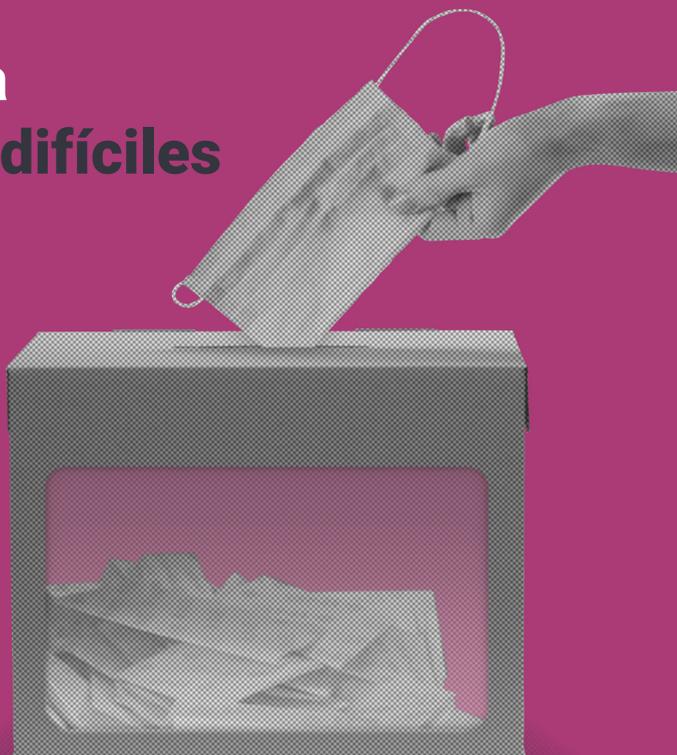


LA DÉCADA COVID  
EN MÉXICO

Los desafíos  
de la pandemia  
desde las ciencias sociales  
y las humanidades

**Democracia**  
en **tiempos difíciles**



Miguel Armando López Leyva  
Laura Montes de Oca Barrera  
(Coordinadores)



**Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información**

**Nombres:** López Leyva, Miguel Armando, editor. | Montes de Oca Barrera, Laura, editor.

**Título:** Democracia en tiempos difíciles / Miguel Armando López Leyva, Laura Montes de Oca Barrera (coordinadores).

**Descripción:** Primera edición. | Ciudad de México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales : Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, 2023. | Serie: La década COVID en México : los desafíos de la pandemia desde las ciencias sociales y las humanidades ; tomo 8.

**Identificadores:** LIBRUNAM 2205793 (impreso) | LIBRUNAM 2205844 (libro electrónico) | ISBN 9786073074599 (impreso) | ISBN 9786073074650 (libro electrónico).

**Temas:** Pandemia de COVID-19, 2020- -- Aspectos políticos -- México. | Democracia -- México -- 2020- . | Pandemia de COVID-19, 2020- -- Aspectos políticos -- América Latina. | Políticas públicas -- México. | México -- Política y gobierno -- Siglo XXI.

**Clasificación:** LCC JL1231.D437 2023 | LCC JL1231 (libro electrónico) | DDC 320.972—dc23

Este libro fue sometido a un proceso de dictaminación por académicos externos al Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, de acuerdo con las normas establecidas por el Comité Editorial de Libros del Instituto.

Imagen de forros: Alan Josué Luna Castañeda

Gestión editorial: Aracely Loza Pineda y Ana Lizbet Sánchez Vela

Primera edición: 2023

D.R. © 2023, Universidad Nacional Autónoma de México

Instituto de Investigaciones Sociales

Ciudad Universitaria, C.P. 04510, Ciudad de México

[www.iis.unam.mx](http://www.iis.unam.mx)

**ELECTRÓNICOS**

ISBN (Volumen): 978-607-30-7465-0 Título: Democracia en tiempos difíciles

ISBN (Obra completa): 978-607-30-6883-3 Título: La década COVID en México

**IMPRESOS:**

ISBN (Volumen): 978-607-30-7459-9 Título: Democracia en tiempos difíciles

ISBN (Obra completa): 978-607-30-6843-7 Título: La década COVID en México

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México.



Se autoriza la copia, distribución y comunicación pública de la obra, reconociendo la autoría, sin fines comerciales y sin autorización para alterar o transformar. Bajo licencia creative commons Atribución 4.0 Internacional.

Hecho en México

## Contenido

Presentación	11
<i>Enrique Graue Wiechers</i>	
Prólogo	13
<i>Guadalupe Valencia García</i>	
<i>Leonardo Lomelí Vanegas</i>	
<i>Néstor Martínez Cristo</i>	
Introducción: Democracia en tiempos difíciles	21
<i>Miguel Armando López Leyva</i>	
<i>Laura Montes de Oca Barrera</i>	
 <b>I. LOS DESAFÍOS PARA EL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO EN UN CONTEXTO DE INCERTIDUMBRE PANDÉMICA</b>	
1 Un panorama de la democracia en tiempos pandémicos	41
<i>Miguel Armando López Leyva</i>	
2 América Latina y COVID-19: impactos de la pandemia en democracias frágiles	75
<i>Salvador Martí i Puig</i>	
<i>Manuel Alcántara Sáez</i>	
3 ¿Oleajes que amenazan libertades? La respuesta del gobierno de México a la pandemia de COVID-19	101
<i>Alejandro Monsiváis Carrillo</i>	

**II. POLÍTICAS PÚBLICAS Y TOMA DE DECISIONES:  
EL PAPEL DE LOS GOBIERNOS NACIONAL Y ESTATALES  
FRENTE AL CONTEXTO DE EMERGENCIA SANITARIA**

- 4 ¿Gobernanza pandémica?  
Articulaciones gobierno-mercado-sociedad  
en las Américas 147  
*Laura Montes de Oca Barrera*
- 5 Políticas públicas en ciencia y tecnología:  
acciones frente a la emergencia sanitaria 183  
*Marcela Amaro Rosales*
- 6 Evaluación de los sitios web  
sobre el virus SARS-COV-2 diseñados  
en las entidades federativas mexicanas:  
un análisis de su política de comunicación digital 215  
*José Antonio Sevilla Sevilla*

**III. LOS PODERES PÚBLICOS EN LOS TIEMPOS  
DE LA COVID-19: ADAPTACIÓN Y CAMBIOS**

- 7 COVID-19 y las limitaciones  
del sistema electoral mexicano 261  
*Víctor Morales Noble*
- 8 El poder Legislativo mexicano  
en tiempos de pandemia: innovaciones  
y nuevos constreñimientos institucionales 301  
*Khemvirg Puente Martínez*
- 9 La comunicación institucional  
del Ejecutivo Federal mexicano  
frente a la emergencia sanitaria por COVID-19:  
análisis de contraste de tres estrategias 337  
*G. Georgina Sosa Hernández*

Conclusiones.	
Mirar al futuro: la democracia en tiempos pospandémicos	369
<i>Miguel Armando López Leyva</i> <i>Laura Montes de Oca Barrera</i>	
Perfil de autoras y autores	385

### III. LOS PODERES PÚBLICOS EN LOS TIEMPOS DE LA COVID-19: ADAPTACIÓN Y CAMBIOS

# El poder Legislativo mexicano en tiempos de pandemia: innovaciones y nuevos constreñimientos institucionales

8

Khemvirg Puente Martínez  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM

## INTRODUCCIÓN

En el contexto de la pandemia por COVID-19, el poder Legislativo federal en México evidenció sus fragilidades institucionales para garantizar estabilidad al trabajo parlamentario, para darle continuidad al ejercicio de sus funciones básicas y para permitir la participación libre de legisladores y de la sociedad en los procesos deliberativos. Durante el inicio de la pandemia, el marco jurídico hasta entonces vigente, imposibilitó el funcionamiento continuo de los plenos de las cámaras, de sus sistemas de comisiones y un proceso legislativo que permitiera la deliberación que las legislaturas requieren. Igualmente, interrumpió la participación de la sociedad en los procesos parlamentarios debido a las restricciones impuestas desde el gobierno mediante disposiciones en materia sanitaria. No obstante lo anterior, a pesar de la suspensión provisional de sus actividades, en ambas cámaras se lograron innovaciones tecnológicas y rutas alternativas para darle continuidad al trabajo parlamentario que fueron incorporadas a su actividad cotidiana.

En este capítulo se describen los principales retos que enfrentó el poder Legislativo federal para hacer frente a la emergencia y reiniciar el desempeño de sus funciones constitucionales, las adaptaciones normativas y organizacionales para reactivar parte de la vida parlamentaria.

El presente trabajo está organizado en tres secciones: en la primera de ellas se explica por qué la continuidad y estabilidad es un valor fundamental de las organizaciones parlamentarias en una democracia y cuáles son los elementos vitales para garantizar dicha continuidad; en la segunda parte también se describen las condiciones iniciales (de integración y reparto del poder Legislativo) necesarias para comprender cómo, para el caso de México, la pandemia afectó negativamente las actividades legislativas y propició una parálisis institucional en ambas cámaras del congreso federal debido a las limitaciones normativas y de ausencia de fuentes de derecho parlamentario (formal y material) que permitieran la continuidad de los trabajos legislativos, se describen, además, las primeras decisiones tomadas por las cámaras al inicio de la emergencia; en la tercera sección se evalúa el desempeño institucional de las cámaras en la actividad parlamentaria y de forma particular en la continuidad institucional, la actividad legislativa, su capacidad deliberativa y para supervisar el desempeño del gobierno. De esa forma, se podrán documentar las principales acciones y omisiones del poder Legislativo y sus integrantes en el contexto de la emergencia de salud.

### **CONTINUIDAD INSTITUCIONAL DEL TRABAJO LEGISLATIVO EN CONTEXTOS DE CRISIS**

Cuando los parlamentos surgieron no contaban con mayores capacidades institucionales. Ya sea que hablemos de su origen en el Althing de Islandia en el año 930, en las Cortes de León en 1188 o bien en 1264 cuando Simón de Monfort convocó al primer parlamento electivo, ninguno de estos eran las organizaciones complejas que hoy conocemos en el mundo moderno. Las organizaciones parlamentarias han ido adquiriendo valores, creando prácticas y estableciendo procedimientos gradualmente con el paso de los años. “Las organizaciones políticas como los parlamentos tienden a desarrollar su carácter, complejidad estructural, estándares procedimentales y normativas, patrones de liderazgo, y rutinas para la formulación de decisiones, durante un período de tiempo. Se convierten en instituciones” (Copeland y Patterson,

1994: 3). El paso del tiempo no es el factor único para que se institucionalice una legislatura pero sí es necesario.

