

CUADERNO DE
INVESTIGACIÓN

NÚMERO 8



Instituto
Belisario Domínguez
Senado de la República



Las sesiones legislativas virtuales en el Congreso de la Unión: Una propuesta analítica para el debate parlamentario

Miguel Ángel Méndez Mandujano

DIRECCIÓN GENERAL DE DIFUSIÓN Y PUBLICACIONES

**Las sesiones legislativas virtuales en
el Congreso de la Unión: Una
propuesta analítica para el debate
parlamentario**

**CUADERNO DE INVESTIGACIÓN
NÚMERO 8**

El contenido del presente cuaderno de investigación es responsabilidad exclusiva de sus autoras y autores y no representa la postura del Instituto Belisario Domínguez ni de sus autoridades.

Las sesiones legislativas virtuales en el Congreso de la Unión: Una propuesta analítica para el debate parlamentario.

Cómo citar este documento: Méndez Mandujano, Miguel Ángel. (2020), “Las sesiones legislativas virtuales en el Congreso de la Unión: Una propuesta analítica para el debate parlamentario”, *Cuaderno de Investigación No. 8*, DGDyP/IBD, CDMX, 39 pp.

Los Cuadernos de Investigación son estudios que buscan contribuir a la toma de decisiones legislativas y enriquecer el debate sobre temas de interés público.

Los números de la serie se pueden consultar en la siguiente dirección electrónica:
<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1859>

Diseño: Miguel Ángel Méndez Mandujano

Índice

<i>Introducción</i> _____	5
I. <i>Definición de las sesiones ordinarias y elementos de que se componen</i> _____	7
II. <i>Sobre las sesiones ordinarias en el Congreso de la Unión</i> _____	11
III. <i>La innovación tecnológica en la modernización de los Parlamentos</i> _____	23
IV. <i>Sesiones ordinarias virtuales (una propuesta analítica)</i> _	28
<i>Consideraciones finales</i> _____	35
<i>Referencias</i> _____	38

Introducción¹

En las últimas dos décadas, los estudios acerca del Poder Legislativo en México han ido en aumento, alcanzando niveles de especialización destacados y con mayor profundidad. Sin embargo, la emergencia sanitaria originada por la aparición del virus Covid-19 (Coronavirus) en el mundo y, particularmente, en nuestro país, ha presentado nuevos retos a la dinámica parlamentaria, en sus diferentes niveles. En México, uno de esos retos para el Congreso Federal es el de franquear las restricciones normativas que le impidan realizar o celebrar sesiones ordinarias en espacios virtuales, desde donde se encuentren presentes las legisladoras y los legisladores.

El senado de la República, así como la Cámara de Diputados y algunos congresos locales, durante el pasado mes de marzo, fueron escenarios de intensos debates en los que el tema central fue la manera en que las y los legisladores continuarían realizando sus sesiones de trabajo, aún con la posible suspensión de actividades y la declaración de la cuarentena debido a la presencia del Covid-19.

En el caso particular del Senado de la República, el trabajo vía remota se ha convertido, para los órganos como la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política y las comisiones, en el único canal de comunicación por el que se han tomado decisiones, aunque éstas han sido exclusivamente administrativas y de carácter interno. La razón de ello estriba en que cualquier otro tipo de decisión, como podría ser una reforma constitucional o legal, tendría consecuencias jurídicas por los elementos que involucran dichas sesiones.

No hay duda de que la situación inédita ocasionada por la pandemia y la recesión global han obligado a cambiar aceleradamente muchas cosas y la política no es la excepción. La gravedad de esta situación, que impacta en todos los niveles y ámbitos del Estado, exige la adopción inevitable de medidas *ex profeso* que

¹ Quiero agradecer a los investigadores Jaime Cárdenas y Khemvirg Puente, ambos académicos de la Universidad Nacional Autónoma de México, quienes por su experiencia y conocimiento acerca del Poder Legislativo mexicano, accedieron a llevar a cabo una entrevista con el objetivo de enriquecer esta propuesta y colocar en perspectiva el reto de reglamentar las sesiones virtuales o remotas.

contribuyan al manejo y superación de la contingencia. Es justamente en esos casos cuando se podrían aprovechar al máximo las bondades de las nuevas tecnologías de la información, y no solo me refiero a los acuerdos administrativos y de carácter interno sino, incluso, para celebrar las sesiones ordinarias, así como las extraordinarias que se requieran; evidentemente, siempre que se trate de contextos de alto riesgo como el que actualmente atraviesa la sociedad mexicana.

Por lo demás, el presente documento tiene como objetivo presentar los fundamentos normativos vigentes que rigen la práctica parlamentaria; examinar los elementos que se han omitido de los mecanismos sobre el parlamento abierto y, finalmente, presentar aquellas disposiciones que eventualmente podrían ser modificadas para una implementación adecuada de las sesiones virtuales, estrictamente bajo condiciones excepcionales.

I. *Definición de las sesiones ordinarias y elementos de que se componen*

Las sesiones ordinarias que se realizan en las cámaras del Congreso de la Unión son denominadas por el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios como aquellas reuniones que llevan a cabo las instituciones representativas y que se realizan en los tiempos previamente establecidos. (Berlín 1997:650). Éstas tienen como objeto atender los asuntos que les corresponde dentro de sus atribuciones y con apego a las facultades otorgadas por la Constitución y las diferentes leyes secundarias.

En el libro *las funciones legislativas del Senado de la República*, publicado por esta misma Cámara, conceptualiza a las sesiones ordinarias como:

[...] las sesiones constituyen el lapso durante el cual se reúne el cuerpo colegiado de un parlamento o asamblea parlamentaria para que, de conformidad con las reglas constitucionales, legales y reglamentarias, bajo la conducción del presidente del mismo y con base en un orden del día, conozca, discuta, vote y, en su caso, apruebe una serie de actos parlamentarios, los cuáles, al igual que los actos jurídicos, necesitan para su existencia de la manifestación de la voluntad de los congresistas –consentimiento– respecto de un asunto sometido a su consideración –objeto– mediante la observación de una serie de requisitos legales –solemnidad– para producir consecuencias de derecho; de lo contrario, el acto parlamentario resultaría ser inexistente. (Garita 2018:18)²

Finalmente, Miguel Eraña (2013) señala que, además de lo que se ha establecido en los preceptos normativos camerales, la sesión ordinaria tiene un solo objetivo que es el debate y la deliberación de asuntos, con apego a lo establecido en la Constitución Política y los reglamentos.³

En su conjunto, las reuniones de trabajo que se realizan en ambas cámaras tienen los siguientes elementos de estructura y orden para su desarrollo:

² También se puede revisar el libro *El Congreso de la Unión. Integración y Regulación* de la investigadora Susana Pedroza de la Llave, que afirma que las sesiones ordinarias son conceptualizadas como aquellos espacios de tiempo hábil que el Congreso de la Unión o sus Cámaras pueden reunirse para realizar sus funciones. (Pedroza 1997:69-70)

³ Cada una de esas definiciones presenta la perspectiva de que las sesiones ordinarias que se realizan en las dos cámaras del Congreso de la Unión son *reuniones de trabajo legislativo*, que será la expresión que utilizaremos a partir de este momento.

