. Reflexión final	43

SEGUNDA PARTE

CAPÍTULO TERCERO. LA REGULACIÓN DEL CABILDEO	49
I. El cabildeo: cuestiones generales	49
II. ¿Cómo regular el cabildeo?	52
1. La ausencia de regulación específica	55
2. La autorregulación	55
3. El modelo de registro, que puede ser obligatorio o no obligatorio	56
4. El modelo de la publicidad de los diarios de actividades de los servidores públicos	56
III. La regulación del cabildeo legislativo en México a nivel federal	57

1. La definición de cabildeo y de cabilderos	57
A. Definición de cabildeo y cabilderos en el Reglamento de la Cámara de Diputados	59
B. Definición de cabildeo y cabilderos en el Reglamento del Senado de la República	62
2. Las reglas sobre el registro de cabilderos	66
3. Las reglas sobre la “huella legislativa”	72
4. Régimen de responsabilidades y sanciones	75
IV. El control sobre la agenda pública de los cargos públicos	80
V. Reflexiones finales	84
CAPÍTULO CUARTO. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROCE- DIMIENTOS PARLAMENTARIOS	89
I. Introducción	89
II. Derecho a participar en los asuntos públicos	92
III. Participación ciudadana en la función legislativa	94
1. Iniciativa legislativa ciudadana	94
2. Comparecencias o audiencias ciudadanas en las comisiones le- gislativas	107
A. La regulación de las comparecencias o audiencias	108
B. El parlamento abierto	118
3. Enmiendas ciudadanas	121
4. Participación ciudadana en la elaboración de proyectos de ley y normas administrativas preparados por el Poder Ejecutivo para ser elevados al Poder Legislativo	123
IV. Participación en la función de información y control	125
1. Preguntas parlamentarias de origen ciudadano	125
2. Derecho de petición en sede parlamentaria	128

V. Participación en la función de impulso político	134
VI. Participación en la función de designación de ciertos servidores públicos	137
VII. Breve reflexión final	141
CAPÍTULO QUINTO. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	143
I. El relato tradicional del derecho administrativo	143
II. La discrecionalidad administrativa y la definición del interés general	146
III. La opción de abrir cauces de participación ciudadana en la administración pública	152
IV. La participación ciudadana en la administración pública en España, Perú, Estados Unidos y Argentina	158
1. Los trámites de consulta previa, audiencia pública e información pública en España	159
A. Las bases constitucionales y doctrinales	159
B. Breve reseña de los trámites de consulta previa, audiencia e información públicas previstos en la legislación española	160
2. Los procedimientos de audiencia pública e información pública en Perú	164
A. El procedimiento de audiencia pública en Perú	164
B. El procedimiento de información pública en Perú	166
3. El procedimiento de <i>Notice-and-comment</i> en Estados Unidos	171
4. El procedimiento de audiencia pública en Argentina	176
V. Deber de una “motivación reforzada” del acto administrativo producto de un procedimiento participativo como la audiencia pública	184
VI. Reflexiones finales	191

CAPÍTULO SEXTO. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y FUNCIÓN JUDICIAL (PRIMERA PARTE: ASPECTOS GENERALES Y EL PROCEDIMIENTO PARA DESIGNAR A MINISTRAS Y MINISTROS DE LA SCJN)	195
I. Aproximación general a la problemática del acceso a la justicia .	195
II. El relato tradicional sobre la relación entre la función judicial y la participación ciudadana	198
III. Ejemplos de mecanismos de participación ciudadana en la fun- ción judicial	200
1. El juicio por jurado	200
2. Jueces legos, populares o ciudadanos (el “escabinado”).	202
3. Auditoría social sobre la función judicial	206
IV. El procedimiento para el nombramiento de ministras y ministros de la SCJN	209
1. Argentina	213
A. Decreto 222/2003	214
B. Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación . . .	215
2. Estados Unidos	217
V. Reflexión final	218
 CAPÍTULO SÉPTIMO. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y FUNCIÓN JUDI- CIAL (SEGUNDA PARTE: LA REGULACIÓN DEL <i>AMICUS CURIAE</i> Y DE LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS)	 221
I. Teoría constitucional y participación ciudadana en los tribunales constitucionales	221
1. El constitucionalismo dialógico	222
2. El constitucionalismo popular	225
3. La sociedad abierta de intérpretes constitucionales	227
II. Estrategias y mecanismos de legitimación de los tribunales cons- titucionales	228

