Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

LA PRIMERA LEGISLATURA DEL PRESIDENTE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR Y LA ELECCIÓN INTERMEDIA EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA POR COVID-19

Cecilia Mora-Donatto
Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

1. Contexto

En las líneas siguientes analizaremos las situaciones más relevantes que se presentaron durante la primera legislatura con la que cogobernó el presidente Andrés Manuel López Obrador y como podrá advertirse durante su desarrollo, casi a la mitad de ésta sobrevino la pandemia por Covid-19, más allá de esa tragedia mundial para nosotros en importante hacer una valoración sucinta del trabajo que el presidente, recién electo y con un amplio capital político, encabezó de la mano del Congreso mexicano durante la LXIV legislatura y, a partir de ello, destacar algunas de las medidas reglamentarias que asumió la LXV Legislatura relacionadas con las disposiciones asumidas, tardíamente, para hacer frente a dicha pandemia en sede parlamentaria.

En agosto de 2018 se constituyó, en México, la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión que emergió de las elecciones de julio y frente a la cual Andrés Manuel López Obrador asumió la presidencia de la República el 1° de diciembre de ese mismo año. Dicha legislatura, que se desarrollaría de 2018 a 2021, sería la primera con la que cogobernaría el nuevo presidente y en la cual tendría una amplia mayoría en la Cámara de Diputados, integrada por su partido MORENA (Movimiento de Regeneración Nacional) y sus aliados; la situación en el Senado de la República no era igual pero tampoco constituía un verdadero problema para que avanzarán sus propuestas de reforma constitucional e iniciativas legislativas sin mayores problemas.

Los principales retos de aquel momento histórico para México se concentraban en el ejercicio del gobierno de un presidente que llegó a la titularidad del Ejecutivo Federal con un amplio respaldo de las urnas. El año de 2019 transcurrió como el primer año completo en el que López Obrador gobernó; una anualidad,

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

podríamos decir, de luces y sombras, no hubo crecimiento económico y el tema de la inseguridad no dejaba de ocupar las primeras planas de los periódicos nacionales, además de la crisis por la escasez de gasolina con la que se iniciaba ese año como consecuencia del plan del gobierno para combatir el robo de ese combustible. La amenaza del presidente estadounidense Donald Trump de imponer aranceles hasta del 25% a las importaciones de México si el gobierno no atendía el tema de la inmigración irregular fue tal vez el mayor peligro para nuestro país desde el extranjero. Adicionalmente, empezaba a marcarse notablemente un fenómeno añejo del sistema político mexicano consistente en la concentración del poder en la figura del presidente de la República.

2. En medio de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión: la pandemia

A. El arribo de la pandemia a México

Durante el primer bimestre de 2020 empezaron a llegar a México una serie de noticias alarmantes sobre un virus que colapsaba los servicios sanitarios de Italia, España e Inglaterra. Ese virus, tal vez, el más conocido hasta hoy, lleva por nombre SARS-CoV-2. La epidemia por Covid-19 que empezó en China se extendía por Europa y llegaría a México el 28 de febrero de ese año, con el primer caso de un joven que estuvo en Italia y llegó a México con toda la sintomatología que se atribuía a dicha enfermedad.

El 11 de marzo, de ese año, la Organización Mundial de la Salud declaró el Covid-19 como pandemia. A partir de ahí entidades de gran importancia y referencia en el país, como la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Politécnico Nacional, entre otras, tomaron las medidas adecuadas y decidieron, el 19 de marzo, cerrar sus instalaciones ante la eminente propalación de la enfermedad por este tipo de coronavirus y con el objetivo principal de preservar la salud de sus respectivas comunidad; por otro lado, el secretario de Salud y presidente del Consejo de Salubridad General hizo la declaratoria nacional pertinente hasta el 30 de marzo de ese mismo año, situación que fue calificada como tardía.

B. El desarrollo de las actividades en sede parlamentaria durante la pandemia

Como ocurrió en todos los ámbitos de nuestra vida social, económica, cultural y política, la pandemia de COVID-19 vino a trastocar la vida del Poder Legis-

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

lativo mexicano. No sólo se vieron interrumpidos los trabajos por la imposibilidad de celebrar reuniones presenciales a partir de marzo, cuando le quedaba mes y medio al segundo periodo ordinario de sesiones del Congreso, sino que varias de las reformas que estaban en proceso legislativo se quedaron en pausa, como la regulación del *outsourcing* (subcontratación); una nueva regulación en materia de producción, posesión y consumo de cannabis; la ley reglamentaria para aplicar la reelección de diputados federales en las elecciones federales de 2021, la regulación de la consulta de revocación de mandato, entre otros asuntos.