- Las herramientas de difusión como el orden del día y la gaceta parlamentaria, los cuales proporcionan un sistema clasificatorio de los asuntos que serán atendidos o comunicados durante cada sesión.
- Cuentan con una estructura para la atención de aquellas acciones que conlleven un proceso legislativo (iniciativas, puntos de acuerdo, etcétera) y que recaen en la atención de la secretaría de servicios parlamentarios, en el caso de las cámaras federales.
- La integración de la Mesa Directiva como el órgano colegiado de gobierno que tiene cada una de las cámaras.
- Un último elemento y el más importante en una reunión de trabajo legislativo y sin el cual sería imposible la aprobación y legitimidad de las reformas es el número mínimo de integrantes (quorum). (Berlín 1997)

Cada uno de esos elementos contribuye a garantizar la efectividad operativa en el desarrollo de las sesiones ordinarias, así como la eficacia cualitativa o de fondo en los diferentes asuntos y debates producidos en éstas. Al final, integran la estructura organizada del trabajo legislativo cotidiano y le provén de certidumbre.

Finalmente, cuando se habla de realizar una sesión ordinaria en cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión o, incluso, en los congresos locales, los lugares en los que se congregarán las y los legisladores para llevar a cabo todo proceso legislativo que sea requerido, son estrictamente los recintos parlamentarios. Estos espacios poseen un carácter jurídico, y cada uno cuenta con diferentes diseños arquitectónicos, en su mayoría, tradicionales. Pero esto no siempre fue así. En México, debido a nuestra convulsionada historia marcada por intervenciones, asonadas, levantamientos, etcétera, el Congreso mexicano tuvo distintas sedes.

Ciertamente, los recintos que han albergado tanto a la Cámara de Diputados como al Senado han sido símbolos de la tradición y lucha social, por ejemplo, en el siglo XIX se utilizaron lugares como: la iglesia de San Pablo y San Pedro en la

Ciudad de México, el Palacio Nacional, el Antiguo Teatro Iturbide, el Palacio de Minería, entre algunos otros. (Zertuche 2010).

Los recintos legislativos que han albergado a las cámaras federales, por su tradición histórica, representan los espacios en los que se realizan los debates parlamentarios y forman parte de los momentos históricos de la Nación. Sin embargo, hay que resaltar el hecho de que no ha existido en las diferentes constituciones o normas, algo que indique expresamente la obligatoriedad de que las y los legisladores deban realizar las diferentes actividades parlamentarias estrictamente dentro de su respectiva cámara.

Sin embargo, han existido episodios que indirectamente ocasionaron que determinadas fracciones de las cámaras federales optaran por efectuar las sesiones, tanto ordinarias como extraordinarias, en espacios alternos, incluso de propiedad privada, con el fin de aprobar diferentes reformas. Por ejemplo, el 22 de agosto de 2013, la Cámara de Diputados y el Senado de la República decidieron llevar a cabo una sesión extraordinaria en el Centro Banamex, debido a la presencia de manifestantes de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). El objeto de esta sesión fue analizar y, posteriormente, aprobar el dictamen sobre las leyes secundarias de la reforma educativa que eran parte del paquete de reformas estructurales presentadas por el gobierno federal. (Ureste 2013)

En esa ocasión, se argumentó, el uso de un espacio diferente al recinto parlamentario no trasgredía lo señalado por la Constitución y por las diferentes leyes congresionales. Sin embargo, no sobra decir que el uso de estas instalaciones alternas terminó generando un impacto en el presupuesto de las cámaras federales. En el caso particular de la Cámara de Diputados, por ejemplo, se reportó un gasto que ascendió a los \$2,959,096.00. (Sin Embargo 2013). Esto sin contabilizar los daños ocasionados por la CNTE al Palacio Legislativo de San Lázaro.

Otro caso, tuvo lugar en noviembre de 2019, cuando los integrantes de la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas protestaron en las inmediaciones de la Cámara de Diputados con la exigencia de un aumento en el presupuesto destinado al campo, en el marco de la discusión del paquete económico 2019. Sin embargo,

debido a que las protestas dificultaron a las y los diputados la utilización de sus instalaciones, se optó por rentar un espacio, privado, como lo fue el Expo Santa Fe México.

De la misma forma que sucedió en 2013, este uso de sede alterna tuvo un impacto en el presupuesto de la Cámara de Diputados que ascendió a los 4.3 millones de pesos. (Arista 2019). Además, represento la primera ocasión en la que un paquete económico fue aprobado en un espacio diferente a la sede oficial de la Cámara de Diputados.

En resumen, una sesión ordinaria requiere de la previa programación a través de una serie de fases como lo son: calendarización, planificación, dirección y control, con el objetivo de cumplir con los temas de la agenda parlamentaria y, en conjunto, presentar resultados. Esas fases siempre se deben cumplir dentro de los diferentes recintos de los que se conforma un Congreso, es decir, no solo en su pleno. A pesar de ello, los dos ejemplos mencionados muestran cómo, a pesar de no indicarse expresamente en la Constitución o normas, según se indicó, se efectuó el trabajo legislativo, lo que nos lleva a preguntarnos si es o no viable que bajo determinadas condiciones ajenas a las cámaras debería admitirse sesionar íntegramente fuera de esos espacios.

II. Sobre las sesiones ordinarias en el Congreso de la Unión

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las subsecuentes leyes y normas congresionales son el marco que rige la realización de los *periodos ordinarios de sesiones*, también son el referente legal cuando se habla de las reuniones de trabajo legislativo, y se encuentran establecidas en los artículos 65 y 66 de la Constitución Política.

Artículo	Contenido
Artículo 65	<p>El Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83 de esta Constitución, en cuyo caso se reunirá a partir del 1o. de agosto; y a partir del 1o. de febrero para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.</p> <p>En ambos Períodos de Sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las Iniciativas de Ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.</p> <p>En cada Período de Sesiones Ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su Ley Orgánica.</p>
Artículo 66	<p>Cada período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer período no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo período no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.</p> <p>Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las Sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el Presidente de la República.</p>

Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No obstante, cada una de las cámaras posee un reglamento interno que tiene como objeto regular el funcionamiento, los procedimientos y las diversas actividades administrativas.

En lo que se refiere a las sesiones ordinarias, el Reglamento de la Cámara de Diputados, en su Artículo 36, establece una definición:

Serán Sesiones ordinarias las que se celebren durante los periodos de Sesiones ordinarias establecidos en la Constitución. Por regla general, se realizarán los martes y jueves de cada semana y durarán hasta cinco horas prorrogables por el Pleno. Podrán realizarse Sesiones en días diferentes a los señalados, cuando así lo acuerde la Conferencia.

Por su parte, el Reglamento del Senado de la República hace énfasis en las reglas que deben regular la realización de estas sesiones ordinarias, como son los días para sesionar, la hora a la que deben dar inicio y la duración que tendrá cada una de estas.

El Reglamento de Senado de la República especifica que se efectúan preferentemente los martes y jueves de cada semana. Pueden convocarse también en días diferentes cuando así lo considere el Presidente de la Mesa Directiva. Añade que, por regla general, las sesiones ordinarias inician a las once horas y duran hasta cuatro horas. No obstante, pueden ser prorrogadas por disposición del presidente o por acuerdo del Pleno a solicitud de un senador.

