

10. Parlamento abierto en México en el contexto de la pandemia

María del Carmen Nava Polina*

1. Introducción

La pandemia Covid-19 puso a prueba la actividad pública en el mundo. El trabajo presencial fue en buena parte interrumpido con el fin de evitar contagios en ámbitos privados y públicos. Las instituciones de representación legislativa no fueron la excepción. Tanto el Congreso de la Unión como los 32 congresos locales se adaptaron con distintas medidas a la emergencia sanitaria. Este capítulo presenta un concentrado de las decisiones legislativas, actividades y documental parlamentaria de las legislaturas en México en esta delicada época.

2. Ámbito internacional

En toda democracia existirán situaciones de emergencia que la pongan a prueba en términos prácticos, legales y constitucionales. Sin embargo, los marcos normativos de los legislativos no estaban pensados para prever una situación extraordinaria que limitara el trabajo presencial en los recintos oficiales.

La Unión Interparlamentaria UIP, (2020) ha compilado y actualizado de forma proactiva la respuesta de los 130 congresos que conforman su organización durante la pandemia de Covid-19. Sobre los patrones de práctica legislativa de los congresos de esta compilación, se observan distintos tipos de reacción. En Nava Polina (2020) se señala:

- a) Los congresos mantienen reuniones físicas, pero con restricciones (menos sesiones de plenarios o comités, menos congresistas y personal en el edificio, algunos trabajando remotamente, cambios en el lugar de las reuniones parlamentarias para, por ejemplo, utilizar un edificio más grande que permita un distanciamiento social más efectivo).
- b) Los congresos mantienen reuniones, pero no presenciales, sino mediante métodos de trabajo remotos. Se aprovecha la diversidad de opciones de infraestructura técnica para reuniones remotas. La UIP reporta: “Muchos parlamentos están explorando opciones para herramientas de trabajo remotas. Esto plantea una serie de problemas, incluida la base legal para el trabajo remoto, la seguridad y la autenticación. Otro factor es la capacidad del personal parlamentario para poner en práctica nuevas soluciones mientras están sujetos a medidas de distanciamiento social”.

* Comisionada del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México. La autora agradece la asistencia de investigación y contribuciones de Juan Pablo Figueroa Mansur, Zulema Oviedo, Daniel Saavedra Lladó y José Guadalupe Hernández Martínez.

Los congresos dejan de reunirse. En algunos casos corresponde la contingencia al periodo de receso. En otros casos, este receso se ha adelantado (caso del Parlamento del Reino Unido, luego de haber votado medidas de emergencia). Otros congresos ajustaron sus procedimientos operativos para crear un comité especial que delibere, en lugar del pleno (caso de Nueva Zelanda). La UIP reporta que “la falta de voluntad política o capacidad técnica también puede evitar que un parlamento se reúna”.

Por su parte, se cuenta con una revisión centrada en respuestas de los congresos de la región americana. Ésta se compiló por la organización internacional ParlAmericas (2020). El documento revisa las estrategias de mitigación y adaptación adoptadas por los congresos de la región:

- Restricción de viajes no esenciales dentro y fuera del país por los congresistas y su personal de apoyo (Bahamas).
- Cierre temporal de las visitas públicas a los edificios parlamentarios (Trinidad y Tobago), instalación de recipientes con gel antibacterial para las manos en las áreas de más tránsito en los edificios (El Salvador), controles a la entrada de los edificios legislativos para verificar temperatura de las personas que ingresan (Panamá).
- Reducción de la frecuencia de sesiones plenarias o de comisiones parlamentarias, o de su duración (México).
- Limitar la asistencia del personal a los edificios legislativos al mínimo indispensable (Argentina), poner en operación esquemas de trabajo a distancia y flexibilizar horarios (Colombia), designar para trabajo a distancia primordialmente al personal con condiciones que le hagan más vulnerable a la Covid-19 (México), proveer asesoría médica específica sobre los riesgos de salud asociados al Covid-19 al personal del congreso y sus familias (Canadá), realizar, para las y los legisladores, capacitaciones o pláticas informativas con personal médico especializado sobre la Covid-19 (Cuba).
- Adaptación de las funciones legislativas para su ejecución mediante esquemas de trabajo a distancia. En Ecuador se adoptó una normativa específica para la realización de sesiones a distancia para la Asamblea Nacional, en Paraguay se promueve una iniciativa para habilitar a las y los diputados a participar en sesiones virtuales, la Cámara de Diputados de Brasil aprobó una ley para establecer un sistema remoto de deliberación, el Congreso de Chile aprobó una reforma constitucional que autoriza las sesiones virtuales para circunstancias excepcionales, el voto de congresistas a distancia y transmisión simultánea de las sesiones para difusión. También se han establecido acuerdos para garantizar sesiones solo con la asis-

tencia de los congresistas necesarios para alcanzar el cuórum legal sin afectar la representación partidaria.

