

REPORTE ESPECIAL INTEGRALIA INICIA PERIODO DE SESIONES DEL CONGRESO

I. ¿Qué pasó durante el periodo de receso? (mayo-agosto)

Se llevaron a cabo periodos extraordinarios para desahogar los siguientes asuntos:

 Cámara de Diputados	 Senado
<p>1. Primer periodo extraordinario (30 de junio)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Acuerdo para reanudar convocatoria para la elección de consejeros del INE - Leyes secundarias del T-MEC <p>2. Segundo periodo extraordinario (22 de julio)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elección de cuatro consejeros del INE <p>3. Tercer periodo extraordinario (29 de julio)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley de Adquisiciones en materia de compra de medicamentos en el extranjero. - Leyes secundarias de paridad de género. - Publicidad de sentencias. 	<p>1. Primer periodo extraordinario (29 de junio)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Leyes secundarias del T-MEC <p>2. Segundo periodo extraordinario (29 de julio)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley de Adquisiciones en materia de compra de medicamentos en el extranjero. - Leyes secundarias de paridad de género. - Reglamentación del artículo 19 constitucional en materia de prisión preventiva oficiosa. - Elección de Rubén Jesús Lara Patrón como magistrado del TEPJF. - Elección de Alfredo Domínguez Marrufo como titular del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral. - Ratificación de nombramientos diplomáticos

Dinámica del Congreso durante el receso

- **Ritmo legislativo entorpecido por la falta de legislación.** El Congreso dejó pasar seis meses para comenzar a regular sesiones a distancia lo que retrasó el desahogo de la agenda legislativa. La Cámara de Diputados tiene 3,661 iniciativas pendientes, mientras que el Senado cuenta con 2,780 iniciativas por desahogar.¹
- **La oposición ejerció un contrapeso real en la Comisión Permanente.** Debido a que carecía de los votos para convocar a sesiones extraordinarias (requieren 25 de 37 integrantes), Morena tuvo que negociar cada tema y no pudo avanzar la agenda del presidente: por ejemplo, la oposición detuvo la reforma a la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la desaparición de fideicomisos. Sin embargo, esto cambiará con el regreso al periodo ordinario.
- **Aprobación apresurada de legislación:** debido a la falta de reglamentación para sesionar a distancia, algunos asuntos que se aprobaron en los periodos extraordinarios no contaron con la discusión requerida, por ejemplo, las leyes secundarias del T-MEC y la modificación a la Ley de Adquisiciones para la compra de medicamentos en el extranjero, ambas con críticas por parte de la iniciativa privada que consideró que el análisis careció de la profundidad requerida. El gran riesgo del periodo por iniciar es que, debido a la acumulación de asuntos, se dé *fast track* a legislaciones de temas relevantes (Ver listado)

¹ Al 28 de agosto del 2020.

REPORTE ESPECIAL INTEGRALIA INICIA PERIODO DE SESIONES DEL CONGRESO

¿Cuáles son los principales temas pendientes?

Asuntos pendientes por sector y estatus	
Transversales	
1. Fuero constitucional	Primera lectura en cámara de origen
2. Reducción de financiamiento a partidos políticos	Desechada ²
3. <i>Outsourcing</i>	Pendiente en comisiones de cámara de origen
4. Reforma al Poder Judicial	Pendiente en comisiones de cámara de origen
5. Aumento de atribuciones de la UIF	Pendiente en comisiones de cámara de origen
6. Reformas a la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos	Pendiente en comisiones de cámara de origen
7. Teletrabajo	Pendiente en comisiones de cámara de origen
8. Armonización en materia de condonación de impuestos	Pendiente en comisiones de cámara de origen
9. Expedición de las leyes secundarias en materia educativa	Pendiente en comisiones de cámara de origen
10. Reforma a la Ley de Puertos para otorgar atribuciones a la Secretaría de Marina	Pendiente en comisiones de cámara de origen
11. Leyes reglamentarias en materia de prisión preventiva	Turnado a cámara revisora
Financiero	
12. Reforma al sistema de Afores	Iniciativa anunciada por el presidente, por enviar
Fiscal	
13. Reforma a la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Pendiente en comisiones de cámara de origen
14. Eliminación de fideicomisos	Pendiente en comisiones de cámara de origen
Medio Ambiente	
15. Ley General de Aguas	Pendiente en comisiones de cámara de origen
16. Ley de Economía circular	Pendiente en comisiones de cámara de origen
Salud	
17. Prohibición de venta de alimentos de alto contenido calórico y bebidas azucaradas	Pendiente en comisiones de cámara de origen
18. Regulación de cannabis	Pendiente en comisiones de cámara de origen
Campo	
19. Ley del Finagro	Pendiente en comisiones de cámara de origen
20. Ley de Variedades Vegetales	Pendiente en comisiones de cámara de origen
Energía / Infraestructura	
21. Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos	Pendiente en comisiones de cámara revisora
22. Reformas a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas	Pendiente en comisiones de cámara de origen

² Si bien la iniciativa del Ejecutivo fue desechada por la Cámara de Diputados el 12 de diciembre, el presidente ha continuado impulsando el tema y hay varias iniciativas al respecto en cámara de origen.