Mahoney y Thelen incluso afirman que la estabilidad es una característica definitoria de la institución misma. Las instituciones, por su estabilidad, dan estructura a la vida política, social y al comportamiento individual por medio de reglas, normas y procedimientos. “La idea de persistencia o estabilidad de algún tipo es virtualmente construida como la misma definición de una institución” (Mahoney y Thelen, 2010: 4) pero pocas veces se explican los cambios internos y las causas de los mismos. En ese tenor, se entiende a las instituciones como “instrumentos distributivos cargados de implicaciones políticas” (2010: 8). Las reglas, formales e informales, contribuyen a redistribuir los recursos, sin embargo, esas reglas no son definitivas ya que la sociedad se va transformando y los cambios sociales afectan el entorno de aplicación de esas reglas. La evolución forma parte de la estabilidad misma de las organizaciones; de su adaptabilidad, depende también la continuidad de la institución misma y su transformación; por eso es que “cambio y estabilidad son dos lados de la misma moneda: las instituciones” (Puente, 2017).

La permanencia de una legislatura se refiere al tiempo de duración, vigencia y funcionamiento de la misma dentro de un orden constitucional establecido cuyo desempeño es acorde con la expectativa esperada por su diseño. En procesos de transición, las fuerzas políticas electas democráticamente ocasionan tensiones cuyas disputas pueden contribuir a su fracaso institucional, a su abolición para configurar una nueva legislatura bajo un rediseño del entramado constitucional o a retrocesos que hagan generar pausas en su funcionamiento e incluso en su desaparición. Cuando una legislatura opera en condiciones de “normalidad” realiza sesiones ordinarias con base en un calendario público y los asuntos que resuelve cumplen con la calendarización establecida en sus reglamentos, todo ello abona a la institucionalización legislativa.

La estabilidad se logra en una legislatura cuando opera sin amenazas y las tensiones con agentes externos no hace que otros poderes rebasen sus límites constitucionales o que no le obligan a su sometimiento o abdicación de atribuciones. Es importante diferenciar entre las “tensiones entre poderes” y

las “amenazas externas”, ya que son éstas las que logran desafiar la autoridad legislativa y como consecuencia se mina la estabilidad de la organización. En las legislaturas donde existe alta volatilidad en su integración debido a limitaciones a la reelección o por el diseño de su sistema electoral, la estabilidad de sus actividades se reduce. Por tanto, las legislaturas institucionalizadas logran minimizar o reducir el impacto de los factores externos como los resultados de las elecciones o las fluctuaciones en las tasas de reelección.

La constitución de servicios profesionales de carrera para seleccionar personal de apoyo parlamentario responsable de los trámites legislativos y de la administración del Congreso es una condición necesaria para que se impida que la captura de las nóminas por parte de los partidos políticos afecte la actividad parlamentaria. Es por ello que Hibbing señala que la institucionalización se logra no por medio de minimizar la volatilidad de la membresía en la integración de las cámaras sino con minimizar la relevancia de esos cambios, tal como lo hacen las grandes empresas que, independientemente de que cambien los empleados y sus ejecutivos, los procesos son estables y la compañía busca por todos los medios posibles, lograr que los efectos de la inestabilidad de sus empleados no afecten el desempeño global de la empresa ni se alteren los procesos internos (Hibbing, 2002: 32-33).

Un factor de estabilidad legislativa es el uso de las reglas, precedentes y costumbres de la práctica parlamentaria. En México, el proceso legislativo está integrado por múltiples procedimientos internos. La presentación de una iniciativa debe cumplir ciertos requerimientos previo a su introducción a trámite; su lectura y presentación ante el pleno debe atender los requisitos establecidos en el reglamento; el turno que se le otorga por parte de la mesa directiva debe estar precedido por un acuerdo entre los integrantes de ese órgano y comunicado a los coordinadores de los grupos parlamentarios por medio de la conferencia u órgano rector; de igual forma, el proceso de dictaminación seguido por las comisiones atiende a los requisitos reglamentarios y a las costumbres de cortesía entre comisiones para recibir opinión; finalmente, la discusión y en su caso aprobación del dictamen debe atender un protocolo de votación. Todas estas etapas del proceso legislativo incorporan procedimientos específicos y muchos de ellos no están formalizados en un reglamento ya

que surgen como una fuente material de derecho. La pandemia por COVID-19 ha obligado a los parlamentos a modificar algunos de sus procedimientos y formas de trabajo (Mencarelli, 2022).

Una fuente de derecho parlamentario no se circunscribe al texto literal de la norma sino que son todos los actos o hechos que producen normas y constriñen el comportamiento de las personas al interior de la legislatura. Estas normas no son necesariamente codificadas por medio de una ley sino que son efectivamente aplicadas en los procedimientos parlamentarios, por eso es tan relevante conocer cómo se van modificando las normas parlamentarias, ya que no es sólo con la voluntad de la mayoría de los legisladores sino también mediante el cambio en las prácticas. Existen las fuentes primarias de derecho parlamentario como la Constitución, las leyes o los reglamentos, hay fuentes formales secundarias como los acuerdos y resoluciones de los órganos de gobierno de las cámaras o incluso las determinaciones formales de los órganos directivos, también han sido fuentes formales las sentencias de órganos jurisdiccionales como las salas de la Corte o el Tribunal Electoral del Poder Judicial. Por su parte, las fuentes materiales incluyen los usos y costumbres, los precedentes y las prácticas, todas ellas no codificadas pero aplicadas eficazmente y socializadas de legislatura en legislatura.

Las costumbres representan la continuidad y uniformidad debido a su observancia temporal. Tal como alguna vez lo señalaba Eric Hobsbawm “la invención de la tradiciones es, en lo esencial, un proceso de formalización y ritualidades, caracterizado por la referencia al pasado, a través de repeticiones obligatorias”. En el ámbito del parlamentarismo se puede asimilar a lo que Hobsbawm llama “tradicción inventada” definida como “una serie de prácticas regidas habitualmente por unas normas aceptadas explícita o tácitamente y por un ritual de naturaleza simbólica, que tratan de inculcar a partir de su reiteración constante determinados valores y normas de comportamiento lo que automáticamente implica un vínculo con el pasado” (2014: 1). Como fuente de derecho parlamentario, las tradiciones son exigidas por los propios integrantes de la asamblea y su inobservancia da lugar a reclamos, impugnaciones o exigencia de sanciones. Los miembros de una cámara con tradiciones, rituales y costumbres reconocen en ellos su carácter vinculante sin necesidad

de prueba de existencia, como sí lo es para los precedentes parlamentarios. En el contexto de la pandemia por COVID-19 se está creando una nueva institucionalidad a partir de los precedentes, rituales y tradiciones en el ámbito parlamentario en ambas cámaras del Congreso. Asimismo, este contexto de pandemia se traslapa y profundiza la crisis de las democracias contemporáneas (ver Flinders, 2021).

En la siguiente sección se describen los principales cambios y adaptaciones que debió hacer el Congreso mexicano a partir del surgimiento de la pandemia por COVID-19 en los procedimientos formales y adaptar las prácticas parlamentarias sin afectar el derecho parlamentario codificado ni alterar las tradiciones, aunque sí incorporar nuevos precedentes dentro de los procedimientos de la actividad legislativa.

#### **LOS RETOS PARA LA REACTIVACIÓN DEL TRABAJO PARLAMENTARIO EN PANDEMIA**

Al igual que el resto de las legislaturas, el Congreso mexicano desempeña múltiples funciones y les otorga prioridad dependiendo del contexto o la coyuntura. Las tres principales funciones de toda legislatura son la de representación, la legislativa y la de control parlamentario; para que cualquiera de ellas pueda ejercerse de forma oficial, se requiere que la legislatura se reúna en su máximo órgano de decisión que es el Pleno. Sin embargo, al inicio de la pandemia por la enfermedad de COVID-19 en marzo de 2020 existían dos elementos de conflictividad en torno a la propuesta de seguir sesionando por medio de un formato nunca empleado antes en la historia del Congreso (las sesiones remotas o a distancia): por un lado, el alto grado de polarización entre la mayoría legislativa y la oposición donde primaba la desconfianza entre los partidos, por otro lado, que la normatividad no es clara respecto de la posibilidad de que las cámaras pudieran reunirse en sesiones plenarias a distancia.

## Las mayorías legislativas y la polarización prepandemia

En 2018 el partido del presidente, Morena, alcanzó la mayoría absoluta en ambas cámaras del Congreso y las dos terceras partes en la Cámara de Diputados junto con el PT y el PES (64.6% de los asientos), además del Partido Verde que se sumó a dicha coalición legislativa mediante una negociación que consolidó una amplia mayoría. También el movimiento de la “4T” tomó el control en 21 de 32 congresos locales. Esa legislatura, entre 2018 y 2021, pudo tener control de la agenda legislativa e imponer la agenda presidencial en las cámaras del Congreso.

Como puede observarse en el Cuadro 1, la integración original de las cámaras en 2018 le otorgó amplia mayoría al movimiento “4T”, integrado por Morena, PT y PES y al que se sumó PVEM. Si bien en los años siguientes ha habido muchas modificaciones en la integración de los grupos producto del transfugismo partidista y el reacomodo de los grupos al interior de los partidos políticos, la correlación de fuerzas se mantiene en lo general con las mismas mayorías y coaliciones.

En los tres primeros años del gobierno, entre 2018 y 2021, de 36 iniciativas enviadas por el presidente al Congreso, 31 fueron aprobadas y publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*. Es decir, con una tasa de éxito legislativo superior a 86%, el presidente López Obrador pudo colocar su agenda legislativa sin mayor problema porque de las iniciativas presentadas que no se aprobaron en el período se debió a que no fueron temas prioritarios de la agenda presidencial o que pudo legislar mediante reformas a leyes menores. El hecho de que no todas las iniciativas presidenciales enviadas al Congreso fueron aprobadas desmiente parcialmente la idea del dominio absoluto presidencial en la actividad legislativa, ya que cuando en algunos temas se quebraba la unidad de su propia coalición legislativa o cuando unificaba en su contra a la oposición y causaba movilizaciones o las que representaban altos costos políticos, la mayoría parlamentaria dejaba de presionar por su aprobación.