- Asimismo, se ha buscado mantener vías para garantizar la posibilidad del involucramiento del público en las discusiones parlamentarias que se realicen durante la contingencia, como son los casos de Costa Rica, que ha adoptado distintas herramientas informáticas de acceso público para este fin y en Panamá, donde se difunde a la ciudadanía información sobre el protocolo para la transmisión de sesiones.

3. Virtualidad gradual

En tal contexto internacional, regresamos a México. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las constituciones locales mandatan a los legislativos para fiscalizar al Ejecutivo, aprobar y modificar el presupuesto, actividades a ser ejercidas sin considerar emergencias pues son condición *sine qua non* para mantener pesos y contrapesos, división de poderes y el Estado democrático de derecho.

Durante la pandemia, el Gobierno Federal declaró como esencial que no debía parar la actividad legislativa federal y local. Así se estableció en el inciso b) de la fracción II del artículo primero del Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2 publicado el 31 de marzo de 2020 en el *Diario Oficial de la Federación*.

Aun habiendo sido declarada como esencial la actividad legislativa, la respuesta de los congresos ante la Covid-19 dependió de las condiciones legales y constitucionales de origen que señalan que los trabajos plenarios, en el sistema de comisiones y en órganos de gobierno deben llevarse a cabo dentro del recinto oficial legislativo, es decir, de forma presencial y en un sitio específico.

La imposibilidad de cumplir con tal requisito, colocó a los congresos ante cuatro escenarios para el desarrollo de sus actividades parlamentarias, de fiscalización, investigación, administrativas y legislativas: sesionar en remoto sin realizar reformas, no sesionar, sesionar de manera presencial o bien, sesionar con virtualidad una vez realizadas las reformas. Estas opciones generaron matices de constitucionalidad, legalidad, de ritmo en el trabajo legislativo y en la incorporación de cuidados para prevenir contagios.

El camino de las 32 legislaturas locales y las dos cámaras del congreso federal en México para la transición hacia la virtualidad, en el ejercicio de sus facultades constitucionales, ha sido pausado. En el transcurso de la cuarentena por la pandemia, que inició la fase 3 en el país el 21 de abril de 2020, se detectó que para abril, cuatro congresos locales habían realizado reformas para trabajar de forma remota: Baja California, Chiapas, Colima y San Luis Potosí. Para mayo

ya eran 14, pues se sumaron Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Sonora y Veracruz. Para junio fueron 22, se unieron Aguascalientes, Ciudad de México, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Sinaloa y Yucatán. Y finalmente, para agosto sumaron 25 con Campeche, Hidalgo y Nuevo León (Visión Legislativa, 2020a).

Hacia la primera semana de septiembre, 25 congresos locales contaban con reformas para trabajar desde la virtualidad. Los congresos locales que aún no habían reformado eran: Guerrero, Morelos, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas. En ello coincidieron las dos cámaras del Congreso de la Unión en el ámbito federal.

Es conveniente registrar cómo se realizaron las reformas para trabajar desde la virtualidad, ver qué elementos de parlamento abierto se observaron durante su proceso y posterior a este; así como el alcance y las temáticas que consideraron los decretos aprobados. ¿Hay o no uso de facultades extraordinarias y respeto a los ámbitos de cada Poder?

4. Unanimidad y mayorías

Los parlamentos no se limitan a la emisión de leyes, sino que ejercen una función de representación popular. A su vez, deben cumplir con la función de control al ejercicio del poder por parte de los ejecutivos, como reflejo del sistema de pesos y contrapesos previsto por las leyes fundamentales de cada país.

Derivado de la emergencia sanitaria provocada por Covid-19, se vuelve imprescindible el ejercicio permanente y continuo de las facultades constitucionales de fiscalización y presupuesto de los congresos. Estos son los responsables de adecuar el marco normativo, el presupuesto y la ley de ingresos para que las instituciones del Estado hagan frente a la crisis de salud, reformulen políticas públicas y restablezcan prioridades para recuperarse frente a, y transcurrida, la emergencia sanitaria.