Mientras que en otros países los parlamentos aprobaron los estados de emergencia y las medidas para limitan los derechos de los ciudadanos, así como, los planes de contingencia económica, en México el presidente de la República actuó libremente a nivel federal, sin ningún tipo de contrapeso, frente a una pandemia que ha cobrado la vida a casi de 320 mil mexicanos. Esta situación a nivel federal contrastó con la actuación de algunos gobernadores de las Entidades Federativas que sí sometieron a la aprobación de sus congresos locales las medidas adoptadas con motivo de la pandemia (Colima, San Luis Potosí, Baja California o Chiapas, estuvieron en dicho supuesto).

En suma, como en otras latitudes y producto de la pandemia de COVID-19 las cámaras del Congreso se vieron obligadas a suspender sus trabajos dejando atrás reformas y designaciones pendientes, así como un vacío en su rol constitucional de control y vigilancia del Poder Ejecutivo[1] que si bien, en México, es escazo el control de esta naturaleza la situación de emergencia sanitaria le proporcionaba al Congreso una inmejorable situación para el ejercicio de este tipo de instrumentos, como pudieron ser las comparecencias, la solicitud de información o, incluso, las preguntas.

Frente a la situación de emergencia sanitaria la Cámara de Diputados acordó el 18 de marzo cancelar las sesiones presenciales del Pleno debido a la contingencia sanitaria por COVID-19 y se dio por concluido el periodo ordinario de sesiones en la fecha prevista en la Constitución, esto es, el 30 de abril de 2020.

A partir de esa fecha, el Pleno se reunió para desarrollar tres sesiones extraordinarias, los días 30 de junio, 22 de julio y 29 de julio. En dichas sesiones se aprobaron la selección de cuatro consejeros del Instituto Nacional Electoral y la discusión de asuntos relativos a la ley de propiedad industrial y derechos de autor, legislación intimamente vinculada con la aprobación, en junio de 2019, del T-MEC (Tratado de Libre Comercio México, Estados Unidos y Canadá) la

[1] Durante este periodo se dictaron acuerdos para suspender los plazos y términos procesales de los asuntos, para establecer medidas para los trabajos de las comisiones ordinarias durante el lapso que durará la emergencia sanitaria en el país, mecanismo para registro y turno de iniciativas y proposiciones con punto de acuerdo. El Acuerdo sobre las reglas básicas de funcionamiento de la Comisión Permanente.

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en materia de género y de transparencia en materia de publicidad de sentencias.

Por lo que toca al Senado de la República, las actividades presenciales se suspendieron el día 24 de marzo, seis días después de que la Cámara de Diputados hiciera lo propio, y se convocó a dos sesiones extraordinarias los días 29 de junio y 29 de julio. En ellas, se desahogaron siete dictámenes referentes a reformas de las leyes de Protección a la Propiedad Industrial, de Derecho de Autor, Código Penal Federal, Ley Aduanera, Ley Federal sobre Metrología y Normalización así como dos acuerdos, a saber: uno en materia de cooperación ambiental entre los gobiernos de México, de los Estados Unidos de América y de Canadá; así como la ratificación de la permanencia de los Grupos Parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática y del Partido Encuentro Social en la LXIV Legislatura del Senado de la República. En esa misma sesión se desahogaron cuatro ratificaciones de nombramientos propuestos por el Ejecutivo Federal, a saber: la persona titular de la dirección general del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral y los embajadores extraordinarios y plenipotenciario de los Estados Unidos Mexicanos ante la República de Serbia, en el reino de España y Belice.

Por otra parte, en medio de la pandemia, y concluido el segundo año del periodo ordinario de sesiones se convocó a la Comisión Permanente[2] que, en virtud de ser un órgano más reducido, se reunió de manera presencial en nueve ocasiones, los días 1, 20 y 27 de mayo; así como el 3, 8, 10, 17, 28 y 29 de julio de 2020. En virtud de sus limitadas facultades en dichas sesiones unicamente se realizó el nombramiento del administrador general de aduanas, se presentaron distintas iniciativas y puntos de acuerdo, y se convocó a tres periodos extraordinarios de sesiones.

