

QUE ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ADRIANA GABRIELA MEDINA ORTÍZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

Quien suscribe, diputada Adriana Gabriela Medina Ortiz, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 6, numeral 1, fracción I y los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona diversas disposiciones a los artículos 63, 65, 67,68, 69, 70, 78 y 84 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de funcionamiento del Poder Legislativo durante emergencias, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

En la historia de la humanidad no se habían coordinado, compartido, analizado y reproducido, diagnósticos y acciones de gobierno de tantas naciones en materia sanitaria con la intención de disminuir el impacto de una pandemia.

Este hecho inherente a las circunstancias del mundo contemporáneo ha planteado la necesidad de transformar los modos y medios en que transcurren muchos aspectos de la vida pública en el mundo y en México.

Entre los problemas y retos que todo lo anterior ha proyectado está el debatir las posibilidades de mantener funcionado la vida institucional de los países a pesar de encontrarnos en circunstancias de distanciamiento físico.

Así, ante la emergencia sanitaria en España, tras decretar “Estado de Alarma”, se puso en práctica el “Procedimiento Telemático de Votación”, mediante el cual el Congreso de los Diputados puede realizar votaciones a distancia (Mecanismo reglamentado desde 2013) y recientemente el Senado de ese reino aprobó el voto telemático y no presencial; en Brasil se votó el “Estado de Calamidad” tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados a través de celulares; en Chile, se intentó adicionar un artículo 31 Bis a la Ley 18.918 para facultar al Congreso Nacional a legislar a distancia sobre ciertos temas durante catástrofes o calamidad pública,¹ y en México, en una primera propuesta en Cámara de Diputados para abordar el tema, la diputada Laura Rojas ha presentado una iniciativa de adición al artículo 63 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para intentar dar certidumbre procedimental al trabajo legislativo del Congreso de la Unión.² Asimismo, en el Senado de la República se han generado importantes reflexiones en torno a graduar la posibilidad y alcance de legislar a distancia en nuestro país.³

La problemática planteada por la pandemia y su manifestación en los países pone a debate la perspectiva añeja de la representación popular presencial, cuyos orígenes posiblemente encuentran fundamento en las circunstancias contextuales que dominaron la historia del parlamentarismo desde los viejos estados generales en sistemas monárquicos pasando por los primeros poderes legislativos cuyos contextos de comunicación hacían exigible la presencia del legislador y hasta finales del siglo XX. No obstante esa realidad histórica, hay ejemplos, propiciados por situaciones de guerra o contextos de emergencia, como la declaración de independencia de los Estados Unidos de América (EUA) que fue firmada sin que la totalidad de sus firmantes estuviesen reunidos⁴ debido a que era un acto de rebelión, o el Congreso itinerante que emitió la Constitución de Apatzingán que no tenía una residencia fija por las condiciones propias del proceso de la Guerra de Independencia.

El hecho es que hoy, las tecnologías de la información plantean la posibilidad de dialogar, trabajar, modificar documentos, ver imágenes y sonidos de manera remota y en tiempo real, planteando posibilidades de interacción inimaginables para generaciones anteriores. Asimismo, los mecanismos de seguridad y de identificación plantean como nunca antes garantías suficientes para tener certidumbre en la opción de ejercer la representación nacional a distancia, es decir mediante mecanismos no presenciales.

En este sentido, la mayoría de los esfuerzos enunciados al principio de esta exposición de motivos plantean la posibilidad de legislar. Sin embargo, las funciones del Poder Legislativo no únicamente implican la función de legislar y, adicionalmente, exigen una serie de obligaciones en el rol constitucional de contrapeso de poder que es necesario considerar al tratar la habilitación del Poder Legislativo en trabajos no presenciales.

