

PROCESO Y AGENDA LEGISLATIVA



INVESTIGADORA: IRMA CAMPUZANO MONTOYA

Dirección Ejecutiva de Estudios e Investigación

Socioeconómica y Política

Noviembre, 2016

[Facebook.com/prd.investigacion](https://www.facebook.com/prd.investigacion)

PROCESO Y AGENDA LEGISLATIVA



TEMÁTICAS



- PARTICULARIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO
- PROCEDIMIENTOS DE CONTROL PARLAMENTARIO
 - Comparecencias y comisiones especiales
- JUICIO Y DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA
- CONSTRUCCIÓN AGENDA
 - Agenda de gobierno
 - Agenda pública
 - Agenda legislativa

OBJETIVOS PROCEDIMIENTOS



- ❖ Mostrar que existen diversos recorridos que puede tener una iniciativa de ley de acuerdo con la dinámica que se da en las Cámaras.
- ❖ Hay iniciativas que llevan a que el trámite se frustre y no se apruebe.
- ❖ No siempre existe acuerdo sobre la aprobación del proyecto por parte de ambas cámaras (desacuerdo parcial o desechado totalmente en alguna de ellas) y ello plantea distintas alternativas de procedimientos.
- ❖ El Ejecutivo también puede observar una iniciativa y los Congresos locales no aprobar la propuesta

OBJETIVOS AGENDA



- ❖ Cómo se construye la agenda legislativa cómo una problemática social se convierte en problema público y culmina en la promulgación de la norma
- ❖ Los problemas para generar agenda: No es lo mismo generar agenda cuando se tiene una mayoría en el Congreso que cuando esto no ocurre, porque se requieren las coaliciones legislativas
- ❖ Analizar la agenda pública, de gobierno y la legislativa