En lo concerniente a los elementos que les otorgan efectividad y eficacia a las sesiones ordinarias, particularmente en el caso del Senado de la República, se encuentran:

Cuadro 1⁴

Elementos de efectividad y eficacia para realizar las sesiones ordinarias en Senado de la República

ELEMENTOS	REFERENTES NORMATIVOS	CONTENIDO DE LOS ARTÍCULOS
Orden del día	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Orgánica del Congreso General: inciso b) y c) del artículo 66; inciso e) del artículo 82. 	<ul style="list-style-type: none"> • El inciso b) y c) del artículo 66 señala que dentro de las facultades que cuenta la Mesa Directiva, esta formulará y cumplirá con el orden de día, cuyo contenido, de acuerdo con la ley, distinguirá claramente los asuntos que requieran votación de aquellos otros solamente deliberativos o de trámite, tomando en cuenta las propuestas de la Junta de Coordinación Política y de los senadores, de conformidad con las disposiciones reglamentarias. • El inciso e) del artículo 8 indica que, por su parte, la Junta de Coordinación -Política elaborará el programa legislativo de cada periodo de sesiones, el calendario de trabajo para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del Pleno, y realizará reuniones con la Mesa Directiva, o con su Presidente, para dichos efectos
	<ul style="list-style-type: none"> • Reglamento del Senado de la República: numeral 2 del artículo 35; numeral 3, del artículo 55; Capítulo Cuarto del Título Quinto: <i>Del Orden</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • El numeral 2 del artículo 35 señala que, durante los períodos ordinarios y extraordinarios, la Mesa se reúne previamente a cada sesión para efectos de la preparación e integración del Orden del Día, en los términos de este Reglamento. • El numeral 3 del artículo 55 señala que la sesión permanente se da por terminada por el Presidente cuando se agotan los asuntos que la motivan o así lo acuerda el Pleno.

⁴ **NOTA:** Para la construcción del presente cuadro no se considera citar *in extenso* todas y cada una de las disposiciones constitucionales y legales que no convienen al caso del presente estudio.

	<p><i>del Día</i>, artículos 69-75; artículo 80.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los artículos 69 a 75 son relativos a la definición, formulación, elementos que integran, importancia y manera de modificar el Orden del Día.
<p>Gaceta Parlamentaria</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Orgánica del Congreso General: inciso d) del artículo 49; 	<p>NOTA: La Ley Orgánica del Congreso no refiere del artículo 58 al 115 mención alguna a la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Senadores. La única mención es en el artículo 49, dentro de las facultades de la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Reglamento del Senado de la República: Capítulo Segundo del Título Décimo: <i>De la Comunicación Social, la Gaceta del Senado y El Diario de los Debates</i>, artículos 306 a 308. 	<p>Los artículos 306, 307 y 308 del reglamento establecen las características, elementos que contiene y reglas para modificar la Gaceta Parlamentaria del Senado de la República. Tale como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La gaceta depende de la Mesa y cuenta con un Consejo Directivo, formado por los miembros de la propia Mesa y por los secretarios generales de Servicios Administrativos y de Servicios Parlamentario. • La elaboración de este documento está a cargo de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios. • Los elementos que contiene son: Los citatorios a las diversas actividades del Senado; el proyecto de Orden del Día; comunicaciones oficiales; licencias de senadoras o senadores; minutas; asuntos de discusión (iniciativas, dictámenes y proposiciones con punto de acuerdo), etcétera. • Los días de publicación de la Gaceta. • Establece que será a las 8:00 horas la distribución de la Gaceta en la oficina de las y los senadores. • Los lineamientos para la publicación de documentos en la Gaceta.

	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Orgánica del Congreso General: Capítulo Segundo del Título Tercero: <i>De la Mesa Directiva</i>, artículos 62 al 70 	<p>Los artículos 62 al 70 refieren:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La integración, duración, elección y las facultades que posee la Mesa Directiva: • Las ausencias de algunos de sus miembros. • Las facultades conferidas • Las atribuciones de la Presidencia de la Mesa Directiva, vicepresidentes y secretarios
<p>Mesa Directiva</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reglamento del Senado de la República: Capítulo Primero del Título Cuarto: <i>De la Mesa Directiva</i>, artículos 32 a 43. 	<p>Los once artículos establecidos en el reglamento señalan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Definición de qué es la Mesa Directiva. • Los integrantes y forma de elección. • Sobre su renovación. • Facultades que le confiere la ley. • Atribuciones de la o el presidente y de quienes ocupan las vicepresidencias y secretarías y • Sobre la remoción y sustitución de sus integrantes.
<p>Quorum</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política: Artículo 63. 	<p>Este artículo señala, en principio, los requisitos que debe cumplir cada una de las cámaras para que puedan celebrar sus sesiones ordinarias. El quorum se considera el número mínimo de legisladores para que exista una mayoría durante la toma de decisiones.</p>

<ul style="list-style-type: none"> • Ley Orgánica del Congreso General: Artículo 8; inciso b) del artículo 49; inciso a) y numeral 2 del artículo 70. 	<ul style="list-style-type: none"> • El artículo 8, establece que, para la sesión de apertura de los trabajos legislativos, con base en lo señalado en el artículo 65, deberá contar con el quorum necesario. • El inciso b) del artículo 49 señala que la Secretaria de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados, entre otras actividades, apoyara a las y los secretarios de la Mesa Directiva con el objeto de verificar el quorum de asistencia. • El inciso a) y numeral 2 del artículo 70 faculta a las y los secretarios de la Cámara de Senadores a pasar lista de asistencia de los Senadores al inicio de las sesiones para verificar que existe el quórum constitucional. Además, de que se faculta para que el pase de lista, la verificación del quórum y las votaciones nominales de leyes o decretos podrán realizarse a través de medios electrónicos.
<ul style="list-style-type: none"> • Reglamento del Senado de la República: inciso VIII del artículo 39; Capítulo Tercero del Título Quinto: <i>De la asistencia y el Quorum</i>, artículos 58 a 68. 	<p>De los artículos 58 a 68 se establece:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Registros de asistencia a través del sistema electrónico y sus lineamientos. • Cómo se declara el quorum, el cual se constituye con la asistencia de la mitad más uno de los integrantes del Senado y su importancia en el desarrollo de la sesión. • Sobre las inasistencias de las y los senadores. • Sobre el registro de senadoras y senadores asistentes al finalizar la sesión. • Los descuentos a las dietas correspondientes.

<p>Áreas de apoyo para el proceso legislativo (dependencias)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Orgánica del Congreso General: Artículo 49; artículo 70; inciso a), inciso b), inciso c) e inciso d) del numeral 1 del artículo 106; artículo 107; artículo 108, artículo 109, artículo 110 y artículo 111. 	<ul style="list-style-type: none"> • El artículo 49 refiere que la Secretaría de Servicios Parlamentarios llevará cabo acciones de servicios de asistencia técnica a la Presidencia de la Mesa Directiva, servicios de la sesión, servicios a las comisiones, servicios para la integración del Diario de los Debates, servicio de archivo y de biblioteca. Ésta se integra con funcionarios de carrera. • El artículo 70 faculta a la Secretaría General de Servicios Parlamentarios del Senado de la República a otorgar apoyo al Presidente de la Cámara, así como a las y los secretarios integrantes de la Mesa Directiva en los actos relacionados con la conducción de las sesiones ordinarias del Pleno • Inciso a) del numeral 1 del artículo 106 establece que la Cámara de Senadores, para el desahogo de sus tareas legislativas y administrativas contará con las siguientes dependencias: una Secretaría General de Servicios Parlamentarios, una Secretaría General de Servicios Administrativos, de la Tesorería de la Cámara, así como de diferentes unidades administrativas que acuerde la Mesa Directiva y una Unidad Técnica para la Igualdad de Género. • El artículo 107 instituye que las diferentes dependencias con las que cuenta la Cámara de Senadores serán propuestas por la Mesa Directiva al Pleno; además señala la opción de su reelección y remoción. • El artículo 108 señala las dependencias de la Cámara de Senadores que cuentan con las facultades para formular, en el ámbito de su competencia, normas administrativas de carácter interno, previamente sancionadas por la Mesa Directiva de la Cámara. • El artículo 109, 110 y 111 establecen las funciones de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, de la Secretaría General de Servicios Administrativos y de la Tesorería y la Contraloría.
---	--	---