Las reacciones que observaron los congresos locales del país corresponden con los patrones que detectó la Unión Interparlamentaria, han sido diversas y paulatinas. La mayoría de los congresos optaron por las sesiones virtuales, aunque hay casos en los que se continuó con el trabajo legislativo presencial.

Gracias a las nuevas tecnologías de información y a la conectividad, ni los congresos locales ni la sociedad nos paralizamos por completo. Las modificaciones legales y reglamentarias aprobadas en sesiones presenciales³⁰ permitieron que los congresos ejercieran en distinta medida, facultades de

³⁰ El caso del congreso de Coahuila es problemático, dado que, a pesar de contar con un acuerdo legislativo, la aprobación de la reforma a su ley orgánica se llevó a cabo en una sesión virtual, la cual aún no contaba con un sustento legal. Sin embargo, destaca que toda la documental del proceso legislativo se encuentra disponible en el portal oficial, lo que no ha sucedido en otros congresos.

representación y legislación, se realizaron sesiones virtuales de comisiones y del pleno, comparecencias y reuniones de trabajo con funcionarios y autoridades de gobierno en materia de salud y economía.

Al respecto, la organización Visión Legislativa (2020a) detectó, en *Congresos Virtuales y Legalidad en Pandemia de Covid-19*, que 25 congresos locales reformaron sus constituciones, leyes orgánicas o reglamentos internos para establecer la modalidad virtual en las sesiones de Pleno, comisiones y otros órganos legislativos. Estos casos representan el 78 por ciento de los congresos locales (Tabla 1). Todos ellos reformaron su marco normativo durante sesiones presenciales, con excepción de Coahuila, que lo hizo en una sesión virtual, previo acuerdo legislativo aprobado por el Pleno.

Al desagregar por grupo parlamentario mayoritario, los 25 congresos que optaron por sesiones virtuales en su ley orgánica o reglamento, se encuentra que 14 de ellos tienen mayoría del partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), Baja California, Baja California Sur, Colima, Chiapas, Ciudad de México, Durango, Hidalgo, Estado de México, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Sonora y Veracruz; seis del Partido Acción Nacional (PAN), Aguascalientes, Chihuahua, Guanajuato, Nayarit, Nuevo León y Querétaro; tres del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Campeche, Coahuila y Yucatán; uno de Movimiento Ciudadano (MC), Jalisco y uno sin grupo parlamentario que cuente con mayoría simple.

Otro aspecto coincidente fue el consenso entre grupos parlamentarios para la aprobación de estas reformas, pues en 18 de los 25 congresos se votaron por unanimidad.

Los congresos de Guerrero, Hidalgo, Tlaxcala y Zacatecas presentaron actividad legislativa remota sin contar con el marco legal que otorga certeza jurídica a las decisiones derivadas en las sesiones y las reuniones virtuales. Meses después (en agosto para mayor precisión), Hidalgo realizó sus reformas para trabajar en remoto.

Tabla 1. Reformas de congresos virtuales

Congreso local	Documental completa del proceso legislativo	Se acota el tipo de temas a discutir y aprobar en remoto	Aprobada por unanimidad	Grupo parlamentario con mayoría simple
Aguascalientes	—	✓	✓	PAN
Baja California	—	—	✓	Morena
Baja California Sur	—	—	✓	Morena
Campeche	—	—	—	PRI
Coahuila	✓	—	✓	PRI
Colima	—	—	—	Morena
Chiapas	—	—	✓	Morena
Chihuahua	✓	✓	—	PAN
CDMX	—	—	✓	Morena
Durango	✓	—	✓	Morena
Guanajuato	✓	—	—	PAN
Hidalgo	—	✓	✓	Morena
Jalisco	✓	—	✓	MC
Estado de México	—	—	✓	Morena
Michoacán	—	—	—	Morena
Nayarit	✓	—	✓	PAN
Nuevo León	✓	—	✓	PAN
Oaxaca	✓	—	✓	Morena
Puebla	—	—	—	Morena
Querétaro	—	—	✓	PAN
San Luis Potosí	—	—	✓	Sin mayoría
Sinaloa	—	—	✓	Morena
Sonora	—	✓	✓	Morena
Veracruz	✓	—	✓	Morena
Yucatán	—	—	—	PRI

Fuente: Visión Legislativa. (2020). Congresos Virtuales y Legalidad en Pandemia de Covid-19. Quinto Reporte.