PROCEDIMIENTOS LEGISLATIVOS

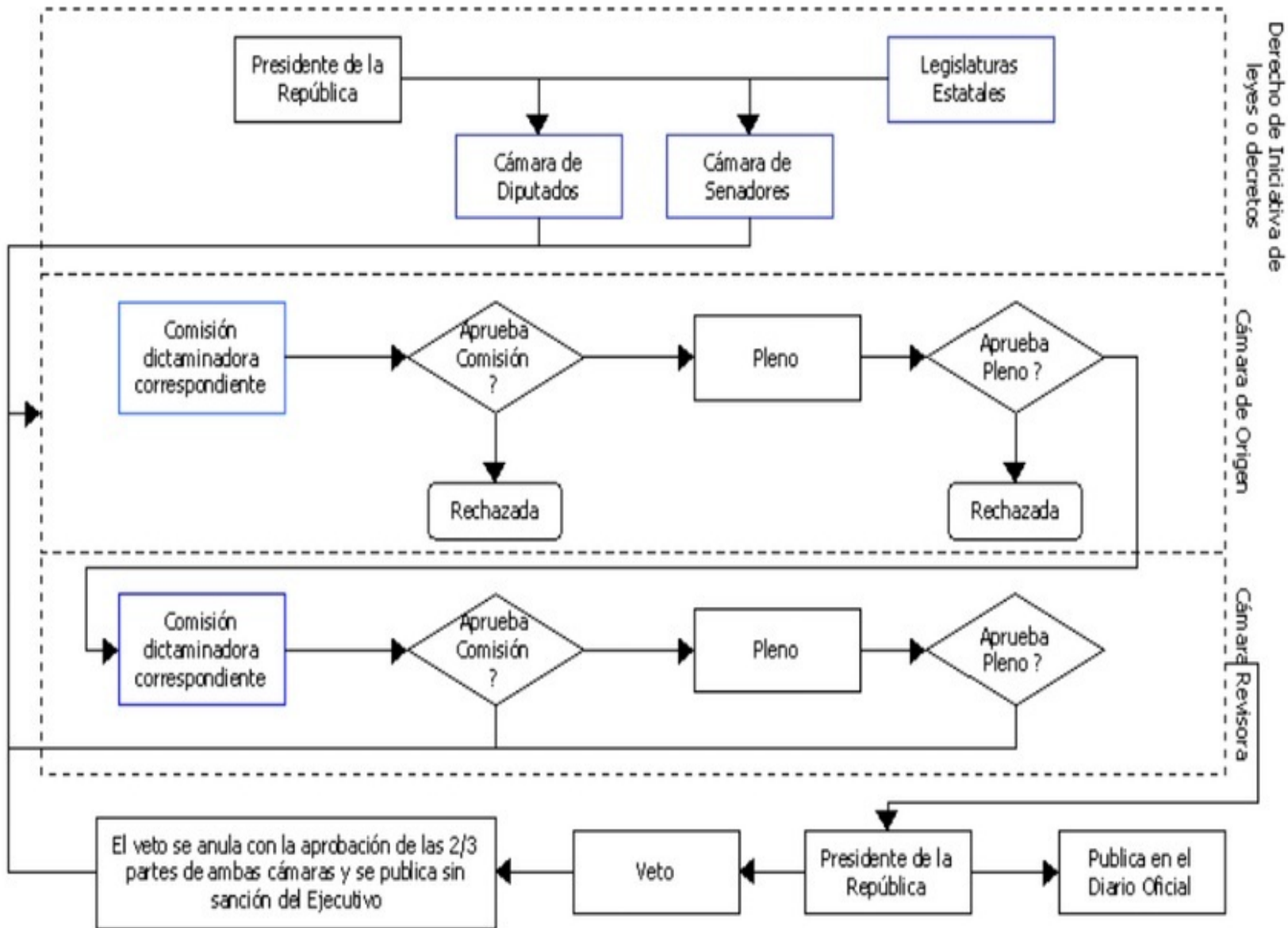


- Hace referencia a los pasos o fases determinados en la Constitución (artículos 70, 71 y 72) que deben seguir los órganos de gobierno para producir una ley.
- También se definen procedimientos en la Ley Orgánica del Congreso, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos y en el Reglamento de la Cámara de Diputados y Senadores.
- Oscar Gutiérrez Parada (2011) señala 86 escenarios procedimentales posibles que puede llevar una iniciativa a nivel federal

Congreso de
la Unión



PROCEDIMIENTO- FRECUENTE



PROCEDIMIENTO 1



Cámara de Origen	Cámara Revisora	Resultado
Proyecto aprobado por mayoría absoluta (ley secundaria)	Aprueba por mayoría absoluta	Sanción del proyecto. (aprobación por ambas cámaras). <u>Pasa al Poder Ejecutivo</u>

- Este es el escenario ideal porque no hay discrepancias entre Cámaras ni con el Ejecutivo.
- Sin embargo, este escenario está cada vez menos presente en tanto la pluralidad dificulta los acuerdos.

PROCEDIMIENTO 2



Cámara de Origen	Cámara Revisora	Resultado
Proyecto desechado (rechazado en su totalidad)	No lo conoce	No puede volver a presentarse en las sesiones de ese año

- Cuando un proyecto es rechazado en la Cámara de origen, entonces no se puede presentar de nuevo sino hasta el período de sesiones siguiente.
- Esta iniciativa ya no pasa a la Cámara revisora y aunque el proceso no está cancelado de forma definitiva, el procedimiento establece la necesidad esperar un tiempo prudente para volver a presentar la propuesta

PROCEDIMIENTO 3



Cámara de Origen	Cámara Revisora	Resultado
Proyecto aprobado por mayoría absoluta	Es desechado totalmente	No puede volver a presentarse en las sesiones de ese año

- En caso de que el proyecto sea aprobado por la cámara de origen, pero rechazado totalmente por la cámara revisora, éste se devolverá con las observaciones que le hagan a la Cámara de origen, quien puede aprobarla de nuevo, por la mayoría de los miembros presentes, supuesto por el cual se regresará el proyecto a la cámara revisora para su nueva revisión, y en caso de aprobarla será enviada al Ejecutivo para la sanción.
- Si por el contrario la revisora lo rechaza una vez más se archivará. Existirá la posibilidad de presentar el proyecto, pero hasta el siguiente período de sesiones, en tanto la base de este procedimiento es que se requiere mayor reflexión

PROCEDIMIENTO 4



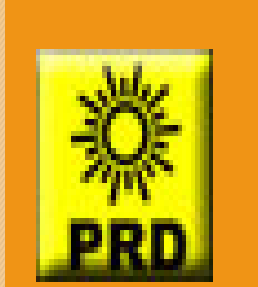
- ❖ Si el proyecto decreto es aprobado por la Cámara de origen, pero modificado, adicionado o rechazado parcialmente por la revisora debe devolverse a la de origen para que ésta discuta solamente la parte rechazada.
- ❖ En la cámara de origen puede suceder diversos escenarios:
 - a) aprobar por mayoría absoluta de votos las observaciones de la revisora;
 - b) no estar de acuerdo con las observaciones hechas, lo que implica el reenvío del proyecto a la revisora para una nueva valoración, en caso de que la revisora ya no insista en las consideraciones hechas, el proyecto se enviará al ejecutivo;
 - c) en caso contrario, si por una mayoría absoluta de los presentes continúan con sus modificaciones, adiciones o rechazo parcial, la posibilidad de volver a presentar el proyecto será hasta el siguiente período de sesiones.
 - d) De presentarse el último supuesto, las cámaras por la mayoría de sus miembros presentes pueden acordar publicar la ley sólo con los artículos aceptados, excluyendo aquellos en los que no hubo acuerdo