	<ul style="list-style-type: none"> • Reglamento del Senado de la República: numeral 1 del artículo 300; numeral 2 del artículo 301. 	<ul style="list-style-type: none"> • El numeral 1 del artículo 300 señala que, para el debido cumplimiento de sus funciones parlamentarias y su administración, el Senado cuenta con las secretarías generales de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos, la Tesorería y la Contraloría Interna, cuyos titulares son designados y removidos por el Pleno a propuesta de la Mesa. • El numeral 2 del artículo 301 señala que el Estatuto de los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos del Senado de la República establece las respectivas estructuras, relaciones de mando y supervisión, adscripciones y funciones de las dependencias de la Cámara de Senadores.
Recintos legislativos	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política: Artículo 44, artículo 61 y artículo 68 	<ul style="list-style-type: none"> • El artículo 44 de la Constitución señala que la Ciudad de México es la entidad federativa sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos y establece, de acuerdo con Eduardo Andrade (2016:148) el propio Congreso Constituyente, por decreto del 28 de noviembre de 1824, fijó la residencia de los poderes federales en la Ciudad de México y determinó el territorio de esta. • El artículo 61 señala que la Presidenta o Presidente que se encuentre en funciones en cada una de las cámaras deberá velar por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar. • El artículo 66 establece la ubicación de ambos cuerpos colegiados para el desarrollo de sus tareas en un mismo espacio
	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Orgánica del Congreso General: Artículo 5°; artículo 12; numeral 1 del artículo 22; numeral 2 del artículo 117; 	<ul style="list-style-type: none"> • El artículo 5° estipula que, durante la apertura de Sesiones Ordinarias de cada año legislativo, cuando se reúna para en caso de falta absoluta del Presidente de la República (art 84, art. 85 y art. 86 de la Constitución); y cuando el Congreso tome la protesta de Ley al Presidente, el Congreso se reunirá en el recinto de la Cámara de Diputados.

<p>numeral 1 del artículo 118.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El artículo 12 en su primer numeral señala que los recintos del Congreso y de sus Cámaras son inviolables; mientras que en el segundo numeral establece que la Presidenta o Presidente podrán solicitar el auxilio de la fuerza pública para salvaguardar el fuero constitucional de los diputados y senadores y la inviolabilidad de los recintos parlamentarios; además, se podrá decretar la suspensión de la sesión hasta que dicha fuerza hubiere abandonado el recinto. • Numeral 1 del artículo 22 expresa que en el caso de la Cámara de Diputados el Presidente o Presidenta velará por la inviolabilidad del Recinto Legislativo. • Sobre el numeral 2 del artículo 117 concierta que, en el caso de la Comisión Permanente, ésta celebrará sus sesiones correspondientes al primer receso de cada año de la Legislatura en el recinto de la Cámara de Diputados, y en el segundo receso, en el recinto de la Cámara de Senadores. • En el numeral 1 del artículo 118 establece que en el mismo día en que las Cámaras acuerden su respectiva clausura de sesiones ordinarias, los diputados y senadores que hubieren sido nombrados miembros de la Comisión Permanente, se reunirán a efecto de elegir a su Mesa Directiva en el recinto que corresponda.
<ul style="list-style-type: none"> • Reglamento del Senado de la República: Capítulo Primero del Título Quinto: <i>Del Salón de Sesiones</i>, artículos 46 al 48. 	<p>Los artículos 46, 47 y 48 señalan lo respectivo al recinto de la Cámara de Senadores, como lo es:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Senado tiene su sede en la Ciudad de México, misma que puede trasladarse a otro lugar conforme a lo dispuesto por los artículos 44 y 68 de la Constitución.

		<ul style="list-style-type: none">• El Recinto se constituye con los inmuebles en los que funciona el Senado e incluye al salón de sesiones, que es el lugar destinado al trabajo del Pleno.• El Senado puede cambiar temporalmente el lugar en donde sesiona el Pleno, cuando así se requiera por causa de fuerza mayor o caso fortuito. El Presidente de la Mesa convoca al Pleno a sesión en la que se decide dicho cambio con el voto de la mayoría de los senadores presentes.• La Mesa, previa consulta con la Junta de Coordinación Política, podrá acordar que una sesión del Pleno se realice en sitio diverso al del salón de sesiones, pero dentro del Recinto del Senado, cuando así resulte necesario.• Sólo las personas autorizadas por la Mesa pueden tener acceso al salón de sesiones. La Secretaría General de Servicios Administrativos es la encargada de registrar y proporcionar las acreditaciones de acceso para el salón de sesiones o áreas anexas.• El uso de la tribuna del Senado corresponde exclusivamente a los senadores, los servidores públicos, los invitados especiales y quienes deben intervenir en el jurado de sentencia, en los términos que señalan este Reglamento y las demás disposiciones aplicables.• El Presidente concede el uso de la tribuna conforme al Orden del Día, los turnos y los tiempos establecidos en este Reglamento. Ninguna persona puede impedir el acceso de los senadores a la tribuna.
--	--	--

	<ul style="list-style-type: none"> • Reglamento de la Cámara de Diputados: artículos 24 a 32 	<p>Los ocho artículos del Reglamento de la Cámara de Diputados establecen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Recinto es el conjunto arquitectónico que alberga a la Cámara, incluyendo Salón de sesiones, edificios de oficinas, patios, jardines, estacionamientos y demás bienes nacionales destinados para el funcionamiento de la Cámara. • El Presidente o la Presidenta velará por la inviolabilidad del Recinto haciendo uso de todos los recursos legales a su alcance. • En el Recinto ninguna autoridad podrá ejecutar mandatos judiciales o administrativos. Los mandatos de cualquier autoridad deberán dirigirse al Presidente. • En el Recinto estará estrictamente prohibida la entrada a toda persona armada. En caso de que alguien transgreda esta prohibición, el Presidente hará que abandone el Recinto por los medios que estime convenientes y lo pondrá a disposición de las autoridades competentes. • La Junta de Coordinación Política garantizará que todas las comisiones ordinarias y comités de la Cámara tengan un lugar dentro del Recinto. Para el desarrollo de las reuniones, todos los órganos legislativos contarán con los espacios adecuados. • Establece que debe existir un espacio para espacio destinado a la atención de la demanda ciudadana. • Los grupos, los diputados y diputadas, tendrán espacios dentro del Recinto. • El Presidente o Presidenta tendrá la responsabilidad de vigilar que se haga buen uso de los espacios, de la Cámara, asignados a los grupos, diputados y diputadas sin partido e independientes.
--	--	---

		<ul style="list-style-type: none">• El Salón de sesiones será el lugar en las instalaciones de la Cámara destinado para que sus integrantes se reúnan a deliberar en el Pleno y para la celebración de sesiones del Congreso General.• En el Salón de sesiones habrá también lugares específicos para ubicar a los representantes de los medios de comunicación que cubren los trabajos de la Cámara, diferentes al área destinada a los diputados y diputadas para el desarrollo de las sesiones.• El ingreso al Salón de sesiones estará reservado para los legisladores y los servidores públicos a que hace alusión el artículo 93 Constitucional. El ingreso de personas distintas a las señaladas se hará sólo con permiso de la Mesa Directiva, mediante acreditación.
--	--	---

Fuentes: Elaboración propia con base en lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los reglamentos de la Cámara de Senadores y de Diputados.