El ejercicio de las facultades legislativas de representación y contrapeso es permanente, dado que el trabajo de las y los legisladores no se limita a las sesiones plenarias, sino que también implica desarrollar comparecencias de personas funcionarias, reuniones relacionadas con temas de fiscalización de la cuenta pública, decisiones de los órganos de gobierno, o bien al debate en la dictaminación en el sistema de comisiones. Todas estas actividades deben sustentarse con legalidad, al contar con fundamentos que les permitieran trabajar de manera virtual.

Se observó que en algunos congresos locales se trabajó inicialmente en remoto sin contar con la reforma que los respaldara, y con el paso del tiempo la legalidad de las sesiones se alcanzó al contar con la reforma adecuada. Esto sucedió en la Ciudad de México.

5. Particularidades y facultades extraordinarias

Encontramos diferencias importantes en la redacción de las reformas de cada congreso local, lo que implica observar particularidades en los alcances legales y temáticas de las sesiones virtuales. Solo en cinco congresos locales especificaron el tipo de asuntos que pueden discutirse y aprobarse durante las sesiones virtuales. Por ejemplo, en el caso de la Ciudad de México es posible discutir y aprobar reformas constitucionales, no así en Aguascalientes, donde la materia constitucional y las designaciones son asuntos estrictamente presenciales.

En el congreso de Sonora se establece que esta modalidad virtual no aplica para reformas constitucionales, ni en materia electoral, ni leyes orgánicas de los poderes u organismos constitucionales autónomos. En cambio, en el caso de Chihuahua se señala que las sesiones virtuales serán exclusivamente para atender temas relacionados con la emergencia, esto es: salud, seguridad pública, protección civil, presupuesto y hacienda pública.

Por otra parte, el congreso de Hidalgo estableció en su reforma que no es posible sesionar de forma virtual para llevar a cabo el procedimiento de juicio político. Además, otros temas que no podrán ser tratados de forma remota serán las reformas constitucionales, designaciones, suspensión de presidencias municipales, reformas a la constitución federal, o cualquier asunto que implique votación por cédula.

Ahora bien, en un sistema democrático de derecho se requiere garantizar que la pandemia (o cualquier otra emergencia) no sea utilizada para justificar la cesión o abdicación del uso de facultades de los poderes legislativos. Las autorizaciones presupuestales, de fiscalización de su ejercicio a través de la cuenta pública, o bien la facultad de investigar y valorar los programas y políticas públicas en seguimiento a los planes de desarrollo tanto en el ámbito nacional como en los locales deben seguir su curso sin interrupción. Los contrapesos de poderes deben estar garantizados en cualquier momento, salvo en circunstancias de suspensión de garantías, cuya excepción está prevista en el artículo 29 de la constitución federal.

En este contexto, la cesión de facultades extraordinarias se encuentra regulada de distinta manera de cada constitución local. Aunque hay casos en los que no se encuentra contemplada tal figura, como el de Nuevo León, en que dichas facultades extraordinarias se encuentran prohibidas de forma expresa. Al respecto, Gilberto Nava (2020) señala:

(...) la mayoría de las constituciones de las entidades federativas mexicanas prevén la posibilidad de que los congresos locales concedan facultades extraordinarias a los gobernadores, en términos genéricos, en casos excepcionales y cuando así se estime conveniente por las circunstancias especiales en las que se encuentre el estado, y por tiempo limitado. Sin embargo,

algunas de estas constituciones son más cautelosas y establecen que los decretos que otorguen facultades extraordinarias deben ser lo más claros y precisos posible en la determinación de las atribuciones y competencias que abarca, su contenido y alcance, los supuestos que posibilitan su concesión, así como el tiempo en el que el gobernador podrá ejercerlas.

Las entidades federativas en las que se permite la aplicación de dicha figura constitucional son: Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Coahuila, Colima, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. No obstante, Gilberto Nava (2020) encuentra que las constituciones de dichas entidades “no establecen sobre qué ramos pueden tratar las facultades extraordinarias que conceda el congreso local al gobernador ni los límites que deben respetar”. Esto con excepción del caso de Colima, cuya constitución local prevé que aplique en los ramos de hacienda y gobernación.

