

## **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN ARTÍCULO 13 BIS A LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO FEDERAL FERNANDO LUIS MANZANILLA PRIETO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE ENCUENTRO SOCIAL.**

Fernando Luis Manzanilla Prieto, Diputado Federal del Grupo Parlamentario de Encuentro Social, a la LXIV Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; fracción I del numeral 1 del artículo 6 y 77, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración del Pleno de esta Soberanía la presente Iniciativa con Proyecto de Decreto que adiciona un artículo 13 Bis a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La crisis sanitaria que se está sufriendo en México y el mundo, con la propagación exponencial de los casos de COVID-19 así como la fácil transmisión del virus y el contagio de la enfermedad, ha obligado a los gobiernos —federal y locales— a tomar medidas de resguardo domiciliario y evitar, en la medida de lo posible, la concentración de personas en grupos nutridos.

Parte de las medidas de emergencia establecidas por el gobierno federal, se encuentran en el acuerdo emitido por la Secretaría de Salud y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo del año en curso.

En efecto, en el ***Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2***,<sup>1</sup> se

---

<sup>1</sup> ACUERDO por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2. Publicado el 31 de marzo de 2020 en el Diario Oficial de la Federación. Visible en:

establece la suspensión inmediata, del 30 de marzo al 30 de abril de 2020, de las actividades no esenciales, con la finalidad de mitigar la dispersión y transmisión del virus SARS-CoV2 en la comunidad, para disminuir la carga de enfermedad, sus complicaciones y la muerte por COVID-19 en la población residente en el territorio nacional.

Durante la conferencia matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador, se anunció la ampliación de las medidas de resguardo domiciliario, por lo menos, hasta el día 30 de mayo.

El mismo acuerdo citado hace un listado de actividades esenciales que se podrán seguir realizando con la ejecución complementaria de medidas sanitarias de contención, y califica a la par, como esencial, la **actividad legislativa en los niveles federal y estatal**.

De conformidad con el acuerdo en cita, los lugares y establecimientos en que se lleven a cabo actividades esenciales, se deberán observar, de manera obligatoria, las siguientes prácticas:

- a) **No se podrán realizar reuniones o congregaciones de más de 50 personas;**
- b) *Las personas deberán lavarse las manos frecuentemente;*
- c) *Las personas deberán estornudar o toser aplicando la etiqueta respiratoria (cubriendo nariz y boca con un pañuelo desechable o con el antebrazo);*
- d) *No saludar de beso, de mano o abrazo (saludo a distancia), y*
- e) *Todas las demás medidas de sana distancia vigentes, emitidas por la Secretaría de Salud Federal;*

En atención con lo crítico de la situación, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados dictó un acuerdo, relativo a los trabajos de las comisiones ordinarias durante el lapso que durará la emergencia sanitaria en el país.<sup>2</sup> En su parte conducente, el acuerdo referido señala:

*Primero. En el marco de las atribuciones legales de la Mesa Directiva, 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.*

*Segundo. A las comisiones que hayan generado proyectos de dictamen en los términos que refiere el resolutivo anterior, 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.*

Como se puede advertir en el acuerdo referido, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados reconoce que no existe atribución para que la continuidad por la vía remota de las actividades legislativas, se traduzca en la discusión y, en su caso, aprobación de los dictámenes que sean sometidos a consideración de las y los diputados integrantes de las comisiones legislativas.

Sin embargo, como podemos advertir, la actividad legislativa, por su relevancia es calificada como una actividad esencial que, sin embargo, implica la congregación de diferentes actores entre legisladores —senadores, diputados federales y diputados locales—, personal administrativo de apoyo, asesores y colaboradores con diferentes rangos de especialidad y funciones.

