

El Congreso en la transformación democrática de México

Ricardo Álvarez Arredondo y Aidée Gracia Rodríguez

MAYO 2019

- El Poder Legislativo ha sido pieza clave y motor de cambio para la transformación democrática de México: desde el establecimiento de la pluralidad y la generación de pesos y contrapesos hasta la creación de órganos autónomos, encargados de organizar las elecciones y de impulsar la rendición de cuentas, la transparencia y la competencia económica, entre otros.
- El contexto político actual exige al Congreso colocarse a la altura de las nuevas circunstancias porque, para poder lograr con éxito la instauración del nuevo régimen que plantea el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO), es indispensable que primero se fortalezca y se afine la maquinaria, ya que será precisamente en el seno de las cámaras en donde se fraguarán las reformas constitucionales y legales que servirán de marco jurídico para este nuevo régimen.
- El gobierno de AMLO y su mayoría legislativa se han propuesto implantar un nuevo modelo austero que impacte en todos los espacios en los que se ejerzan recursos públicos, creando nuevos instrumentos que verdaderamente combatan la corrupción, terminen con las simulaciones y coloquen a la rendición de cuentas en el centro del poder público.
- Para ello, resulta imprescindible perfeccionar el funcionamiento de las cámaras del Congreso y de su Comisión Permanente, adecuando sus facultades con las disposiciones constitucionales vigentes, en el diseño de una nueva ley del Congreso que implante un parlamentarismo renovado que revolucione el trabajo y el alcance del Poder Legislativo.



El Congreso en la transformación democrática de México

Ricardo Álvarez Arredondo y Aidée Gracia Rodríguez

MAYO 2019



**FRIEDRICH
EBERT**
STIFTUNG

© Fundación Friedrich Ebert
Representación en México
Yautepec 55, Col. Condesa
Del. Cuauhtémoc, C.P. 06140
Ciudad de México
Teléfono: +52 (55) 5553 5302
<http://www.fes-mexico.org>

 Fundación Friedrich Ebert-México

 @FESMex

 FES en México

Para solicitar publicaciones: fesmex@fesmex.org

ISBN: 978-607-8642-11-3

Primera Edición: Mayo 2019

Impreso en México

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la FES está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.



Empoderamiento constitucional y la ley orgánica de 1979

La L Legislatura (1976-1979) aprobó la reforma constitucional en materia político-electoral de 1977, que introdujo el sistema de representación proporcional de las fuerzas políticas en la Cámara de Diputados; le confirió a la Cámara de Senadores la facultad exclusiva para analizar la política exterior, e instauró la facultad para que cada cámara integre comisiones para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Asimismo, facultó al Congreso a expedir su propia ley para regular su estructura y funcionamiento, sin que ésta pudiera ser vetada ni requiriera ser promulgada por el Ejecutivo Federal para entrar en vigor. Esto último atemperó un poco el predominio que tenía el Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo.

La *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* fue publicada el 25 de mayo de 1979. Estableció nuevas formas de organización en las cámaras e introdujo la figura de los grupos parlamentarios.¹ Definió atribuciones para cada cámara y para el Congreso General, el Colegio Electoral y la Comisión Permanente; puntualizó cuáles serían las comisiones ordinarias y jurisdiccionales de cada cámara. Sin embargo, esta ley no incluyó procedimientos importantes relacionados con las facultades exclusivas que la Constitución Política marcaba ya para cada cámara.

Esta ley se reformó en 1981 para que en la Cámara de Diputados se instalara el Colegio Electoral, que calificara la elección del presidente de la República. También se reformó en 1994 para duplicar el número de comisiones ordinarias y para establecer que todas las reuniones de comisiones fueran secretas, abonando así en el gigantismo y en la opacidad del Congreso. También se creó la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP), integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios, con la facultad para suscribir acuerdos relacionados con el proyecto de presupuesto para la Cámara, integración de comisiones y propuestas para poner a consideración del Pleno los nombramientos de los consejeros del entonces Instituto Federal Electoral (IFE).