Por lo tanto, todas las facultades extraordinarias de los poderes deben estar consideradas en su respectiva constitución para poder ser ejercidas. Aunque cabe señalar que, si no se encuentran bien reguladas, las facultades extraordinarias pudieran contravenir la propia división de poderes.

Al respecto, existen algunas entidades federativas en las que el Poder Legislativo ha concedido facultades extraordinarias en materia de presupuesto al Poder Ejecutivo, tales como la Ciudad de México y Nuevo León.

Para el caso del Congreso de la Ciudad de México, Visión Legislativa (2020b) narra:

Un mes después de que se aprobaran las sesiones virtuales, el 19 de junio, en sesión virtual extraordinaria convocada un día antes, se aprobó en Pleno el dictamen de reforma a la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos, esto con 38 votos a favor, 20 en contra y 4 abstenciones, (...)

(...) esta reforma a la Ley de Austeridad implica que, en casos de desastre natural o emergencia sanitaria, la persona titular de la jefatura de la Ciudad de México puede ordenar reducciones al presupuesto de egresos en los rubros de gasto que no constituyan un subsidio entregado directamente a la población, esto aplica para cualquier ente público, incluidas las alcaldías, el Poder Judicial, Legislativo y los órganos autónomos. Para el caso en que cualquiera de las últimas tres instituciones no realice las adecuaciones correspondientes, se establece que “la persona titular de la jefatura de gobierno enviará al congreso local la iniciativa con el monto a reducir en el Decreto de Presupuesto de Egresos, para que por conducto de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública se examine, discuta y, en su caso, apruebe o modifique en un plazo de 15 días hábiles a partir del día siguiente al de su recepción.

En Nuevo León, el congreso local dotó de facultades extraordinarias en materia de presupuesto al gobernador a través de una reforma a la Ley de Egresos en la que se establece que el Ejecutivo puede “realizar las trans-

ferencias que se requieran de los conceptos que integran las estructuras presupuestales”.³¹ Esta reforma es contraria a lo que la propia Constitución Política del Estado de Nuevo León establece en su artículo 64, donde se señala que “no puede el congreso [...]: conceder ni abrogarse en ningún caso facultades extraordinarias” (Como se cita en Visión Legislativa, 2020c: 3-4).

6. Escasa documental

En México, a partir de la Declaración sobre Transparencia Parlamentaria y el Diagnóstico de Parlamento Abierto en México (Nava Polina, 2015), se agruparon 10 principios de parlamento abierto construidos por organizaciones de la sociedad civil: 1) derecho a la información, 2) participación ciudadana y rendición de cuentas, 3) información parlamentaria, 4) información presupuestal y administrativa, 5) información sobre legisladores y servidores públicos, 6) información histórica, 7) datos abiertos y no propietarios, 8) accesibilidad y difusión, 9) conflictos de interés y 10) legislar a favor del gobierno abierto. En el caso del principio 10 se ha ampliado el enfoque hacia legislar a favor del Estado abierto (Visión Legislativa, 2018).

Si se evalúa la actividad legislativa de los congresos locales en México durante la pandemia de Covid-19, se observan rezagos importantes en el cumplimiento de los principios de información parlamentaria, de accesibilidad y difusión.

Visión Legislativa (2020) encontró que solamente ocho de los 25 congresos locales cumplieron con la obligación de transparencia de publicar completa la documental legislativa de sus reformas en materia de sesiones virtuales: Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Oaxaca y Veracruz. Para estos casos se encontraron electrónicamente las iniciativas, los dictámenes y los decretos.

Por otro lado, respecto a la publicación de las votaciones nominales de las reformas llevadas a cabo, “(...) sólo 7 congresos locales cumplieron con esta obligación: Coahuila (mayoría del PRI), Guanajuato (PAN), Nayarit (PAN), Estado de México (Morena), Michoacán (Morena), Puebla (Morena) y Sinaloa (Morena)” (Visión Legislativa, 2020: 3-4).

Esto resulta preocupante porque sin información parlamentaria sobre las decisiones y las posturas de cada legislador, no será posible evaluar su trabajo y desempeño si es que aspiran a ser reelectos como resultado del proceso electoral del 2021, cuando habrá elecciones federales para renovar la Cámara de Diputados y elecciones locales para renovar 18 congresos locales.

³¹ Para más detalles del contenido de la reforma, consúltense el decreto no. 285 publicado en el *Periódico Oficial del Estado* y disponible en el portal oficial del Congreso de Nuevo León.

