

EL PODER LEGISLATIVO ANTE LA CONTINGENCIA SANITARIA: DESAFÍOS, POSIBILIDADES Y OPORTUNIDADES. APROXIMACIONES A PARTIR DE LA EXPERIENCIA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

THE LEGISLATIVE AUTHORITY FACING THE HEALTH CONTINGENCY: CHALLENGES, POSSIBILITIES AND OPPORTUNITIES. APPROACHES BASED ON THE EXPERIENCE OF THE CHAMBER OF DEPUTIES

Ana Gabriela NÚÑEZ PÉREZ¹

RESUMEN: En la presente investigación se busca caracterizar, identificar y definir los procesos de adaptación que sufrió el Poder Legislativo mexicano como parte de las instituciones del Estado, a partir de la experiencia de la Cámara de Diputados, para hacer frente a los desafíos impuestos por la pandemia, así como conocer el trabajo legislativo que permitió responder a la crisis ocasionada por la misma. La investigación se presenta desde un nivel descriptivo a fin de distinguir y señalar las características de la labor legislativa, con la finalidad de recuperar información que permita dar cuenta del papel desempeñado por el Poder Legislativo frente a la pandemia. Las variables a considerar, como parte de la aplicación del método descriptivo, son las implicaciones directas y adyacentes generadas por la emergencia sanitaria, la adaptación de los parlamentos para su funcionamiento y el papel que desempeñó el Congreso desde sus propias funciones para coadyuvar con la resolución de problemas propios de la pandemia por COVID-19.

¹ Maestranda en Administración Pública y Gobierno, Investigadora “C” adscrita a la Dirección de Estudios de Constitucionalidad del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados.

PALABRAS CLAVE: Poder Legislativo, pandemia, COVID-19, Estado, acciones gubernamentales, gobierno.

ABSTRACT: This research seeks to account for the importance of the State to address the challenges posed by the pandemic, particularly seeks to characterize, identify and define the adaptation processes that suffered the Legislative Power in Mexico as part of the State Institutes, from the experience of the Federal Chamber of Deputies, to address the challenges posed by the pandemic, as well as identifying the legislative work that allowed us to respond to the crisis caused by the pandemic. The research is presented from a descriptive level in order to identify and highlight the characteristics of legislative work, in order to recover information that allows account of the role played by the Legislative Power in the face of the pandemic. The variables to be considered as part of the application of the descriptive method are the challenges posed by the pandemic, the adaptation of the parliaments for its operation and the role played by Congress in its own functions to help solve the problems of the pandemic by COVID-19.

KEY WORDS: Legislative Authority, Pandemic, COVID-19, State, governmental action, government.

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Retos y respuestas de los Estados frente a la pandemia.* III. *El papel del Poder Legislativo ante la pandemia.* IV. *La experiencia de la Cámara de Diputados: desafíos, posibilidades y oportunidades.* V. *Conclusiones.* VI. *Referencias.*

I. INTRODUCCIÓN

En diciembre de 2019, una noticia encendió las luces de alerta en la comunidad internacional: la Comisión Municipal de Salud de Wuhan, provincia de Hubei, China, anunció el surgimiento de un brote de coronavirus, hasta entonces una misteriosa enfermedad que no se había caracterizado de forma específica. Un mes después, en *enero de 2020 se contabilizaban 9, 700 casos confirmados en China*,² y en febrero de 2020 habían ya más de 37 mil casos de contagio,³ producto de un nuevo coronavirus. La situación comenzó a generar problemas de escasez en cuanto a servicios hospitalarios y personal médico en China, ello derivó en la evacuación de provincias de ese país en donde se presentaban un número elevado de contagios, provocando que miles de personas retornaran a su lugar de origen, sin embargo, ante la rápida diseminación del virus en cuestión de poco tiempo comenzaron a registrarse casos importados de contagio.

Aun sin saberlo, tales hechos marcaron el inicio de una nueva pandemia que traería numerosas lecciones y nuevos desafíos para el mundo entero. De esta forma, en marzo de 2020, derivado de la rápida propagación de la enfermedad, ya caracterizada como COVID-19, la Organización Mundial de la Salud señaló que reunía las características para denominarse como pandemia mundial, lo que traía consigo dos importantes alertas, primero la diseminación del virus que alcanzaba cada vez más rápido niveles elevados de contagio, y segundo, por lo que la propia Organización denominó como *niveles alarmantes de inacción*,⁴ para contener la emergencia.

El contexto anterior, da cuenta del inicio de uno de los fenómenos

2 ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, *Actualización Epidemiológica Nuevo coronavirus (COVID-19)*, (14 de agosto de 2021), https://www3.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&view=download&alias=51758-14-de-febrero-de-2020-nuevo-coronavirus-covid-19-actualizacion-epidemiologica-1&category_slug=2020-alertas-epidemiologicas&Itemid=270&lang=es.

3 ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard*, (6 de agosto de 2021), <https://covid19.who.int/>.

4 ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020*, (6 de agosto de 2021) <https://www.who.int/es/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>.

que habría de marcar la historia contemporánea de la humanidad. En tal virtud la investigación se enmarca en la crisis y los efectos ocasionados a nivel mundial por la pandemia de COVID-19, derivado de lo cual los países tuvieron que adoptar medidas y acciones para hacer frente a la situación. Lo anterior a partir de la revisión de datos preliminares y de una revisión empírica del fenómeno, en tanto, que es una situación cuya ocurrencia sigue dándose e imponiendo nuevos retos para el futuro. se insiste en la naturaleza preliminar, descriptiva y exploratoria de la investigación, puesto que aborda los efectos de los primeros quince meses de una situación que ha impactado en todas las latitudes, no obstante, los aportes de este documento permiten ir configurando las primeras lecciones y aprendizajes derivado de la revisión de las acciones emprendidas para afrontar las situaciones inmediatas y emergentes, así como los retos a mediano y largo plazo que deberán atenderse producto de la propia problemática.

A fin de atender la situación contingente, una de las instituciones del Estado que requería mantenerse en funcionamiento para hacer frente a la crisis sanitaria es la institución legislativa, en México a nivel federal, la H. Cámara de Diputados se convirtió en una de las primeras instituciones parlamentarias en adaptar sus esquemas asegurando mantener medidas de mitigación ante la emergencia sanitaria. De esta forma hay dos aspectos que destacan en el estudio de la actuación de las instituciones públicas, en este caso del Poder Legislativo, frente a la pandemia, primero su adaptación al contexto impuesto por la misma a fin de contribuir a la mitigación de la propagación del COVID-19, lo que permitió asegurar la continuidad de sus funciones; la segunda, las acciones emprendidas, además del desarrollo de sus funciones ordinarias, por este órgano del Estado para afrontar la crisis. Se debe considerar que el contexto de la pandemia ameritó acciones como la aprobación de recursos extraordinarios, discusión y, en su caso, aprobación de legislación emergente para satisfacer las necesidades que la situación impuesta por la pandemia trajo consigo.

Así mismo, se reflexiona sobre los cambios, desafíos y acciones emprendidos por la Cámara de Diputados, algunos de ellos expresados a través del Reglamento para la Contingencia Sanitaria que el propio órgano legislativo aplicó en las Sesiones Ordinarias y Extraordinarias

durante el Tercer Año Legislativo de la LXIV Legislatura. La reflexión se hace necesaria en tanto que el contexto de la pandemia trajo consigo cambios que pueden prevalecer en el tiempo y constituirse como una oportunidad para repensar al Poder Legislativo, tanto en sus funciones como en las prácticas que se cambiaron y pueden permanecer o aquellas que no han dado los resultados esperados.

De esta forma, el primer apartado constituye una aproximación a la actuación de los Estados en diversos momentos de la pandemia, lo que permite ubicar las acciones emprendidas, desde el momento, información disponible y recursos específicos con los que se contaban para tomar decisiones que configurarían la actuación pública, en este marco se inscribe el siguiente apartado que da cuenta del papel desempeñado por el Poder Legislativo, como parte componente del Estado, ante la contingencia y sus implicaciones, lo que permite de manera específica hacer una revisión de lo sucedido en México respecto al Poder Legislativo, a partir de la experiencia de la Cámara de Diputados. Esta revisión habrá de derivar en la reflexión de algunas posibilidades y oportunidades que pueden considerarse producto de los aprendizajes derivados de la evaluación preliminar de la actuación que tuvieron las instituciones públicas, específicamente el Poder Legislativo, de frente a la emergencia y sus efectos.

II. RETOS Y RESPUESTAS DE LOS ESTADOS FRENTE A LA PANDEMIA

Dentro del presente apartado se aborda de manera general la evolución de la pandemia a nivel global, a partir de algunos de los desafíos que ha representado, en sus diversas etapas y en distintos momentos para los Estados en las diferentes latitudes del orbe. Lo anterior con la finalidad de dar cuenta de algunas de las acciones emprendidas para afrontar las situaciones emergentes y urgentes que inicialmente fueron de contención y control, posteriormente de restablecimiento de condiciones económicas, cotidianas, sociales, de salud pública, entre otras y que actualmente se encuentran orientadas a la vacunación como estrategia de mitigación de los contagios y de pérdida de la vida. Para la elaboración de este apartado se considera el trayecto cronológico

seguido por la pandemia, a partir de la caracterización regional y temporal que ha tenido, a fin de ir identificando las medidas nacionales y regionales implementadas para hacer frente al fenómeno COVID-19, el cual continúa siendo parte determinante de la vida pública y privada de las personas. De esta forma, para mediados del año 2021 el mundo se encuentra aún en medio de la pandemia del COVID-19 y las preguntas, los retos y las necesidades derivadas de dicha situación continúan siendo múltiples lo que sigue generando situaciones de incertidumbre en los diversos ámbitos en los que la pandemia ha afectado.