En el tiempo que transcurrió entre la promulgación de la ley de 1979 y la de 1999, el Congreso avanzó en reformas constitucionales relacionadas con nuevos mecanismos de control del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo. Se perfeccionó el procedimiento de juicio político y el de la declaración de procedencia y se establecieron las bases para la expedición de las leyes relativas a las responsabilidades de los servidores públicos.

La reforma electoral de 1986 robusteció el sistema de representación proporcional en la Cámara de Diputados, aumentando de 100 a 200 el número de diputados electos por ese principio y estableció la renovación escalonada en la Cámara de Senadores para cada tres años.

Durante esos veinte años² comenzó a generarse una tendencia para dotar de autonomía a varios organismos nacionales y las cámaras comenzaron a tener participación en la ratificación de los servidores públicos designados por el Ejecutivo para ocupar los cargos de mayor jerarquía en los entonces nuevos órganos del Estado.

En 1992, el Congreso aprobó una reforma constitucional para instaurar la Comisión Nacional de Derechos Humanos. En 1993, se otorgó autonomía constitucional al banco central, cuyo titular sería designado por el Ejecutivo y ratificado por la Cámara de Senadores o por la Comisión Permanente durante los recesos del Congreso. Con la reforma electoral de ese año, se modificó la forma de integrar la Cámara de Senadores y se amplió su composición de 64 a 128 senadores.

En 1994, se crearon instrumentos de control constitucional como las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. Se otorgó al Senado la facultad de ratificar el nombramiento del Procurador General de la República, así como la

1. En los términos del artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Periodo de vigencia de la primer Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, expedida en 1979 y abrogada en 1999.



de designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que sometiera a su consideración el presidente. En esa reforma también se amplió la facultad de las cámaras para poder citar a comparecer al Procurador General.

En 1996, la Cámara de Diputados adquirió la facultad de expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de presidente electo que previamente hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Resalta que la dinámica del empoderamiento del Congreso se desarrolló a nivel constitucional, pero no impactó en reformas para actualizar ni la ley orgánica ni el *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*. Las y los legisladores omitieron trasladar a su marco jurídico los nuevos instrumentos constitucionales que ellos mismos habían ganado en favor del Congreso.

La ley orgánica de 1999: Evolución y atasco para la democratización del Poder Legislativo

La tarea de fortalecer al Poder Legislativo en un país con un sistema presidencial desbordado ha sido un esfuerzo permanente.

La etapa definitiva para la transformación del Poder Legislativo la ubicamos desde 1997 hasta nuestros días. La reforma política de 1996 posibilitó una competencia electoral más equitativa, con mayor financiamiento y mayor presencia mediática para los partidos políticos, con una credencial con fotografía más acreditada entre la ciudadanía, un tribunal electoral incorporado al Poder Judicial de la Federación y un sistema de medios de impugnación más robusto, que tutela de manera más eficaz los derechos de los candidatos y electores.

Este nuevo marco jurídico catalizó el desarrollo de las opciones políticas y ciertamente influyó para que los resultados electorales fueran más justos y equitativos. El conjunto de los partidos de oposición le logró arrebatarse la mayoría política al Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la Cámara

de Diputados.³ El famoso G4, compuesto por una coalición parlamentaria de facto, Partido de la Revolución Democrática (PRD)-Partido Acción Nacional (PAN)-Partido del Trabajo (PT)-Partido Verde Ecologista de México (PVEM), representaba el 52.2%, con 261 diputados (PRD 125, PAN 122, PT 8 y PVEM 6), logró la hazaña de colocar al partido del presidente Ernesto Zedillo en minoría. El PRI se quedó con 239 diputados, representando al 47.8%.

El G4 se logró articular fundamentalmente por los liderazgos de Porfirio Muñoz Ledo y Pablo Gómez del PRD, y Santiago Creel del PAN. Fue precisamente Porfirio Muñoz Ledo,⁴ quien contestó el informe presidencial, en su calidad de presidente de la Mesa Directiva, siendo el primer diputado opositor en asumir esta encomienda. Esta coalición parlamentaria tuvo la fuerza para imponer al PRI, comandado por Arturo Núñez Jiménez, una agenda de cambio democrático en la Cámara de Diputados, que incluyó la expedición de una nueva ley orgánica del Congreso que abrogó la ley de 1979.