7. Congreso de la Unión

La fase dos de la pandemia fue declarada el 24 de marzo. Ese mismo día, el Senado de la República llevó a cabo su penúltima sesión plenaria del periodo ordinario, ya que se emitió después un oficio de la mesa directiva en el que se avisó que las sesiones y las actividades de todos los órganos parlamentarios serán reducidas al mínimo.

Por otro parte, a inicios de marzo, la Cámara de Diputados acordó reducir al mínimo sus actividades presenciales como medida de prevención de contagios. En San Lázaro se celebró una última sesión plenaria del periodo ordinario el 19 de marzo, en la que se votaron a las y los diputados que integraron la comisión permanente.

Posteriormente, en mayo iniciaron los trabajos de la comisión permanente, cuyo recinto correspondió a las instalaciones del Senado bajo protocolos y límites del número de personas, divisiones acrílicas entre los escaños, así como la toma de temperatura y el uso de gel antibacterial entre los legisladores y el personal administrativo (Visión Legislativa, 2020).

Los temas más importantes que tocó la comisión permanente fueron las convocatorias a tres periodos extraordinarios para la Cámara de Diputados y el Senado. El primero fue el 30 de junio de 2020, en el que se aprobaron diversas reformas a la ley para armonizar el marco jurídico mexicano con el Tratado México-Estados Unidos-Canadá (T-MEC), que recientemente entró en vigor.

El segundo periodo extraordinario correspondió a la Cámara de Diputados, donde se llevó a cabo la designación de cuatro integrantes del consejo general del Instituto Nacional Electoral (INE), el 22 de julio de 2020.

El tercer periodo extraordinario fue convocado para el 29 de julio en el Senado, donde se aprobaron reformas en materia de prisión preventiva y la Ley de Adquisiciones. Prácticamente, el total de las iniciativas que se presentaron después de la declaración de la fase 3 han quedado pendientes de trámite, dado que los asuntos más importantes fueron reservados para el periodo ordinario.

En la Tabla 2 se encuentra desglosado el número de iniciativas presentadas en el Congreso mexicano por cámara y grupo parlamentario. Como se observa, desde el 21 de abril que inició la fase 3 se presentaron 199 iniciativas en la Cámara de Diputados, de las cuales 26 por ciento corresponden a Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), 20 por ciento del Partido Acción Nacional, 16 por ciento del Movimiento Ciudadano, 14 por ciento del Partido Encuentro Social (PES), 12 por ciento del Partido del Trabajo (PT), 6 por ciento del Partido de la Revolución Democrática (PRD), 5 por ciento del Partido Revolucionario Institucional y 3 por ciento del Partido Verde Ecologista de México (PVEM); las y los diputados sin grupo parlamentario no han presentado ninguna iniciativa a nombre propio.

Tabla 2. Iniciativas presentadas por grupo parlamentario en el Congreso mexicano del 21 de abril 2020 al 11 de agosto de 2020

Cámara de Diputados			Senado de la República		
Grupo parlamentario	Número de iniciativas	Porcentaje %	Grupo parlamentario	Número de iniciativas	Porcentaje %
Morena	51	26	PRI	307	37
PAN	39	20	Morena	189	23
MC	31	16	PAN	157	19
PES	27	14	MC	63	8
PT	24	12	PVEM	43	5
PRD	12	6	PT	38	5
PRI	9	5	PRD	21	3
PVEM	6	3	PES	17	2
Sin GP	0	0	Sin GP	3	0.4
Total	199	100	Total	838	100

Fuente: Elaboración propia con datos del portal oficial de la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados y del Senado de la República. Periodo de análisis: 21 de abril al 11 de agosto de 2020.³²

Por otra parte, en el Senado se presentaron 838 iniciativas durante la fase 3. Según la Tabla 2, 37 por ciento del total de las iniciativas presentadas corresponde a senadores o senadoras del grupo parlamentario del PRI, 23 por ciento de Morena, 19 por ciento del PAN, 8 por ciento de MC, 5 por ciento del PVEM, 5 por ciento del PT, 3 por ciento del PRD, 2 por ciento del PES y 0.4 por ciento del senador sin grupo parlamentario Álvarez Icaza.