El tercer, y último año, de la LXIV Legislatura empezó en septiembre de 2020 y concluyó en diciembre de ese mismo año. Este periodo de sesiones, de tan solo cuatro meses, tiene su propia dinámica de trabajo ya que lo regula, en buena medida la propia Constitución, pues en su artículo 69, contempla como obligación del presidente de la República presentar, el 1° de septiembre, un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. Dicho informe se presenta por conducto del secretario de Gobernación y corresponde al Congreso mexicano desarrollar la glosa del mismo atendiendo al análisis de la política interior, exterior, social y económica.

Asimismo, pero por conducto del secretario de Hacienda, el 8 de septiembre se presentó ante la Cámara de Diputados, de acuerdo con el artículo 74 fracción IV, el Paquete Económico para el 2021 que se integró por el Presupuesto de Egre-

[2] En el Congreso mexicano la Comisión Permanente es el órgano de integración mixta que actúa en los recesos legislativos y se integra por 37 legisladores de los cuales 19 son diputados y 18 senadores.

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

sos de la Federación, que es discutido y aprobado exclusivamente por la Cámara de Diputados; la Ley de Ingresos, que es discutida y aprobada por ambas cámaras y los criterios de política económica. Se trató de un Paquete Económico cuya discusión estuvo marcada por la recesión y el daño provocado por la pandemia a la economía mundial y nacional. Así concluía el tercer año de la primera legislatura del presidente López Obrador.

Conviene advertir que justamente en diciembre de 2020 empezarían las precampañas electorales y en abril de 2021 las campañas rumbo a la jornada electoral de 6 de julio de ese año para renovar la totalidad de la Cámara de Diputados, dicha elección tendría como novedad la posibilidad, cancelada por más de siete décadas, de la reelección consecutiva de los diputados. Además, en dichos comicios se elegirían a 15 gobernadores de diversos estados de la República, el ámbiente era prácticamente electoral, de confrontación política en medio de una pandemia que provocó que de las campañas electorales no fueran solo presenciales, incluso, se utilizaron las plataformas virtuales para comunicar sus propuestas de campaña. De los resultados de dicha jornada electoral emanaría otra legislatura, la segunda del sexenio de López Obrador, y la que llevaría el número consecutivo de LXV Legislatura, a la que dedicaremos algunos comentarios breves más adelante.

3. Circunstancias y datos relevantes de la LXIV Legislatura del Congreso mexicano

Algunos datos relevantes de la LXIV legislatura que abarcó los años de 2018 a 2021 y que representó la primera legislatura en la que estuvo en la Presidencia de la República, Andrés Manuel López Obrador[3] son los siguientes:

a. Desaparición de los contrapesos

En 1997, año en el que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) pierde por primera vez la mayoría de la Cámara de Diputados se han venido presentando una especie de controles intermitentes, esporádicos, a las presidencias Vicente Fox y Felipe Calderón e, incluso, a la de Enrique Peña Nieto, estos tipos de controles se han erosionado, cuando no desaparecido, durante esta legislatura en donde la mayoría de MORENA el partido del presidente ha apoyado especialmente las inicia-

[3] Para estas fechas el presidente de la República había contraído el virus SARS-CoV-2 y daba positivo a Covid-19 el 10 de enero de 2021. No sería la única vez, casi un años después, el 24 de enero de 2022, volvería a dar positivo a una prueba de Covid-19 por segunda ocasión.

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

tivas de éste y hemos vuelto a escuchar consignas como: «no modificar las iniciativas presidenciales, ni una coma». La concentración del poder en manos de una sola persona parecía una situación superada después del año 2000, esto es, con la primera altenancia en el ejercicio de la titularidad de Ejecutivo Federal. El Congreso mexicano parecía haber entendido su rol y era habitual que actuara como un verdadero contrapeso a las decisiones presidenciales, particularmente, a las más controvertidas. La oposición comenzaba a actuar, aunque timidamente, como un elemento que contribuía al control de la gestión gubernamental. Pero la anterior situación a palideció en la LXIV legislatura, sin duda, esta postura se vió incrementada por la inactividad que impuso la pandemia a las labores del Congreso mexicano.

b. Disminución de la deliberación

Con dicha mayoría también disminuyó, especialmente, en la Cámara de Diputados la deliberación. Si bien el Congreso mexicano nunca se ha distinguido por generar grandes debates o contar con legisladores que deliberen racionalmente; la disminución de la deliberación ha sido evidente en la LXIV Legislatura no sólo por la amplia mayoría de MORENA y sus aliados que acallan a la oposición e imponen sus criterios o porque han implementado la política de la cooptación y de la compra de votos. Incluso cuando las cámaras del Congreso mexicano estuvieron integradas por miembros de un solo partido (como el PRI) los legisladores tenía por costumbre prepararse para los debates de las iniciativas y propuestas que mayoritariamente llegaban de la oficina del presidente de la República.