Se emprende un recorrido concreto a través de la evolución de los eventos que han ido configurando la emergencia, lo anterior destacando dos singularidades propias del fenómeno de ocurrencia: primero, las limitaciones a la movilidad e interacción social y; la segunda, el surgimiento de nuevas herramientas para adaptarse a las condiciones impuestas por la propia pandemia. En este sentido, cabe señalar que no es motivo del presente hacer una descripción profunda ni biomédica de la enfermedad, sino hacer énfasis en los retos que ha representado para la humanidad hacerle frente en las diversas etapas en las que se puede dividir el fenómeno, así como abrir la reflexión en torno a si las instituciones del Estado han podido responder a los desafíos presentados por la emergencia y sus implicaciones.

Como se hizo mención, la actual enfermedad por coronavirus SARS-CoV-2 (COVID-19)⁵ surgió en Wuhan, China, en diciembre de 2019, en ese entonces la información sobre sus causas y forma de propagación era limitada, incluso no tenía la denominación con la que se conoce actualmente, no obstante las primeras reacciones por parte de las autoridades en China apuntaron hacia el confinamiento y la limitación de las actividades cotidianas, comerciales, económicas, sociales, educativas, de esparcimiento y, en general, de todo tipo de actividades con la finalidad de crear cercos para contener la diseminación de la enfermedad. En diciembre de 2019 las autoridades

5 La COVID-19 es la enfermedad causada por el nuevo coronavirus conocido como SARS-CoV-2. La OMS tuvo noticia por primera vez de la existencia de este nuevo virus el 31 de diciembre de 2019, al ser informada de un grupo de casos de «neumonía vírica» que se habían declarado en Wuhan (República Popular China). ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Información básica sobre la COVID-19*, (14 de agosto de 2021), <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-a-detail/coronavirus-disease-covid-19>.

de Wuhan *notificaron a la Organización Mundial de la Salud un grupo de casos de «neumonía vírica»*.⁶ De esta forma, aún sin identificar las características de la enfermedad iniciaron los primeros esfuerzos por contenerla provenientes del sector público de la región en la que se detectó su surgimiento.

Es así que, a finales de 2019, *no imaginábamos que éste desatara tal crisis global, ya que previamente brotes de virus similares SARS (2002) y MERS (2012) habían sido contenidos eficazmente*.⁷ A partir de este planteamiento, surge una primera interrogante ¿qué factores influyeron en que no pudiera contenerse el brote? Si bien no es motivo de la investigación responder tal planteamiento, si pretende poner de relieve el análisis sobre la atención de las instituciones públicas encargadas de la contención, para saber si estas fueron determinantes en que no se cumpliera dicho objetivo o bien si las causas de la rápida expansión de la enfermedad dificultaban su contención, por ejemplo, el elevado índice de transmisibilidad de la hasta entonces desconocida enfermedad.

En este contexto, en enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud, convocó a un Comité de Emergencias, con el objetivo de:

evaluar si el brote constituía una emergencia de salud pública de importancia internacional. En ese momento no se llegó a un consenso, pero cinco días después sobrevino el cambio de opinión y concluyeron que “el brote constituye una emergencia de salud pública de importancia internacional”. Para entonces, 18 países ya habían reportado casos de COVID 19.⁸

Hasta este punto la enfermedad aun no alcanzaba la categoría de pandemia, sin embargo, surgieron las primeras recomendaciones por parte de la Organización Mundial de la Salud para que los Estados pudieran contener la propagación. A partir de este momento comenzaba

6 ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Información básica...* cit.

7 ÁLVAREZ, Adriana, La Historia del COVID 19 en tiempos del Coronavirus. Un ensayo inconcluso, *Pasado Abierto*, Argentina, año VI, núm. 11, enero-julio de 2020, pp. 215-235, <https://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/pasadoabierto/article/view/4215/4257>.

8 ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *COVID-19: cronología de actuación de la OMS*, (14 de agosto de 2021), <https://www.who.int/es/news/item/27-04-2020-who-timeline---covid-19>.

a esbozarse el reto que representaría para los Estados contener la diseminación de una enfermedad de la que aún se conocía poco, pero se sabía con un elevado grado de transmisibilidad, era un problema para el que no se tenían herramientas ni previsiones.

En este sentido, las primeras recomendaciones dirigidas a la comunidad internacional señalaban que:

todos los países debían estar preparados para adoptar medidas de confinamiento, como la vigilancia activa, la detección temprana, el aislamiento y el manejo de los casos, el seguimiento de contactos y la prevención de la propagación del 2019-nCoV, así como para proporcionar a la OMS todos los datos pertinentes. Y Los países deben procurar, principalmente, prevenir el contagio de personas, evitar la transmisión secundaria y la propagación internacional y colaborar con la respuesta internacional mediante la comunicación y la colaboración multisectoriales y la participación activa para incrementar los conocimientos sobre el virus y sobre la enfermedad, así como para impulsar las investigaciones. Además, deberían respetar las recomendaciones de la OMS relativas a los viajes.⁹

De acuerdo con la ONU las medidas emitidas por la OMS se podían entender a partir de siete aspectos específicos:

- (1) Implementar medidas restrictivas en los viajes y el comercio solo si son necesarias y basadas en la evidencia. No se recomienda formalmente ninguna de esas medidas.
- (2) Apoyar a los países que tienen los sistemas sanitarios más débiles.
- (3) Acelerar el desarrollo de una vacuna.
- (4) Combatir los rumores y compartir información fidedigna.
- (5) Revisar los planes de preparación e identificar sus debilidades.
- (6)

⁹ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Declaración sobre la reunión del Comité de Emergencia del Reglamento Sanitario Internacional (2005) acerca del brote de nuevo coronavirus (2019-nCoV)*, (14 de agosto de 2021), [https://www.who.int/es/news/item/23-01-2020-statement-on-the-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/es/news/item/23-01-2020-statement-on-the-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)).

Compartir abiertamente datos y experiencias. (7) Trabajar mano a mano con la comunidad internacional.¹⁰

Lo anterior es de suma importancia pues tales medidas permiten evidenciar los primeros desafíos que enfrentaron los países en todo el orbe al implementar las primeras recomendaciones emitidas. Por tanto, se puede establecer que la participación del Estado fue fundamental incluso antes de la declaratoria de la pandemia, por lo que la pregunta planteada en páginas anteriores sobre la contención de la enfermedad vuelve a tener vigencia ¿podían los Estados, a partir de las mencionadas recomendaciones, controlar la enfermedad antes de que se volviera una pandemia? Nuevamente la pregunta invita a la reflexión al considerar que a pesar de que la emergencia global fue declarada el 30 de enero de 2020, eran pocos los países que para entonces habían adoptado las recomendaciones realizadas por la Organización Mundial de la Salud.

No obstante, a pesar de que ya se comenzaban a registrar múltiples casos exportados de la enfermedad en diversos países, el primer confinamiento dentro de Europa se registró hasta inicios de marzo, siendo Italia el primer país en imponerlo, caracterizado por cerrar escuelas, limitar el tránsito a las personas, exhortándolas a quedarse en casa, declarando el territorio como zona de seguridad. Al confinamiento italiano le siguieron países como España, Austria y Francia, entre otros. Sin embargo, también se reconoce que algunos países decidieron no asumir la recomendación del confinamiento como es el caso de Islandia, Croacia o Alemania.

Algunas de las medidas impuestas por los países europeos para contener la emergencia ocasionada por COVID-19, como una primera respuesta por parte de los Estados, oscilaron entre el confinamiento, cierre de fronteras, cierre o cancelación de eventos masivos, culturales, sociales, de ocio y restricciones a las actividades cotidianas. Considerando que los contagios comenzaban a concentrarse en Europa se consideran algunas acciones emprendidas por los países europeos antes de la declaratoria de pandemia por parte de la Organización

¹⁰ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *El coronavirus es declarado una emergencia internacional*, (9 de agosto de 2021), <https://coronavirus.onu.org.mx/el-coronavirus-es-declarado-una-emergencia-internacional>.

Mundial de la Salud, la revisión de las mismas se realiza a partir del informe preliminar del *Barcelona Centre for International Affairs*.¹¹

Respecto al confinamiento países como Alemania, Croacia, Finlandia, Islandia y Suecia no impusieron un confinamiento de forma inicial, mientras que medidas como el cierre o limitación de fronteras internacionales, cierre o limitación de actividades culturales, de esparcimiento y ocio, cancelación de los servicios educativos de forma presencial, fueron impuestas por países como Alemania, Bélgica, Austria, Croacia, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Islandia, Irlanda, Italia, Portugal, Suiza, Suecia y Ucrania. Por cuanto hace a la limitación del comercio esencial, países como Finlandia, Islandia y Suecia no llevaron a cabo tal medida.¹² A partir de la instrumentación de tales medidas, se puede inferir que los Estados no respondieron en un mismo sentido y la atención de la pandemia comenzó a tener acciones diversas que no obedecían a una misma lógica.