En este sentido, el Congreso de la Unión, como afirma el constitucionalista Enrique Sánchez Bringas, tiene funciones de organización, de las cuales derivan sus facultades legislativas en materia tributaria, patrimonial, económica, monetaria, poblacional, educativa, laboral, comercial, defensa, seguridad pública, sanitaria o cultural, entre otras. Pero también tiene funciones de fiscalización, como es la revisión del informe presidencial y la revisión de la Cuenta Pública. Asimismo, tiene facultades de control político relativas a los distintos escenarios en los que el titular del Ejecutivo federal se separe del cargo; funciones jurisdiccionales para llevar a cabo juicios políticos, o electorales (entre ellas, hoy en día la verificación de algunas etapas en procesos de revocación de mandato). A ello, deben añadirse las funciones de la Comisión Permanente plasmadas en el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁵

En consecuencia, ante emergencias extraordinarias y aparentemente poco frecuentes como la histórica crisis sanitaria que enfrentamos hoy, cuya temporalidad no está plenamente definida ni seguridad sobre evitar posibles repuntes en la curva epidémica;⁶ ante la posibilidad de un escenario de eventos sísmicos como el sucedido en 1985 en el que como consecuencia hacia 1989 se discutió la posibilidad de que la Cámara de Diputados ante la inhabilitación del Palacio Legislativo de San Lázaro, pudiese sesionar en el Palacio de Bellas Artes,⁷ o ante un escenario de violencia e inseguridad pública como los que sucedieron en Colombia durante el periodo de mayor violencia entre 1984 y 1993,⁸ el Congreso de la Unión debe estar preparado y facultado para seguir desempeñando su rol constitucional y no únicamente la función legislativa que aunque es posiblemente la más evidentemente sustantiva, no es la única y dependiendo de los imprevistos y escenarios que enfrente nuestro país, no necesariamente es la más importante en todo momento.

Derivado de todo lo anterior, la presente iniciativa pretende no únicamente una reforma que habilite al Congreso de la Unión a realizar los trabajos legislativos de manera remota durante situaciones de emergencia, sino, a través de adiciones a los artículos 63, 65, 67, 68, 69, 70, 78 y 84 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hacer viable la atención de otras funciones como la recepción del informe presidencial, la administración de sesiones extraordinarias, la integración y conducción de la Comisión Permanente, e incluso el cumplimiento de su rol constitucional ante una eventualidad catastrófica en la que además de la situación de emergencia que le impida reunirse, tuviese que desahogar sus responsabilidades ante alguna de las hipótesis constitucionales sobre la ausencia temporal o definitiva del Presidente de la República en el cargo.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, me sirvo someter a consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que adiciona diversas disposiciones a los artículos 63, 65, 67,68, 69, 70, 78 y 84 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de funcionamiento del Poder Legislativo durante emergencias

Artículo Único. Se adiciona un párrafo quinto y uno sexto al artículo 63, se adiciona un cuarto párrafo al artículo 65, se adiciona un segundo párrafo al artículo 67, se adiciona un segundo párrafo al artículo 68, se adiciona un cuarto párrafo al artículo 69, se adiciona un cuarto párrafo al artículo 70, se adiciona un tercer párrafo al artículo 78 y se adiciona un octavo párrafo al artículo 84 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

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. Tanto las vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión que se presenten al inicio de la legislatura, como las que ocurran durante su ejercicio, se cubrirán: la vacante de diputados y senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, la Cámara respectiva convocará a elecciones extraordinarias de conformidad con lo que dispone la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución; la vacante de miembros de la Cámara de Diputados electos por el principio de representación proporcional, será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista regional respectiva, después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido; la vacante de miembros de la Cámara de Senadores electos por el principio de representación proporcional, será cubierta por aquella fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de lista nacional, después de habersele asignado los senadores que le hubieren correspondido; y la vacante de miembros de la Cámara de Senadores electos por el principio de primera minoría, será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que para la entidad federativa de que se trate se haya registrado en segundo lugar de la lista correspondiente.

...

...

...