---

<sup>2</sup> ACUERDO de la Mesa Directiva, relativo a los trabajos de las comisiones ordinarias durante el lapso que durará la emergencia sanitaria en el país. Publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados el 27 de marzo de 2020. Visible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2020/mar/20200327-II.html#Acuerdo1> [Fecha de consulta: 19 de abril de 2020]

Si hablamos del Congreso Federal, la sola concentración de legisladores sería de 128 senadoras y senadores, y de 500 diputadas y diputados; más, insistimos, los miles de colaboradores para el buen desarrollo de los trabajos.

Tradicionalmente los trabajos legislativos —por la formalidad y solemnidad que revisten—, se deben llevar a cabo en el recinto que cada una de las Cámaras tiene dispuesto, para facilitar el ágil desarrollo de las sesiones, el pase de lista, las votaciones, las verificaciones de quórum y, en general, espacios que privilegien el debate, la construcción de acuerdos, la manifestación libre de la pluralidad política en el seno del Poder Legislativo. Ello sin contar espacios destinados para los cuerpos técnicos y para desahogar el trabajo en comisiones legislativas.

Atentos al principio de legalidad al que se encuentran sujetas las autoridades y representantes populares, todas las acciones listadas en el párrafo anterior, se deben desahogar de conformidad con lo establecido por las leyes y, desde luego, por las normas que se encuentran en el texto constitucional.

El trabajo legislativo formal se soporta constitucionalmente en una diversidad de artículos de nuestra norma suprema. La mayor parte de las reglas de funcionamiento las encontramos entre los artículos 63 y 69, así como el 71 y 72.

La Constitución establece las siguientes reglas:

Artículo 63.

- *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; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurren dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto.*

- *Se entiende también que los diputados o senadores que falten diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara, con la cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el período inmediato, llamándose desde luego a los suplentes.*
- *Si no hubiese quórum para instalar cualquiera de las Cámaras o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurren los treinta días de que antes se habla.*
- *Incurrirán en responsabilidad, y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale, quienes habiendo sido electos diputados o senadores, no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo de este artículo. También incurrirán en responsabilidad, que la misma ley sancionará, los Partidos Políticos Nacionales que habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones.*

#### Artículo 64.

- *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.*

#### Artículo 65.

- *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.*
- *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.*

#### Artículo 66.

- *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.*

Artículo 67.

- *El Congreso o una sola de las Cámaras, cuando se trate de asunto exclusivo de ella, se reunirán en sesiones extraordinarias cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente; pero en ambos casos sólo se ocuparán del asunto o asuntos que la propia Comisión sometiere a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva.*

Artículo 68.

- *Las dos Cámaras residirán en un mismo lugar y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la traslación y en el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si conviniendo las dos en la traslación, difieren en cuanto al tiempo, modo y lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia, eligiendo uno de los dos extremos en cuestión.*
- *Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento de la otra.*

Artículo 69.

- *En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.*

**Como se puede advertir, en los extractos de las disposiciones transcritas no se hace referencia a la necesidad de sesionar con la presencia física de cada una de las y los legisladores en un espacio físico determinado. Esto significa que, su presencia, como una manifestación de su voluntad, podría perfectamente acreditarse aun si se obtiene mediante el empleo de tecnologías que hicieran constar su posición en cuanto a los temas que se discuten y aprueban en el Congreso y, desde luego, al tomar la palabra en los debates que regularmente se llevan a cabo en el Congreso.**

La única disposición que pudiera hacer referencia a las *sesiones presenciales*, es el que otorga facultades a la presidencia de la Mesa Directiva para disponer lo

necesario para el resguardo de recinto en los que con regularidad se llevan a cabo los trabajos de cada una de las Cámaras. El segundo párrafo del artículo 61 puntualmente señala:

**El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.**

Sin embargo, esta disposición no se contradice con la posibilidad de llevar a cabo las sesiones de manera remota. Simplemente refrenda la autoridad de la Mesa Directiva para el empleo de la fuerza pública al interior del recinto, a fin de garantizar la seguridad de las y los legisladores. Esto es así, tanto en el Senado de la República como en la Cámara de Diputados.