Es justo recordar que hubo elecciones para senadores en ese año,⁵ y que también en esa cámara se confirmó la oleada de la pluralidad, ya que el PRI se mantuvo con el 60% de la representación con 77 escaños, y la oposición en su conjunto logró un 40%; presencia sin precedentes en la historia reciente, implicando la pérdida de la mayoría constitucional para el PRI. El PAN logró el 26% de

3. La izquierda democrática le arrebató la capital del país al partido oficial, bajo el liderazgo del Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas.

4. Porfirio Muñoz Ledo fue el primer legislador (senador) en interpellar el informe de un presidente el 1 de septiembre de 1988.

5. La Cámara de Senadores se renovó parcialmente con 32 senadores electos para tres años bajo el principio de representación proporcional en una sola lista nacional, para cerrar el ciclo fallido de reformas para la conformación escalonada de esta cámara que terminó por regresar a la idea original de renovación total cada seis años, descontinuando una práctica que sin duda era más progresista por combinar experiencia con recambio en un esquema de renovación parcial cada tres años.



representación con 33 escaños, el PRD el 12% con 15 escaños, el PVEM el 1.5% con 2 escaños y el PT el 0.5% con 1 escaño. La nueva ley orgánica del Congreso, que data de 1999 aún vigente, introdujo normas para la pluralidad de las cámaras, en particular, para la Cámara de Diputados.

Esta ley instauró la Mesa de Decanos, responsable de hacer la instalación de la Legislatura y de conducir la elección de la Mesa Directiva. La integración de la Mesa de Decanos refleja la pluralidad de la Cámara, y se integra con las y los legisladores de mayor experiencia y antigüedad en la representación parlamentaria.

También la Mesa Directiva se conformaría de manera plural y equitativa y sería presidida sucesivamente por las principales fuerzas políticas en orden descendente. Adopta sus decisiones por consenso y en último caso con el voto ponderado⁶ de sus integrantes. Conduce las sesiones del Pleno, realiza la interpretación de las normas de la ley orgánica y demás ordenamientos de la actividad parlamentaria y cuida que los dictámenes y demás escritos cumplan requisitos legales.

En 1997, el G4 dio impulso a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política⁷ como un espacio de entendimiento entre los grupos parlamentarios. Esta comisión fue sustituida por la Junta de Coordinación Política (JCP) en la nueva ley orgánica y se convirtió en un órgano de gobierno de las dos cámaras del Congreso.

La JCP reúne a los coordinadores de los grupos parlamentarios, quienes definen y procesan los principales acuerdos que rigen la vida interna de la cámara, tales como las propuestas para la conformación de la Mesa Directiva, para la integración de comisiones ordinarias, comités, comisiones bicamerales; para citar a comparecer a los servidores públicos, para formular las preguntas parlamentarias, para emitir las convocatorias para la elección de diversos servidores públicos, titulares de órganos autónomos como el Instituto Nacional Electoral (INE), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), entre otros. También procesan los mecanismos para las ratificaciones de servidores

públicos propuestos por el presidente para ocupar cargos como el del Titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los empleados superiores de Hacienda.

También ejerce la administración de los recursos de la cámara a través del Comité de Administración. La Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores no administra, ya que lo hace la Mesa Directiva, pero sí procesa los acuerdos para la ratificación de los nombramientos que envíe el presidente para Secretario de Relaciones Exteriores, cuerpo diplomático y Titular de la Fiscalía General de la República, entre otros.

Esta ley creó la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, encabezada por el presidente de la Cámara de Diputados, y conformada por los coordinadores de los grupos parlamentarios. Este órgano de gobierno tiene la atribución fundamental de fijar la agenda legislativa, promover consensos, llamar a cuentas a las comisiones legislativas y hacer los nombramientos de los servidores públicos del más alto nivel de la cámara. Aunque en el caso del Secretario General y del Contralor Interno, éstos se deben ratificar por mayoría calificada del Pleno.