En cinco ocasiones fracasó el presidente en el Congreso en su primera legislatura. La primera iniciativa que fracasó fue la iniciativa presidencial de reforma a los artículos 108 y 111 constitucionales para que el presidente pueda ser procesado penalmente por actos de corrupción, delitos electorales y delitos

CUADRO 1  
 INTEGRACIÓN ORIGINAL DE GRUPOS PARLAMENTARIOS  
 EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y SENADO EN 2018 Y 2021

Partido	Cámara de Diputados		Senado
	2018	2021	2018-2021
Morena	191	196	55
PT	61	39	6
PVEM	16	43	6
PAN	81	114	23
PRI	45	70	14
PRD	21	15	8
MC	27	23	7
PES	56	0	8
NA	2	0	1
Total	500	500	128

Fuentes: Instituto Nacional Electoral <<https://computos2021.ine.mx/votos-distrito/mapa>> e Integralia Noveno Reporte Legislativo Integralia <<https://integralia.com.mx/web/wp-content/uploads/2019/08/Noveno-Reporte-Legislativo-Integralia-2018-2019-3.pdf>>.

graves; el segundo fracaso fue la iniciativa a los artículos 116 y 127 constitucionales para regular las remuneraciones de los servidores públicos que trabajan en organismos constitucionalmente autónomos para que la percepción salarial del titular del Ejecutivo sea el límite nominal; el tercer fracaso presidencial en la agenda legislativa fue la propuesta de reforma al código penal federal para sancionar los actos de discriminación racial que simplemente dejó de ser del interés de la mayoría; el cuarto fracaso del Ejecutivo en la arena legislativa fue la propuesta de reforma a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro que propuso convertir en fondos de inversión a las sociedades de inversión de Administradoras de Fondos para el Retiro (Afore); y el último fracaso del Ejecutivo se daría en el contexto de la pandemia que fue presentada el 23 de abril de 2020 con el propósito de reformar la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para crear rutas y alternativas para hacer frente

a crisis y emergencias sanitarias y económicas para que el Ejecutivo pudiera reorientar el gasto previsto en el presupuesto de egresos de la federación y destinarlo a ejecución de programas para la actividad económica y atender emergencias de salud, que fracasó porque la minoría consideró que era innecesaria y era un pretexto para darle más poder de uso discrecional de recursos presupuestales al Ejecutivo y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en detrimento de la propia Cámara de Diputados que tiene la facultad exclusiva de aprobar y/o modificar el presupuesto de egresos. El argumento de que en caso de aprobar dicha reforma se debilitaría a la Cámara de Diputados convenció a la mayoría de que no era una disposición que beneficiara incluso a los grupos parlamentarios que controlaban el proceso presupuestario.

El elemento contextual adicional fue la celebración de las elecciones intermedias de 2021 para renovar la integración de la Cámara de Diputados y, como se puede constatar en el Cuadro 1, el resultado favoreció nuevamente a Morena como la primera fuerza política pero no logró conservar por sí sola la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados, tampoco fue capaz de mantener la mayoría calificada de dos terceras partes. Morena redujo a 39.2% su presencia en dicha Cámara, aunque con sus aliados (Verde 8.6% y PT 7.8%) sumaron 55.6% de la misma. Esto le permite tener control relativo en asuntos de la agenda legislativa pero le hace imposible aprobar reformas constitucionales u otras decisiones que requieren mayoría calificada.

La intensidad de la actividad legislativa disminuyó notablemente y entre 2021 y 2022 el Ejecutivo solamente ha presentado seis iniciativas hasta abril de 2022, de las cuales solamente una es de reforma constitucional.<sup>1</sup> El resto de las iniciativas presidenciales han sido aprobadas sin mayor problema e incluso han contado con el apoyo de legisladores de las minorías.

La actividad legislativa ha sido la principal función ejercida en los años de pandemia pues la actividades de representación y de control parlamentario

---

<sup>1</sup> La propuesta en materia energética para crear el sistema eléctrico nacional requiere de los votos de, al menos, un partido de oposición como el PRI para que sea aprobado en ambas cámaras por las dos terceras partes requeridas por la Constitución.

disminuyeron notablemente bajo el pretexto de las restricciones en materia sanitaria y la restrictiva normatividad interna del Congreso.

### **La normatividad prepandemia y la suspensión de actividades**

Las sesiones del Congreso están parcialmente reguladas por medio de los artículos 61, 63, 64, 65 y 66 de la Constitución así como por la Ley Orgánica del Congreso y los reglamentos de ambas cámaras. Existen diversas interpretaciones sobre el impedimento para celebrar sesiones remotas o a distancia ya que, en opinión de algunos, en la Constitución no está expresamente señalado el requerimiento de presencia física mientras que para otros sí lo está.

Antes de la pandemia por COVID-19 no había controversia en torno a estos artículos constitucionales, pues nunca se había propuesto seriamente que el Congreso celebrara sesiones a distancia. En aquellas ocasiones en que la Cámara de Diputados fue bloqueada por manifestantes que impedía sesionar de forma física en el salón de plenos, se optó por celebrar las sesiones en sede alterna, pero con la presencia física del quórum necesario para sesionar. En esas ocasiones, se declaró “recinto parlamentario” el lugar donde sesionó la cámara y se trasladaron los símbolos del ritual parlamentario hacia ese lugar: el gran tintero, la campana del presidente y la urna de plata que son tres elementos de la liturgia parlamentaria y que se ubican en la presidencia de la mesa directiva; objetos que son símbolos donde la sesión cuenta con legitimidad para celebrarse y que está legalmente instalada, aunque no sea en el salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro. Es ya una tradición parlamentaria que sólo con la presencia de esos objetos se pueda llevar a cabo la sesión.

Ante el inicio de la pandemia había dos alternativas: sesionar presencialmente con la posibilidad de aumentar los riesgos para las y los legisladores y el personal de apoyo parlamentario o bien sesionar a distancia mediante plataformas digitales. Sin embargo, solamente una interpretación “laxa” de las disposiciones constitucionales habilitarían la posibilidad de sesionar virtualmente.

Entre los líderes parlamentarios prevalecía la desconfianza por el escenario de polarización y la percepción por parte de los partidos minoritarios de que la mayoría podría utilizar el uso de sesiones virtuales para avasallar a la oposición. Mientras que por parte de la mayoría desconfiaban de que la oposición podría impugnar cualquier decreto aprobado en una sesión a distancia debido a que la Corte nunca había discutido esta posibilidad. La desconfianza entre los partidos del gobierno y la oposición no contribuía a llegar un acuerdo al respecto, sobre todo porque la oposición consideraba que, en caso de una impugnación o controversia, la Corte les daría la razón pues en su interpretación las disposiciones constitucionales no son claras respecto de la posibilidad de sesionar a distancia.

El segundo párrafo del artículo 61 de la Constitución señala que el presidente de las cámaras “velará por el respecto al fuero constitucional... y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar” con lo cual existe una disposición explícita referente a las y los legisladores quienes deberán reunirse en un espacio físico denominado “recinto” para sesionar. En el artículo 63 se advierte que: “Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros...” y la literalidad del término “concurrir” significa “juntarse en un mismo lugar o tiempo” según la Academia de la Lengua Española. Adicionalmente, en el artículo 64 de la Constitución se establece que: “Los diputados y senadores que no concurran a una sesión, sin causa justificada o sin permiso de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten” con lo que se confirma la hipótesis que el texto prevé la “concurrencia” en un lugar donde se celebran las sesiones. Esta aproximación es interpretable puesto que una sesión virtual sí sucede, pero tiene lugar en un espacio “en línea”, es decir, por medio de internet. Una sala virtual es un espacio donde concurren personas, pero ni la Constitución ni las normas internas habían previsto esa posibilidad.

En ese contexto de incertidumbre, el 18 de marzo de 2020, la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados acordó desahogar los dictámenes acumulados para ser discutidos y votados en las sesiones del 18 y 19 de marzo, que las participaciones de los legisladores podrían ser por escrito y

serían incorporadas al Diario de Debates, que de conformidad con el procedimiento constitucional señala que una cámara debe solicitar consentimiento de la legisladora para no celebrar sesiones por más de tres días (lo cual sucedería posteriormente a partir del 20 de marzo), se solicitaría al Senado de la República (el cual fue autorizado por esa cámara) y en ambas cámaras se adelantó la elección de integrantes de la Comisión Permanente que se instalaría en el receso de sesiones ordinarias previsto para el período de abril a agosto. Se determinó suspender cualquier actividad de diplomacia parlamentaria individual o colectiva. Lo más relevante fue que ya se esbozaba un acuerdo de continuidad institucional a los trabajos mediante dos resolutivos del acuerdo de la Junta que previeron el trabajo a distancia con medios tecnológicos y que la prioridad sería la función legislativa:

Cuarto. Las actividades en la Cámara de Diputados se reducirán a lo esencial, por lo cual los órganos de gobierno de la Cámara de Diputados, continuarán ejerciendo sus funciones, pudiendo realizar sus convocatorias y sus sesiones preferentemente con medios tecnológicos disponibles.

Quinto. La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos legislativos dictará las medidas correspondientes para que las comisiones deberán continuar con sus trabajos y actividades legislativas, dando prioridad a la discusión y votación de dictámenes, y del mismo modo, utilizando los medios tecnológicos disponibles (Cámara de Diputados, 2020b).