Desde luego, no pasamos por alto que el 25 de marzo pasado, la diputada presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, Laura Angélica Rojas Hernández,<sup>3</sup> presentó una iniciativa de reforma constitucional que busca adicionar un párrafo al artículo 63 constitucional en el siguiente sentido:

*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.*

**Sin embargo, como hemos dicho con anterioridad, en la lectura e interpretación teleológica de la Constitución advertimos que mandata la celebración de sesiones ordinarias o extraordinarias del Pleno de ambas**

---

<sup>3</sup> Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 63 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer en casos excepcionales, el registro de asistencia y votación remota, a cargo de la diputada Laura Angélica Rojas Hernández, del Grupo Parlamentario del PAN. Publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados el 25 de marzo de 2020. Visible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2020/mar/20200325.html#Iniciativa1> [Fecha de consulta: 18 de abril de 2020]

**Cámaras, o bien, de la Comisión Permanente, bajo ciertas reglas o criterios, pero sin referir expresamente que dichas reuniones deban ser físicas, sino que se debe acreditar la presencia para fines de la celebración válida de sesiones, tanto en el Pleno como en las comisiones.**

**Esta lectura es posible, en el marco de la teoría que se denomina *interpretación constitucional progresiva* que establece que, sin reformarse, la Constitución debe ser leída e interpretada a la luz de los cambios sociales, sin que su natural rigidez y vocación de permanencia sempiterna sea motivo para apartarse de su aplicación en la realidad actual, por haberse escrito en un contexto dado de cosas.**

Incluso el artículo 72 constitucional, en su parte inicial remite a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y a los reglamentos de ambas Cámaras, para que sea a través de estos instrumentos donde se regule lo no contemplado por el texto constitucional. En su parte conducente, el artículo en cita señala:

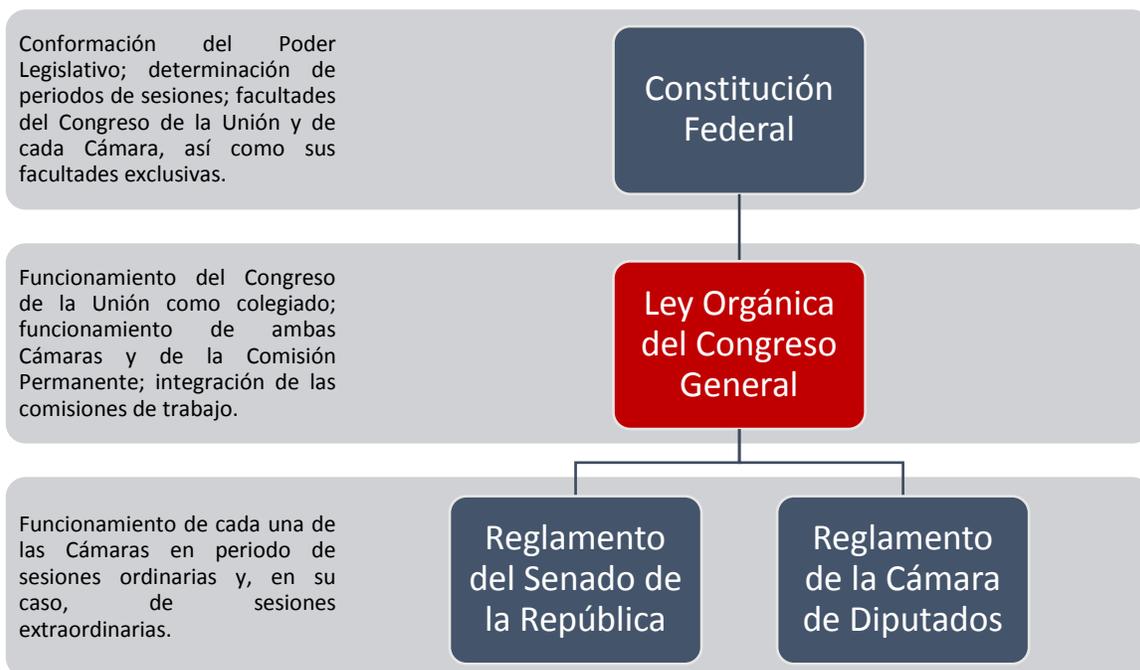
*Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, **observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:***