En esta ley se establecieron las reglas para la difusión pública de los asuntos legislativos; se impulsó la creación del Canal del Congreso –que empezó transmisiones el 18 de marzo de 1998–, que posteriormente sería regido por una comisión bicameral específica creada en el 2000, llamada Comisión Bicameral del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta ley orgánica fue aprobada en la Cámara de Senadores por 98 votos y 0 en contra, y en la Cámara de Diputados por 376 votos y 23 en contra.

6. El voto ponderado lo ejercen los vicepresidentes o los secretarios –de los grupos parlamentarios que no cuenten con vicepresidentes– y equivale al número de legisladores y legisladoras que componen cada bancada.

7. La CRICP se creó en la LVI Legislatura (1994) como un espacio de diálogo entre los coordinadores de los grupos parlamentarios.



Esta votación se dio en un periodo extraordinario en agosto de 1999.

El 3 de septiembre de 1999 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, veinte años después de la expedición de la ley de 1979,⁸ la cual quedó abrogada.

Se podría decir que, en los albores del siglo XXI, el Congreso mexicano ha experimentado una suerte de renacimiento y empoderamiento democrático, gracias a sucesivas reformas constitucionales y legales que han impulsado su integración plural, que le han dado facultades de definición, ratificación, control e investigación cada vez más fuertes.

Sin embargo, también hay que decir que en los veinte años de vigencia que lleva la ley orgánica, se observa que el Congreso vive una suerte de atasco en la ruta por la democratización, fortalecimiento y profesionalización del Congreso de la Unión.

En este lapso se empoderaron los partidos políticos y sus grupos parlamentarios, la ciudadanía y los mecanismos de participación de la sociedad civil. Surgieron y se fortalecieron los órganos autónomos. La pluralidad política hizo del Poder Legislativo una entidad mucho más activa y fue desplazando poco a poco la preponderancia que el presidente de la República tuvo sobre el Congreso durante la segunda mitad del siglo XX. Si tomamos los datos que existen en cuanto a presentación de iniciativas de 1979 a 1999, vemos como las iniciativas presidenciales, aunque casi siempre revisten gran importancia, van siendo cada vez menos en número, en relación a las presentadas por las y los legisladores que van en aumento exponencial.

Sin embargo, la pluralidad creciente no pudo cristalizar en la democratización a fondo, ni en la profesionalización,⁹ ni en la mayor eficacia del Congreso. Progresivamente los grupos parlamentarios fueron entrando en una lógica de distribución de los recursos y de los espacios de poder de las cámaras. Aumentó el número de plazas, de puestos de alto nivel, el número de comisiones ordinarias, y especiales; crecieron los contratos a consultoras de

todo tipo, incluidas las empresas de “evaluación” legislativa, las compras amañadas; se consolidó una burocracia dorada con cientos de funcionarios con sueldos superiores a los 100 mil pesos netos, llegando varios de ellos a rebasar incluso los 200 mil pesos netos mensuales. Se privilegió el reparto discrecional y opaco del dinero entre grupos parlamentarios y se abandonó la idea de la transformación del Poder Legislativo, que se había impulsado en la LVII Legislatura (1997-2000). La oposición se fue domesticando y lejos de que esa pluralidad pudiera acabar o acotar la corrupción y los excesos, la corrupción y las malas prácticas se pluralizaron, literalmente engulleron a la oposición.

De 1999 a 2018, el ramo presupuestal de egresos del Poder Legislativo llegó a quintuplicarse, creciendo de 3,790,357,474 mmp,¹⁰ a 15,574,572,274 mmp, lo cual ilustra el aumento del gasto excesivo en las cámaras legislativas.

En este periodo se aprobaron reformas constitucionales que fortalecieron al Congreso y de nueva cuenta la mayoría de ellas no se vieron reflejadas en la ley. Por ejemplo, en el 2006 se creó el Sistema Nacional de Información y Estadística, y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) se constituyó como un órgano constitucional autónomo, siendo facultada la Cámara de Senadores para ratificar los nombramientos del presidente de los miembros de la Junta de Gobierno.