III. *La innovación tecnológica en la modernización de los Parlamentos*

Las sesiones ordinarias o reuniones de trabajo legislativo son realizadas, a partir de lo establecido en la Constitución, así como en sus normas y leyes particulares. Sin embargo, pensamos que es importante cambiar y adecuar el enfoque respecto a la forma en que se organiza y desarrolla el trabajo parlamentario, sobre todo teniendo en cuenta la experiencia que plantea la actual contingencia global.

Antes de la aparición del virus Covid-19, los distintos parlamentos y congresos a nivel mundial han llevado a cabo diferentes reformas que buscan asegurar que la función legislativa que desempeñan cuente con los elementos fundamentales para asegurar la transparencia y la rendición de cuentas. Para muchos congresos esto ha significado emprender proyectos innovadores en aras de fortalecer la relación bilateral entre parlamentarios y ciudadanía.

A ese respecto, los objetivos que se han perseguido con propuestas -como lo es el parlamento abierto- buscan asegurar una construcción en donde las demandas y opiniones ciudadanas sean escuchadas por las y los representantes; además, de que los integrantes del congreso puedan informar sobre los diferentes procesos legislativos en los que participan, en el marco del cumplimiento de sus funciones como representantes de la Nación.

Otra particularidad analizada en el proceso de innovación del congreso, y que ha sido exitoso en el desarrollo de las iniciativas que propone la implementación de un parlamento abierto, es la adaptación que las cámaras han tenido ante las nuevas tecnologías de la información (TIC). Un Poder Legislativo como el nuestro, verbigracia, ha tenido la oportunidad de ampliar sus capacidades, por ejemplo, para presentar las diferentes actividades que realizan sus legisladores y, al mismo tiempo, ayudar a generar ciudadanos proactivos.

Arturo Garita señala que la aplicación de las TIC en el Poder Legislativo permitirá optimizar el ejercicio legislativo:

[...] la aplicación de las nuevas tecnologías de la información provee para el Poder Legislativo un instrumento fundamental para optimizar su desempeño con una mejor rendición de cuentas; para tener una relación constructiva y participativa con la ciudadanía; y para satisfacer la responsabilidad fundamental del parlamento en la salvaguarda de los principios democráticos, promoviendo el estado de derecho y los derechos humanos. (Garita 2015:12)

Por su parte, la organización ParlAmericas señala que el parlamento abierto es una manera de interacción entre la ciudadanía y los poderes legislativos que fomenta la apertura parlamentaria, con el fin de garantizar la transparencia y el acceso a la información pública, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la ética, así como la probidad parlamentaria.

Ante el escenario epidemiológico de largo alcance y duración en el que se encuentra actualmente el mundo, las sesiones ordinarias o reuniones de trabajo legislativo podrían ser realizadas mediante herramientas digitales, las cuales traerían beneficios para la ciudadanía y los legisladores como lo son: convertirse en un canal de comunicación directa con el legislador, contar con una mayor interactividad, promover y mejorar la digitalización y presentación de documentos al momento. Todo ellos, además, representaría un avance en la construcción de un parlamento digital

Las sesiones ordinarias representan un esquema innovador de trabajo virtual con el uso de las TIC, cuya realización permitiría la continuidad o reanudación del trabajo legislativo a distancia y, lo que es fundamental, en resguardo de la salud de las y los legisladores, lo mismo que de todo el personal que rodea la realización de las sesiones (incluidos los periodistas). Paralelamente, repercutiría positivamente en beneficio de la ciudadanía que requiere de información sobre el actuar legislativo y, con ello, se estaría avanzando en el fortalecimiento del modelo de parlamento abierto que busca garantizar esquemas de transparencia y rendición de cuentas. Así pues, son muchas las ventajas que traería el permitir la innovación del legislativo a un *e-parlament* o parlamento electrónico, así como muchas las desventajas que implica su rechazo.

El *e-parlament* o parlamento electrónico es el concepto que surgió como parte de una iniciativa de la Unión Interparlamentaria (UIP) y la Organización de las

Naciones Unidas (ONU), y su finalidad es presentar los beneficio y las ventajas que las nuevas tecnologías de la comunicación y la información ofrecen al quehacer parlamentario. Desde 2008 estas organizaciones han celebrado conferencias en las que se han mostrados evaluaciones del estado actual de la innovación en los diferentes congresos y parlamentos del mundo. Desde su primer informe, se definió al parlamento electrónico como:

...Un parlamento electrónico es una organización eficiente en que las partes interesadas utilizan las tecnologías de la información y la comunicación para desarrollar con más eficacia sus funciones principales de elaboración de leyes, representación y supervisión. Mediante la aplicación de estándares y tecnología moderna y la adopción de políticas propicias, el parlamento electrónico fomenta el desarrollo de una sociedad de la información inclusiva y equitativa. (Unión Interparlamentaria 2018:19)

En el último informe mundial sobre el parlamento electrónico se ha enfatizado que las TIC son cada vez más imprescindibles en la labor y misión de los parlamentos. Además, resalta el compromiso que, en diferentes partes del mundo, han tenidos las y los parlamentarios para innovar con herramientas digitales que les permitan, no solo alcanzar a la ciudadanía, sino, además, alcanzar mayor practicidad y eficiencia, incluso, en algunos casos con menores recursos.

Actualmente, la perspectiva de la inminente prolongación del virus Covid-19 en la mayor parte del mundo, ha provocado que los diferentes organismos legislativos tengan que emprender medidas emergentes, con el objetivo de poder continuar realizando sus sesiones legislativas de manera virtual. De acuerdo con la organización ParlAmericas, esta clase de acciones no han sido difíciles de adoptar en aquellos países que han procurado poner en marcha mecanismo de parlamento abierto y modernización de los trabajos legislativos.

El problema radica en que las legisladoras y legisladores en diferentes partes del mundo, entre ellos México, han tenido que aplazar importantes debates, lo que ha generado una cierta parálisis parlamentaria que directa o indirectamente tiene repercusiones sociales, económicas y políticas. Actualmente, países como Estados Unidos, Guatemala, Brasil, Chile, Alemania, España, Italia y Canadá han suspendido parcialmente sus labores.

Del mismo modo, ante esta clase de emergencias, por ejemplo, naciones como Argentina han tenido que realizar consensos políticos con diferentes partidos de oposición con el fin de detener el trabajo parlamentario y poder celebrar sesiones de forma virtual con el fin de atender la emergencia sanitaria y discutir temas pendientes de la agenda legislativa.

Igualmente, hay otros países que han tomado la decisión de celebrar sesiones a distancia usando herramientas virtuales:

- El Parlamento británico celebró el 21 de abril una sesión virtual en la que participaron varios de sus integrantes. Aunque los 650 diputados no participaron, se consiguió que 50 de ellos estuvieran en línea y otros pudieran hacer un acto presencial, logrando con ello presentar un sistema híbrido de sesiones. (telam 2020). Asimismo, este nuevo esquema de trabajo tiene el reto de incorporar un sistema electrónico a distancia para las votaciones.
- Brasil puso en marcha el Sistema de Deliberación Remota (SDR) que tiene como objetivo llevar a cabo sesiones plenarias, a través de un sistema remoto. Esta clase de medidas tiene como objetivo generar una participación híbrida con sesiones en las que algunos legisladores acudan al pleno, mientras otros puedan hacerlo a distancia.
- Colombia emitió el 6 de abril la *resolución 0777* que avala las sesiones virtuales. Sin embargo, esta medida aún se encuentra en desarrollo, pero se prevé que se haga uso de implementar acciones que fortalezcan, particularmente, las votaciones de las y los legisladores.
- El Congreso Nacional de Honduras aprobó el 3 de abril una resolución que permite la realización de reuniones virtuales del pleno, así como de los diferentes órganos de gobierno que lo componen. Bajo este sistema las votaciones que se llevan a cabo son de manera nominal; los asuntos legislativos son remitidos a través de los correos electrónicos institucionales y se estableció que durante las sesiones virtuales no se permita la presentación de mociones ni de manifestaciones, solo la discusión y

aprobación de los proyectos que estén en el orden del día. (ParlAmericas 2020).