Hablar en el siglo XX de más de mil iniciativas de ley presentadas en un periodo de cinco meses, era impensable. Tan solo de 1988 a 1998 se presentaron 847 iniciativas en la Cámara de Diputados por parte de los grupos parlamentarios (Nava Polina, Weldon y Yáñez López, 2000: 89-90). Aquí se abriría otro debate de cómo medir el desempeño legislativo, no obstante, es parte de otro espacio. La pretensión de tener este apartado que consta la numeralia de propuestas de los legisladores federales, únicamente es ilustrar lo ocurrido durante el periodo de pandemia en la fase 3 en México.

³² La información fue obtenida de las gacetas sumando el número iniciativas presentadas en cada comisión legislativa. Para el caso del grupo parlamentario del PRI en el Senado, este presentó 99 iniciativas que fueron turnadas a las comisiones unidas de Estudios Legislativos Primera y Zonas Metropolitanas y Movilidad. Aun si contamos de forma doble estas iniciativas, el PRI continúa siendo el grupo parlamentario que más iniciativas presentó en el Senado desde el inicio de la fase 3 al 11 de agosto de 2020.

8. Conclusiones

El Poder Legislativo buscó trabajar de manera virtual, aunque con acotaciones, incluso con suspensiones en plazos de fiscalización de los recursos públicos: a inicios de mayo de 2020, 24 de los 33 órganos superiores de fiscalización suspendieron sus plazos y términos, como lo documentaron los reportes de Tojil y Transparencia Mexicana (2020). Esto es contradictorio con la declaración de la actividad legislativa como esencial dentro de la pandemia. El principio de rendición de cuentas de parlamento abierto brilló por su ausencia.

Las sesiones virtuales en las legislaturas deben estar acotadas a situaciones de excepción, de emergencias, como alternativa de trabajo y desempeño de las facultades que sustentan constitucionalmente. Esta modalidad del trabajo en remoto tiene como beneficio la visibilidad, la difusión de las sesiones del Pleno, de las comisiones, de los órganos de gobierno (Mesa Directiva y Junta de Coordinación Política), con lo que las personas están a un clic de ver en tiempo real las discusiones, sustentos y toma de decisiones en los congresos.

No obstante, la virtualidad también puede representar un riesgo si se utiliza como una forma permanente de deliberación. Tendría que considerarse detallar con disposiciones normativas *ad hoc*, como verificar que no haya coerción al emitir a distancia el voto de los legisladores. El debate de reformas constitucionales, electorales, presupuestales, fiscales, incluso de valoración de perfiles de personas que pasen por procesos de designación, de nombramiento, incluso sobre la ratificación de instrumentos internacionales pudiera desdibujar la dinámica de los parlamentos, de negociaciones y de tejido de acuerdos. O al menos, la dinámica como hasta antes de la pandemia, conocíamos: reunión en un solo espacio deliberativo en donde podían ser visible el aglutinamiento de grupos dentro de las bancadas, el tejido uno a uno para conformar mayorías y la certeza de que el voto presencial de quienes lo ejercían derivaba en impulsar o detener propuestas de legislación.

Las áreas de oportunidad de las reformas sobre congresos virtuales que se han advertido están en especificar cuál es el procedimiento y los supuestos en los que se puede convocar a los legisladores a las sesiones en remoto. El aspecto temporal es importante, pues omisiones en la redacción de la reforma pueden derivar en opacidad en este tipo de sesiones.

Es necesario hacer explícito cuáles son los temas que se pueden discutir y aprobar en modalidad virtual, es decir, si se reservan ciertas materias —como la constitucional o las designaciones— para sesiones exclusivamente presenciales. Se requiere que la publicidad y difusión de las pro-

puestas parlamentarias cumplan plazos para su publicación previa a las deliberaciones, para dar certeza y se observe la adecuada documental.

La pregunta que queda sin casos concretos que ejemplificar es ¿Cómo pudieran incorporar la participación pública en las decisiones que se tomen desde la virtualidad?, pues es un elemento muy importante de parlamento abierto que puede contribuir a mejorar la calidad de la representación.

Las condiciones de emergencia sanitaria pudieran sugerir un falso dilema sobre si la actividad virtual impide cumplir con la apertura institucional. Lo cierto es que el trabajo legislativo a distancia no debería pasar por alto incluir la participación ciudadana en las decisiones tomadas, difundir con oportunidad las actividades realizadas, documentar los procesos legislativos, parlamentarios y de fiscalización, así como transparentar el quehacer cotidiano. Todos ellos derivados de principios de parlamento abierto. Ante la posibilidad de que diputadas y diputados sean reelectos, es indispensable contar con información parlamentaria para evaluar su desempeño.