En 2007, se aprobó una reforma para que el Senado pueda ratificar la decisión del Ejecutivo de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar o retirar reservas a los tratados internacionales suscritos por el gobierno mexicano; en 2011 se reformó la

8. El 25 de mayo de 1979 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*.

9. No se avanzó en la instauración de los servicios de carrera que se establecieron en la ley orgánica, sólo se hicieron esfuerzos incipientes y algunos grupos parlamentarios, en particular PRD y PAN, establecieron asesorías profesionalizadas en esos años, pero fueron esfuerzos aislados.

10. Miles de millones de pesos, *Gaceta Parlamentaria*, 28 de diciembre de 1999 y 9 de noviembre 2017.



Constitución para revertir el veto de bolsillo del presidente de la República y facultar a la cámara de origen a publicar en el Diario Oficial de la Federación los decretos aprobados por el Congreso que no hayan sido observados por el Ejecutivo en un plazo determinado; y en 2013 el Congreso aprobó la reforma para crear la Comisión Federal de Competencia Económica (CFCE) y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL) como órganos autónomos y se estableció un procedimiento para que los nombramientos de los comisionados de esos dos organismos fueran ratificados por la Cámara de Senadores.

En 2014, continuaron las reformas constitucionales que empoderaron a la sociedad civil y al Congreso con el surgimiento de más órganos autónomos; se aprobó la reforma en materia de transparencia por la que se otorga autonomía constitucional al Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI),¹¹ cuyos comisionados serían nombrados por la Cámara de Senadores después de una amplia consulta con la sociedad. Al presidente únicamente se le confirió la facultad de objetar los nombramientos realizados por el Senado.

En ese mismo año se creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y con la reforma político-electoral se creó el Instituto Nacional Electoral,¹² se estableció la opción para integrar un gobierno de coalición, se dotó a las dos cámaras del Congreso de mayores facultades para la ratificación de servidores públicos, se estableció también la atribución para que los diputados aprueben el Plan Nacional de Desarrollo que ponga a su consideración el presidente de la República. Asimismo, se estableció la reelección legislativa, se acortó el plazo entre la elección y la toma de posesión del presidente de la República, se dotó de independencia al Ministerio Público de la nación, creando la Fiscalía General de la República con el carácter de órgano constitucional autónomo.

En 2015, se aprobaron reformas para el fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación y para la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, el cual es presidido por un integrante del

Comité de Participación Ciudadana, quienes son nombrados por la Cámara de Senadores, después de una amplia consulta ciudadana.

En general, todas las nuevas atribuciones que obtuvieron las cámaras derivadas de las reformas constitucionales arriba mencionadas no se reflejaron en la ley orgánica por omisión de las y los legisladores. Incluso se logró impulsar la expedición en 2010 de los reglamentos de la Cámaras de Senadores y Diputados,¹³ que mejoraron diferentes aspectos para el desarrollo de las sesiones, de las atribuciones de las comisiones, de las reglas para el debate en comisiones y en el pleno, de la publicidad oportuna de los documentos legislativos y de la transmisión de los trabajos legislativos en el Canal del Congreso, pero la ley orgánica quedó rebasada.

El mandato para la transformación

El 1 de julio de 2018 la sociedad sacudió al sistema político con un mandato imperativo, para la transformación del país y de sus instituciones. Las demandas sociales fueron muy claras: acabar con la corrupción, con el exceso, con la inseguridad y detonar el desarrollo económico con oportunidades para todos, en paz, erradicar la pobreza extrema y acotar la pobreza. El Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) y sus aliados son los depositarios de este nuevo impulso y por primera vez en la historia contemporánea, la izquierda democrática ganó la presidencia de la República con Andrés Manuel López Obrador y la mayoría absoluta en las dos cámaras del Congreso de la Unión.

11. Instituto Federal de Acceso a la Información, sustituido ahora por el Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI).

12. El INE sustituye al IFE y como su nombre lo indica le da ahora carácter nacional, es decir, con capacidad de organizar comicios federales y locales.