La revisión anterior, más allá de ser exhaustiva o crítica sobre las medidas impuestas por los Estados europeos, pretende dar cuenta, a nivel exploratorio, de la heterogeneidad en las respuestas iniciales de diversos países a la nascente problemática, en el período que podríamos caracterizar como *prepandemia*, en virtud de que estas acciones corresponden a la primera declaratoria de emergencia realizada por la Organización Mundial de la Salud, el 30 de enero de 2020 cuando estableció que el brote cumplía los criterios para ser declarado Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII). Al respecto,

el Director General acepta el asesoramiento del Comité y declara que el brote del nuevo coronavirus constituye una ESPII. En ese momento había 98 casos y ninguna víctima mortal en 18 países fuera de China. Cuatro países tenían pruebas (8 casos) de transmisión entre personas fuera de China (Alemania, Japón, Estados Unidos de América y Viet Nam).¹³

11 BARCELONA CENTRE FOR INTERNATIONAL AFFAIRES, *Medidas de contención y desescalada adoptadas por los gobiernos europeos en la primera ola del coronavirus (enero-julio 2020)*, (15 de agosto de 2021), https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/organismos/union_europea/covid_19_la_respuesta_de_europa_contra_la_pandemia_2020.

12 *Idem*.

13 ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *COVID-19: cronología ... cit.*

En este sentido, a partir de la reflexión del papel del Estado, durante la *prepandemia*, para hacer frente a la primera situación concreta orientada a la contención de la enfermedad, pueden esbozarse algunas lecciones iniciales.¹⁴ Destaca como una primera reflexión el hecho de que no hubo un consenso internacional para asumir acciones en la contención de la enfermedad, algunos países impusieron medidas de confinamiento domiciliario, cierre de fronteras internacionales, clausura de actividades turísticas, de ocio y culturales, pero también algunos países tomaron la determinación de no asumir ninguna medida o parcialmente adaptar algunas recomendaciones de las emitidas hasta ese momento. Sin embargo, la situación trasciende más allá de la sola adopción o no de acciones, sino del grado de obligatoriedad o las consecuencias de su incumplimiento y del tipo de instituciones públicas que intervinieron en la toma de decisiones para la instrumentación de dichas acciones.

Tales particularidades son las que no permiten establecer de forma contundente si los Estados pudieron haber contenido la emergencia antes de la declaratoria de pandemia, ya que al no ser homogéneas las actuaciones públicas es difícil caracterizar como positivas o negativas las acciones emprendidas, en cambio se pueden convertir en lecciones para que en acontecimientos futuros se tengan como referencia para saber si el camino seguido en la atención de la actual pandemia se podría emular o sería distinto, particularmente en lo que constituye una respuesta inmediata ante una situación emergente, con lo que estos ejercicios de evaluación que realicen los propios Estados serán parte de las primeras lecciones aprendidas para las épocas venideras.

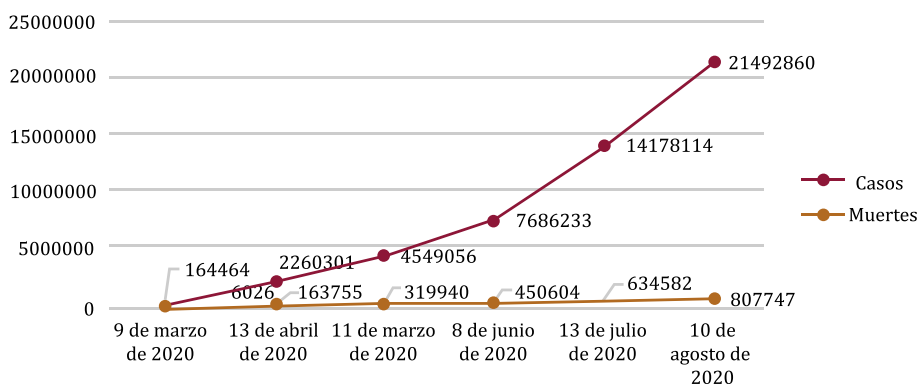
De esta forma, cada momento de la pandemia va marcando un desafío y una lección por aprender en cada país y sus instituciones, porque aun cuando se asumiera el argumento de que la urgencia ameritaba la toma de decisiones que requería un carácter ejecutivo e inmediato, la determinación de la obligación, rigurosidad y/o sanciones ante las medidas adoptadas requería una reflexión intergubernamental que considerara las distintas funciones de los Estados, sin embargo, la urgencia y la emergencia requerían una actuación expedita, por lo que

¹⁴ Es importante señalar que estas lecciones pueden hacerse a poco más de un año de la emergencia por lo que pueden verse sin la urgencia que el momento requería.

la toma de decisiones fue surgiendo conforme el problema se agravaba.

En el gráfico 1 puede observarse la creciente agudización de la problemática que, a pesar de encontrarse en los primeros meses, ya reflejaba de una situación global de emergencia. En este tenor, a partir del número de casos y muertes, estas cifras permiten introducir al análisis de una de las primeras dificultades que enfrentaban los países: el crecimiento exponencial de los contagios en el mundo y las dificultades de salud pública que ello implicaba.

Gráfico 1 Casos y decesos a nivel global de COVID-19 durante los primeros meses de la pandemia



Fuente: Elaboración propia a partir *WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard*.¹⁵

Así, para marzo de 2020, con más de 118, 000 casos en 114 países, y 4, 291 personas que habían perdido la vida,¹⁶ la Organización Mundial de la Salud declaró formalmente que el mundo se encontraba frente a la pandemia por COVID-19, ello imponía nuevos desafíos que, a su vez, al día de hoy se traducen en nuevas lecciones, el primero de ellos surgió ante el gran número de contagios que ya se daba en algunos países, y con otros a los que pronto alcanzaría la elevada transmisibilidad del virus, este fue la capacidad hospitalaria y la prestación de servicios de salud por parte de los Estados.

¹⁵ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *WHO Coronavirus ... cit.*

¹⁶ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Alocución de ... cit.*

Como parte del esfuerzo internacional el mayor desafío se encontraba en la investigación para caracterizar la enfermedad y poder comprender la evolución del virus, las pautas epidemiológicas, los medios a través de los cuales se podía realizar el diagnóstico, así como los posibles tratamientos y vacunas que podrían darse para atender la enfermedad. Paralelamente a lo realizado, los casos de la enfermedad aumentaban de forma drástica, para entonces, el epicentro de la pandemia dejaba de ser Asia y se reubicaba en Europa con lo que rápidamente comenzaba trasladarse a todas las latitudes, con ello, adicionalmente a los esfuerzos internacionales que se realizaban por parte de las naciones, los retos al interior de los países comenzaban a reclamar atención prioritaria y, considerando el rápido crecimiento de los contagios, identificado en el gráfico 1, la demanda principal se concentraba en prestar servicios hospitalarios y dotar de insumos médicos al personal de salud y a la ciudadanía. Sin embargo, a partir de las medidas preliminares emitidas por la Organización Mundial de la Salud, la respuesta de los gobiernos también debía comprender las necesidades surgidas por las medidas de confinamiento y la suspensión de actividades.

Así como durante la etapa que, en este documento, se ha denominado como *prepandemia* el epicentro se encontraba en Asia y Europa para, lo que se llamará, etapa inicial de la pandemia,¹⁷ el problema comenzaba a migrar a la región de las Américas,¹⁸ que enfrentaba uno de los mayores retos de salud pública en su historia, por tanto, en las siguientes páginas se realiza una aproximación al papel del Estado en la gestión de la crisis provocada por la pandemia que recién comenzaba en esta zona.

Durante los primeros meses la urgencia apremiaba, acumulaba los retos iniciales de contención de la enfermedad, es decir, evitar la propagación en el territorio interno, más la atención de los primeros contagios que derivaban en cuadros complicados, elevados índices de hospitalización e inicialmente cifras crecientes y alarmantes de decesos. Sin embargo, a pesar de que las situaciones críticas se sumaban, ya comenzaban a surgir mayores elementos que permitían orientar a los

¹⁷ La etapa inicial se considera entre marzo de 2020 a partir de la declaratoria de pandemia y agosto de 2020.

¹⁸ Para agosto de 2021, la región más afectada por número de casos de contagios, cuyo número asciende a 82,868,668. ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *WHO Coronavirus ... cit.*

Estados en su actuación, tal es el caso de la puesta en marcha, el 18 de marzo de 2020, del ensayo *Solidaridad, un ensayo clínico internacional que tiene por objetivo generar datos rigurosos de todo el mundo para encontrar los tratamientos más eficaces contra la COVID-19*,¹⁹ la importancia de lo anterior radica en que al tratarse de una enfermedad nueva la atención médica implicaba nuevos tratamientos para los cuales no necesariamente se disponía de información, infraestructura y recursos.

Ahora bien, la Organización Mundial de la Salud declaró a América Latina como epicentro de la pandemia de COVID-19 en mayo de 2020,²⁰ pese a la instrumentación parcial o total de las recomendaciones ya referidas, no pudo contenerse la rápida propagación de la enfermedad. Por lo que una primera estrategia consistió en comenzar a difundir entre la población la necesidad de instrumentar medidas sanitarias esenciales como lavado de manos, uso de gel hidroalcohólico, cubrebocas y distanciamiento social, este último por sí mismo representó un reto adicional importante pues a partir de ello se reconfiguró la interacción social, dando paso al surgimiento e instrumentación de herramientas digitales y servicios de comunicación remotos.