III. El <i>amicus curiae</i> o “amigo del tribunal”	232
1. Breve introducción al tema	232
2. El <i>amicus curiae</i> en México	238
3. El <i>amicus curiae</i> en Argentina	241
4. El <i>amicus curiae</i> en Estados Unidos	245
5. El <i>amicus curiae</i> ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CrIDH)	247
IV. Audiencias públicas ante los tribunales constitucionales	248
1. Las audiencias públicas ante la SCJN en México	250
2. Las audiencias públicas ante la Corte Suprema de Justicia en Argentina	253
V. Breve reflexión final	256
CAPÍTULO OCTAVO. LA MOVILIZACIÓN LEGAL COMO FORMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	259
I. Movilización legal, oportunidad legal y encuadre legal	259
1. El concepto de movilización legal	259
2. El concepto de oportunidad legal	262
3. El concepto de “encuadre legal”	264
II. Del interés jurídico al interés legítimo	266
III. Diagnóstico del amparo como vía de acceso para una justicia eficaz y expedita	271
IV. El principio de estricto derecho	274
V. Las causales de improcedencia del amparo	281
1. Adición de párrafo tercero al artículo 17 de la CPEUM	291
2. Principio <i>pro actione</i> en diversas tesis de la SCJN	292
3. El control constitucional sobre las causales de improcedencia	293

4. La nueva forma de interpretar el principio de relatividad de las sentencias de amparo	296
VI. Reflexiones finales	296
CAPÍTULO NOVENO. EPÍLOGO	301
Bibliografía	309

Acceso a la ciudadanía. Estudios sobre diversos mecanismos de participación de la sociedad civil en los procesos decisionales del Estado, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 16 de mayo de 2024 en los talleres de Litográfica Ingramex, S. A. de C. V., Centeno 162-1, Granjas Esmeralda, Iztapalapa, 09810 Ciudad de México, tel. 55 5445 0470, ext. 364. En su composición tipográfica se utilizó tipo *Baskerville* en 9, 10 y 11 puntos. En esta edición se empleó papel *holmen book* de 55 gramos para los interiores y cartulina couché de 250 gramos para los forros. Consta de 200 ejemplares (impresión digital).

EN EL MODELO DEL ESTADO LIBERAL, EL CIRCUITO DE LA representación política ha sido el eje unitario de transmisión global de las demandas procedentes de la sociedad hacia el Estado. Asimismo, ese circuito ha cumplido funciones comunicativas y funciones de legitimación. Sin embargo, ese sistema se basa en un mecanismo de procesamiento reductivo que simplifica el pluralismo social. Dicho modelo se ha convertido en un sistema institucional que es estructuralmente incapaz de reconocer y atender los diversos puntos de vista que caracterizan a las sociedades complejas y multiculturales modernas.

Esta incapacidad se traduce en disfuncionalidad comunicativa y de legitimación, lo cual explica la llamada crisis de la representación política. Recuperar la funcionalidad comunicativa y de legitimación del Estado constitucional y democrático requiere de reformas institucionales que permitan el acceso de las demandas sociales en los procesos decisionales, con capacidad de afectar el contenido de las decisiones públicas. A su vez, dichas reformas institucionales deben partir de una revisión de los procedimientos de participación ciudadana en los circuitos decisionales del Estado vinculados con la institución parlamentaria, con la administración pública y con la función judicial. Ese es el objetivo de la presente investigación.

JU
RÍDI
CAS