13. Estos reglamentos abrogaron en lo que se refiere a la normatividad de las dos cámaras del Congreso al viejo Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Este sigue vigente todavía en cuanto a las disposiciones de Congreso General y Comisión Permanente, pero ya están muy obsoletas, datan de 1934.



La reforma profunda del Congreso y su fortalecimiento es un paso esencial para impulsar el andamiaje jurídico que requiere la denominada Cuarta Transformación. Dicho proyecto político va en marcha en tres fases: **1)** impulsar una política de austeridad; **2)** expedir una nueva ley del Congreso y **3)** actualizar los reglamentos, normas y estatutos de las dos cámaras, para democratizar, profesionalizar y hacer eficiente al Poder Legislativo.

La nueva mayoría política ha instrumentado ya, a través de los órganos de gobierno de ambas cámaras, una contundente política de austeridad, reduciendo el ramo presupuestal del Poder Legislativo en más de 2 mil 500 millones de pesos, es decir, de 15,574,572,274 mmp. a 13,008,444,027 mmp. para el ejercicio de 2019.¹⁴ Esta reducción se logró con la expedición de la *Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos*,¹⁵ estableciendo que ningún legislador o servidor público gane más que el presidente de la República, es decir, 108,376 pesos mensuales netos; con la reducción de 10 comisiones ordinarias en la Cámara de Diputados y de 13 comisiones ordinarias en la Cámara de Senadores; la eliminación de las comisiones especiales, la reducción de los techos presupuestales de los órganos de gobierno; la eliminación de cientos de plazas superfluas en ambas cámaras, del seguro de gastos médicos mayores, vales de comida, despensa, gasolina, de gastos en telefonía celular; la eliminación de compra de vehículos, la reducción de gastos en viajes, viáticos y la eliminación de pagos a asesores externos, consultoras y a medios de comunicación.

Una nueva ley del Congreso

La nueva ley del Congreso,¹⁶ impulsada por el presidente de la Cámara de Diputados, Porfirio Muñoz Ledo,¹⁷ y una amplia mayoría de legisladores y legisladoras de la LXIV Legislatura (2018-2021), tiene como objetivo principal armonizar la ley con las reformas constitucionales de los últimos años, hacer del Congreso de la Unión un auténtico parlamento abierto, en donde la ciudadanía pueda fácilmente acceder a la información, deliberaciones e influir en las decisiones de las cámaras y la Comisión Permanente. Habrá comités de parlamento abierto en ambas cámaras¹⁸ para impulsar la

participación exitosa de la sociedad en las diferentes instancias del Congreso.

Este proyecto coloca en el centro del quehacer parlamentario las normas y la cultura de la transparencia, el acceso a la información y la protección de datos. Fortalece la difusión del quehacer legislativo a través de medios electrónicos, incluyendo el canal de televisión y una estación de radio del Congreso. Impulsa un bicameralismo sin precedentes, en donde el diálogo ágil y eficaz entre cámaras, a través de sus órganos de dirección, comisiones bicamerales y comisiones ordinarias en conferencia sean prácticas cotidianas, en un marco de respeto institucional. Actualiza las disposiciones de la Comisión Permanente con el texto constitucional vigente en cuanto a la ratificación de los nombramientos de funcionarios que hace el presidente y en cuanto a la facultad para convocar a periodo extraordinario a las cámaras para instalar el Colegio Electoral. Privilegia el espacio del debate político durante las sesiones y se le faculta para llamar a reuniones de trabajo a los servidores públicos ante el Pleno y comisiones. Norma con precisión los procedimientos legislativos extraordinarios, como la iniciativa preferente del presidente y también se establece un

14. Gaceta Parlamentaria, 23 de diciembre de 2018.

15. Diario Oficial de la Federación, 5 de noviembre de 2018.

16. Este proyecto de ley cuenta con la adhesión de 107 legisladores y legisladoras y fue turnado para dictamen a la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y para opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados. Esta última comisión considera en su opinión, aprobada en febrero de 2019, que, de aprobarse, esta ley significaría un ahorro de 52 millones de pesos por año en el ejercicio presupuestal, debido a la reingeniería institucional, la compactación de comisiones y de los centros de estudio, y el impulso al servicio profesional de carrera.