Esta situación conllevó la atención prioritaria y urgente de las necesidades en materia de salud con una particularidad que dificultaba hacerle frente: el distanciamiento social. El primer desafío era contar con la suficiente capacidad hospitalaria y los recursos e insumos para atender los casos que no cesaban en su aumento. El reto no era menor, ya que en la región de América Latina y el Caribe ya se padecía una problemática en esta materia, de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), los sistemas de atención de la salud de la mayoría de los países de la región tienen una capacidad considerablemente inferior al promedio de los países pertenecientes a dicha organización, *con un menor gasto sanitario, menos camas y profesionales de la salud por cada 1000 habitantes y*

19 ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *COVID-19: cronología ... cit.*

20 ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, *Covid-19 en América Latina y el Caribe: Panorama de las respuestas de los gobiernos a la crisis*, (20 de agosto de 2020), <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-en-america-latina-y-el-caribe-panorama-de-las-respuestas-de-los-gobiernos-a-la-crisis-7d9f7a2b/>.

*sistemas de vigilancia y seguimiento de enfermedades más débiles. Por ejemplo, mientras que México, Costa Rica, Colombia y Chile tienen como máximo 2.1 camas por cada 1000 personas, el promedio de la OCDE es de 4.7.*²¹

De esta forma ante la falta de capacidad para proporcionar los servicios de salud, los países de la región volcaron sus esfuerzos a dos objetivos específicos: contención de la enfermedad para evitar saturación hospitalaria y aumento de capacidad en los sistemas de salud pública. Ello implicó iniciar con una declaratoria de emergencia con la cual se instituyeron medidas de confinamiento y cuarentena, con diferencias en su implementación, rigurosidad, obligatoriedad, flexibilidad, pero también se distinguían a partir del tipo de gobierno, nacional o subnacional, que implementaba estas medidas. En algunos Estados federales como México y Brasil, estas decisiones fueron tomadas por los gobiernos subnacionales y, por consiguiente, se aplicaron considerablemente más tarde. En cambio, El Salvador comenzó a aplicar una de las medidas de contención más estrictas incluso antes de que se confirmara el primer caso en el país.²² De esta manera las medidas implementadas iban desde el resguardo de zonas con mayor infección hasta los estados de excepción,²³ la restricción de la movilidad controlada por género, tipo de vehículo, actividad realizada, entre otras.

En este sentido, ante la diversidad de las respuestas emprendidas para dar cumplimiento a los objetivos fijados por los propios países, se hace necesario emprender una revisión general. Al respecto, en la tabla 1 se observan algunas de las principales medidas adoptadas, por algunos

²¹ *Idem.*

²² *Idem.*

²³ Los estados de excepción, como se conocen actualmente, no son una figura jurídica nueva; existen desde la Antigua Roma, donde, ante situaciones de emergencia, uno de los cónsules (previa petición del Senado) nombraba a un dictador romano para que acabara con los levantamientos internos o dirigiera una guerra, éste duraba en su cargo hasta seis meses, estaba sujeto a procedimientos y límites muy estrictos, y respondía al Senado. Al respecto, Bernardo García Camino (2011, 125-126) dice que esta situación constituye un ejemplo de la practicidad latina para afrontar los problemas, ya que los romanos consideraban que ante las emergencias se requería un marco jurídico, circunstancias y hombres especiales. Así, esa figura se ha retomado en las constituciones modernas bajo dos figuras principalmente: las suspensiones al ejercicio y goce de derechos humanos, y la inobservancia del principio de división de poderes. (sic.) SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La justicia constitucional local y las facultades extraordinarias de los gobernadores*, (18 de agosto de 2021), <https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/blog-cec/la-justicia-constitucional-local-y-las-facultades-extraordinarias-de-los-gobernadores>.

de los países de la región seleccionados considerando la información disponible para análisis, cuya finalidad fue el fortalecimiento de los servicios de salud, así como para la contención del virus, estas medidas intentaron evitar que se diera una saturación hospitalaria y se pudiera brindar servicio a la mayor cantidad de personas que lo requirieran, ya sea mediante la contención de los contagios o a través del fortalecimiento de los sistemas de salud pública.

Tabla 1 Medidas, en materia de salud, implementadas en respuesta a la pandemia por COVID-19 por algunos países de la región de América Latina y el Caribe

País	Confinamiento	Pruebas de diagnóstico y rastreo	Fortalecimiento de la capacidad hospitalaria	Medidas sanitarias
Argentina	Inicio de medidas de confinamiento (12 de marzo de 2020).	Aprobación de un kit de pruebas rápidas de COVID-19 y aprobación de la prueba de PCR Neo-kit Plus COVID-19.	Construcción de 12 hospitales modulares de emergencia en 30 días e incremento de 1200 camas para la atención hospitalaria.	Distancia social de dos metros; uso correcto de cubrebocas; ventilación de ambientes y lavado de manos.
Brasil	Inicio de medidas de confinamiento (24 de marzo de 2020).	Se practicaron pruebas en masa para diagnosticar la enfermedad.	Reclutó a 970, 000 profesionales de la salud para ayudar en la primera línea de la pandemia, a través de la iniciativa “Cuenta conmigo”.	Uso obligatorio de cubrebocas en escuelas, iglesias y tiendas. (medida impuesta por gobiernos locales).

**EL PODER LEGISLATIVO ANTE LA CONTINGENCIA SANITARIA:
 DESAFÍOS, POSIBILIDADES Y OPORTUNIDADES. APROXIMACIONES A
 PARTIR DE LA EXPERIENCIA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS**

ANA GABRIELA NÚÑEZ PÉREZ

País	Confinamiento	Pruebas de diagnóstico y rastreo	Fortalecimiento de la capacidad hospitalaria	Medidas sanitarias
Colombia	Inicio de medidas de confinamiento (24 de marzo de 2020).	Se convirtió en el primer país en América Latina en ofrecer los exámenes para diagnosticar el nuevo coronavirus.	Implementó un plan para aumentar la capacidad de las camas de cuidados intensivos en un 300%. Se estableció al COVID-19 como enfermedad profesional para los trabajadores de la salud.	Uso de cubrebocas si tiene tos, fiebre u otros síntomas de resfriado; evitar asistir a sitios de alta afluencia de personas; y lavado de manos frecuente.
El Salvador	Inicio de medidas de confinamiento (11 de marzo de 2020) Se implementó estado de excepción.	El gobierno implementó el tamizaje comunitario para cortar la transmisión de COVID-19. Implementación de cabinas móviles del Equipo Interdisciplinario de Contención Epidemiológica (EICE)	Veto de una ley que brinda seguros de vida para los profesionales de la salud; además, el establecimiento de un centro de atención telefónica para atender llamadas de emergencia y gestionar compras de medicamentos.	Obligación para las familias de permitir que los profesionales de la salud entren en sus casas para evaluar las medidas de sanitización; y uso obligatorio de cubrebocas en lugares públicos.

País	Confinamiento	Pruebas de diagnóstico y rastreo	Fortalecimiento de la capacidad hospitalaria	Medidas sanitarias
Honduras	Inicio de medidas de confinamiento (15 de marzo de 2020). Se implementó estado de excepción.	En el período abril-junio de 2020 se realizó la evaluación de la precisión diagnóstica de varias pruebas de diagnóstico rápido (PDR) de COVID-19. Evaluación de muestras clínicas de personal de salud de un centro hospitalario (mayo-junio 2020).	Solicitud a los gobiernos locales para que identifiquen parcelas de tierra que se utilizarán para fosas comunes en caso de que el número de muertos supere la capacidad del país para procesar los cadáveres.	Distanciamiento o aislamiento de personas (entre 1.5 y 2 metros); normas de etiqueta respiratoria; lavado de manos; limpieza y desinfección de objetos y superficies; y manipulación y uso de equipo de protección personal.
México	Inicio de medidas de confinamiento (22 de marzo de 2020).	Lanzamiento de 100 mil pruebas al mes en la Ciudad de México, aumentando así el promedio de pruebas diarias en un 145%.	Plan de monitoreo de COVID-19 basado en la ocupación hospitalaria y las camas disponibles; liberación de un fondo de 180 millones de dólares para ampliar la capacidad de hospitalización y coordinar el despliegue de miles de profesionales de la salud e implementación de Centros de Atención Temporal COVID-19 y hospitales móviles.	No realizar reuniones o congregaciones de más de 50 personas; lavado frecuente de manos; estornudar o toser aplicando la etiqueta respiratoria; saludo a distancia (no saludar de beso, ni de mano, ni de abrazo); y sana distancia (de 2 a 3 brazos de espacio entre persona y persona).