Como consecuencia del acuerdo de su órgano de gobierno (que integra a los coordinadores de los grupos parlamentarios de todos los partidos) se abrió la posibilidad al trabajo con los “medios tecnológicos disponibles” y que en caso de realizarlo se daría prioridad a la función legislativa por encima de otras responsabilidades a cargo de esa cámara. En los días inmediatos, el 25 de marzo de 2020, se informó de un primer caso positivo con el virus SARS-COV-2 del personal de la Cámara de Diputados. Ante la incertidumbre, la Cámara determinó, el 26 de marzo de 2020, suspender la totalidad de actividades presenciales y resguardar el edificio con el personal de seguridad y mantenimiento;

en esa misma fecha, la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara informó que estaría a disposición de las comisiones el uso de la aplicación *Microsoft Teams* para el desarrollo de sus actividades y la dictaminación de proyectos de decretos. Así se dieron los primeros pasos para establecer los primeros precedentes de trabajo a distancia y de esa forma darle continuidad a los trabajos legislativos en plataforma digital. La Mesa Directiva aprobó un acuerdo “relativo a los trabajos de las comisiones ordinarias durante el lapso que durará la emergencia sanitaria en el país” cuyos dos únicos resolutivos eran: “se solicita a las comisiones ordinarias que durante el lapso que dure la contingencia sanitaria, confeccionen y acuerden sus proyectos de dictamen, que en su caso elaboren, de manera no presencial, utilizando los medios electrónicos disponibles” y “a las comisiones que hayan generado proyectos de dictamen..., y una vez que se normalicen las actividades legislativas, se les solicita que se convoque a la brevedad posible a reunión de trabajo, a efecto de que se realicen sus votaciones en los términos que dicta la normatividad parlamentaria vigente, de tal manera que queden formalizados y oficializados en los registros parlamentarios”. En sintonía con el acuerdo de la Junta (órgano de gobierno), la Mesa Directiva (órgano de dirección) promovió que las comisiones continuaran con su actividad para dictaminar proyectos de decreto, pero sin certidumbre de que serían procesados en el Pleno.

Previendo una estrategia de rediseño institucional de los procesos legislativos, la Presidenta de la Cámara de Diputados Laura Rojas Hernández introdujo el 26 de marzo de 2020 una iniciativa de reforma constitucional para adicionar en el artículo 63 el siguiente párrafo:

De manera excepcional por razones de protección civil o contingencia sanitaria o cualquier otra situación que impida la presencia física de las y los legisladores para utilizar los recintos legislativos, éstos podrán sesionar y en su caso discutir y votar de manera remota, previo acuerdo de sus órganos de gobierno. La Ley del Congreso y sus respectivos reglamentos establecerán los procesos y mecanismos para que se desarrolle de manera eficaz y segura dicha votación (*Gaceta Parlamentaria*, 26 de marzo de 2020).

Esta iniciativa no fue aprobada por la premura de los tiempos para hacerlo (ya que implicaría un proceso legislativo en ambas cámaras y en las legislaturas locales) pero delineó la estrategia a seguir por parte de esa cámara para continuar con los trabajos legislativos en el contexto de la pandemia y, sobre todo, se incorporaba ya no sólo el elemento de sesionar de forma remota sino que se garantizarían procedimientos de votación seguros que le brindarían certeza a los partidos políticos.

Por su parte, el Senado de la República tuvo un curso similar para afrontar esa emergencia en los primeros días. La presidenta del Senado era presionada por sus pares para suspender las sesiones ordinarias, a lo que respondió el 24 de marzo que tenía dudas respecto a la legalidad de algunas decisiones apresuradas:

Yo estoy haciendo hincapié en que hagamos lo que marca la Ley. No podemos pasar por encima de ella. Tengo mis reservas todavía en cuanto a la instalación de la Comisión Permanente porque la Constitución nos mandata terminar el periodo hasta el 30 de abril... (instalarla antes) implicaría una serie de acciones que no son reglamentarias, que no necesariamente son legales. Tendríamos que analizar cada uno de los aspectos (Senado de la República, 2020a).

Inmediatamente después, el 25 de marzo de 2020, el Senado acordó la instalación de un “Grupo Plural de Trabajo para dar seguimiento a la pandemia del virus COVID-19” coordinado por el presidente de la Comisión de Salud y con un representante de cada partido político, cuya misión era “concentrar la información y generar propuestas para coadyuvar en la atención de la emergencia sanitaria”. La creación de este órgano buscaba darle continuidad a la función de control parlamentario pero sus capacidades estaban muy limitadas al no ser comisión ordinaria ni órgano de gobierno. Este grupo pronto fue desplazado por la propia Junta de Coordinación Política del Senado que se hizo cargo de las reuniones con los responsables de las acciones del gobierno en materia de salud.

El 30 de marzo, por instrucciones de la presidenta del Senado, se publicó el “Plan Mínimo de Operaciones” de esa cámara que instruyó a los titulares de

las áreas a “implementar los mecanismos necesarios, incluso a distancia, que permitan asegurar la continuidad de los procesos sustantivos institucionales a su cargo” y determinó que las actividades de los órganos de gobierno, el grupo plural de trabajo y las comisiones relacionadas con el análisis del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) tendrían prioridad en las actividades, que se procuraría el uso de “mecanismos tecnológicos a su alcance” para el desahogo de los trámites que se encontraran en curso, con lo cual no se canceló en su totalidad el trabajo parlamentario (Senado de la República, 2020b). En coincidencia con la Cámara de Diputados, el Senado buscaría darle continuidad al trabajo parlamentario con énfasis en la actividad legislativa, pero en esta cámara se logró darle continuidad también a la supervisión de la política exterior y algunos aspectos del control parlamentario.

En esos últimos días de marzo, los partidos y ambas cámaras iniciaron negociaciones para propiciar que el desarrollo del período de sesiones no se interrumpiera y que los asuntos en trámite pudieran ser resueltos. A ningún partido político le convenía suspender totalmente las actividades parlamentarias pues la oposición se replegaría y reduciría su presencia mediática frente al creciente protagonismo del gobierno y sus voceros en materia de salud que diariamente ofrecían conferencias de prensa para informar sobre la evolución de la pandemia.<sup>2</sup> El partido mayoritario debía garantizar que, en caso de que el gobierno requiriera la autorización de alguna medida legislativa extraordinaria, estuviera en condiciones de hacerlo con eficacia. Al inicio del mes de abril, ya el Congreso se encontraba en la recta final del segundo período ordinario de sesiones que, de acuerdo con el artículo 66 constitucional, no puede prolongarse más allá del 30 de abril, por lo que le restaba prácticamente un mes antes de concluir formalmente el año legislativo.

El Ejecutivo contribuyó a la polémica en torno a la viabilidad de reunirse presencialmente con la publicación el 31 de marzo de 2020 en el *Diario Oficial de la Federación* del acuerdo de la Secretaría de Salud mediante el cual establecieron las medidas que los sectores público, social y privado debían implementar. Se diferenciaron entre actividades “esenciales” y “no esenciales”. Como

---

<sup>2</sup> Ver el capítulo de Georgina Sosa en esta misma publicación.

actividades esenciales se consideró a “la actividad legislativa en los niveles federal y estatal”. No obstante que se reconoció la actuación de las cámaras y los congresos locales como esencial, el acuerdo de la autoridad sanitaria obstaculizaba su ejecución ya que una disposición del mismo ordenó que “en todos los lugares y recintos en los que se realizan las actividades definidas como esenciales, se deberá observar, de manera obligatoria, las siguientes prácticas: a) no se podrán realizar reuniones o congregaciones de más de 50 personas” (Secretaría de Salud, 2020). Lo cual hacía inviable la celebración de sesiones presenciales y se empezó a diseñar una forma de sesionar y darle continuidad a la actividad legislativa en medios remotos.

Bajo la interpretación conservadora de que los actos a distancia eran fácilmente impugnables, era necesario lograr un amplio acuerdo entre todos los partidos políticos para evitar el desafío legal a las decisiones celebradas en ese contexto en el que no podrían estar congregados los 500 diputados ni los 128 senadores ya que infringirían los lineamientos de concentración de personas en espacios cerrados. Se exploró la posibilidad de sesionar en espacios abiertos como la propia explanada de las cámaras, pero la operación de las actividades legislativas se tornaría doblemente complicada por la cantidad de personas que deben reunirse en la Cámara de Diputados donde existen más de siete mil trabajadores. Después de varias consultas informales entre las presidentas de ambas cámaras, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la autoridad sanitaria, se acordó que cada cámara emitiría un reglamento o un acuerdo que sería considerado fuente de derecho parlamentario y desde ese instrumento normativo se establecerían los mecanismos de participación y continuidad institucional.

## **LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA EN LA PANDEMIA POR COVID-19**

El objetivo de los órganos de gobierno en ambas cámaras fue darle continuidad institucional al Congreso mexicano. Es decir, tanto las mayorías como las minorías tuvieron ese primer acuerdo básico con el objetivo de no ser un

actor marginal del sistema político pues en caso de prolongarse la pandemia (como de hecho sucedió) el costo para la institución por la interrupción de la continuidad y el trabajo ordinario sería mayor. El segundo acuerdo básico fue sobre los procedimientos. Mientras que en la Cámara de Diputados se promovió la creación de un reglamento, en el Senado se optó por un acuerdo parlamentario de los órganos de gobierno y ratificado por el Pleno. Un tercer acuerdo fue atender el rezago de dictámenes legislativos que ya estuvieran aprobados o por aprobarse en las comisiones, primordialmente sobre reformas y nuevas leyes, y en segundo término otros trámites como el juicio político a Rosario Robles, exsecretaria de desarrollo social, y la designación de consejeros electorales del INE.

Las demás actividades que corresponden a la función de control fueron desplazadas a un lugar secundario. Así, las principales innovaciones de las cámaras fue incorporar procedimientos de asistencia, deliberación y votación vía remota para no interrumpir su actividad y retomar las actividades legislativas, mientras que los nuevos constreñimientos más relevantes fueron una parálisis de los primeros meses y el desplazamiento de la actividad de control parlamentario como un trabajo secundario y poco relevante para las cámaras.

### **Innovaciones y nuevos constreñimientos en las cámaras**

En abril, cuando todavía estaba en curso el segundo período ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio, la Cámara de Diputados debía sesionar al menos 10 veces pero no sesionó un solo día, mientras que el Senado sesionó un día, el 20 de abril, de las mismas 10 sesiones programadas originalmente. Se aprobaron diversos instrumentos normativos que fueron aceptados en sus respectivas cámaras. En el Cuadro 2 se enlistan los que aprobó la Cámara de Diputados y la fecha en que se fueron aprobando en los meses en que se prolongó la misma.