17. Porfirio Muñoz Ledo es presidente por tercera vez en la LXIV Legislatura. Lo fue por primera vez en el primer periodo de sesiones del primer año de ejercicio de la LVII Legislatura, por segunda ocasión durante el primer receso del segundo año de ejercicio de la LVII Legislatura (Comisión Permanente) y durante todo el primer año de ejercicio de la LXIV Legislatura.

18. La creación del Comité de Parlamento Abierto y Participación Ciudadana se aprobó en la Cámara de Diputados el martes 12 de marzo de 2019. Gaceta Parlamentaria.



título para el ejercicio de los mecanismos de control constitucional, como lo son las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

Este proyecto armoniza las disposiciones constitucionales para el Congreso General, para su instalación y sus sesiones, para la composición de cada una de las cámaras; para la entrega del informe del presidente de la República, las comparecencias y la pregunta parlamentaria. Prevé un formato en donde se normaliza la relación entre poderes, y el presidente de la República entrega su informe y dirige un mensaje a la nación, en la sesión de apertura del Congreso General. Establece las bases de un nuevo régimen de rendición de cuentas e incompatibilidad con las funciones de los legisladores y demás servidores públicos del Congreso, en el cual se evalúa la labor de las y los legisladores por su buen ejercicio del gasto, por su capacidad de control del Ejecutivo, por su asistencia y participación en los trabajos de las comisiones y del Pleno, por su incidencia en las reformas que emite el Congreso y por su eficacia en la construcción de acuerdos para expedir leyes y decretos.

Incorpora instrumentos de control para identificar y prevenir situaciones que puedan generar conflictos de interés, a través de la presentación y actualización de las declaraciones de interés, patrimonial y fiscal de los legisladores y demás servidores públicos del Congreso, así como las personas físicas y morales que sean contratadas por ambas cámaras. Incluye procedimientos para la excusa ante situaciones que representen el riesgo de comprometer el interés público. Incorpora la facultad del Congreso de publicar en el Diario Oficial de la Federación (DOF) los decretos o leyes que no hayan sido observados por el Ejecutivo, una vez que se hayan cumplido los plazos que marca la Constitución, y en el supuesto de que el Ejecutivo no haya ordenado la publicación y así evitar el llamado “veto de bolsillo”.¹⁹ Incorpora el procedimiento para hacer la declaratoria de las reformas constitucionales en la cámara de origen durante el periodo ordinario, o bien en la Comisión Permanente durante los recesos.

Finalmente, norma las funciones de las dos cámaras, respetando las diferencias jurídicas que debe

haber entre ambas por sus facultades exclusivas. La nueva ley del Congreso regulará las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, como la ratificación de los nombramientos presidenciales del Secretario de Hacienda y demás funcionarios superiores de esa secretaría; los mecanismos para las designación del titular de la Auditoría Superior de la Federación, de los titulares de los Órganos Autónomos –CONVEVAL e INE–, y de los titulares de los órganos internos de control de los órganos autónomos; la expedición del Bando Solemne que declara la validez de la elección y de presidente electo, el procedimiento para la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo que envíe el presidente; para el análisis y dictaminación de la cuenta pública.

Regulará también las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores, como la ratificación de los titulares de la Secretaría de la Función Pública, de la Secretaría de Relaciones Exteriores, embajadores, cónsules, de los comisionados de los órganos autónomos como el INAI, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), IFETEL, INEGI, de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y mandos superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales; la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, de entre la terna que someta a su consideración el presidente; la integración de la lista de candidatos a Fiscal General de la República; la ratificación de los nombramientos de los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y el procedimiento para el análisis de la política exterior del gobierno federal, y el mecanismo para la aprobación de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.

En este proyecto destaca también la reducción y compactación de las comisiones ordinarias –de

19. El llamado “veto de bolsillo” fue una facultad “metaconstitucional” del titular del Poder Ejecutivo, que consistía en literalmente “congelar” cualquier ley expedida por el Congreso que no le agradara, es decir, la guardaba sin publicarla en el Diario Oficial de la Federación, sin consecuencia alguna.



dictamen—, y se establece el tope máximo para las comisiones temporales (antes especiales), para que no excedan un máximo de diez y se mantienen las de investigación conforme lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución.