**EL PODER LEGISLATIVO ANTE LA CONTINGENCIA SANITARIA:
 DESAFÍOS, POSIBILIDADES Y OPORTUNIDADES. APROXIMACIONES A
 PARTIR DE LA EXPERIENCIA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS**

ANA GABRIELA NÚÑEZ PÉREZ

País	Confinamiento	Pruebas de diagnóstico y rastreo	Fortalecimiento de la capacidad hospitalaria	Medidas sanitarias
Uruguay	No se estableció ningún confinamiento obligatorio.	Inauguración de un laboratorio de pruebas COVID-19 en Rivera, en la frontera con Brasil, para realizar hasta 500 pruebas diarias.	Acuerdo con dos proveedores de servicios de salud estatales para reforzar la atención a los ancianos, independientemente de su plan de seguro médico.	Uso obligatorio de cubrebocas en el transporte público.

Fuente: Elaboración propia a partir de fuentes diversas.²⁴

La tabla 1 refleja las primeras respuestas por parte de los gobiernos a la situación que se atravesaba en la fase inicial de la emergencia, ya con la declaratoria de pandemia emitida por la Organización Mundial de la Salud, se había superado la etapa que se ha denominado como *prepandemia* y se enfrentaban los primeros retos que traían consigo las crecientes cifras de contagios y muertes. Si bien es cierto que a nivel internacional se habían emitido recomendaciones para enfrentar la pandemia mundial, algunos Estados, conforme a sus capacidades y contextos específicos adaptaron las recomendaciones, en tanto que algunos otros optaron por no seguirlas. Se perciben acciones coincidentes en la implementación de medidas sanitarias, no así en el carácter de éstas, pues en algunos casos se trataba de medidas obligatorias y en otros se trataba únicamente de recomendaciones. Respecto al fortalecimiento de los sistemas de salud y al establecimiento de confinamiento, las acciones emprendidas son divergentes y también muestran un grado de rigurosidad distinto. En cuanto a las pruebas de diagnóstico y rastreo se desarrollaron estrategias distintas pero coincidentes en la identificación de casos para la contención. Se puede destacar que, derivado de las

²⁴ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe: acciones por país*, (23 de agosto de 2021), <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>. SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA, *Medidas económicas de los países iberoamericanos frente al COVID-19*, (23 de agosto de 2021), <https://www.segib.org/covid-19/>. ORGANIZACIÓN

divergencias, no en todos los casos se trató únicamente de acciones emitidas desde el poder ejecutivo o desde el gobierno central, se distingue participación de los gobiernos subnacionales y de decisiones que involucran a todos los poderes públicos del Estado.

Los países se concentraron en movilizar todo el aparato público para hacer frente a las necesidades crecientes, desde la disposición de presupuestos públicos extraordinarios hasta la emisión de legislaciones emergentes, con lo que destaca la importancia que ha tenido el Estado en el manejo de la gestión de la pandemia y por lo tanto en su momento habrá de evaluarse su papel en el cumplimiento de los objetivos que se trazó para afrontar la pandemia, lo que podrá convertirse en lecciones para establecer una hoja de ruta que permita enfrentar acontecimientos futuros de naturaleza similar.

Derivado de la concentración de los esfuerzos de los países para contener la enfermedad y para brindar servicios de salud pública, se fueron generando problemas adyacentes, así mismo, comenzaban a ser urgentes algunos aspectos que se habían visto rezagados por la atención de las situaciones urgentes, entre ellos la educación, la economía y el empleo. Por tanto, estos ámbitos empezaban a reclamar la atención inmediata por parte del sector público. Tales circunstancias comenzaron a ser patentes en lo que podemos denominar como la etapa intermedia y presente de la pandemia, estas se identifican a partir de los procesos de desconfinamiento y reapertura económica, lo que generó que los retos cambiaran y se incrementaran, puesto que los contagios y las muertes seguían ocurriendo y aunque se comenzaban a notar niveles descendentes el problema de salud pública persistía y a él se sumaba la problemática derivada de las condiciones socioeconómicas que no podían postergarse.

En esta etapa, denominada como intermedia,²⁵ los retos para los Estados se acumulaban, comenzaban a cobrar relevancia los problemas en materia económica, social e incluso en el ámbito individual del

PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, *Covid-19 en ... cit.* AMERICAN SOCIETY COUNCIL OF THE AMERICAS, *El coronavirus en América Latina*, (24 de agosto de 2021), <https://www.as-coa.org/articles/el-coronavirus-en-america-latina>.

²⁵ La etapa intermedia se considera entre agosto de 2020 a partir de las primeras acciones de desconfinamiento e indicios de reapertura económica y diciembre de 2020 que se comenzaban a agravar los casos en la región de las Américas.

desarrollo psicoemocional de las personas, rubros como el empleo y la educación comenzaban a generar estragos que ameritaban especial atención a partir, primero del aumento en las tasas de desempleo y en la creciente deserción escolar y segundo considerando que para mantener las actividades vigentes se exploraron esquemas de adaptación a partir del uso de tecnologías de la información y plataformas tecnológicas que permitieron su continuidad. No obstante, todo ello representaba que se fueran acumulando nuevas situaciones aparejadas con retos y que ameritaban la respuesta coordinada del Estado, así como el uso de recursos públicos y el diseño innovador de estrategias para afrontar las situaciones que fueron emergiendo día a día.

En primer término, como parte de los desafíos adicionales que surgieron en la etapa media de la pandemia se explora lo relativo a la salud pública. En esta materia, se habían emprendido acciones para afrontar las hospitalizaciones por COVID-19, se destinaron recursos de todo tipo para asegurar que se pudieran atender los contagios y tratar de evitar las muertes, así como mitigar la expansión de la enfermedad, no obstante, ello representó que se reprogramara la atención médica de otros padecimientos o se rezagarán los servicios básicos de salud. *El Director General de la OMS, Tedros Adhanom, ha advertido que el virus está provocando un colapso que deriva en la muerte de pacientes de otras enfermedades que, en circunstancias normales, podrían haberse prevenido.*²⁶ Esto empezó a ser una amenaza para los sistemas de salud pública, en tanto que comenzaron a sobrecargarse de trabajo y su funcionamiento daba indicios de limitar su capacidad, ya que ante la demanda inusual de insumos médicos, servicios hospitalarios y personal de salud, este sector fue mostrando un rápido desgaste.

Por otra parte, aun cuando los problemas de salud fueron el tema prioritario y la pandemia de origen irrumpió como una emergencia sanitaria, no se quedó como un asunto de salud pública, en cambio rápidamente se trasladó a las diversas dimensiones de la vida cotidiana,

²⁶ ENRÍQUEZ, Alberto y SÁENZ Carlos, *Primeras lecciones y desafíos de la pandemia de COVID-19 para los países del SICA*, serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL en México, N° 189 (LC/TS.2021/38; LC/MEX/TS.2021/5), México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021, p. 12.

influyendo en los aspectos sociales, económicos y políticos. Al respecto establece Sanahuja que se trata de una crisis ocasionada por:

un evento discreto —la aparición del virus—, pero cuya rápida propagación y graves consecuencias sistémicas se explican, más allá de la virulencia y características de ese patógeno, por las fallas de ese sistema y su baja resiliencia: en concreto, las fallas que radican en una globalización en crisis, caracterizada por un alto grado de interdependencia, alta conectividad, sin los necesarios mecanismos de gestión y prevención de los riesgos globales inherentes a esas interdependencias, y sin una gobernanza global legítima y eficaz.²⁷

La transición de la crisis sanitaria a otros ámbitos, como consecuencia de las medidas de confinamiento o cuarentena, sin importar el grado de severidad o la prolongación de las mismas, representó que las economías se cerraran y en algunos casos se paralizaran, lo que de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *solo es comparable con las consecuencias de las medidas tomadas en situaciones de guerra*.²⁸ De esta forma, el confinamiento, las medidas de distanciamiento, las cuarentenas y, en algunos casos, los estados de excepción derivaron en la suspensión, parcial o total, de actividades lo que representó una producción y consumo en niveles bajos, y en algunos casos, nulos, por periodos indeterminados. Derivando a su vez en la caída de los mercados, cierre de empresas, desempleo y falta de recursos para la subsistencia, de modo que *el trabajo, factor esencial de la producción, está en cuarentena en la mayoría de los sectores de la economía y las fronteras se han cerrado, y las cadenas globales de valor se han interrumpido*.²⁹

27 SANAHUJA, José Antonio, COVID-19: riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global en MESA, Manuela (coord.), *Anuario CEIPAZ 2019-2020. Riesgos globales y multilateralismo: el impacto de la COVID-19*, España, Fundación Cultura de Paz, Centro de Educación e Investigación para la Paz, 2020, pp. 28 y 29.

28 COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales*, Informe Especial, N° 1, (23 de agosto de 2021), https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/6/S2000264_es.pdf.

29 ALZÚA, María Laura y GOSIS, Paula, *Impacto Social y Económico de la COVID-19 y Opciones de Políticas en Argentina*, LAC C19 PDS, N° 6, Argentina, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo,

Lo anterior ha tenido impactos importantes a nivel mundial, de acuerdo con el Banco Mundial, el COVID-19 ha tenido un enorme impacto a nivel global y ha causado pronunciadas recesiones en muchos países. *Las proyecciones de referencia pronostican una contracción del 5.2% en el producto interno bruto mundial en 2020, lo que constituye la recesión mundial más profunda que se ha experimentado en décadas. Los ingresos per cápita en la mayoría de las economías emergentes y en desarrollo se retraerán en 2020.*³⁰

Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo, indica un *aumento del desempleo mundial de entre 5.3 y 24.7 millones de personas, con una base de 188 millones de personas desocupadas en 2019. En un escenario medio el aumento del desempleo sería de 13 millones de personas.*³¹ Lo anterior da cuenta de cómo se comienza a generar una influencia circular de la problemática puesto que la pérdida de empleos representa una falta de ingresos, que implica una disminución de consumos de bienes y servicios impactando en la contracción de la economía, disminuyendo el volumen de comercio de bienes y servicios, lo que representó un incremento en los niveles de pobreza.