Sin perjuicio de todo lo anterior, cuando existan elementos extraordinarios de riesgo en materia de protección civil, salubridad o seguridad pública, derivados del registro de emergencias sanitarias decretadas por el Consejo de Salubridad General, desastres propiciados por fenómenos de origen natural o antropogénico o disturbios que pongan en riesgo la seguridad personal o la integridad física de quienes integran las Cámaras del Congreso de la Unión, y con el acuerdo de más de las dos terceras partes de cada Cámara, las y los legisladores podrán continuar los trabajos legislativos fuera del recinto legislativo, sesionar y, en su caso, discutir y votar de manera remota, previo acuerdo de sus órganos de gobierno.

Cada una de las Cámaras establecerá de manera coordinada en sus respectivos reglamentos, los procesos, procedimientos, mecanismos y métodos para dar continuidad al trabajo legislativo favoreciendo el uso de nuevas tecnologías.

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.

...

...

Si durante las fechas de inicio y clausura de los periodos de sesiones del Congreso de la Unión no se hubiesen extinguido las situaciones extraordinarias a las que hace alusión el último párrafo del artículo 63 de esta Constitución y las Cámaras del Congreso de la Unión se encontrasen sometidas a medidas extraordinarias, sesionando de manera remota, las sesiones protocolarias de instalación, clausura y cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83 de esta Constitución también se podrán llevar a cabo de manera remota.

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 sometiese a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva.

Las sesiones extraordinarias podrán ser llevadas a cabo de manera remota, cuando existan elementos extraordinarios de riesgo en materia de protección civil, salubridad o seguridad pública, derivados del registro de emergencias sanitarias decretadas por el Consejo de Salubridad General, desastres propiciados por fenómenos de origen natural o antropogénico o disturbios que pongan en riesgo la seguridad personal o la integridad física de quienes integran las Cámaras del Congreso de la Unión, en los términos del último párrafo del artículo 63 de esta constitución.

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.

Sin menoscabo del párrafo anterior pero en atención a elementos extraordinarios de riesgo en materia de protección civil, salubridad o seguridad pública, derivados del registro de emergencias sanitarias decretadas por el Consejo de Salubridad General, desastres propiciados por fenómenos de origen natural o antropogénico o disturbios que pongan en riesgo la seguridad personal o la integridad física de quienes integran las Cámaras del Congreso de la Unión, las y los integrantes de ambas Cámaras podrán sesionar en los términos del último párrafo del artículo 63 de esta Constitución, en cuyo caso la residencia de las Cámaras continuará siendo la habitual pero se establecerán en sus reglamentos procedimientos tecnológicos para solventar los efectos legales implícitos en la imposibilidad física de acudir al lugar de residencia.

Artículo 69. En la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el Presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. 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.

...

...

Cuando persistan elementos extraordinarios de riesgo en materia de protección civil, salubridad o seguridad pública, y en los términos del último párrafo del artículo 63 de esta constitución el Congreso de la Unión se encuentre sesionando de manera remota, el Presidente de la República podrá cumplir de manera digital o remota con las obligaciones implícitas en el presente artículo, apegándose puntualmente a los protocolos, medidas de seguridad cibernética, tecnologías y lineamientos que establezcan para tal efecto las Cámaras del Congreso de la Unión en sus reglamentos.

Artículo 70. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: “El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)”.

...

...

...

Cuando persistan elementos extraordinarios de riesgo en materia de protección civil, salubridad o seguridad pública, y en los términos del último párrafo del artículo 63 de esta constitución el Congreso de la Unión se encuentre sesionando de manera remota, los reglamentos de cada Cámara establecerán los lineamientos de seguridad para el uso de firmas electrónicas que permitan el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el presente artículo.