El Congreso de Perú informó que se puso en marcha un programa informático con el objetivo de sesionar, a partir de la segunda semana de abril, de manera virtual con el objetivo de evitar poner en riesgo a sus miembros. A través de la plataforma Microsoft Team, esta cámara pretende proporcionar 500 licencias para su uso. En ella se podrá hacer grabaciones de las sesiones y generar un espacio similar de debate y análisis. (Palacios 2020)

IV. Sesiones ordinarias virtuales (una propuesta analítica)

Para la construcción de una propuesta sustentada que coadyuve en la regulación de las sesiones virtuales o remotas, en el caso del Congreso de la Unión, garantizando a las decisiones tomadas por las y los legisladores la misma validez que se obtiene en las sesiones plenarias, se llevó a cabo un análisis introspectivo de los preceptos normativos constitucionales, así como de las diferentes leyes que rigen el Congreso como lo son la Ley Orgánica y los reglamentos de ambas cámaras.

Si bien es cierto que, como han señalado distintitos especialistas, no existen disposiciones constitucionales o jurídicas que impidan sesionar fuera de los recintos legislativos oficiales, tampoco hay duda de que existe una serie de disposiciones que no hacen difícil su impugnación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Por ejemplo, Jaime Cárdenas explica que no hay disposición expresa que los obligue a sesionar en los recintos parlamentarios. Sin embargo, los argumentos son sistemáticos y finalistas. Los legisladores deben legislar en los recintos para salvaguardar su independencia y libertad. Este es un argumento que se puede desprender del artículo 61 constitucional. Además, para sancionar la inasistencia a las sesiones con un día de dieta, cómo podría imponerse la medida, si no se está en posibilidad efectiva de ocurrir a los recintos.

Se debe resaltar que una propuesta que busque el reconocimiento de las sesiones virtuales en contextos de excepcionalidad o emergencia no persigue la transformación del actual esquema de organización de los procedimientos legislativos, sino la introducción de medidas temporales o de coyuntura perfectamente estructuradas y acotadas, así como la adecuación de las diferentes fases antes planteadas dentro del marco de funcionamiento de las tecnologías digitales.

La idea es potenciar el trabajo legislativo en aquellas situaciones en las que su suspensión redundaría en un daño mayor para la sociedad y para el desarrollo nacional.⁵

Reforma constitucional

En lo respectivo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se deben analizar los artículos constitucionales: 61, 63 y 68. Cada uno de estos tiene una naturaleza que debe ser considerada en el momento en el que se lleve a cabo un debate respecto al trabajo remoto del Congreso de la Unión.

Artículo constitucional	Elementos para el análisis
Artículo 61	<p>El artículo establece que la Presidencia de la Cámara (diputados o senadores) velará por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar. En este artículo, sin expresar una obligatoriedad, se instituye, indirectamente, que existe un espacio físico en donde las cámaras llevarán a cabo las sesiones ordinarias.</p> <p>La propuesta se tendría que orientar en el sentido de introducir una redacción que permita que las y los legisladores puedan llevar a cabo sesiones ordinarias, vía remota, cuando la Presidencia de la Cámara (diputados o senadores) considere una situación de emergencia que les impida asistir al recinto legislativo, así como la validez de las decisiones que se tomen en esta clase de sesiones.</p>
Artículo 63	<p>Este precepto constitucional establece que ninguna de las dos cámaras podrá abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros en cada una.</p> <p>En el caso del <i>quorum</i> legislativo, que es uno de los principales mecanismos de operación en cada una de las cámaras del Congreso, se podría realizar una modificación que permita que sea la Mesa Directiva de cada cámara la encargada de establecer los mecanismos para cumplir con el quorum constitucional</p>

⁵ **NOTA:** Para la construcción de la presente propuesta no se considera citar *in extenso* todas y cada una de las disposiciones constitucionales y legales que no convienen al caso del presente estudio.

	<p>en caso de impedimento del uso del recinto legislativo por causa de fuerza mayor.</p>
<p>Artículo 68</p>	<p>El artículo 68 establece la residencia de los recintos parlamentarios y señala que las dos Cámaras residirán en un mismo lugar y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la traslación y el tiempo y modo de verificarla.</p> <p>De acuerdo con Eduardo Andrade (2016:176), la primera acepción del término <i>lugar</i> es la de “espacio ocupado o que puede ser ocupado por un cuerpo cualquiera”. Este artículo establece que las dos cámaras deben residir en un mismo lugar, refiriéndose al espacio geográfico (Ciudad de México).</p> <p>En ese sentido, se tendría que prever una definición que explique el concepto de <i>traslación</i>, para evitar que las sesiones virtuales no trasgredan la naturaleza del artículo.</p>
<p>Artículos 69, 84 y 87</p>	<p>La Constitución establece que en los casos de ausencia del Presidente de la República (art. 84, art. 85 y art. 86) y cuando se le toma la protesta de ley (art. 87) deberá estar reunido el Congreso de la Unión. En este caso, sin que esté explícito en la Constitución, se interpreta que en ambas situaciones la sesión se realizará en una sola asamblea bajo el mismo recinto.</p> <p>Ante esto se tendría que contemplar una modificación a cada uno de los artículos constitucionales para que, en caso de una emergencia nacional y del probable impedimento del uso del recinto legislativo se faculte a la Presidencia del Congreso a tomar medidas preventivas, incluso con el auxilio de herramientas tecnológicas.</p>

Reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos también debe ser considerada en la propuesta que las y los legisladores lleven a cabo para introducir las sesiones ordinarias virtuales, a través de diferentes mecanismos. La propuesta debe analizar los siguientes artículos:

Artículo	Elementos para el análisis
Artículo 5°	<p>En el artículo 5 de la ley establece los relativo a las sesiones conjuntas y solemnes.</p> <p>Se propone modificar este artículo para introducir una alternativa de sesión virtual o de apoyo con herramienta digitales en caso de emergencia o de que el Congreso no pueda sesionar. Esto debido a que en el numeral 2 de este precepto señala que el Congreso General tendrá que sesionar en el recinto que ocupe la Cámara de Diputados durante la apertura de los períodos ordinarios de sesiones.</p>
Artículo 12	<p>La inviolabilidad de los recintos legislativos es lo que refiere el artículo 12 en el que, además, se señala que la Presidenta o Presidente de las cámaras (diputados o senadores) podrán solicitar el auxilio de la fuerza pública para salvaguardar el fuero constitucional de los diputados y senadores y la inviolabilidad de los recintos parlamentarios.</p> <p>El artículo puede modificarse para instituir las sesiones virtuales o remotas como una alternativa para salvaguardar el fuero constitucional y mantener el trabajo legislativo activo.</p>
Artículos 23 y 67	<p>Los dos artículos establecen las atribuciones de la Mesa Directiva de cada una de las Cámaras (C. de Diputados art. 22) (Senado art. 67).</p> <p>En ambos se puede facultar a la Presidencia de cada una de la cámara a autorizar las sesiones ordinarias remotas en caso de emergencia nacional o por impedimento en el uso del recinto legislativo.</p>
Artículo 117	<p>Este artículo establece la integración de la Comisión Permanente; asimismo establece el recinto en el que se deberá sesionar en cada uno de los periodos de receso.</p> <p>La propuesta podrá incluir que las sesiones que celebre la Comisión Permanente podrán ser virtuales o vía remota en caso de emergencia nacional o impedimento del uso del recinto legislativo.</p>