Adicionalmente como parte de la problemática tangencial que se volvió prioritaria en medio de la pandemia se encuentra la educación, este sector vital, se ha visto afectado con gravedad, vale la pena acotar que se hace mención aparte de esta situación puesto que la afectación en este ámbito no solo trascenderá al mediano plazo, sino que marcará a las próximas generaciones por lo que la respuesta a este problema habrá de ameritar atención en el largo plazo. La educación sufrió su mayor afectación a partir del cierre de los centros escolares por lo cual el desafío radicaba en no interrumpir la formación académica para lo cual se requería transformar los procesos de enseñanza aprendizaje y adaptar los modelos educativos, en la mayoría de los casos se recurrió al uso de tecnologías de información y comunicación para afrontar la situación, sin embargo, ello reveló otro problema, la falta de acceso a las

PNUD América Latina y el Caribe, 2020, p. 3.

30 BANCO MUNDIAL, *Perspectivas económicas mundiales*, (24 de agosto de 2021), <https://www.banco-mundial.org/es/publication/global-economic-prospects>.

31 ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TRABAJO, *COVID-19 y el mundo del trabajo*, (24 de agosto de 2021), <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/lang-es/index.htm>.

tecnologías. De esta forma, el sector educativo se enfrentaba a un hecho sin precedentes pues de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en ningún otro momento de la historia *se habían visto suspendidas las actividades de más de 1, 215 millones de estudiantes, de todos los niveles educativos, en el planeta entero*.³² Es así que el cierre de escuelas no ha sido por sí mismo el problema, en cambio ha provocado aumento en la deserción escolar, inequidad en el acceso a los servicios educativos, pérdida de aprendizajes, en algunos casos países se vieron afectados hasta dos ciclos escolares, ello resulta relevante en virtud de que dentro de una generación se encontrarán alumnos con rezago de hasta dos años y aquellos que lograron acceder a los servicios educativos adaptados, lo que habrá de erosionar en mayor desigualdad y el largo plazo incidirá en el talento humano, el desarrollo y bienestar de los actuales estudiantes.

Se reconoce que el abordaje de la problemática es limitado y circunscrito a cifras generales, no obstante, el objetivo de este desarrollo es dar cuenta de que la pandemia por COVID-19 no se ha quedado solo como una amenaza de salud pública sino que ha irrumpido en los sectores sociales, laborales, educativos y económicos, por referir algunos de los más significativos, poniendo en riesgo los medios de subsistencia y bienestar de millones de personas alrededor del mundo tanto en el plazo inmediato como en el largo plazo.

Ante los problemas presentados, los Estados han respondido a través de múltiples acciones y diversos mecanismos que le han permitido gestionar la crisis, en la tabla 2 se da cuenta de las principales acciones emprendidas en América Latina al respecto, se tomaron como referencia países de la región que tenían disponible la información de las acciones instrumentadas, con la finalidad de destacar el papel fundamental del gobierno para responder a las necesidades que se presentaron.

32 ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA, *Impacto de la COVID-19 en la educación*, (20 de agosto de 2021), <https://es.unesco.org/covid19/educationresponse>.

Tabla 2 Acciones de algunos países de la región de América Latina y el Caribe en respuesta a la problemática ocasionadas por la pandemia por COVID-19

Ámbito	Principales medidas impuestas
Salud	Aumento de capacidad hospitalaria a través de construcción de hospitales de emergencia o reconversión de hospitales. Despliegue de brigadas médicas. Plan de monitoreo de COVID-19 basado en la ocupación hospitalaria. Uso obligatorio de mascarillas en espacios públicos. Desarrollo de ensayos clínicos para combatir el COVID-19 Aumento de recursos públicos para el financiamiento de los aparatos de salud pública.
Economía	Contención de precios para productos de consumo básicos. Legislaciones para aumentar la recaudación con la finalidad de destinar mayores recursos para el alivio de COVID-19. Suspensión de pagos de intereses y deudas debidos. Anuncios de planes económicos. Liberación de fondos extraordinarios para la prevención y contención del COVID-19 así como para estimular la recuperación económica. Devoluciones de impuestos. Líneas de crédito para las industrias. Medidas de austeridad en gasto corriente en las administraciones públicas.
Empleo	Prohibición de despidos sin causas justificadas. Pago de salarios caídos Asistencia a empresas para estímulos fiscales contribución para pagos caídos. Pagos de emergencia a trabajadores informales. Creación de empleos y estímulos para reducir el desempleo Subsidios al salario y al desempleo. Programas de apoyos económicos para los hogares. Bonificaciones de impuestos. Microcréditos a propietarios de viviendas, empleados formales e informales.
Educación	Cierre de escuelas en niveles básicos o iniciales. Universidades permanecen cerrados bajo el toque de queda nacional. Suspensión de clases presenciales y utilización de herramientas virtuales para continuar con los procesos educativos.

Fuente: Elaboración propia a partir de fuentes diversas.³³

33 COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Observatorio ... cit.* SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA, *Medidas económicas ... cit.* ORGANIZACIÓN PARA LA

Es importante reiterar que ante un fenómeno que continúa ocurriendo, los Estados han emprendido diversas acciones tratando de conjugar la instrumentación de medidas sanitarias para contener al virus, la protección y garantía de derechos humanos, preservar su funcionamiento y garantizar el desarrollo, la reactivación económica y la restauración, en la medida de lo posible, de las condiciones anteriores a la pandemia, por tanto aun es poco viable comenzar con la evaluación de su actuación ya que esta se está llevando *a cabo sobre la base de procesos de prueba y error, en un momento en el que la confianza en las instituciones públicas se encuentra en niveles históricamente bajos*.³⁴ No obstante, es pertinente documentar las acciones realizadas para, en el futuro, analizar los alcances de estas y determinar que aquellas que puedan catalogarse como erróneas no se repitan en otras situaciones y el manejo de éstas sea sobre la base de la experiencia, lo que no demerita en ningún sentido el papel que asumió el Estado. Para destacar la importancia de dicho papel se retoma la reflexión que hace Fukuyama al respecto, al establecer que:

a nivel mundial los factores principales del éxito de las respuestas a la pandemia han sido la capacidad de los Estados, la confianza y responsabilidad social y el liderazgo. Los países con los tres —un aparato público competente, un gobierno en el que la ciudadanía confíe y escuche, y un liderazgo eficaz— han tenido un buen desempeño y han logrado limitar los daños. Los países con estados disfuncionales, sociedades polarizadas o liderazgo deficientes han tenido un mal desempeño dejando a sus ciudadanos y economías expuestos y vulnerables.³⁵

En este sentido, otra reflexión que puede recuperarse a partir de lo anterior es que hacer frente a desafíos globales como es la pandemia, no solo requiere una capacidad de respuesta proveniente desde un esfuerzo

COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, *Covid-19 en ... cit.* AMERICAN SOCIETY COUNCIL OF THE AMERICAS, *El coronavirus ... cit.*

34 ENRÍQUEZ, Alberto y SÁENZ Carlos, *Primeras lecciones ... cit.*, p. 17.

35 FUNDACIÓN EMBAJADA ABIERTA, *La pandemia y el orden político*, (22 de agosto de 2021), <https://www.embajadaabierta.org/post/la-pandemia-y-el-orden-pol%C3%ADtico-por-francis-fukuyama>.

aislado por cada país, en cambio implica que exista cooperación y coordinación a nivel internacional pero también en lo interno se deben tomar decisiones entre las diferentes instituciones públicas, puesto que no se trata de un problema focalizado, sino de uno que requiere la intervención integral de las diversas instituciones que conforman los Estados.

Es así que dada la importancia que el Estado ha tenido y debía tener en la gestión de la pandemia, tenía un reto mayúsculo, asegurar su continuidad, puesto que, así como las medidas de confinamiento incidieron en diferentes ámbitos el sector público no fue la excepción. Una vez implementadas las medidas de confinamiento o cuarentena las oficinas gubernamentales cerraron, trasladando la función pública a los hogares de los millones de personas servidoras públicas y autoridades gubernamentales, lo que implicaba limitar la atención presencial en la prestación de servicios públicos y gubernamentales, así mismo, sectores como salud, seguridad y bienestar aumentaron la demanda de sus servicios, por tanto, el reto se encontraba en adaptarse lo más rápido posible para asegurar su continuidad.

De acuerdo con el Banco Mundial, *para enfrentar la pandemia se necesitan Gobiernos eficaces, inclusivos y responsables. Para impulsar la respuesta, deberán ser rápidos, creativos, flexibles, eficaces, transparentes y responsables*.³⁶ A partir de este supuesto, los países trataron de organizar lo más pronto posible esquemas para asegurar el funcionamiento de sus aparatos públicos, concentrándose fundamentalmente en dos aspectos: el trabajo a distancia para los servidores público y el uso de herramientas digitales para continuar con la prestación de servicios y asegurar que sus funciones continuarían desempeñándose.