REPORTE ESPECIAL INTEGRALIA INICIA PERIODO DE SESIONES DEL CONGRESO

II. Riesgos

Integralia vislumbra tres riesgos principales en el nuevo periodo ordinario.

A. Los efectos de la discusión del Paquete Económico 2021 sobre el federalismo y las atribuciones presupuestarias del presidente

El Ejecutivo federal deberá enviar al Congreso de la Unión los siguientes documentos a más tardar el 8 de septiembre:

- Criterios generales de política económica 2021
- Iniciativa de Ley de Ingresos.
- Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

La Ley de Ingresos deberá ser aprobada por la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de octubre y por el Senado antes del 31 de octubre. Por su parte, el Presupuesto de Egresos deberá ser aprobado por la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de noviembre.

La discusión del Paquete Económico será especialmente álgida por dos motivos: por un lado, las necesidades y presiones de gasto de distintos sectores de la economía para promover la reactivación económica ante un entorno de una muy elevada astringencia presupuestal. Por otro lado, los gobernadores presionarán para llevar recursos a sus estados, luego de que han padecido un fuerte deterioro de las finanzas públicas locales con poca capacidad recaudatoria y disminución del gasto federalizado.

Integralia prevé dos riesgos. En primer lugar, si bien el presidente se comprometió a revisar el pacto fiscal, no se prevén cambios sustantivos toda vez que el Ejecutivo federal no cederá ante un mayor gasto federalizado que implique: i) mayores o nuevos impuestos; ii) mayor deuda; o, iii) ponga en riesgo el financiamiento de sus programas y obras insignia. Esta negociación podría generar una ruptura política entre la federación y la autodenominada "Alianza Federalista".

El segundo riesgo es que, con el objetivo de ampliar recursos sin recurrir a deuda o aumento/creación de impuestos, se podría buscar con más persistencia que el presidente amplíe sus facultades en materia presupuestaria. Lo cual, implicará la aprobación de la extinción de fideicomisos y la modificación a la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, sin descartar nuevas iniciativas en el mismo sentido.

B. El impacto del proceso electoral y la elección de la dirigencia de Morena sobre la cohesión de la bancada

El próximo 7 de septiembre dará inicio el proceso electoral de 2021 en el que los actuales diputados federales podrán —por primera vez— buscar la reelección. Ello podrá afectar la cohesión de los grupos parlamentarios, notoriamente en Morena, en caso de que algunos legisladores se les impida postularse. Cabe destacar que los estatutos de Morena prohíben la "perpetuación en los cargos" y el presidente López Obrador es antipático a la figura reeleccionista. Si hubiese limitantes para para que los legisladores de Morena puedan optar por la reelección, habría rebelión de diversos grupos. Se sabe que Mario Delgado, coordinador parlamentario y quizá nuevo presidente del partido, está a favor de la reelección.

Asimismo, el INE deberá señalar si los diputados que busquen la reelección deberán pedir licencia para hacer campaña o si podrán realizarla sin separarse del cargo. En el primer caso una porción significativa de la cámara sería ocupada por suplentes con las implicaciones que ello implica para el trabajo interno. En el segundo caso, los legisladores en campaña estarán distraídos en su

REPORTE ESPECIAL INTEGRALIA

INICIA PERIODO DE SESIONES DEL CONGRESO

promoción personal. En ambos casos, la cámara será un espacio de resonancia política durante el segundo periodo de sesiones, pero sin trabajo técnico para aprobar legislación.

Finalmente, la competencia por la presidencia de Morena también impactará la cohesión del grupo parlamentario de Morena. Si Delgado es designado nuevo presidente del partido, la elección del nuevo coordinador enfrentará a duros y moderados en el Congreso y puede generar vacíos temporales y afectar la consolidación de la agenda de la 4T —López Obrador ha dicho que en diciembre de este año quedará concluida la obra transformadora de su gobierno, al menos desde el punto de vista legislativo.

C. El efecto de las sesiones semipresenciales sobre los trabajos del Congreso

Si la crisis sanitaria continúa, el Congreso deberá discutir la reglamentación de sesiones y votaciones a distancia para evitar recaer en la parálisis legislativa de los últimos meses. Deberán reformarse los reglamentos de ambas cámaras y la Ley Orgánica del Congreso General para fijar los procedimientos necesarios.

La Cámara de Diputados tiene 3,661 iniciativas pendientes, mientras que el Senado cuenta con 2,780 iniciativas por desahogar. Será fundamental contar con reglamentación que defina los mecanismos tecnológicos por los que se llevarán a cabo tanto las sesiones de pleno, de comisiones y las votaciones, para dar certeza sobre la legalidad y legitimidad del procedimiento y evitar que persista el rezago.