c. Escasa experiencia legislativa y falta de un cuerpo de apoyo técnico parlamentario

El anterior fenómeno de la escasa deliberación de los asuntos parlamentarios va de la mano de un problema histórico del Congreso mexicano como es el de la nula experiencia en los trabajos legislativos que antaño se atribuía a la imposibilidad de reelección legislativa consecutiva.[4] La realidad actual es que la inexperiencia se agudizó en la LXIV legislatura debido al perfil de los candidatos de MORENA,

[4] Es pertinente precisar que si bien la reelección legislativa consecutiva se suprimió en México en 1933 existía un fenómeno de reelección intermitente que llevaba a los diputados a no reelegirse como tales, pero a ser electos como senadores o diputados de algún congreso local. Bajo este esquema las carreras parlamentarias de muchos legisladores alcanzaron entre 10 y 30 años. A partir de 2014 y concretamente en el proceso electoral de 2018 la reelección puede darse con un límite de 12 años, en ambas cámaras.

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

algunos de ellos surgidos por el método de «la tómbola».[5] Por ejemplo, sólo 29 de los 256 diputados de dicho Movimiento contaban con experiencia legislativa federal previa.

La anterior situación no sería una tragedia si el Congreso mexicano contara con un cuerpo de apoyo técnico parlamentario que permitiera subsanar las carencias parlamentarias de los legisladores y conadyuvara con ellos en el mejoramiento de sus atribuciones y procedimientos, el problema en nuestras cámaras es que no existe un servicio civil de carrera consolidado que colme los escasos conocimientos de estos representantes. La problemática se incrementa cuando del trabajo en comisiones se trata, los dictámenes de las comisiones son argumentativamente exiguos, lo que en no pocas ocasiones les impide solventar su trabajo de dictaminación en forma correcta y oportuna.

d. Reducción del presupuesto asignado al Congreso

Un aspecto que no debe desdeñarse tiene que ver con los recursos destinados a cubrir las necesidades del Congreso de la Unión, en 2018 el presupuesto de éste era de 17,240 mdp y en 2021 tuvo una reducción de 14% en términos reales ubicándolo en la cantidad de 14,800 mdp. Se trata de una reducción muy significativa a las asignaciones a grupos parlamentarios, situación que ha servido para fortalecer la cooptación, el clientelismo e, incluso, el enriquecimiento personal al prevalece la opacidad en el uso de estas asignaciones porque la Aditoría Superior de la Federacción no tiene acceso a la documentación comprobatoria. En un ambiente de escasos recurso el trasfuguismo se convierte en el deporte favorito de los legisladores.

e. Récord histórico en normas jurídicas con rango de ley impugnadas ante el Poder Judicial

Finalmente, un dato que merece ser considerado para valorar el trabajo de la LXIV Legislatura es el relativo a las impugnaciones que merecieron las piezas jurídicas aprobadas durante el periodo comprendido entre el 1° de septiembre de 2018 y el 31 de julio de 2021. Durante este lapso se promovieron, por lo menos, 32 demandas de acción de inconstitucionalidad, 18 de controversia constitucional y cientos —si no es que miles— de amparos contra decretos expedidos por ambas

[5] Insaculación de ciudadanos ideológicamente afines al movimiento, cuyos nombres son previamente incorporados a una urna y extraídos al azar.

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

cámaras del Congreso de la Unión.[6] Este número contrasta con las demandas promovidas durante los primeros tres años de gobierno del presidente Enrique Peña Nieto (entre septiembre de 2012 y agosto de 2015) en donde se promovieron sólo 12 demandas de acción de inconstitucionalidad y no se presentaron controversias constitucionales. Se trata de un incrmento considerable que refleja la poca atención que se pone en el procedimiento legislativo a los condicionamientos constitucional, esto es, en los límites que impone la Norma Fundamental a la función legislativa del Congreso de la Unión.

Por último hay que señalar que la mayoría de las modificaciones promovidas por el gobierno, su grupo parlamentario de MORENA y sus aliados parlamentarios no implican cambios sustanciales para lograr un «cambio de régimen» o el inicio de una gran transformación nacional como lo prometió el candidato López Obrador si bien hubo cambios en la política social con la finalidad de apoyar el bienestar de segmentos vulnerables de la población las reformas no atacan las causas estructurales de la pobreza.