De esta manera, al limitarse la movilidad y la interacción social, las instituciones públicas migraron rápidamente a las herramientas digitales y virtuales, así como al trabajo remoto por parte de funcionarios y autoridades. Dentro de la tabla 3 se da cuenta de las adaptaciones que sufrieron algunos gobiernos de América Latina y el Caribe para asegurar

³⁶ BANCO MUNDIAL, *Asegurar la continuidad del Estado durante la pandemia de coronavirus (COVID-19)*, (22 de agosto de 2021), <https://blogs.worldbank.org/es/voces/asegurar-la-continuidad-del-estado-durante-la-pandemia-de-coronavirus-covid-19>.

su continuidad, seleccionados a partir de su participación en el informe *Servicios Públicos y Gobierno Digital durante la pandemia* generado por el Banco Interamericano de Desarrollo.

Tabla 3 Acciones de algunos países de la región de América Latina y el Caribe para adaptar su funcionamiento y asegurar la continuidad de sus funciones ante la pandemia por COVID-19

País	Trabajo remoto ³⁷	Nuevos servicios digitales ³⁸	Servicios existentes digitalizados ³⁹
Brasil	s/r	34	300
Chile	79%	22	s/r
Panamá	s/r	20	60
Perú	71%	14	s/r
Uruguay	s/r	10	59
Venezuela	s/r	5	s/r
Paraguay	s/r	4	s/r
El Salvador	64%	3	s/r
Guatemala	s/r	3	3
Bahamas	s/r	2	1
México	68%	2	1

Fuente: Elaboración propia a partir de *Servicios Públicos y Gobierno Digital durante la pandemia*.⁴⁰

Como puede observarse en la tabla anterior, para adaptarse a la situación impuesta por el confinamiento derivado de la pandemia, se conjugaron el uso de herramientas digitales con el trabajo remoto para que las instituciones públicas continuaran su funcionamiento. *Los servicios digitales fueron una herramienta fundamental de respuesta a*

³⁷ Porcentaje de funcionarios que reportó tener acceso remoto a sus archivos y aplicaciones de la oficina.

³⁸ Se considera a aquellos que permitieron a las personas servidoras públicas realizar sus labores desde casa y aquellos diseñados para que los ciudadanos pudieran seguir accediendo a los servicios públicos, incluidos aquellos servicios críticos creados como reacción a la crisis del COVID-19.

³⁹ Se considera a aquellos servicios que anteriormente a la ocurrencia de la pandemia ya se prestaban vía remota, digital o virtual.

⁴⁰ ROSETH, Benjamín et al., *Servicios Públicos y Gobierno Digital durante la pandemia*, Nueva York, Banco Interamericano de Desarrollo, 2021, pp. 33-50.

*la pandemia: permitieron a los funcionarios realizar sus labores desde casa y que los ciudadanos pudieran seguir accediendo a los servicios públicos, incluidos aquellos servicios críticos creados como reacción a la crisis del COVID-19.*⁴¹ Es así que el empleo de herramientas digitales fue fundamental para responder a la pandemia, estas herramientas obedecieron a funciones distintas, desde brindar información sobre la pandemia hasta registros de formularios para brindar apoyos sociales o efectuar trámites a través de ventanillas digitales, si bien la *agilidad con la que se produjeron estos servicios a veces fue acompañada por debilidades en términos de usabilidad capacidad y seguridad.*⁴² También es cierto que su utilidad fue relevante para dar continuidad al sector público. De esta forma, mientras que los servidores públicos trabajaban desde sus casas, la atención a la ciudadanía se implementó a través de herramientas y servicios digitales.

El Estado ha logrado mantener su funcionamiento a partir de herramientas innovadoras y de adaptación de sus funciones, pues aun cuando ha mermado su capacidad, ha logrado hacer frente a las etapas de prepandemia, pandemia inicial y media, no obstante, en la etapa presente y actual del fenómeno se siguen presentando nuevos desafíos como lo es la vacunación, la paulatina reactivación económica y reapertura de actividades, aún más se avizoran retos que permanecerán por generaciones y que ameritarán políticas a largo plazo por parte de los Estados.

Mientras tanto, al momento presente en el que se encuentra la emergencia el gran logro de los Estados ha sido no cesar en su actuación, reinventarse, rediseñar y adaptar sus esquemas normativos e institucionales para continuar su gestión, en el momento preciso que el fenómeno ocurrente se haya superado las evaluaciones respectivas permitirán generar nuevas lecciones y conclusiones, mientras tanto, la sistematización de la respuesta y la documentación de la gestión hecha por las naciones permitirá generar una memoria histórica que sirva de insumo para continuar investigando todo aquello que abone a la respuesta que aun requiere la pandemia y a las situaciones futuras

⁴¹ *Idem*, p. 53.

⁴² *Idem*, p. 54.

que puedan presentarse o evitarse a partir de las lecciones aprendidas de este fenómeno sin precedentes.

A partir de lo estudiado se puede dar cuenta de que los Estados se encontraban frente a una problemática multidimensional que trajo consigo diferentes desafíos que implicaban su liderazgo articulado, considerando además la participación de actores de otros sectores como el económico y social cuya intervención resultaba también fundamental para enfrentar la pandemia, sin embargo, la rectoría pública ha sido indispensable para tomar medidas que permitan superar la emergencia y mitigar el impacto de la misma. Aun cuando, la mayoría de las instituciones públicas responsables de los servicios de emergencia han tenido un papel prioritario ante la urgencia, instituciones como el Poder Legislativo, en sus diversas formas, han sido de gran trascendencia para la formulación de respuestas, pues en ellos se han concentrado acciones como la regulación de los fenómenos emergentes o la reconfiguración de los paquetes económicos, entre otras. Por tanto, el siguiente apartado, destaca el importante rol que ha desempeñado el Poder Legislativo ante los problemas y su participación en las respuestas formuladas para afrontar la pandemia por COVID-19.

III. EL PAPEL DEL PODER LEGISLATIVO ANTE LA PANDEMIA

El Poder Legislativo, en las diferentes latitudes, derivado de sus funciones primarias, ha jugado un papel crucial en la formulación de respuestas públicas frente a la emergencia. Dentro de este apartado, inicialmente se destacan las funciones de este órgano del Estado, para que a partir de ellas se dé cuenta del papel que ha desempeñado. De esta manera, el análisis retoma las experiencias de diversos países y se profundiza en el papel del congreso en el territorio nacional a partir de la revisión del ejercicio de las funciones legislativas en las legislaturas estatales y en la Cámara de Diputados. Se consideran dos ejes fundamentales, el primero las adaptaciones que han sufrido para asegurar la continuidad de sus funciones y, el segundo, cómo han respondido los poderes legislativos desde sus propias atribuciones ante la pandemia.

Hay que mencionar que entender la relevancia de la función legislativa en los Estados contemporáneos alude necesariamente a la comprensión de los mismos en el marco de los sistemas democráticos, ello implica que se entiendan dos preceptos fundamentales, por un lado, la división de poderes en el ejercicio del poder público y por otro lado la democracia como forma de gobierno. Como parte de la división de poderes se encuentra la función legislativa, así, el parlamento ha tenido una sustancial importancia en la evolución de las instituciones políticas, ya sea porque constituye la base de sistemas políticos o bien porque enarbola la función legislativa y no sólo porque es imprescindible para un gobierno de leyes sino, porque se ha configurado como una institución que da voz a los ciudadanos, siendo una importante figura del gobierno representativo.

Ahora bien, el Poder Legislativo, además de la función legislativa, en sí misma, ejerce diferentes funciones, para efectos de esta investigación se destacan además de la referida, la función de control, la función deliberativa y la financiera. Para señalar de manera general en qué consisten estas funciones, se retoma la obra *Derecho Parlamentario*,⁴³ a partir de la cual se establece que la función legislativa es la producción legislativa, esta función es básica para el funcionamiento del Estado ya que su fin es producir normas de carácter general, solo el Congreso en ejercicio de ésta, puede dictar normas con jerarquía de Ley.⁴⁴ En lo que respecta a la función de control, su esencia radica en evitar que se abuse del ejercicio de poder público, el control parlamentario es la actividad que ejerce el Congreso sobre los otros órganos del Estado, con el fin de tutelar que el desempeño de éstos se lleve a cabo, de acuerdo con lo prescrito por nuestra Carta Magna.⁴⁵ En relación a la función deliberativa se erige como una función esencial del Poder Legislativo ya que a partir del dialogo suscitado en el debate se construyen consensos, mediante esta el órgano legislativo forma todas sus decisiones y las cámaras

43 CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, *Derecho parlamentario. Organización y funcionamiento del congreso*, México, Serie Roja, Cámara de Diputados, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, 2012, pp. 121-187.

44 *Idem*, p. 127.

45 *Idem*, p. 159.

constituyen sus decisiones en representación del pueblo.⁴⁶ Finalmente, por cuanto hace a la función financiera, esta implica la importante labor de autorización, supervisión y fiscalización de los recursos públicos; consiste en la aprobación de los gastos e ingresos del Estado, es decir la aprobación de las contribuciones que deben ser pagadas por los ciudadanos, así como del gasto que debe ejercer el gobierno.⁴⁷

Toda vez que se han recuperado algunas de las funciones que ejercen los poderes legislativos se hace una revisión de cómo han intervenido en la gestión de la pandemia, en la toma de decisiones y en general en las acciones que ha emprendido el Estado para el manejo de la misma.