*A) a l). ...*

Así, la Ley Orgánica del Congreso de la Unión y los reglamentos de cada una de las Cámaras, son los instrumentos normativos que regulan con mayor detalle las disposiciones constitucionales y, por tanto, establecen los mecanismos y reglas puntuales a través de los cuales se materializa la función legislativa ordenada por la Constitución Federal.

Por jerarquía normativa, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos prevalece sobre el contenido de la reglamentación de las

Cámaras de Diputados y del Senado de la República, aunque su alcance es limitado únicamente a cubrir de forma supletoria las disposiciones de los reglamentos y a regular, en lo sustantivo, el funcionamiento de la Comisión Permanente. El siguiente esquema ilustra lo comentado:



Dentro de esta taxonomía normativa se encuentra implícita la creación de un cúmulo de órganos o instituciones, así como atribuciones que les son asociadas o actos dentro del proceso legislativo extendido. Por supuesto, instituciones y atribuciones circunscritas a una temporalidad según se trate de la época en que la Constitución mandata la celebración de sesiones ordinarias, de sesiones de la Comisión Permanente en receso de ambos Plenos y, por supuesto, para la eventualidad de celebración de sesiones extraordinarias. El siguiente cuadro amplía lo explicado:

Órganos / Instituciones	Atribuciones / Etapas	Temporalidad
Diputada o diputado (D) Senadora o senador (S)	Conducción de las sesiones de Pleno (Mesa directiva: D, S)	1er periodo de sesiones ordinarias (1º septiembre o 1º agosto – 15 diciembre o 31 de diciembre)

Pleno (D, S)	Definición de acuerdos e impulso de agenda parlamentaria (Jucopo: D, S)	1er periodo de receso (16 diciembre o 1º enero – 31 enero)
Mesa directiva (D, S)		
Junta de Coordinación Política (D, S)	Quórum de instalación (Pleno, comisiones y comités: D, S)	2º periodo de sesiones ordinarias (1º febrero – 30 abril)
Conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos (D)	Quórum de sesión válida (Pleno, comisiones y comités: D, S)	2º periodo de receso (1º mayo – 31 agosto o 31 de julio)
Comisiones ordinarias (D, S)	Quórum de votación (Pleno, comisiones y comités: D, S)	
Comités (D, S)		
Grupos de amistad (D,S)		
Comisiones bicamarales (D+S)		
Comisiones de investigación (D, S)		
<i>*D: Diputados o Cámara de Diputados; S: Senadores o Cámara de Senadores</i>		

Así, superponiendo el esquema de jerarquía normativa con los órganos, atribuciones y temporalidad, tenemos que para la implementación de los mecanismos para la celebración de sesiones remotas, a través de medios tecnológicos, se requerirá modificar, al menos, la Ley Orgánica del Congreso General para establecer:

- La posibilidad de celebrar, de forma excepcional, sesiones ordinarias del Pleno, sesiones de los órganos de gobierno y sesiones de las Comisiones y Comités, tanto del Senado de la República como de la Cámara de Diputados, de forma remota y mediante el apoyo de mecanismos tecnológicos e instrumentos que permitan dejar constancia fehaciente de la identidad y voluntad de las y los legisladores (vgr. firma electrónica).

- La posibilidad de que la Comisión Permanente pueda celebrar sesiones de forma remota, mediante el apoyo de mecanismos tecnológicos.
- El consenso por parte de los órganos de gobierno, para calificar lo excepcional de una situación, a fin de definir la procedencia de una sesión vía remota.
- Las sesiones que, en ningún caso, podrán celebrarse vía remota.