4. Las elecciones de 6 de julio de 2021 y la nueva conformación del Congreso mexicano. La LXV Legislatura de la Cámara de Diputados

Como advertiamos *supra* la Cámara de Diputados se renovaría en su integración en virtud de las elecciones de julio de 2021 y con la pandemia aún rondando. La LXV Legislatura fue la primera que se integró por diputados reelectos, desde 1933 año en el que la figura de la reelección consecutiva se suprimió de la Constitución mexicana. Una deuda de la anterior Legislatura fue justamente el no haber expedido la ley que regulara con una mayor precisión la reelección, esto es, más allá de las reglas y lineamientos establecidos por la Constitución. Con dicha omisión se dejó prácticamente en manos de los partidos políticos, y más concretamente de sus líderes, la facultad de decidir quién podía o no reelegirse. Se trata de un vacío legislativo que deberá cubrirse a la brevedad.

Aunque 441 diputados expresaron su intención de reelegirse, solo 198 fueron nominados por sus partidos políticos sin que hubiese claridad de las reglas para hacer esto posible. En consecuencia, un mecanismo que busca fortalecer la rendición de cuentas, fue capturado por las cúpulas de los partidos políticos.

Los resultados que arrojó la jornada electoral intermedia redujeron la mayoría

[6] Algunos de esos miles de amparos fueron interpuestos por disposiciones a la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, geolocalización bancaria, Ley de la Industria Eléctrica, Reforma sobre padrón de datos biométricos (telefonía móvil). *Cfr.* Integralia, Consultores, *Décimo Reporte Legislativo*, México 2021.

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

parlamentaria del presidente de la República y sus aliados como se muestra a continuación:

LXIV LEGISLATURA		LXV LEGISLATURA	
Morena	252	Morena	202
PAN	79	PAN	113
PRI	49	PRI	71
PVEM	11	PVEM	42
PT	44	PT	33
MC	24	MC	24
PRD	12	PRD	15
PES	23	PES	—--
S/PARTIDO	6		
	500		500

Los resultados en las gubernaturas locales fueron contundente, de las quince que estaban en disputa MORENA ganó once. Con relación a las elecciones intermedias para renovar la Cámara de Diputados se suele afirma que éstas se convierten en una «especie de referéndum» que valora, de alguna manera, el ejercicio del gobierno en turno. En las elecciones recientes, casi siempre, el partido del presidente reduce su número de escaños y esta ocasión, como puede advertirse, no fue la excepción a pesar de la alta aceptación ciudadana que tiene López Obrador. Tanto el PRI como el Partido Acción Nacional (PAN), principales partidos de oposición a MORENA, especialmente este último, vieron incrementado el número de sus curules en detrimento de MORENA y de algunos de sus aliados.

5. El Acuerdo Parlamentario del Senado de la República y el Reglamento de la Cámara de Diputados que regularon las sesiones y reuniones remotas de sus órganos de trabajo con motivo de la pandemia por Covid-19. Breves referencias

A. Cámara de Senadores

El Senado de la República aprobó y emitió, el 1° de febrero de 2021, el *Acuerdo Parlamentario del Senado de la República para la implementación de sesiones a distancia con carácter excepcional durante la emergencia de salud pública por*

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

razones de fuerza mayor originada por el virus SARS-COV-2 (COVID-19). Dicho acuerdo, aprobado por la Junta de Coordinación Política, se integró por 30 artículos principales y 6 transitorios y fue concebido como un conjunto de normas excepcionales y sin la finalidad de constituir criterios o precedentes parlamentarios.

Su principal objetivo, según se desprende de su artículo primero, es:

> … establecer las reglas generales temporales para el desarrollo de las sesiones plenarias del Segundo Período Ordinario del Tercer Año de Ejercicio de la LXIV Legislatura del Senado de la República, así como para el desarrollo de las reuniones de la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política, y las Comisiones, en virtud de la emergencia de salud pública declarada por el Consejo de Salubridad General por la presencia en nuestro país del SARS-CoV-2 (COVID-19).

Por tratarse en el caso del Senado de la República de una asamblea integrada por 128 senadores, las sesiones ordinarias de la Cámara serían de forma presencial y se procurará que su duración no sea mayor a cuatro horas. Si se presentarán condiciones de riesgo de contagio la Mesa Directiva a propuesta de la Junta de Coordinación Política, programará y convocará excepcionalmente la realización de sesiones bajo la modalidad a distancia a través de videoconferencia segura e identificación biométrica para asistencia y votación. El aforo para la asistencia al Salón de Plenos se limitó a 50 senadores, distribuidos por grupo parlamentario de la siguiente manera: MORENA 22, PAN 10, PRI 6, Movimiento Ciudadano 3, Partido Verde Ecologista de México 3, Partido del Trabajo 2, Partido Encuentro Social 2, Partido de la Revolución Democrática 2.