Es indispensable que todas las actividades de los congresos virtuales, observe los principios de parlamento abierto y den cumplimiento a las disposiciones legales en materia de transparencia, como contar con la publicación de actas de las sesiones de comisiones, de pleno, desglose de votaciones nominales, uso de recursos presupuestales y documentación administrativa y de estructura parlamentaria.

No obstante, si las reformas constitucionales, legales y reglamentarias en materia de sesiones virtuales establecieran decidir en remoto como forma alterna de trabajo legislativo, habremos de plantear si las implicaciones y formas de representación legislativa cambian después de la pandemia. ¿Tendríamos que hablar que la representación va más allá de la territorialidad y que toda persona que esté interesada desde cualquier sitio del planeta, pueda plantear un interés legítimo en buscar ser representante de una comunidad que no habita? Quizá estaríamos frente a nuevos dilemas.

El apremio por la virtualidad como única alternativa podría redefinir la esencia de los parlamentos, “representar, llevar la voz, reunirse, contrastar y decidir por mayorías” (Nava Polina, 2020). Sin embargo, cambie o no dicha esencia, los principios del parlamento abierto deberán aplicarse con la contundencia de la exigibilidad como control social, pues son indispensable para generar interacción democrática con sus representantes.

9. Referencias

- *Diario Oficial de la Federación*. (31 de marzo de 2020). *Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590914&fecha=31/03/2020&print=true

- Nava, G., y Hernández, G. (2020). *La justicia local y las facultades extraordinarias de los gobernadores*. Blog del Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Consultado el 20 de agosto de 2020.
- Nava, M., Weldon, J. y Yáñez, J. (2000). *Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados: 1988-1998*. En Germán Pérez y Antonia Martínez, comps. *La Cámara de Diputados en México*. Porrúa, pp. 85-103.
- Nava, M. (2015). *Parlamento abierto: evaluación, ética y reelección*. México Social. <http://www.mexicosocial.org/?s=Parlamento+Abierto%3A+Evaluaci%C3%B3n%2C+%C3%89tica+y+Reelecci%C3%B3n>
- Nava, M. (2020, mayo 26). "Virtualidad legislativa durante la emergencia sanitaria", en *Revista Nexos*, México. <https://federalismo.nexos.com.mx/2020/05/virtualidad-legislativa-durante-la-emergencia-sanitaria/>
- ParlAmericas. (2020). *Covid-19 and Parliament's Role During a Pandemic*. https://parlAmericas.org/uploads/documents/COVID19_and_Role_of_Parliaments_ENG.pdf
- Tojil y Transparencia Mexicana. (2020, mayo 13). *Solo uno de los 33 órganos de fiscalización superior del país ha iniciado auditorías especiales por Covid-19: #SusanaVigilancia*. <https://www.tm.org.mx/fiscalizacioncovid19/>
- Unión Interparlamentaria. (UIP) *Country compilation of parliamentary responses to the pandemic*. Se trata de una descripción sucinta de las respuestas generadas por país que ofrece un panorama en constante actualización. <https://www.ipu.org/country-compilation-parliamentary-responses-pandemic#M>
- Unión Interparlamentaria (UIP). (2020). *How to run a parliament during a pandemic*: Q and A. Actualización al 1 de abril de 2020. Consultado el 16 de abril de 2020 en <https://www.ipu.org/news/news-in-brief/2020-04/how-run-parliament-during-pandemic-q-and>
- Visión Legislativa. (2018). *Valoración de Parlamento Abierto de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México*. <http://visionlegislativa.com/valoracion-de-parlamento-abierto-de-la-asamblea-constituyente-de-la-ciudad-de-mexico-5mzo18/>
- Visión Legislativa. (2020a). *Congresos Virtuales y Legalidad en Pandemia de Covid-19. Quinto Reporte*. 5 de agosto de 2020. <http://visionlegislativa.com/wp-content/uploads/2020/08/5to-ReporteVL.pdf>

- Visión Legislativa. (2020b). *Congresos Virtuales y Legalidad en Pandemia de COVID-19. Cuarto Reporte*. 25 de junio.
- Visión Legislativa. (2020c). *Caso del Congreso de Nuevo León en #CongresosVirtuales*. (julio 21). <http://visionlegislativa.com/wp-content/uploads/2020/07/Caso-NL.pdf>