PROCEDIMIENTO 5



- El proyecto es aprobado por la cámara de origen, pero modificado, adicionado o corregido por los 2/3 de la revisora, en este caso la iniciativa debe devolverse a la de origen para que ésta discuta solamente lo modificado.
- En la cámara de origen puede suceder:
 - a) aceptar las adiciones y correcciones;
 - b) insiste en la redacción originaria para lo cual se requiere 2/3 de los votos, en caso de lograrse se reenvía el proyecto a la revisora para una nueva valoración, en caso de que la revisora ya no insista en las consideraciones hechas, el proyecto se enviará al ejecutivo;
 - c) cuando no logra los 2/3 de los votos para insistir en la redacción originaria, el texto aprobado en la Cámara Revisora pasa al Poder Ejecutivo para su publicación

ELIMINACIÓN DEL VETO DE BOLSILLO



- En el sexenio de Felipe Calderón se realizaron modificaciones constitucionales para evitar que el ejecutivo no publicara de forma indefinida un decreto.
- Debemos tomar en consideración que cuando transcurren 30 días naturales siguientes a la recepción de la ley sin que el Ejecutivo haya vetado, promulgado ni ordenado la publicación de la ley, cuenta con 10 días naturales para hacerlo o el presidente de la Cámara de origen puede solicitarlo. Es decir, existe otra alternativa para la publicación, lo cual contribuye a la certidumbre jurídica.

OTROS PROCEDIMIENTOS



- ❖ Las reformas constitucionales deben ser aprobadas por la mayoría de las legislaturas estatales y cuando esto no ocurre no es posible promulgar una ley.
- ❖ Es importante tomar en cuenta si el veto del Ejecutivo es total o parcial. Cuando es parcial el Congreso se concretará solo a revisar lo objetado. Respecto al veto total es necesario tomar en cuenta que el Congreso puede sobreponerse al veto del Ejecutivo si la propuesta es aprobada por los dos tercios de los miembros presentes de las dos Cámaras. De no lograrse este acuerdo el veto prevalecerá y la ley no podrá ser publicada en ninguna de sus partes.
- ❖ El veto es una medida de uso excepcional
- ❖ No son susceptibles de ser vetadas las acusaciones de la Cámara de Diputados, ni el Presupuesto, las resoluciones que emita el Senado como jurado de sentencia y las resoluciones que dicte la Cámara de Diputados en una declaración de procedencia, el decreto de la Comisión Permanente para convocar a un periodo extraordinario de sesiones y los acuerdos sobre facultades exclusivas de cada cámara

PAPEL DEL LEGISLATIVO



Legislativo (elaboración de leyes)

Presupuestal (aprobación del presupuesto y Cuenta Pública)

Político (fiscalización de los recursos)

Control Legislativo

Funciones jurisdiccionales

Comparecencias como facultades de las Cámaras

Comisiones de investigación

FUNCIONES JURISDICCIONALES



- ❖ **Juicio Político** fincar responsabilidades a los funcionarios o servidores públicos de cualquiera de los tres poderes.
- ❖ **Cámara de Diputados** actúan como fiscal u órgano de acusación (Sección Instructora)
- ❖ **Senado** órgano de jurado y sentencia (Sección de Enjuiciamiento)
- ❖ **Juicio de remoción del fuero constitucional** (declaración de procedencia) para el efecto de que se sometan a la jurisdicción de los tribunales penales con la finalidad de que se juzgue en relación con los supuestos o posibles delitos que se les impute.
- ❖ Deberá desahogarse de manera íntegra en la Cámara de Diputados
- ❖ Aprobarse por mayoría absoluta del pleno

AGENDAS



- ❖ **Agenda pública.**

La primera está integrada por los temas de atención pública.

- ❖ **Agenda gubernamental institucional o de políticas públicas.**

Sobre los temas que los tomadores de decisiones consideran relevantes.

- ❖ **Agenda legislativa.**

La agenda acordada por todos los partidos es el origen de agenda gubernamental

AGENDA PÚBLICA Y DE GOBIERNO



>Agenda pública.

En el momento en el que socialmente se percibe la necesidad de solucionarlo, es cuando se detecta el problema y éste se vuelve público.

No todos los asuntos de la agenda pública son parte de la agenda de gobierno.

La labor de las organizaciones ciudadanas y de los partidos políticos consiste en presionar para que estos problemas debatidos en la agenda pública pasen a ser asuntos que el gobierno.

>Agenda de gobierno.