La modalidad a distancia en el caso del Senado pueden darse desde las oficinas de los senadores, en la misma sede de la Cámara, o desde cualquier lugar de la República mexicana, se desarrollará utilizando las tecnologías de la información y comunicación asociadas a la red de Internet que garanticen la posibilidad de una interacción simultánea, entendida como comunicación en audio y video en tiempo real. Las sesiones a distancia se convocarán en términos legales y reglamentarios y podrán votarse en estas los temas que señala las fracciones del artículo 72 del Reglamento del Senado,[7] esto es, las labores ordinarias de la Cámara.

[7] I. Aprobación del acta de la sesión anterior; II. Comunicaciones de senadores, comisiones y comités; III. Comunicaciones oficiales; IV. Solicitudes de licencia y, en su caso, toma de protesta a senadores; V. Solicitudes o comunicaciones de particulares; VI. Comparecencias de servidores públicos y desahogo de preguntas o interpelaciones parlamentarias; [VII a X. *Vid. Supra*] XI. Dictámenes a discusión y votación; XII. Proposiciones de grupos parlamentarios; XIII. Proposiciones con punto de acuerdo de senadores; XIV. Solicitudes de excitativas; XV. Agenda política; y XVI. Efemérides.

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

Para el caso de las siguientes fracciones: VII. Proyectos de ley o decreto que remite la Cámara de Diputados; VIII. Iniciativas de ley o decreto que presentan el Presidente de la República, los diputados y senadores al Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas; IX. Proposiciones de acuerdos o de resoluciones económicas sobre el régimen interior del Senado que presentan sus órganos de Gobierno; y X. Dictámenes de primera lectura, se estableció la limitación de no poder solicitar, ni autorizar someter al Pleno la dispensa de trámites para su inmediata discusión y votación.

Asimismo, el Acuerdo que venimos comentando, señaló que en dichas sesiones no podían discutirse, ni votarse los temas siguientes: I. Las reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; II. La restricción o suspensión de derechos humanos y las garantías para su protección, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución; III. Los asuntos que por disposición constitucional, legal o reglamentaria requieran de la aprobación de dos terceras partes o de tres quintas partes de los miembros presentes o que integran el Senado; IV. El nombramiento, ratificación o formulación de objeción a la remoción de personas servidoras públicas de otros poderes y de organismos constitucionales autónomos que le correspondan de manera exclusiva al Senado y que requieran mayoría calificada o deban realizarse por cédula; y V. Las reformas o adiciones a la Ley Orgánica de los Estados Unidos Mexicanos, el Reglamento del Senado y la normatividad sobre la organización y funcionamiento interno de la Cámara.

La publicación de los documentos que respalden los asuntos que se aborden en sesiones a distancia se haría de forma habitual en la Gaceta de la Cámara de Senadores. Para el caso de la integración, el orden, los tiempos de recepción de asuntos, la publicación del proyecto del Orden del Día e inclusión adicional de asuntos para las sesiones a distancia se observará, en lo conducente, lo dispuesto en el Reglamento del Senado de la República estableciendo para tal fin correos electrónicos para recibir documentación.

Para el caso de llevar a cabo comparecencias de servidores públicos o las entrevistas a aspirantes a cargos ante el Pleno del Senado de la República, la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política o las comisiones, se habilitó su realización en la modalidad a distancia por videoconferencia.

El Acuerdo también establece la modalidad a distancia para las sesiones de la Mesa Directiva cuya convocatoria deberá contener **a)** Fecha, hora y plataforma o medio tecnológico a utilizar; **b)** Proyecto de Orden del Día, y **c)** Rúbrica de la Presidencia y de la Secretaría Técnica. Por su parte, las reuniones a distancia de las comisiones deben convocarse en días y horas distintas a las sesiones del Pleno y deberán contar con la presencia de la mayoría de sus integrantes y serán transmitidas por el Canal del Congreso, en el entendido de que este tipo se reuniones deben contar con la máxima publicidad.

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

Finalmente, y en caso de que las comisiones pretendan realizar comparecencias de servidores públicos, deberán remitir la solicitud correspondiente a la Presidencia de la Mesa Directiva, quien realizará el debido enlace institucional para citar al compareciente respectivo para llevar a cabo la comparecencia en la modalidad a distancia.