Respecto a los órganos técnicos y auxiliares se fortalece la normatividad en cuanto a los principios que deben guiar su desempeño, tales como la austeridad, transparencia y profesionalismo; se plantea una reingeniería institucional y también se fortalece el desarrollo del servicio civil de carrera en las dos cámaras. Se unifican los centros de estudios existentes en la Cámara de Diputados, en un “Instituto de Investigaciones Parlamentarias”, conformado por investigadores de excelencia que sean seleccionados a través del servicio de carrera.²⁰ El instituto permitirá establecerá tareas, criterios y políticas uniformes para una estructura de apoyo al trabajo propio del Congreso. En la Cámara de Senadores se plantea mantener en sus términos al Instituto Belisario Domínguez. Estos institutos deben atender por igual las necesidades de información y análisis de los legisladores de ambas cámaras, y con ello contribuyan de manera objetiva y oportuna a la toma de decisiones.

El máximo desafío de la nueva ley del Congreso será democratizar y hacer eficiente a los órganos de gobierno de las cámaras del Congreso; fortalecer y perfeccionar los trabajos de las comisiones legislativas; optimizar las sesiones del pleno de las cámaras, privilegiando el debate político, la discusión y votación de dictámenes que expidan leyes o decretos o de reformas legales o constitucionales, las sesiones de control legislativo con servidores públicos; la regulación de los grupos parlamentarios y la transparencia y el uso racional y legal de sus recursos financieros, la profesionalización del personal y el impulso al servicio civil de carrera; la rendición de cuentas permanente de legisladores, legisladoras, servidores públicos y organizaciones civiles ante los órganos de control y ante la sociedad en el marco de las mejores prácticas que emanen del parlamento abierto y de un bicameralismo respetuoso y eficaz.

20. El Consejo Directivo del Servicio de Carrera y la Unidad de Capacitación y Formación Permanente se instalaron por acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos el 3 de abril de 2019, en la Cámara de Diputados.



Perspectivas

El Congreso en la transformación democrática de México

Se terminó de imprimir en mayo de 2019
en Contramarea Editorial, S.A. de C.V
Chilpancingo N-148 Interior 201, Col. Roma Sur,
Del. Cuauthémoc, CP 06760, Ciudad de México.
El tiraje consta de quinientos ejemplares.



Autores

Ricardo Álvarez Arredondo es Secretario Técnico de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados de la LXIV Legislatura (2018-2021).

Aidée Gracia Rodríguez es asesora parlamentaria en la Cámara de Diputados de la LXIV Legislatura (2018-2021).

Pie de imprenta

Fundación Friedrich Ebert en México
Yautepec 55 | Col. Condesa
06140 | México, DF | México

Responsable
Hans Mathieu | Representante en México
Teléfono +52 (55) 5553 5302
Fax +52 (55) 5254 1554
www.fes-mexico.org

Fundación Friedrich Ebert en México

La Fundación Friedrich Ebert (FES), fundada en 1925 en Alemania, es una institución privada de utilidad pública comprometida con las ideas de la Democracia Social. Lleva el nombre del primer presidente del Estado alemán elegido democráticamente, Friedrich Ebert, y es portadora de su legado en cuanto a la configuración política de la libertad, la solidaridad y la justicia social. A este mandato corresponde la Fundación en el interior y exterior de Alemania con sus programas de formación política, de cooperación internacional y de promoción de estudios e investigación.

En México, la FES inició sus actividades en 1969 buscando contribuir al fortalecimiento y consolidación de las instituciones democráticas mexicanas, apoyando a aquellos agentes comprometidos con el respeto a la democracia, la justicia social y el entendimiento internacional. Actualmente la Fundación Friedrich Ebert en México ofrece plataformas de diálogo, talleres de fortalecimiento de las capacidades públicas de actores progresistas, asesoría institucional, consultorías y análisis político y de políticas.