CUADRO 2  
PRINCIPALES INSTRUMENTOS APROBADOS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
PARA EL DESARROLLO DE LAS SESIONES DURANTE LA PANDEMIA 2020-2021

Ordenamiento	Fecha de aprobación
Reglamento para la Contingencia Sanitaria que se aplicará en las Sesiones Ordinarias y Extraordinarias durante el Tercer Año Legislativo de la LXIV Legislatura.	01/09/20
Resolución que establece las medidas que se aplicarán en las sesiones ordinarias presenciales que se celebren en el tercer año de ejercicio de la LXIV Legislatura.	08/09/20
Resolución relativa a la forma en que se desarrollarán las discusiones de los dictámenes que conozca el Pleno.	29/09/20
Resolución que establece las medidas que se aplicarán en las sesiones ordinarias presenciales que se celebren en el tercer año de ejercicio de la LXIV Legislatura.	18/11/20
Resolución complementaria al reglamento para la contingencia sanitaria que la Cámara de Diputados aplicará en las sesiones ordinarias y extraordinarias durante el tercer año de ejercicio de la LXIV Legislatura.	18/11/20
Reglamento durante las situaciones de emergencia y la contingencia sanitaria en las sesiones ordinarias y extraordinarias durante la LXV legislatura.	03/09/21
Acuerdo y lineamientos para el acceso y permanencia en el palco de prensa del Salón de Sesiones.	29/09/21

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. <<http://gaceta.diputados.gob.mx>>.

El 1 de septiembre de 2020 se expidió el “Reglamento para la Contingencia Sanitaria que la Cámara de Diputados aplicaría en las Sesiones Ordinarias y Extraordinarias durante el Tercer Año Legislativo de la LXIV Legislatura”<sup>3</sup> como un ordenamiento de carácter temporal con 29 artículos que determinó la creación de una plataforma digital para “concurrir” y “registrar asistencia” en el pleno y comisiones, posibilidad de realizar sesiones semipresenciales (ver Cámara de Diputados, 2020c). Dicho ordenamiento fue aprobado como de carácter temporal y su objetivo era:

<sup>3</sup> El mismo reglamento fue aprobado para el siguiente año legislativo con modificaciones menores.

Normar el ejercicio de las funciones constitucionales y legales de la Cámara de Diputados, de los derechos y obligaciones de las y los legisladores en la actividad parlamentaria que se desarrolla en el Pleno, comisiones legislativas y 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 y demás áreas, únicamente durante la duración de la contingencia sanitaria ocasionada por el virus SARS-COV-2, con base en la determinación que realicen las autoridades sanitarias competentes, tanto federales como del Gobierno de la Ciudad de México (Cámara de Diputados, 2020c).

De la literalidad del texto se desprende que por medio de este instrumento se pretende normar prácticamente todas las actividades de la Cámara de Diputados, no sólo del Pleno sino del trabajo en comisiones, de la modalidad semipresencial para el desarrollo de sus actividades y cumplimiento de sus responsabilidades. Sin embargo, sólo se podrá aplicar y tendrá validez en el contexto de la pandemia causada por el virus SARS-COV-2. Eso permitió que la propuesta de un reglamento fuera aceptada por la mayoría de legisladores que desconfiaban de este mecanismo y fue diseñado para tener vigencia durante el tercer año legislativo de la LXIV legislatura (de septiembre de 2020 a agosto de 2021).

La principal innovación positiva para la actividad legislativa fue la habilitación de una “Plataforma Digital” que permite a diputadas y diputados la participación a distancia. Si bien el quórum para la apertura de una sesión sigue siendo la mayoría absoluta (la mitad más una persona) como se dispone en la Constitución, la concurrencia puede ser física o telemática por medio de la plataforma, que funciona con una validación biométrica y una contraseña, sólo de esa forma pueden ingresar, participar y votar. El nuevo reglamento estipula que las sesiones semipresenciales se realizarán con la concurrencia física de, al menos, la cuarta parte de los integrantes de la Cámara de Diputados, así que las sesiones puedan ser híbridas, aunque ni la aprobación de reformas constitucionales o designaciones de servidores públicos de otros poderes pueden realizarse por vía remota, éstas deberán ser presenciales en su totalidad.

En la “Resolución que establece las medidas que se aplicarán en las sesiones ordinarias presenciales” del 18 de noviembre de 2020 de la Cámara de Diputados se ajustó para que las listas de los grupos parlamentarios con los nombres de las y los legisladores autorizados para permanecer en el salón de plenos “cumplirán con el principio de paridad de género, y tendrán que ser actualizadas antes del inicio de cada sesión” por parte de los grupos parlamentarios, además que cuando existiera alguna duda sobre el resultado de la votación, se podrá repetir pero “previa verificación numérica de los 129 legisladoras y legisladores autorizados para estar en el Pleno. En caso de que voten más diputados o diputadas que el número registrado por su grupo parlamentario, los votos excedentes no serán contabilizados para efectos del cómputo del resultado” con lo que se excluye a los diputados sin partido y a quienes decidan hacerlo en contra de la línea de sus partidos.

Algunas otras disposiciones aprobadas y enlistadas en el Cuadro 2 sirvieron para detallar procedimientos específicos, pero no alteraron los elementos centrales del reglamento cuyo objetivo era específico darle continuidad al trabajo legislativo. Por su parte, el Senado de la República optó por aprobar solamente un acuerdo y no un reglamento debido a que el Senado cuenta con su propio reglamento y se considera que no es correcto desde un enfoque de técnica legislativa emitir un nuevo ordenamiento con la misma categoría normativa, pero de carácter temporal. Un acuerdo sí puede tener un carácter temporal y específico y ese fue el aprobado por el Senado para la celebración de sesiones presenciales en el primer período del segundo año legislativo.

En el Cuadro 3 se enlistan los principales instrumentos normativos aprobados por el Senado de la República para normar el trabajo en el contexto de la pandemia. El Senado no consideró la realización de sesiones a distancia o semi-presenciales en primera instancia debido a que el número de miembros es menor y el control de las condiciones para el desarrollo de las sesiones podría ser mayor.

El Acuerdo sobre el desarrollo de las sesiones buscaba normar las sesiones del primer período de sesiones del tercer año, es decir, de septiembre a diciembre de 2020. Las reglas flexibilizaron el registro y permanencia en el salón de sesiones de las y los senadores para que quienes así lo desearan pudieran seguir la sesión desde su oficina del Senado por medio del circuito cerrado

CUADRO 3  
 INSTRUMENTOS APROBADOS EN LA CÁMARA DE SENADORES  
 PARA EL DESARROLLO DE LAS SESIONES DURANTE LA PANDEMIA

Instrumento de nueva creación	Fecha de aprobación
Acuerdo referente al coronavirus.	19/03/20
Acuerdo de la Mesa Directiva por el que se establecen las reglas que se observarán para el desarrollo de las sesiones ante la emergencia de salud producida por el COVID-19.	24/03/20
Acuerdo de la Mesa Directiva en relación con la suspensión de plazos y procedimientos relativos a obligaciones pendientes de cumplir, en virtud de las medidas sanitarias adoptadas ante la pandemia del virus denominado COVID-19.	24/03/20
Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se establecen diversas determinaciones relativas al Coronavirus COVID-19.	24/03/20
Acuerdo de la Mesa Directiva por el que se determinan los criterios para el desarrollo de las sesiones plenarias en el Recinto del Senado.	20/04/20
Acuerdo de la Mesa Directiva en relación con la aplicación de medidas sanitarias para el desarrollo de las sesiones legislativas.	29/06/20
Acuerdo de la Mesa Directiva en relación con la aplicación de medidas sanitarias para el desarrollo de las sesiones legislativas.	29/07/20
Acuerdo de la Mesa Directiva sobre las medidas sanitarias a observar durante la celebración de las sesiones plenarias.	08/09/20
Acuerdo de la Mesa Directiva relativo a la organización del trabajo legislativo y movilidad de personas al interior del recinto.	22/09/20
Acuerdo modificatorio del otrora relativo a la implementación de acciones para contener, prevenir y reducir la probabilidad de contagios SARS-COV-2 (COVID-19) en el Senado de la República, así como de influenza, derivado del inicio de su temporalidad de propagación.	28/10/20
Acuerdo parlamentario para la implementación de sesiones a distancia con carácter excepcional durante la emergencia de salud pública por razones de fuerza mayor originadas por el virus SARS-COV-2 (COVID-19).	04/11/20
Acuerdo de la Mesa Directiva relativo a los plazos y las obligaciones a cumplir en el contexto del covid-19 en el Senado de la República.	15/12/20
Acuerdo parlamentario para la implementación de sesiones a distancia durante la emergencia de salud pública por razones de fuerza mayor originada por el virus SARS-COV-2 (COVID-19).	01/02/21
Acuerdo de la Mesa Directiva relativo a la implementación de acciones para contener, prevenir y reducir la probabilidad de contagio del SARS-COV-2 (COVID-19) en el Senado de la República, así como de influenza, derivado del inicio de su temporalidad de propagación.	14/10/21

Fuente: Elaboración propia con datos de la gaceta parlamentaria del Senado. <[https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado)>.

de televisión y acudir al salón de plenos cuando se sometiera a votación algún asunto. Si bien se estableció que “en ningún caso se podrá negar el acceso al salón de sesiones a aquella senadora o senador que así lo desee”, se determinó que si en el salón de sesiones estuvieran presentes 50 personas, la presidencia del Senado ordenaría el retiro de personal no indispensable para evitar la concentración de personas (ver Senado de la República, 2020c).

Una vez que el Senado reconoció que la ola de contagios en la pandemia no cedería, se aprobó 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 razones de fuerza mayor originada por el virus SARS-COV-2” que fundamentalmente actualizó su formato de sesiones al que ya se adoptaba en la Cámara de Diputados aunque con algunas diferencias. Se reconoció que resultaba “pertinente revisar la modalidad de las sesiones a distancia, con base en el consenso de excepcionalidad de su realización” y que con base en la información que hasta ese momento se contaba, se programaría y convocarían a sesiones presenciales y si las condiciones sanitarias no lo permitieran, entonces la convocatoria se haría de forma “excepcional a celebrar sesiones bajo la modalidad a distancia por medio de videoconferencia, previa identificación biométrica y registro de asistencia” (ver Senado de la República, 2021).