Artículo 78. Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

I. a VIII. ...

Cuando persistan elementos extraordinarios de riesgo en materia de protección civil, salubridad o seguridad pública y en los términos del último párrafo del artículo 63 de esta Constitución el Congreso de la Unión se encuentre sesionando de manera remota, la integración y funcionamiento de la Comisión Permanente también se podrá determinar de manera remota. Los medios tecnológicos, procedimientos y lineamientos serán determinados en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 84. En caso de falta absoluta del Presidente de la República, en tanto el Congreso nombra al presidente interino o sustituto, lo que deberá ocurrir en un término no mayor a sesenta días, el Secretario de Gobernación asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo. En este caso no será aplicable lo establecido en las fracciones II, III y VI del artículo 82 de esta Constitución.

...

...

...

...

...

...

Si alguna de las hipótesis planteadas en el presente artículo se presentasen cuando persistan elementos extraordinarios de riesgo en materia de protección civil, salubridad o seguridad pública, y en los términos del último párrafo del artículo 63 de esta Constitución el Congreso de la Unión se encuentre sesionando de manera remota, los reglamentos de cada Cámara establecerán los lineamientos de seguridad para el uso de firmas electrónicas, tecnologías y procedimientos que permitan el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el presente artículo.

Transitorios

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

Segundo. Una vez que entre en vigor el presente decreto, el Congreso de la Unión tendrá 90 días para aprobar las adecuaciones que se requieran en sus reglamentos y demás marcos normativos que sea necesario reformar para hacer viable el cumplimiento del presente decreto.

Tercero. El Ejecutivo federal tendrá hasta 90 días naturales a partir de la entrada en vigor del presente decreto para adecuar sus marcos normativos de acuerdo al presente decreto.

Notas

1 Cornelio Martínez López y Sonia Galindo Sánchez, “Trabajo legislativo a distancia por estado de emergencia”, en Mirada Legislativa, Instituto Belisario Domínguez, marzo 2020, no.182, disponible en

http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4825/ML_182.pdf?sequence=1&isAllowed=y

2 Laura Angélica Rojas Hernández, iniciativa presentada el 31 de marzo de 2020, disponible en

<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2020/mar/20200326- I.pdf#page=15>

3 Cornelio Martínez López y Sonia Galindo Sánchez, “Trabajo legislativo a distancia por estado de emergencia”, en Mirada Legislativa, Instituto Belisario Domínguez, marzo 2020, no.182, disponible en

http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4825/ML_182.pdf?sequence=1&isAllowed=y

4 Aunque existen obras como la de John Trumbull en las que se reproduce la firma de la declaración de independencia en un solo recinto, la pintura fue hecha en 1817 pero el hecho histórico sucedió entre junio y julio de 1776 con los firmantes dispersos por razones de seguridad ante el acoso de las tropas inglesas.

5 Enrique Sánchez Bringas, Derecho Constitucional, Porrúa, México 1998. Pp. 426-476.

6 Gráfica que muestra el comportamiento de la incidencia de contagio. Véase a Michel Toroko, “Focus on field epidemiology”, FOCUS, Vol. 1, Número 5. Disponible en

https://nciph.sph.unc.edu/focus/vol1/issue5/1-5EpiCurves_espagnol.pdf

7 En la Sesión Pública Extraordinaria Celebrada en la Ciudad de México, el 28 de Septiembre de 1989, se presentó en el Senado de la República una minuta de Cámara de Diputados sobre la posibilidad de sesionar en el Palacio de Bellas Artes. Véase el Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, LIV Legislatura, AÑO I, Primer Periodo Extraordinario, Sesión Núm. 7 Disponible en

https://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/199

8 Durante ese periodo, las organizaciones delictivas detonaron aparatos explosivos en diarios y oficinas de inteligencia, asesinaron ministros, candidatos presidenciales y tomaron el Palacio Judicial. Véase:

<https://www.infobae.com/america/historia-america/2018/12/09/los-peores-y-mas-recordados-atentados-ordenados-por-pablo-escobar/>

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 28 de abril de 2020.

Diputada Adriana Gabriela Medina Ortiz (rúbrica)