Reforma al Reglamento del Senado de la República

De modo similar se tiene que analizar una reforma en cada uno de los reglamentos de las cámaras, por lo que para el Senado de la República se propone:

Artículo	Elementos para el análisis
<p>Artículos 46</p>	<p>El artículo 46 de la Cámara de Senadores señala el lugar en el que residirá el recinto parlamentario, la razones por las que se puede cambiar temporalmente el lugar en donde podrá el Pleno y que sea por causa de fuerza mayor o caso fortuito, así como la opción de sesionar en otro espacio diferente al salón del pleno.</p> <p>Sería oportuno agregar un nuevo numeral que establezca que en el caso de fuerza mayor o de emergencia nacional, la Mesa Directiva podrá autorizar llevar a cabo sesiones de manera virtual o remota con el uso de herramientas digitales</p>
<p>Artículos 48</p>	<p>El artículo 48 establece que el uso de la tribuna será exclusivamente para las senadoras y senadores, así como para los servidores públicos e invitados especiales y quienes deben intervenir en el jurado de sentencia.</p> <p>Se propone agregar un nuevo numeral que señale que, en el caso de celebrar sesiones virtuales o remotas, el uso de la palabra a las y los senadores por parte de la Mesa Directiva deberá regirse bajo los esquemas de orden y respeto, del mismo modo que en el uso de la tribuna en el recinto legislativo.</p>
<p>Capítulo Segundo del Título Quinto</p>	<p>En el Capítulo Segundo se establece lo concerniente a los tipos y modalidades de sesiones y su carácter (art. 49), como lo son las sesiones ordinarias (art. 50), sesiones extraordinarias (art. 51), sesiones públicas y secretas (art. 52) y los diferentes asuntos que surjan (art. 53 y art. 54). Además, instituye las sesiones solemnes y el formato que deberán contener (art. 56, art. 56 Bis, art. 56 Ter)</p> <p>En este sentido, se propone que se adicione un nuevo artículo 55 Bis, en el que se definan y delinee las sesiones virtuales o remotas, así como la causas por las que éstas se pueden llevar a cabo.</p>

Reforma al Reglamento de la Cámara de Diputados

Artículo	Elementos para el análisis
<p>Artículo 8</p>	<p>El artículo 8 de este reglamento se requerirá el quórum necesario, con base en los señalado en el artículo 63 constitucional y que ya hemos referido.</p> <p>De forma más particular, se propone que este articulo contemple una redacción en la que se prevea el uso de herramientas digitales para llevar a cabo sesiones de manera virtual remota, en caso de que la Presidencia de la Cámara de Diputados, que funge como Presidencia del Congreso General, así lo disponga y bajo criterios específicos como una emergencia nacional que impida el uso del recinto parlamentario.</p>
<p>Capítulo Único del Título Segundo</p>	<p>Este capítulo que comprende los artículos 25 a 34 e indican las disposiciones acerca del Recinto, el Salón de Sesiones, el Salón de Plenos y las Galerías.</p> <p>En el artículo 34 se establece que la Presidencia de la Cámara de Diputados podrá solicitar la presencia de la fuerza pública, en el Recinto, si lo considerase conveniente.</p> <p>Por la disposición que contiene el artículo 34, se podría proponer una reforma que incluya un artículo 34 Bis, en el que se señale que, en caso de fuerza mayor o emergencia nacional, o epidemia que imposibilite el uso del recinto, la Presidencia de la Mesa Directiva podrá convocar a las diputadas y diputados a sesionar de manera virtual o remota.</p>
<p>Capítulo I del Título Tercero</p>	<p>El capítulo se compone de seis secciones que hacen mención del tipo de sesiones que puede celebrar la Cámara de Diputados y que corresponden del artículo 35 al artículo 43.</p> <p>La Sección Primera (art. 35) señala el carácter que tendrá las sesiones que podrá celebrar la Cámara de Diputados. (ordinarias, extraordinarias, solemnes o permanentes).</p> <p>La Sección Segunda (art. 36) establece lo relativo a las sesiones ordinaria, como los días para celebrar sesiones ordinarias, hora de inicio de cada sesión y que no podrá suspender sesión por más de tres días.</p> <p>La Sección Tercera (art. 37) señala lo relativo a la celebración de sesiones extraordinarias.</p>

	<p>La Sección Cuarta (art. 38) estipula lo concerniente a las sesiones solemnes.</p> <p>La Sección Quinta (art. 39) define las sesiones permanentes, las razones o motivos por las que se llevan a cabo, así como el tipo de asunto a discutir.</p> <p>La Sección Sexta (art. 40, art. 41, art. 42 y art. 43) indicaban lo relacionado a las Sesiones Secretas. Esta sección fue derogada en diciembre de 2016.</p> <p>La propuesta tendría que incluir la creación de una séptima sección que defina la sesiones virtuales o remotas, las características que tendrían y otros remanentes que sean considerados de importancias.</p>
--	---

Consideraciones finales

Jeremy Bentham en su obra *Tácticas parlamentarias* señala que el uso de un espacio destinado para una asamblea política es perjudicial, bajo el aspecto de la utilidad. Es por ello por lo que señala que para realizar una asamblea solo es necesario: la facilidad de escuchar de los miembros asistentes, de que el Presidente de la asamblea pueda escuchar, que el personal asistente se encuentre cómodo y una prontitud en el servicio. (Bentham 2006)

Ante las medidas de distanciamiento social ordenadas por el Consejo de Salubridad, el Poder Legislativo en nuestro país se encuentra en una especie de parálisis involuntaria. Debido a esta situación planteamos que las sesiones ordinarias virtuales podrían representar un paso hacia la solución de dicho problema. Ese mecanismo alternativo permitiría continuar –durante tiempos y condiciones definidas por la ley- con el trabajo en el Congreso de la Unión, sin poner en riesgo la salud de sus integrantes o la del personal que labora en dichos espacios; a la vez, permitiría dar seguimiento a la agenda en curso y, por supuesto, a los temas impuestos por la coyuntura.

Conjuntamente, el acuerdo publicado el 31 de marzo de 2020 en el Diario Oficial de la Federación por el que se establecen las acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2, señala que la actividad legislativa en los niveles federal y estatal podrá continuar en funcionamiento debido a que es consideradas una actividad esencial.⁶

Por lo anterior, sostengo que el *e-parlamento* o parlamento electrónico en México ofrece una alternativa viable ante los contextos de emergencia como el actual. Las TIC cuentan con herramientas que ayudan en la presentación, análisis, debate y proporcionan una mejor accesibilidad para que las y los integrantes de un

⁶ ACUERDO por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2.

Ver: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590914&fecha=31/03/2020

congreso, así como la ciudadanía, no tengan que acudir a un recinto, y pueda tener acceso a todo lo que sucede.