El acuerdo permite la celebración de sesiones en ambas modalidades: presencial y a distancia. La primera exige una eficaz coordinación entre los grupos parlamentarios ya que prevé que las y los senadores “concurrirán al recinto parlamentario y seguirán el desarrollo de la sesión desde sus oficinas, coordinándose para su presencia en el salón de sesiones de acuerdo con el protocolo establecido para la concurrencia máxima de 50 personas”, mientras que en la modalidad a distancia, las y los senadores “atenderán la sesión y sus procedimientos desde una ubicación física exterior al recinto... mediante la utilización de cualquiera de 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”. Se establecieron altos estándares de identificación mediante datos biométricos en tiempo real para el ingreso y las votaciones; se restringieron algunos temas para sesio-

nes a distancia: reformas constitucionales, restricciones de derechos o garantías, cualquier determinación que requiera la aprobación de dos terceras partes o tres quintas partes del pleno, los nombramientos y ratificaciones de funcionarios, así como la modificación de reglas internas del Senado. A diferencia de la Cámara de Diputados, se aprobó una regulación detallada sobre el trabajo a distancia en comisiones y sobre la elaboración y trámite de dictámenes.

En el Senado se previó que las comparecencias de servidores públicos se realizarían mediante videoconferencia y para ello dispusieron que los coordinadores parlamentarios determinarían el listado de personas que podrían hacer uso de la palabra en estos ejercicios de control parlamentario. De igual forma, se determinó que los coordinadores harían saber a la Mesa Directiva el listado de personas que intervendrían en los distintos puntos del orden del día, de tal forma que las participaciones espontáneas estarían muy limitadas o incluso canceladas.

Los nuevos constreñimientos son el aspecto negativo de la nueva reglamentación. Entre estos retrocesos está el empobrecimiento de la calidad de la deliberación parlamentaria que impide la libre participación de las y los legisladores y restringe el tiempo, temas y modalidades en que pueden debatir en sesiones plenarias y, por el otro lado, las limitaciones y restricciones a la libertad de participación en las sesiones plenarias, ya que hasta el uso de la palabra en tribuna es determinada por sus partidos políticos.

Una limitación adicional prevista en las nuevas reglas de funcionamiento del Congreso en pandemia es el excesivo control de los dirigentes parlamentarios sobre los legisladores y su comportamiento, retroceso para las libertades en el ejercicio de la representación política, ya que mediante el nuevo mecanismo, una o un legislador individual puede enviar una iniciativa pero está impedido de leerla o argumentarla frente a sus pares en el pleno, su discurso solamente lo conocerá la persona promovente de la iniciativa pues se entregará por escrito y será insertado en el Diario de Debates. De esa forma se impide un elemental derecho que es argumentar en favor de su propuesta ante el órgano que determinará su viabilidad. El objetivo de la presentación de una iniciativa no es solamente que el pleno la conozca, sino que aquellos legisladores interesados en sumarse, puedan suscribirla, pero también quienes tengan un interés

en darle seguimiento se sumen a la deliberación en las comisiones a que fue turnado el proyecto. Esto se cancela bajo las nuevas reglas pues si bien pueden sumarse, no tendrían forma de hacerlo sin conocer la misma y los motivos que están detrás de su presentación.

Los legisladores perdieron algunos márgenes de libertad para participar en los debates y discusiones en el pleno ya que se cancelan las mociones de preguntas a los oradores y las reservas requieren de la firma del coordinador de su grupo parlamentario, además la mesa directiva puede determinar el número de preguntas que se pueden realizar a los oradores.

La asistencia también es regulada por los partidos y no por la voluntad de los legisladores. El máximo de diputadas y diputados que pueden estar de forma presencial es de 127 y el tope es proporcional al de la integración de su grupo. De tal forma que es un constreñimiento que, para poder asistir al salón de plenos a ejercer sus responsabilidades de forma voluntaria, una o un diputado debe contar con el visto bueno de su coordinador cuando previo a la pandemia era un derecho que les estaba garantizado a todos los legisladores y legisladoras.

Los resultados de las votaciones nominales son escasamente controvertidos porque se conoce el nombre de cada legislador y el sentido de su voto, no así cuando las votaciones son económicas que sólo se hace con los que concurren de forma física. Esta anomalía que permite el reglamento relega la voluntad de los legisladores de carácter individual que se encuentran presentes de forma telemática. El reglamento señala que en caso de duda sobre el resultado de una votación económica se contabilizarán solamente los votos de los diputados y diputadas que concurren de forma física “considerando que los presentes en el pleno ostentan la representación proporcional de los grupos parlamentarios” lo cual distorsiona el principio constitucional de que los diputados representan a la nación y no a los partidos políticos.

En el Senado sucedió algo similar que el registro de intervenciones se reservó para los grupos parlamentarios pues se determinó que “tratándose de asuntos que requieran discusión, se solicitará a los grupos parlamentarios que, preferentemente, registren el mínimo de intervenciones de oradoras y oradores. Los grupos parlamentarios harán saber a la Mesa Directiva, previo

al inicio, los nombres de las senadoras y senadores que, intervendrán en la discusión” (Senado de la República, 2020c).

Como conclusión, el tránsito hacia el uso de nuevas tecnologías y plataformas digitales para asistir, participar y votar en las sesiones plenarias de ambas cámaras ha servido para adaptarse a los nuevos tiempos y darle continuidad a la actividad legislativa evitando la parálisis parlamentaria; sin embargo, también esta nueva regulación ha venido acompañada de restricciones que representan retrocesos para el ejercicio libre de las funciones parlamentarias por parte de las y los legisladores.

### **La continuidad en la actividad parlamentaria en la pandemia**

Norton afirma que más que la función legislativa o de control parlamentario, la función más importante del Parlamento es la de la legitimación del sistema político. Por medio de ella se logra la generación de apoyo de las bases y de las élites para reconocer en el Parlamento a la autoridad encargada de autorizar decisiones que serán obligatorias en una sociedad determinada (Norton, 1998). Pero, para que eso suceda, la legislatura debe sesionar de forma regular y ejercer funciones, publicitar sus reuniones y propiciar que la sociedad reconozca que ese es el espacio definido constitucionalmente para aprobar las leyes y tomar decisiones respecto de los asuntos más relevantes de la agenda pública. En ese mismo sentido, Copeland y Patterson argumentan que las instituciones parlamentarias no son estáticas y por ello se van adaptando a las circunstancias y al entorno. Esos cambios generan nuevas prácticas internas y generan nuevas transformaciones en la institución misma.

Las adaptaciones institucionales que el Congreso mexicano desarrolló a partir del inicio de la pandemia permitieron su continuidad institucional, aunque la disminución de su ritmo de trabajo. El Cuadro 4 muestra cómo el número total de sesiones disminuyó sensiblemente entre el primer y segundo años en ambas cámaras. En la Cámara de Diputados se pasó de un primer año legislativo con 75 sesiones a un segundo año con sólo 59 y un tercer año

con 59, a pesar de que ya se habían incorporado tanto la nueva normatividad interna como los mecanismos institucionales para la continuidad de los trabajos parlamentarios. Lo mismo sucedió con el Senado de la República que pasó de tener 70 sesiones en el primer año pre-pandemia a 56 en el segundo año, a 58 en el tercer año.

CUADRO 4  
NÚMERO DE SESIONES POR CÁMARA  
POR AÑO DE EJERCICIO 2018-2021

	Número de sesiones
<b>Cámara de Diputados</b>	
Primer año de ejercicio (septiembre 2018-julio 2019)	75
Segundo año de ejercicio (septiembre 2019-julio 2020)	53
Tercer año de ejercicio (septiembre 2020-julio 2021)	59
Total	187
<b>Cámara de Senadores</b>	
Primer año de ejercicio (septiembre 2018-agosto 2019)	70
Segundo año de ejercicio (septiembre 2019-agosto 2020)	56
Tercer año de ejercicio (septiembre 2020-agosto 2021)	58
Total	184

Fuente: Elaboración propia con datos de las gacetas parlamentarias del Senado y la Cámara de Diputados.

Algo que puede argumentarse es que las sesiones fueron menos, pero pudieron haber dedicado suficiente tiempo al desahogo de los asuntos. En el Cuadro 5 se muestra cómo se disminuyó el tiempo dedicado a las sesiones plenarios.

El tiempo del pleno es lo más preciado del trabajo en una asamblea parlamentaria. Como afirma Gary Cox, el tiempo dedicado a las sesiones plenarios de una legislatura sigue siendo fundamental para aprobar legislación relevante en las legislaturas democráticas modernas (2006). De acuerdo con este autor, aunque en cada país los procedimientos son distintos, la constante es que el pleno es la máxima autoridad para adoptar decisiones legislativas, a menos que delegue dicha facultad en algún órgano menor, lo cual no aplica al caso de México. En palabras de Cox “puesto que el tiempo del plenario es

esencial para aprobar la legislación y dado que la asamblea no puede eludir la responsabilidad de legislar (abdicando de sus facultades), el manejo del tiempo constituyó un campo de batalla decisivo en torno a la definición de procedimientos legislativos en todas las democracias del mundo” (2006: 142). Por ello, en el Cuadro 5 se detalla el número de minutos de sesiones plenarias de ambas cámaras por año legislativo. Se puede observar que, salvo el tercer año en la Cámara de Diputados, la tendencia fue a reducir el número de minutos en que los plenos de las cámaras trabajaron. Esto no significa que el trabajo sea de menor valor o trascendencia, sino que dedican menos tiempo a las reuniones plenarias debido a las restricciones impuestas por las nuevas normas internas de las cámaras. El aumento del tercer año en la Cámara de Diputados también se debe a que algunas sesiones se declararon como permanentes porque la oposición implementó una estrategia filibustera para retrasar la decisión legislativa (como en el caso del presupuesto de egresos de la federación cuya sesión duró más de 42 horas en la que se desahogaron más de 1,900 reservas al proyecto de decreto).