Temas en los que los gobernantes se plantean tomar acción y les dedican recursos y tiempo formulando programas, leyes y otro tipo de acciones gubernamentales para tratar de solucionarlos

FACTORES PARA CONFORMAR AGENDA DE GOBIERNO



- Coyuntura (elecciones, sucesos económicos relevantes, informe de gobierno, presiones política o de una organización internacional, etc.). Que sea competencia de alguna autoridad de gobierno.
- La percepción del público de que el problema merece la intervención del gobierno (relevancia y significación social).
- La cobertura y difusión de los medios de comunicación.
- Que sea un tema relevante para la gestión gubernamental por razones políticas a ideológicas.
- Son parte de la agenda de gobierno asuntos que entran en el debate gubernamental, aunque no necesariamente se atiendan, y asuntos que alguna autoridad con facultades legales decide atender.

PLATAFORMA Y AGENDA LEGISLATIVA



- ❖ Responder a aspectos coyunturales o a cambios estructurales.
- ❖ Responde a la plataforma partidaria (tácticas y estrategias de los partidos).
- ❖ Responden a las demandas de la ciudadanía.
- ❖ Valoraciones de los contextos.
- ❖ Se reduce cuando se acuerda un programa legislativo en donde es necesario priorizar ciertos temas.
- ❖ La agenda partidaria dependerá de las circunstancias que permitirán que coincidan políticamente los distintos actores y de las estrategias existentes al interior de cada partido. Las opiniones de grupos de interés y sociales, así como la dinámica coyuntural externa e interna del Congreso.

¿CÓMO SE CONFORMA LA AGENDA LEGISLATIVA?



- ❖ Los dirigentes partidarios acuerdan con los coordinadores de las fracciones parlamentarias las agendas que se van a presentar en cada periodo legislativo.
- ❖ Cuando existen divisiones entre estos dos grupos o entre los coordinadores de las fracciones parlamentarias de las Cámaras se debilita el trabajo legislativo partidario y la capacidad para influir en la agenda legislativa general se ve disminuida.
- ❖ Es producto de la negociación entre coordinadores parlamentarios de todos los partidos

LA FUERZA POLÍTICA DE LOS COORDINADORES



- ❖ La ley obliga a los legisladores incorporados en cada una de los grupos parlamentarios a presentar las iniciativas de reforma con el visto bueno de su coordinador.
- ❖ La agenda legislativa es uno de los instrumentos de gestión de los que disponen los coordinadores para concretar la tarea legislativa, pero también para controlar la dinámica de sus legisladores y ejercer su supervisión, por ello es un instrumento fundamental de ejercicio político.
- ❖ La agenda permite el control institucional temático.
- ❖ En las comisiones hay un cierto margen de maniobra (autonomía para elaborar su agenda).

LA IMPORTANCIA DE LAS COALICIONES LEGISLATIVAS



- ❖ Las alianzas legislativas entre distintas fracciones parlamentarias constituyen una característica esencial del proceso legislativo, ya que de lo contrario si los partidos actúan de manera aislada su posibilidad de influencia se encuentra limitada.
- ❖ La necesidad de formar coaliciones legislativas les impone retos a los partidos políticos: los obliga a tener flexibilidad para superar divergencias, pero también aceptar la posibilidad de una agenda movible no siempre acorde totalmente con sus intereses.

CONCLUSIONES



- ❖ Destacamos que el Ejecutivo puede publicar u observar una iniciativa, pero que es posible vencer el veto con el voto de 2/3 de Congreso.
- ❖ Hemos tratado de mostrar que el sistema normativo es complicado y establece reglas específicas sobre escenarios posibles, en los cuales la conformación de mayorías es un ingrediente fundamental para poder influir en la creación de decretos.
- ❖ Hemos destacado los avances de los procedimientos de control destacando la necesidad de modificar los procedimientos institucionales de las comisiones de investigación debido a los vacíos jurídicos existentes.

CONCLUSIONES



- ❖ A nivel del Juicio Político y de Procedencia hemos observado que en el primero la resolución de la Cámara de Senadores es inatacable, mientras que en la segunda es inatacable la resolución de la Cámara de Diputados. El procedimiento del juicio político es bicameral, mientras que la declaración de procedencia es unicameral.
- ❖ En el caso de juicio político el senado es un órgano juzgador, mientras que en el juicio de procedencia la Cámara de Diputados sólo elimina el fuero para que posteriormente el servidor público sea juzgado.

CONCLUSIONES



- ❖ Respecto a la agenda legislativa destacamos el papel centralizador en la Junta de Coordinación Política y de los coordinadores parlamentarios.
- ❖ Destacamos la importancia de conformar coaliciones legislativas para poder influir en la agenda legislativa del partido mayoritario y destacamos que la posibilidad de la influencia individual de los legisladores está limitada particularmente porque las reglas institucionales están creadas para articular un mecanismo centralizado de mayorías.