Así tenemos que el modelo del parlamento abierto y el uso de las TIC se hallan en completa sintonía con las exigencias del trabajo legislativo en nuestros días. Las sesiones virtuales podrían ser el mecanismo que permitiría reactivar la operación cotidiana en las dos cámaras del Congreso de la Unión. Sería extraordinario además hacerlo bajo el modelo del parlamento abierto, en donde se plantea el uso de las TIC como un componente fundamental. Las innovaciones tecnológicas son el camino para la modernización del Congreso-

Este planteamiento, busca tener eco en la organización de los procesos parlamentarios también en los 32 congresos del país, orientándose hacia un nuevo proceso de innovación y automáticamente estarían en la línea del Parlamento abierto.

Con excepción de lo dispuesto para la apertura de los trabajos del Congreso General cada 1° de septiembre y 1° de febrero en la sede de la Cámara de Diputados, las normas y disposiciones congresionales en el caso de México, no establecen la obligatoriedad en el uso del recinto parlamentario para celebrar sesiones ordinarias,⁷ pero en los casos citados se observó que la decisión de cambios de sede se realizó de modo discrecional por los órganos de gobierno de cada una de las cámaras, sin que mediara ningún recurso de inconstitucionalidad.

Independientemente de lo anterior, diferentes especialistas han señalado que las sesiones virtuales en México, en especial en el Senado de la República, pueden considerarse inconstitucionales debido a que el trabajo que surja de éstas podría ser impugnado ante la ley. Sin embargo, el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), uno de los tres poderes que conforman el Supremo Poder de la Federación del Estado mexicano, ilustra la factibilidad de lo que se ha planteado a

⁷ Lo cierto es que, en términos generales, la Constitución instituye no sesionar fuera de la Ciudad de México.

lo largo del documento, ya que acordó llevar a cabo sesiones a distancia. (Espino 2020)

Además, se puede decir que, siguiendo el artículo 49 constitucional, un poder no podría existir sin el otro, toda vez que no pueden reunirse dos o más poderes en una sola persona ni depositarse el Legislativo en un individuo, según lo dispone la Constitución. Aunque en nuestro caso el presidente se limite a realizar las acciones de gobierno, el hecho es que los otros poderes de la Unión no podrían suspender sus labores, como lo demuestra el caso de la SCJN.⁸

Finalmente, este análisis introspectivo de la Constitución y de las diferentes leyes congresionales busca ofrecer un conjunto de alternativas a los y las legisladoras para garantizar la continuidad del trabajo legislativo en cumplimiento de su mandato constitucional.

No cabe duda de que el Poder Legislativo en México tiene en puerta una enorme oportunidad de transformar la manera en que las y los legisladores toman sus decisiones y, al mismo tiempo, optar por modernizar y convertirse en un parlamento electrónico y abierto.

Se trata, pues, de salir lo mejor librados de esta emergencia y, por supuesto, no perder la oportunidad de mejorar y de hacer posible una transformación necesaria.

⁸ En el caso de las entidades, el Gobierno de la Ciudad de México publicó en su Gaceta oficial un acuerdo de validez oficial que especifica que las sesiones virtuales de órganos desconcentrados, dependencias, así como alcaldías tendrá validez oficial. Además; señala que toda comunicación hechas a través del correo electrónico institucional será considerada como comunicación oficial y contará con validez jurídica plena.

Referencias

- Andrade Sánchez, E. (2016). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada. (3ª ed.). México: Oxford
- Bentham, J. (2006). Tácticas parlamentarias. México: Ediciones Mesa Directiva, Cámara de Diputados LX Legislatura.
- Berlín Valenzuela, F. (coord.) (1998). *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. México: Miguel Ángel Porrúa y Cámara de Diputados, LVII Legislatura.
- Eraña Sánchez, M. (2013). *Derecho Parlamentario Orgánico*. México: Miguel Ángel Porrúa y Cámara de Senadores LXII Legislatura.
- Pedroza de la Llave, S. (1997). El Congreso de la Unión. Integración y Regulación. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Zertuche Muñoz, F. (2010). El Poder Legislativo Federal Dos siglos de recintos parlamentarios. En *Arquitectura Parlamentaria en México. Dos siglos de recintos para el diálogo*. México: Secretaría de Educación Pública, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y Senado de la República LXI Legislatura.

Documentos en línea

- Arista, L. (2019). Los diputados pagaron 4.3 mdp. por sede alterna para aprobar el Presupuesto 2020. Recuperado de: <https://politica.expansion.mx/congreso/2020/01/21/los-diputados-pagaron-4-3-mdp-por-sede-alterna-para-aprobar-el-presupuesto-2020>
- Corona, S. (2020). Gobierno de CDMX publica acuerdo para validez oficial de sesiones virtuales. Recuperado de: <https://www.eluniversal.com.mx/metropoli/cdmx/gobierno-de-cdmx-publica-acuerdo-para-validez-oficial-en-sesiones-virtuales>
- Espino, M. (2020). Acuerdo Corte tener sesiones virtuales. Recuperado de: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/acuerda-corte-tener-sesiones-virtuales>
- Garita Alonso, A., Mena Álvarez, J., Montaña Ramírez, L. y López García, M. (2018). *Sesiones Plenarias en la Cámara de Senadores*. México: Cámara de Senadores. Recuperado de: https://www.senado.gob.mx/64/pdfs/documentos_apoyo/64-65/LXIV/Sesiones_Plenarias.pdf
- Garita Alonso, A. (2015). *Parlamento Abierto. Las Tecnologías de la Información y -comunicación y la Democratización del Poder Legislativo*. Recuperado de: https://arturogarita.com/wp-content/uploads/2019/08/CONFERENCIA-DR.-GARITA_CHIHUAHA-182x257.pdf
- Informe Mundial de 2016 sobre el Parlamento Electrónico. Recuperado de: <https://www.ipu.org/file/5921/download>

- ParlAmericas. (S/F) ¿Qué es el Parlamento Abierto? Recuperado de: <https://parlamericas.org/uploads/documents/Brochure%20-%20Que%20es%20parlamento%20abierto.pdf>
- ParlAmericas. (2020). COVID-19: El desafío de adaptar y fortalecer el rol de los Congresos. Recuperado de: https://www.parlamericas.org/uploads/documents/COVID19_Adaptar_el_rol_de_los_Congresos_ESP.pdf
- Palacios, P. (2020). En marcha las sesiones virtuales del Congreso. Recuperado de: <https://larepublica.pe/politica/2020/04/13/congreso-cuenta-desde-esta-semana-con-sistema-para-sesiones-virtuales/>
- Sin embargo. (2013). Diputados gastaron 3 mdp. por sesionar en sede alterna; daños de la CNTE a San Lázaro ascienden a 1.5 mdp. Recuperado de: <https://www.sinembargo.mx/26-08-2013/732848>
- Telam. (2020). El Parlamento británico retoma sus actividades con inéditas sesiones virtuales. Recuperado de: <https://www.telam.com.ar/notas/202004/454308-el-parlamento-britanico--sesiones-virtuales-coronavirus-reino-unido.html>
- Ureste, M. (2013). Diputados 'a salto de mata'; sesionarán en sede alterna. Recuperado de: <https://www.animalpolitico.com/2013/08/diputados-y-senadores-abren-periodo-extraordinario-en-el-senado/>

Leyes y normas consultadas

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Reglamento de la Cámara de Diputados
- Reglamento del Senado de la República.
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
- Prontuario del Reglamento del Senado de la República y Glosario de Términos Legislativos.



Instituto
Belisario Domínguez
Senado de la República

Dirección General de Difusión y Publicaciones

Lic. Martha Patricia Patiño Fierro

Directora General

Donceles No. 14, Col. Centro Histórico
C.P. 06020. Alcaldía Cuauhtémoc
Ciudad de México



Instituto Belisario Domínguez



@IBDSenado



ibd.senado.gob.mx