B. Cámara de Diputados

Por su parte, la Cámara de Diputados publicó, en el *Diario Oficial de la Federación*, hasta el 3 de septimbre de 2021, *El Reglamento que la Cámara de Diputados aplicará durante las situaciones de emergencia y la contingencia sanitaria en las sesiones ordinarias y extraordinarias durante la LXV legislatura*. Se trata de un reglamento que consta de 30 artículo principales y dos transitorios y que tiene por objeto:

> … normar el ejercicio de las funciones constitucionales y legales de la Cámara de Diputados, con pleno respeto al cumplimiento de los derechos y obligaciones de las y los legisladores, garantizando el ejercicio efectivo de la actividad parlamentaria que se desarrolla en el Pleno, en las comisiones legislativas y en los comités en una modalidad semipresencial, así como de las actividades administrativas y de apoyo parlamentario que realizan la Secretaría General, la Secretaría de Servicios Parlamentarios, la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros.

Para dicho reglamento se entiende por situación de emergencia las que imposibiliten que los legisladores se reúnan de manera física en el recinto legislativo, ya sea por disposiciones sanitarias y de protección civil o alguna eventualidad no prevista que impida el desahogo de los trabajos de la Cámara de Diputados, en cuyo caso los órganos de gobierno habilitarán sedes alternas que permitan el desahogo del trabajo legislativo semipresencial.

Asimismo, se establecieron dos formas de trabajo bajo dicha modalidad, a saber: las reuniones semipresenciales entendiendo por tales las asambleas de los órganos de gobierno o de las comisiones, comités y sus juntas directivas y órganos legislativos en las que el *quórum* se alcanza con la concurrencia física o de manera telemática por medio de la plataforma digital correspondiente. En todo caso, se requiere la presencia física del número equivalente de hasta la cuarta parte de los integrantes de la comisión o comité u órgano respectivo. Esta presencia física podrá ampliarse para asegurar que todo grupo parlamentario participe al menos con un integrante y, en su caso, un diputado o diputada sin partido.

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

Por otra parte, las sesiones semipresenciales serían las asambleas de los legisladores integrantes de la Cámara en Pleno, en las que el *quórum* se alcanza con la concurrencia física o de manera telemática por medio de la plataforma digital.[8]

Para la realización de dichas reuniones y asambleas también se habilitó la Plataforma Digital para el registro de asistencia, votación y videoconferencia como el medio electrónico utilizado para dispositivos digitales, mediante el cual los legisladores podrán concurrir y registrar su asistencia a las sesiones del Pleno, de comisiones y de comités, el sentido de su voto por medio de una validación biométrica y podrán ejercer su derecho y obligación para participar en las sesiones del Pleno, comisiones, comités y demás órganos legislativos de manera telemática.[9]

Dicho reglamento limitó la convocatoria de las personas mayores de 60 años, personas con enfermedades crónico-degenerativas y mujeres embarazadas privilegiando para este sector el trabajo a distancia y horarios escalonados.

Para la incorporación de los temas en el orden del día de las sesiones se crearon dos correos electrónicos, estableciendo como fecha límite para incorporar las propuestas hasta las 13:00 del día anterior al de la sesión en la que se pretenda abordar el asunto. La modalidad presencial o semipresencial de las sesiones sería determinadas por la Mesa Directiva consultado a la Junta de Coordinación Política, que tomará en cuenta la información disponible del semáforo epidemiológico establecido por la autoridad sanitaria.

Para la integración del *quórum*, de la mitad más uno en las sesiones, se consideran los legisladores que registren su asistencia en el Salón de Sesiones y de manera telemática a través de la plataforma digital; permitiendo que los grupos parlamentarios establecieran un esquema de rotación para la asistencia de sus integrantes al Salón de Sesiones. Asimismo, para quienes concurrieran de manera telemática era indispensable mantener siempre activo su sistema de video para su participación en el debate y su micrófono se habilitaría en el momento de su intervención.

La votaciones en las sesiones semipresenciales se llevarían a acabo de manera económica y nóminal. En el primer caso los trámites que así señala el propio Reglamento de la Cámara de Diputados, así como los acuerdos de los órganos de gobierno, salvo disposición legal en contrario. De manera nominal se votarían los proyectos de ley y decreto.