Desde luego, en su momento, tanto la Cámara de Diputados, como el Senado de la República deberán modificar en un sentido similar su propio reglamento para cubrir todas las posibilidades fácticas y normativas para el correcto funcionamiento del Congreso de la Unión.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	
Texto Vigente	Propuesta de Reforma
<i>Sin correlativo</i>	<p>Artículo 13 Bis.</p> <p>1. Las sesiones del Pleno de ambas Cámaras, de sus órganos de gobierno, de sus comisiones ordinarias y de sus comités, se llevarán a cabo, preferentemente, con la presencia física de las y los diputados y senadores en los recintos parlamentarios destinados al efecto.</p> <p>2. De manera excepcional, por razones de protección civil, de contingencia sanitaria o cualquier otra que impida la presencia física de las y los diputados y senadores para utilizar los recintos parlamentarios, se podrá instalar, sesionar, discutir, votar y, en su caso, aprobar asuntos de manera remota.</p> <p>3. La Comisión Permanente, sus órganos de gobierno y sus comisiones</p>

	<p>de trabajo podrán sesionar en los términos del numeral anterior.</p> <p>4. Los órganos de gobierno de ambas Cámaras y, en su caso, de la Comisión Permanente, calificarán por consenso lo excepcional de una situación, a fin de definir la procedencia de las sesiones vía remota. El acuerdo que en su caso se emita podrá ser discutido y aprobado por vía remota.</p> <p>5. Las sesiones remotas celebradas conforme a este artículo deberán apoyarse en mecanismos tecnológicos e instrumentos que permitan dejar constancia fehaciente de la identidad y de voluntad de las y los diputados y senadores.</p> <p>6. No podrán celebrarse de manera remota las sesiones constitutivas de las Cámaras; las sesiones solemnes; las que celebren los grupos de amistad; las que previenen los artículos 69, 84, 85, 86 y 87.</p>
--	--

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración de esta Soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se instauran los mecanismos para celebrar, de manera excepcional, sesiones de manera remota.

### **PROYECTO DE DECRETO**

**Único.** Se adiciona un artículo 13 Bis a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

#### ***Artículo 13 Bis.***

**1. Las sesiones del Pleno de ambas Cámaras, de sus órganos de gobierno, de sus comisiones ordinarias y de sus comités, se llevarán a cabo, preferentemente, con la presencia física de las y los diputados y senadores en los recintos parlamentarios destinados al efecto.**

**2. De manera excepcional, por razones de protección civil, de contingencia sanitaria o cualquier otra que impida la presencia física de las y los diputados y senadores para utilizar los recintos parlamentarios, se podrá instalar, sesionar, discutir, votar y, en su caso, aprobar asuntos de manera remota.**

**3. La Comisión Permanente, sus órganos de gobierno y sus comisiones de trabajo podrán sesionar en los términos del numeral anterior.**

**4. Los órganos de gobierno de ambas Cámaras y, en su caso, de la Comisión Permanente, calificarán por consenso lo excepcional de una situación, a fin de definir la procedencia de las sesiones vía remota. El acuerdo que en su caso se emita podrá ser discutido y aprobado por vía remota.**

**5. Las sesiones remotas celebradas conforme a este artículo deberán apoyarse en mecanismos tecnológicos e instrumentos que permitan dejar constancia fehaciente de la identidad y de voluntad de las y los diputados y senadores.**

**6. No podrán celebrarse de manera remota las sesiones constitutivas de las Cámaras; las sesiones solemnes; las que celebren los grupos de amistad; las que previenen los artículos 69, 84, 85, 86 y 87.**

## **Transitorios**

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** Las Cámaras del Congreso de la Unión deberán adecuar su Reglamento, de conformidad con el presente decreto, en el lapso de 30 días contados a partir de su entrada en vigor.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de abril de 2020.

**A T E N T A M E N T E**

---

**FERNANDO LUIS MANZANILLA PRIETO  
DIPUTADO FEDERAL**