Lo anterior, implica retos operativos relevantes, ya que deberán garantizar un ejercicio parlamentario transparente y apegado a los principios de consenso en la construcción de las normas, escuchando a las partes afectadas a fin de que se respeten los derechos de todos los actores. De no aplicarse correctamente este mecanismo, los principales riesgos son: i) aprobación de asuntos con premura, sin análisis de posibles impactos y sin consenso con los actores involucrados; ii) la violación de las prácticas parlamentarias; y, iii) extralimitación por parte del grupo mayoritario. Es decir, podría diluir el debate legislativo considerablemente.

III. Reflexiones finales

i. La última oportunidad

Al ser el último año de la Legislatura, Morena tratará de meter el acelerador para completar las reformas de la agenda presidencial, ante la posibilidad de que no retengan la mayoría calificada en la siguiente legislatura. El presidente ha manifestado que dejará asentadas las bases de la 4T antes del 1 de diciembre, por lo que no se descartan sorpresas en el último año para que Morena culmine con su paquete de reformas prioritarias aprovechando la mayoría con la que cuenta todavía.

ii. ¿Qué esperar de la oposición?

Si bien la oposición jugó un papel determinante en contener la agenda del presidente durante el receso, con el inicio del periodo ordinario esta situación cambiará ya que Morena retomará su poder como grupo mayoritario. Es probable que, tras el inicio formal del proceso electoral, el PRI se radicalice sumándose a esfuerzos conjuntos con el PAN y MC. Sin embargo, mientras el bloque opositor tiene más peso en el Senado debido a que se requiere de sus votos para alcanzar mayoría calificada, en la Cámara Baja el papel de la oposición continuará siendo endeble debido a que Morena alcanza —con sus aliados— la mayoría calificada.

REPORTE ESPECIAL INTEGRALIA INICIA PERIODO DE SESIONES DEL CONGRESO

iii. Consulta popular para juzgar a expresidentes

Durante la última semana, el presidente ha reforzado su discurso sobre realizar una consulta popular para juzgar a expresidentes. En el ámbito legislativo, la petición de consulta popular deberá provenir de al menos 33% de los integrantes de alguna de las cámaras y ser aprobada por la mayoría absoluta (50%+1) del Pleno de ambas cámaras. La fecha límite para presentar una petición es el 15 de septiembre, por lo que se anticipa que la discusión sea relevante las primeras tres semanas del periodo.

Morena no tendría ningún problema en proponer y aprobar la petición debido a la amplia mayoría con la que cuenta en ambas cámaras. Sin embargo, el análisis de fondo se dará en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que deberá resolver la viabilidad constitucional.

iv. Enfrentamiento por la Mesa Directiva

De acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso General, corresponde a la tercera fuerza política ocupar la presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados durante el tercer año de la Legislatura, es decir, al PRI (quien, al cierre de esta edición, cuenta con 46 diputados). Sin embargo, en las últimas semanas, el PT comenzó a sumar legisladores con el objetivo de arrebatar la presidencia.

El viernes se registró la adición de cuatro legisladores al PT: uno sin partido, y uno de Morena, PES y PVEM, respectivamente, con lo que el PT rebasaría al PRI con 47 legisladores. En caso de que esta nueva configuración se materialice, la oposición —en especial el PRI— podría radicalizarse debido a que se crearía un clima muy polarizado que atentaría contra el funcionamiento de la Cámara Baja. Además, la posible presidencia de un perfil radical como el del Dip. Fernández Noroña afectaría no solo los trabajos, sino también la imagen de Morena en pleno año electoral.

Cuadro 1. Composición actual de la Cámara de Diputados con las adiciones del PT



Fuente: Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. Actualizado al 28 de agosto de 2020, 19:23 horas.

REPORTE ESPECIAL INTEGRALIA INICIA PERIODO DE SESIONES DEL CONGRESO

Es necesario resaltar que no se trata de un hecho consumado ya que los grupos parlamentarios tienen hasta el lunes 31 de agosto para hacer modificaciones. Por un lado, Morena necesita sumar al menos un legislador pues en este momento cuenta con 250, lo que haría que perdiera la presidencia de la Junta de Coordinación Política. Finalmente, el PRI anunció que podría sumar hasta 12 diputados para retener la presidencia de la Mesa Directiva, llegando a 58 curules.

Anexo 1: Reuniones plenarias de los grupos parlamentarios

Partido	Cámara de Diputados	Senado
Morena	27 y 28 de agosto	30 de agosto
PAN	27 y 28 de agosto	31 de agosto
PRI	27, 28 y 30 de agosto	31 de agosto
PRD	25 y 26 de agosto	
MC	27 y 28 de agosto	31 de agosto
PT	27 y 28 de agosto	Pendiente
PVEM	26 de agosto	Pendiente
PES	23, 24 y 25 de agosto	30 de agosto