CUADRO 5  
NÚMERO DE MINUTOS EN SESIÓN DE PLENO POR CÁMARA  
POR AÑO DE EJERCICIO 2018-2021

	Minutos totales de Pleno
<b>Cámara de Diputados</b>	
Primer año de ejercicio (septiembre 2018-julio 2019)	27,166
Segundo año de ejercicio (septiembre 2019-julio 2020)	19,286
Tercer año de ejercicio (septiembre 2020-julio 2021)	32,081
Total	78,533
<b>Cámara de Senadores</b>	
Primer año de ejercicio (septiembre 2018-agosto 2019)	24,982
Segundo año de ejercicio (septiembre 2019-agosto 2020)	19,185
Tercer año de ejercicio (septiembre 2020-agosto 2021)	17,739
Total	61,906

Fuente: Elaboración propia con datos de las gacetas parlamentarias del Senado y la Cámara de Diputados.

La continuidad del trabajo legislativo también se observa en el Cuadro 6 que demuestra cómo la actividad estrictamente legislativa no se detuvo. El número de iniciativas presentadas en ambas cámaras no disminuyó e incluso se alcanzó un total de 10,575 iniciativas recibidas en el Congreso durante la LXIV legislatura, aunque sólo se aprobaron 723, que representa únicamente 6.8% la tasa de éxito.

En ninguna de las cámaras hay restricción para la presentación de iniciativas pues es un derecho constitucional que no se puede restringir, lo que las normas de ambas cámaras restringieron fue el uso de la tribuna para quienes presentan las iniciativas y limitan al resto de legisladores para escuchar a los promoventes. En el Cuadro 6 se puede identificar que la actividad legislativa no disminuyó en los años de la pandemia y fue la función que le garantizó continuidad al trabajo de las cámaras del congreso mexicano.

A diferencia del trabajo propiamente legislativo, la función de control y de representación se ejerce principalmente por medio de proposiciones con punto de acuerdo que presentan de forma individual las y los legisladores con el objetivo de solicitar información al gobierno, fijar una postura relacionada con problemas locales o simplemente para llamar la atención de sus compañeros integrantes de la legislatura sobre alguna problemática o temática de interés. En contraste con las iniciativas que muchas veces pasan por el control de los líderes parlamentarios, las proposiciones no tienen esas restricciones pues incluso aquellas que son aprobadas por el pleno no tienen efectos vinculatorios. En ninguna de las cámaras se establecieron modalidades de participación de personas externas a la legislatura y de esa forma quedaron cancelados los avances que se habían ido construyendo para impulsar una agenda de parlamento abierto en los procesos deliberativos.

En la Gráfica 1 se observa cómo el número de proposiciones con punto de acuerdo, que fueron presentadas a título individual y finalmente aprobadas entre 2018 y 2021, fue cayendo año con año, que muestra las limitaciones a la libertad hacia las y los diputados y senadores que se acentuó en el contexto de la pandemia. En el Senado, la tasa de aprobación de proposiciones pasó de 50% en el primer año a 27% en el segundo año y a 23% en el tercer año. En la

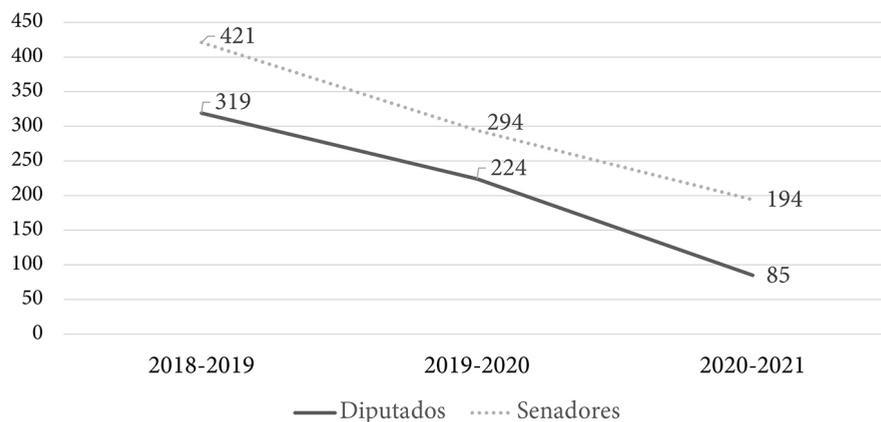
CUADRO 6  
 ACTIVIDAD LEGISLATIVA EN LAS CÁMARAS DEL CONGRESO MEXICANO  
 EN LA LXIV LEGISLATURA, 2018-2021

<b>Cámara de Diputados</b>				
<b>Año</b>	<b>Clasificación</b>	<b>Iniciativas Presentadas</b>	<b>Decretos aprobados</b>	<b>% éxito</b>
Primer año (agosto 2018-julio 2019)	Reformas constitucionales	310	19	6
	Leyes (nuevas y reformas)	1,430	172	12
	Iniciativas de carácter administrativo y de gobierno interior	60	16	27
	<b>Total año</b>	<b>1,800</b>	<b>207</b>	<b>12</b>
Segundo año (agosto 2019-julio 2020)	Reformas constitucionales	300	4	1
	Leyes (nuevas y reformas)	2,306	232	10
	Iniciativas de carácter administrativo y de gobierno interior	117	8	7
	<b>Total año</b>	<b>2,723</b>	<b>244</b>	<b>9</b>
Tercer año (agosto 2020- julio 2021)	Reformas constitucionales	268	0	0
	Leyes (nuevas y reformas)	1,622	80	5
	Iniciativas de carácter administrativo y de gobierno interior	84	10	12
	<b>Total año</b>	<b>1,974</b>	<b>90</b>	<b>5</b>
<b>Total Cámara de Diputados</b>		<b>6,497</b>	<b>541</b>	<b>8</b>
<b>Cámara de Senadores</b>				
<b>Año</b>	<b>Clasificación</b>	<b>Iniciativas Presentadas</b>	<b>Decretos aprobados</b>	<b>% éxito</b>
Primer año (agosto 2018-julio 2019)	Reformas constitucionales	241	19	8
	Leyes (nuevas y reformas)	659	61	9
	Iniciativas de carácter administrativo y de gobierno interior	32	4	13
	<b>Total año</b>	<b>932</b>	<b>84</b>	<b>9</b>
Segundo año (agosto 2019-julio 2020)	Reformas constitucionales	221	3	1
	Leyes (nuevas y reformas)	1,599	71	4
	Iniciativas de carácter administrativo y de gobierno interior	49	2	4
	<b>Total año</b>	<b>1,869</b>	<b>76</b>	<b>4</b>
Tercer año (agosto 2020- julio 2021)	Reformas constitucionales	152	0	0
	Leyes (nuevas y reformas)	1,098	20	2
	Iniciativas de carácter administrativo y de gobierno interior	27	2	7
	<b>Total año</b>	<b>1,277</b>	<b>22</b>	<b>2</b>
<b>Total Senado</b>		<b>4,078</b>	<b>182</b>	<b>4</b>
<b>Total Congreso (ambas cámaras)</b>		<b>10,575</b>	<b>723</b>	<b>6.8</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa <sil.gobernacion.gob.mx>.

Cámara de Diputados sucedió lo mismo, la tasa de aprobación de proposiciones pasó de 26% el primer año, a 13% el segundo año y a 6% en el tercer año.

GRÁFICA 1  
NÚMERO DE PROPOSICIONES CON PUNTO DE ACUERDO APROBADAS EN CADA CÁMARA POR AÑO LEGISLATIVO (2018-2021)

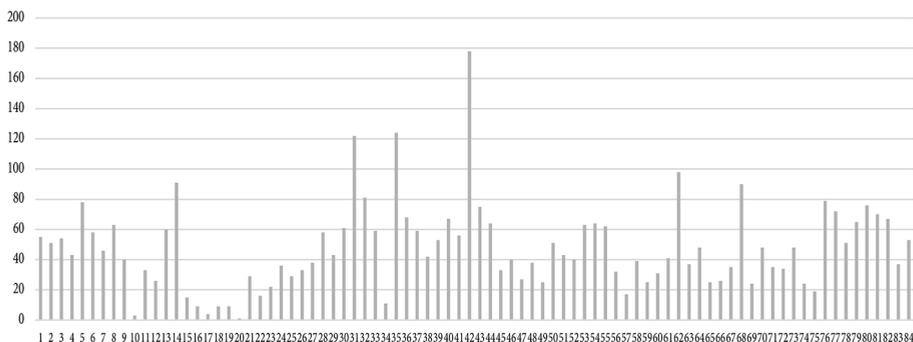


Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa <sil.gobernacion.gob.mx>.

De acuerdo con la información del Diario de Debates de la Cámara de Diputados, el registro de asistencia nunca corresponde con el número de legisladores que participan en los debates o hacen uso de la tribuna. En la Gráfica 2 se muestra el número de legisladores que hicieron uso de la tribuna durante en las sesiones, sólo en una ocasión llegó a 178 participaciones que fue en la discusión del presupuesto, pero el promedio de participantes en tribuna en el tercer año fue de 50 participantes por sesión.

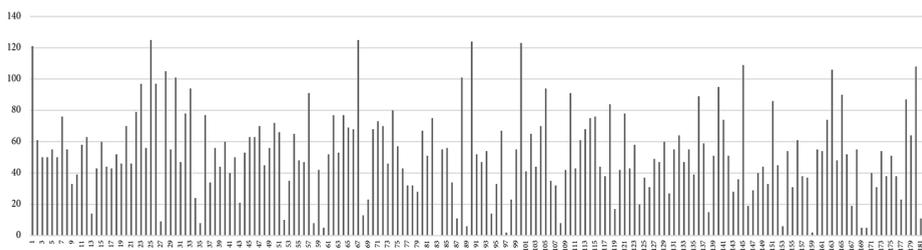
En la Cámara de Senadores el número de participantes ha sido mayor que en la Cámara de Diputados, a pesar que su integración es menor de legisladores. Como se observa en la Gráfica 3 el promedio de participantes por sesión alcanza a 52.6 senadores que representa más de 40% de los integrantes de dicha cámara.