La regulación de las reuniones de las comisiones y comités parlamentarios se desarrollarían de manera similar a las sesiones del Pleno cuidando, desde luego,

[8] En caso de falla técnica generalizada en la plataforma digital de videoconferencia o en la plataforma digital de asistencia y votación, la Presidencia de la Mesa Directiva estaría en posibilidad de decretar un receso con la finalidad de que las áreas especializadas revisen las mismas, una vez que funcione correctamente, podrá reanudar la sesión.

[9] Asimismo, se implementó el uso de Firma Electrónica para que los legisladores signaran los dictámenes y acuerdos de órganos de gobierno correspondientes.

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

sus propias características. Finalmente, debemos señalar que dicho reglamento, suscrito por el presidente de la Mesa Directiva y aprobado por las dos terceras partes de los diputados, facultó a la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política para suscribir acuerdos con el objetivo de suspender plazos y términos cuando fuese necesario y la situación de emergencia y su gravedad así lo exigieran.

6. Reflexión final

Desde luego que la pandemia modificó la forma de trabajo en todos los ámbitos de la sociedad global. Nunca el mundo se había enfrentado a un desafío de esta naturaleza. La actividad parlamentaria también vio alteradas sus formas y ritmos de trabajo. En el caso del Congreso mexicano la LXIV Legislatura que venía trabajando desde el 1° de diciembre de 2018 y cuya importancia, para la ciudadanía, radicaba en un primer momento en convertirse en la primera legislatura que acompañaría al presidente López Obrador en sus primeros tres años de gobierno de su sexenio, súbitamente dicho protagonismo se modificó frente a la emergencia sanitaria y recayó, inmediatamente, en la figura del presidente de la República —un Ejecutivo que tenía solamente un año y cuatro meses de haber asumido el cargo, reticente ante un reto de salud de esta magnitud que centralizó la toma de decisiones a nivel federal, despreció la realización de pruebas para detectar y detener los contagios, ignoró la sana distancia y el uso del cubrebocas— colocando así en un segundo plano al Congreso de la Unión.

Si bien las cámaras a su ritmo, cada una, llevó a cabo los ajustes para suspender plazos y términos durante la LXIV Legislatura dicho periodo fue pobre y conflictivo en sus resultados como hemos advertido. Dejó pendientes importantes que aún no se han solventado, sólo por citar uno la ley para regular la reelección legislativa. Así vinieron las elecciones intermedias que configuraron de manera distinta la Cámara de Diputados restando algunos escaños a la mayoría. Fue entonces que la LXV legislatura dictó en septiembre de 2001 las medidas necesarias para sesionar y reunirse vía remota. Si bien el Senado de la República no se renovó su reacción fue tardía pues dichas disposiciones las emitió hasta febrero de ese mismo año, aunque debe considerarse que la Cámara de Senadores es más reducida en cuanto a su número de integrantes y eso le dio algún tipo de ventaja para mantener la sana distancia entre sus 128 integrantes y continuar de alguna manera con la dinámica de sus actividades.

No sólo en la función legislativa las cámaras del Congreso fueron lentas y omisas, también, resultó sumamente limitado el ejercicio de sus atribuciones de control parlamentario que hubiesen resultado de gran utilidad para que los servidores públicos que estuvieron al frente de la pandemia por Covid-19 comparecie-

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

ran ante ellos y suministrarán la información que dicha emergencia sanitaria exigía frente a una sociedad atemorizada por la rápida expansión del virus. La información sobre la situación y el avance de la pandemia fue siempre suministrada por un servidor público de nivel medio de la Secretaría de Salud, el subsecretario de prevención y promoción de la salud. Si bien el titular de dicha secretaría compareció, ante ambas cámaras a finales de octubre de 2021, lo hizo en el marco de la glosa del informe presidencial.

Esta lamentable experiencia en nuevamente una voz de alarma que debe de mover, al Congreso mexicano, sin ningún tipo de ambigüedad, para realizar una puntual revisión de sus procedimientos y ajustar y modernizar todo lo que sea indispensable para agilizar sus mecanismos de toma de decisiones, de tal manera que, frente a este tipo de emergencias, sanitarias o de otra índole, cumpla intachablemente su función de representación y control indispensables para superar de mejor manera este tipo de retos que en esta ocasión se ensañó con el personal sanitario y enlutó a muchas familias mexicanas. El lugar del parlamento, como órgano del Estado, debe de estar al lado de sus representados, esto es, custodiando los intereses del pueblo de México. Vendrán en la postpandemia muchos otros ámbitos y espacios para que nuestros representantes den muestra de estar a la altura de una reconstrucción, principalmente, económica y social en los años venideros.

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es