GRÁFICA 2  
NÚMERO DE LEGISLADORES CON PARTICIPACIONES EN TRIBUNA POR SESIÓN EN  
LA CÁMARA DE DIPUTADOS, 2018-2021



Fuente: Elaboración propia con datos de la gaceta parlamentaria de la Cámara de Diputados <<http://gaceta.diputados.gob.mxZ>>.

GRÁFICA 3  
NÚMERO DE LEGISLADORES CON PARTICIPACIONES EN TRIBUNA POR SESIÓN EN  
LA CÁMARA DE SENADORES, 2018-2021



Fuente: Elaboración propia con datos de la gaceta parlamentaria del Senado <[https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado)>.

Con esta información se puede concluir que la actividad legislativa no se canceló, que la participación en tribuna de los legisladores tuvo una mayor afectación en la Cámara de Diputados que en la de Senadores. El número de iniciativas se mantuvo elevado pero la tasa de éxito de las mismas fue bajo, en

gran medida porque la mayoría de estos proyectos son inviables o sólo tienen como objetivo un fin publicitario, pero no necesariamente legislativo.

## CONCLUSIONES

El valor de la continuidad institucional es fundamental en los procesos de institucionalización legislativa. Una legislatura puede adquirir relevancia en la agenda pública cuando puede ejercer sus funciones y garantiza su permanencia y estabilidad. El Congreso mexicano debe entenderse a partir de dos dinámicas diferenciadas entre sus cámaras. El diseño institucional bicameral funciona como equilibrio de poder al interior del mismo Congreso ya que si bien ambas cámaras se regulan por la constitución y la ley orgánica, cada cámara tiene su propio reglamento, también de esa forma cada una de ellas adoptó distintas medidas para afrontar la emergencia sanitaria por la enfermedad causada por COVID-19. De igual forma, los precedentes, rituales, prácticas, usos y costumbres de las cámaras han sido una fuente de derecho parlamentario y en el contexto de la pandemia se están construyendo nuevas tradiciones parlamentarias como la asistencia y votación en forma remota o el nulo debate parlamentario mediante la incorporación al Diario de Debates de discursos escritos que nunca fueron pronunciados en los plenos de las cámaras.

En este trabajo se ha demostrado cómo en un primer momento la pandemia expuso la precariedad normativa y la incertidumbre legal respecto de la posibilidad de realizar reuniones a distancia en las cámaras del Congreso mexicano. Después de una breve parálisis de las actividades parlamentarias, las cámaras retomaron sus sesiones a partir del tercer año de ejercicio de la legislatura. En el proceso de adaptación a las circunstancias y la creación de nuevas normas de funcionamiento interno de ambas cámaras se creó un entramado legal provisional para regular las sesiones a distancia y así darle continuidad a la actividad parlamentaria. No obstante lo anterior, dichas reglas también representaron nuevos estreñimientos al desempeño de las y los legisladores y obstaculizaron el ejercicio de funciones básicas del poder Legislativo como el control y la representación política.

Con la limitación para asistir a las sesiones de pleno, de requerir autorización de los coordinadores de los grupos parlamentarios para hacer uso de la palabra o enlistarse como orador, impedir la presentación de iniciativas en el pleno, limitar la actividad parlamentaria a despachar los asuntos rezagados y darle prioridad al proceso legislativo en detrimento del ejercicio de otras funciones, las nuevas normas de funcionamiento del Congreso mexicano en contextos de pandemia por COVID-19 son, al mismo tiempo, una innovación para el rediseño institucional y un retroceso para el ejercicio de la representación política por parte de las y los legisladores.

## REFERENCIAS

- Becerril, Andrea (2021). “El Senado evita cambiar su reglamento; adapta acuerdo para sesiones a distancia”, periódico *La Jornada*, 30 enero [en línea]. Disponible en <<https://www.jornada.com.mx/notas/2021/01/30/politica/el-senado-evita-cambiar-su-reglamento-adapta-acuerdo-para-sesiones-a-distancia/>> (consulta: 14 de marzo de 2022).
- Cámara de Diputados (2020a). “Acuerdo de la Mesa Directiva, relativo a los trabajos de las comisiones ordinarias durante el lapso que durará la emergencia sanitaria en el país”, 25 de marzo [en línea]. Disponible en <<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2020/mar/20200327-II.html#Acuerdos>> (consulta: 14 de marzo de 2022).
- Cámara de Diputados (2020b). “Acuerdo de la JUCOPO por el que se establecen las medidas que adoptará la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, ante la pandemia del coronavirus COVID-19”, 18 de marzo, Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados [en línea]. Disponible en <<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2020/mar/20200318-XII.pdf>>. (consulta: 12 de marzo de 2022).
- Cámara de Diputados (2020c). “Reglamento para la Contingencia Sanitaria que la Cámara de Diputados aplicará en las Sesiones Ordinarias y Extraordinarias durante el Tercer Año Legislativo de la LXIV Legislatura”, 1 de sep-

- tiembre [en línea]. Disponible en <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5599605&fecha=02/09/2020](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5599605&fecha=02/09/2020)> (consulta: 6 de marzo de 2022).
- Cámara de Senadores (2021a). “Acuerdo Parlamentario del Senado de la República para la implementación de sesiones a distancia con carácter excepcional durante la emergencia de salud pública por razones de fuerza mayor originada por el virus SARS-COV-2 (COVID-19)”, *Diario Oficial de la Federación*, 1 de febrero [en línea]. Disponible en <[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5610845&fecha=03/02/2021](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5610845&fecha=03/02/2021)> (consulta: 6 de marzo de 2022).
- Copeland, Gary y Patterson, Samuel C. (1994). *Parliaments in the modern world. Changing institutions*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Cox, Gary W. (2006). “The organization of democratic legislatures”. En Weingast, B., Wittman, D. (eds.) *The Oxford Handbook of Political Economy*. Nueva York: Oxford University Press: 141-161.
- Flinders, Matthew (2021) “Democracy and the Politics of Coronavirus: Trust, Blame and Understanding”, *Parliamentary Affairs* 74 (2), abril 2021, pp. 483-502.
- Hibbing, John R. (2002). “Legislative careers: why and how we should study them”. En Gerhard Loewenberg *et al.* *Legislatures: Comparative Perspectives on Representative Assemblies*. Ann Arbor: The University of Michigan Press: 25-45.
- Hobsbawm, Eric (2014). “Introduction: inventing traditions”. En Hobsbawm, E. y Terence Ranger (eds), *The invention of tradition*. Massachusetts: Cambridge University Press: 1-14.
- Mahoney, James y Thelen, Kathleen (2010). “A Theory of Gradual Institutional Change”. En *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. Nueva York: Cambridge University Press: 1-36.
- Norton, Philip (ed.) (1998). *Parliaments and governments in Western Europe*. Londres: Frank Cass.
- Mencarelli, Alberto (2022) “Parliaments Facing the Virtual Challenge: A Conceptual Approach for New Models of Representation”. *Parliamentary Affairs* 75 (4), octubre 2022, pp. 904-918.

- Puente, Khemvirg (2017). *Cómo se decide el gasto público en México. Congreso y proceso presupuestario durante la democratización (1994-2016)*. México: UNAM.
- Secretaría de Salud (2020). “Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-COV-2”, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de marzo [en línea]. Disponible en [zhttps://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5590914&fecha=31/03/2020&print=true](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590914&fecha=31/03/2020&print=true) (consulta: 16 de marzo de 2022).
- Senado de la República (2020a). “Senado busca la mejor alternativa para cumplir con su mandato y prevenir el contagio del COVID-19”, 24 de marzo, *Boletín de Comunicación Social del Senado* [en línea]. Disponible en <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/47876-senado-busca-la-mejor-alternativa-para-cumplir-con-su-mandato-y-prevenir-el-contagio-del-covid-19.html> (consulta: 14 de marzo de 2022).
- Senado de la República (2020b). “Instruye mesa directiva suspender actividades en instalaciones del Senado”. 30 de marzo, comunicado de Comunicación Social [en línea]. Disponible en <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/47951-instruye-mesa-directiva-suspender-actividades-en-instalaciones-del-senado.html> (consulta: 14 de marzo de 2022).
- Senado de la República (2020c). “Acuerdo de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores en relación con la aplicación de medidas sanitarias para el desarrollo de las sesiones legislativas”, 29 de junio [en línea]. Disponible en [https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_comision\\_permanente/documento/111909](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_comision_permanente/documento/111909) (consulta: 12 de marzo de 2022).
- Senado de la República (2021). “Acuerdo Parlamentario del Senado de la República para la implementación de sesiones a distancia con carácter excepcional durante la emergencia de salud pública por razones de fuerza mayor originada por el virus SARS-COV-2” [en línea], disponible en [https://www.senado.gob.mx/64/pdfs/documentos\\_apoyo/acuerdo\\_sesiones\\_a\\_distancia.pdf](https://www.senado.gob.mx/64/pdfs/documentos_apoyo/acuerdo_sesiones_a_distancia.pdf) (consulta: 20 de marzo de 2022).

**Tomo 8**

**La década COVID en México**

**Democracia en tiempos difíciles**



La enfermedad coronavírica de 2019 ha representado un problema serio de salud pública con consecuencias muy amplias en el mundo. Se ha escrito mucho sobre los escenarios e impactos que produjo la pandemia como producto de las múltiples crisis que se concatenaron a partir de 2020: económica, social, educativa, por señalar solo algunas. Sin embargo, en el ámbito de la política se ha abordado con menor detalle los efectos que se han producido en los procesos de toma de decisión pública, particularmente en las democracias.

Este tomo presenta un conjunto de trabajos que, concentrados en México, pero sin perder la perspectiva comparada, pretenden entender las repercusiones de ese fenómeno global sobre el régimen democrático mexicano, tanto en sus dimensiones institucionales como en las procesuales, incluidos los actores principales de la política. Además, los textos se interesan en detectar los retos y oportunidades para la acción de gobierno, las inercias en las formas de gobernar, así como las tendencias que se configuran a partir de ahora y que podrían definir el futuro del país.



**SECRETARÍA GENERAL**

Universidad Nacional Autónoma de México



**DGCS**  
Dirección General de Comunicación Social



**COORDINACIÓN  
DE HUMANIDADES**