El rol de los Poderes Legislativos en este contexto de crisis sanitaria, económica y social es fundamental para tomar decisiones de política pública que se basen en evidencia y que respondan a las necesidades ciudadanas. Garantizar procesos transparentes en la toma de decisión es el reto que tienen hoy los Poderes Legislativos.⁴⁸

La labor del Poder Legislativo fue clave para equilibrar el ejercicio del poder público frente a las medidas extraordinarias que se asumieron ante la urgencia, así como para otorgar legitimidad a las decisiones públicas, por lo cual había una consigna imperante, los poderes legislativos debían continuar funcionando, se tenía que asegurar la continuidad de la deliberación y el dialogo de las sesiones, esto marcaba el inicio de un dilema para este poder: ejercer sus funciones, dialogar y tomar decisiones colegiadas o restringir sus actividades derivado de las medidas de aislamiento. Ello obliga a que las instituciones parlamentarias en el mundo se adaptaran, repensaran su funcionamiento y rediseñaran sus esquemas para asegurar su continuidad.

Se exploran en los siguientes apartados, primero las medidas adoptadas por parlamentos del mundo y las legislaturas de las entidades federativas para asegurar su continuidad y posteriormente Se revisan en primer

⁴⁶ *Idem*, p. 121.

⁴⁷ *Idem*, p. 171.

⁴⁸ PARLAMERICAS, *El COVID-19 y el rol del parlamento durante una pandemia*, (23 de agosto de 2021), http://parlAmericas.org/uploads/documents/COVID19_and_Role_of_Parliaments_SPA.pdf

término los métodos de trabajo de algunas instituciones legislativas en Europa ya que como se mencionó, esta fue la zona que, una vez declarada la pandemia, se convirtió en el epicentro de la misma.⁴⁹

En el caso de Francia, tanto el Senado francés como la Asamblea Nacional optaron por la celebración de sesiones reducidas y de forma remota, el Senado sesiona una vez por semana limitando el número de asuntos abordados, mientras que en el caso de la Asamblea las sesiones se han reducido para abordar asuntos respecto a la crisis provocada por la pandemia. De esta experiencia destaca que en el Senado no se definió un marco legal para la realización de reuniones a distancia, pero se empleó el *software Tixeo* para llevar a cabo las sesiones remotas.

En lo que toca a Italia a nivel plenario no se adoptaron medidas de trabajo remoto o a distancia, la Cámara de Diputados de ese país limitó su funcionamiento a la atención de proyectos de ley urgentes y también se determinó que el peno se reuniera únicamente cuando se tratará de decisiones que requirieran una respuesta inmediata. En el caso del Senado italiano, se establecieron medidas de distanciamiento social y se adaptaron espacios amplios para llevar a cabo las sesiones. En ambos órganos, dado que las reuniones se celebraban de forma presencial se observaba en todo momento el uso de cubrebocas y desinfección constante de manos.

Otro ejemplo de métodos adaptados de trabajo es Bélgica, en este país la Cámara de Representantes realizó una enmienda a su Reglamento para permitir la presencia de los diputados sin encontrarse físicamente en las instalaciones de la Cámara, permitiendo votar electrónicamente a través de la plataforma *Zoom* o mediante correo electrónico, así mismo, se desarrolló por su área de tecnologías de la información un *software* propio de votación digital. El Senado belga también sufrió adaptaciones en su reglamento y actividades para permitir el voto electrónico a distancia.

En el Reino Unido, el parlamento adaptó un modelo híbrido de funcionamiento en el cual se daba una combinación de representantes en las instalaciones físicas de la Cámara mientras que otros participaban

⁴⁹ Para dar cuenta de estas medidas, se considera la información de la *Inter-Parliamentary Union*, que estructuró el sistema *Country compilation of parliamentary responses to the pandemic*. INTER-PARLIAMENTARY UNION, *Country compilation of parliamentary responses to the pandemic*, (20 de agosto de 2021), <https://www.ipu.org/country-compilation-parliamentary-responses-pandemic#F>.

a través de videoconferencia a través de plataforma *Zoom* con adaptaciones a medida aprobadas para su utilización, posteriormente se aprobaron cambios a los reglamentos y procedimientos para el normal funcionamiento de las sesiones híbridas y virtuales, así mismo se ordenó el establecimiento de un sistema de votación a distancia basado en la plataforma *MemberHub* y, actualmente, se trabaja en el desarrollo de una aplicación propia denominada *ParliamentNow*. Por su parte, la Cámara de los Lores estableció procedimientos virtuales para su funcionamiento.

En el caso de Alemania, el *Bundestag* no definió procesos de trabajo virtuales o remotos, continuó su funcionamiento a través de un esquema de restricción de legisladores presentes, para lo cual se trabajó sobre la gestión del *quórum* del *Bundestag* a fin de que se pudiera votar con un número de diputados reducido.

En Grecia se adaptaron los esquemas de funcionamiento para evitar la presencia simultánea de todos los diputados, así mismo, se redujeron los tiempos de intervención de los participantes en las sesiones plenarias. Para emitir el voto, los diputados entraban y salían del recinto a fin de evitar multitudes en la sala de plenos o bien se podían aceptar votos por correo electrónico. También se desarrolló un sistema remoto propio de reuniones, el cual contaba con seguridad encriptada y una interfaz desarrollada específicamente para las necesidades del parlamento.

Como se ha establecido, conforme evolucionó la pandemia el epicentro se fue trasladando a otras latitudes, por lo que una vez que la región de las Américas comenzó a registrar un mayor número de casos de contagio las instituciones públicas también sufrieron adaptaciones. Considerando esta dinámica, se hace la revisión de algunos de los países de la región respecto al funcionamiento adaptado de los poderes legislativos, para ello se considera el documento *COVID-19: El desafío de adaptar y fortalecer el rol de los Congresos*,⁵⁰ publicado por la Fundación Directorio Legislativo y la Secretaría Internacional de *ParlAmericas* en el cual se dan a conocer las acciones emprendidas por los poderes legislativos de la región de las Américas para adaptar su funcionamiento ante el contexto pandémico.

50 PARLAMERICAS, *El COVID-19... cit.*

La primera experiencia que se aborda es la del caso de Brasil, en la que se aprobó el funcionamiento del Parlamento vía remota durante una emergencia de salud pública para lo cual se estableció la utilización de sistemas de videoconferencia y herramientas de gestión virtual. El sistema de deliberación remota permite en registro de los congresistas en una sesión e incorpora las diferentes fases del proceso legislativo, destaca que el desarrollo de sus herramientas tecnológicas se ha exportado a otros países para que puedan emplearlo. El sistema desarrollado por la Cámara de Diputados también es instrumentado en el Senado brasileño para verificar el *quórum* y votar.

En el caso de Argentina, no se hicieron modificaciones a la reglamentación de la Cámara de Diputados, no obstante, la presidencia de la misma aprobó la forma de trabajo vía remota que combina el sistema de videoconferencia de la plataforma *Zoom* y una plataforma digital en la que se tiene acceso a un sistema de *Token* para la presentación de proyectos. Así mismo, el Senado argentino implementó la plataforma Senado Móvil para trabajo remoto, misma que interactúa con el sistema *Comdoc* de gestión de archivos y correos electrónicos institucionales.

Por cuanto hace a Colombia originalmente se suspendieron las sesiones plenarias y de comisiones tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado, sin embargo, ante la necesidad de dar continuidad al funcionamiento del Poder Legislativo, se iniciaron reuniones únicamente de carácter informativo, a través de la plataforma *Zoom*, sin que se pudiera tomar decisiones mediante voto. No obstante, en el caso de Colombia la modificación a la ley orgánica que regula el funcionamiento del Congreso suscitó controversia con el poder ejecutivo que tendrá que ser dirimido por la Corte Constitucional.

Como se puede observar algunos poderes legislativos comenzaron a sesionar en forma virtual,⁵¹ mientras que otros trabajaron promoviendo cambios en los reglamentos y desarrollando plataformas para la deliberación y votación a distancia.⁵² En la misma lógica, se continuó con la función legislativa adaptando aplicaciones, herramientas y plataformas existentes o bien a través del desarrollo de aplicativos

51 PARLAMERICAS, *El COVID-19...* cit.

52 PARLAMERICAS, *El COVID-19...* cit.

tecnológicos propios, en el caso de algunos congresos para esquemas informativos de carácter no decisonal, así como algunos otros que trasladaron a todas sus dimensiones (sesiones, *quórum*, debate, votación) el uso de herramientas tecnológicas.

Como puede advertirse, de la revisión anterior, cuyo objetivo es ser una muestra aleatoria de los diversos poderes legislativos de las dos regiones revisadas por haber constituido en algún momento el epicentro de la pandemia, no todos los parlamentos migraron a la virtualidad, ni todos adoptaron las mismas medidas, sin embargo, todos tenían claro un objetivo: el Congreso debe sesionar. Bajo esa premisa, cada congreso adoptó formas distintas fundamentalmente para ejercer las funciones: financiera, de control, legislativa y deliberativa teniendo presente que las medidas adoptadas para enfrentar la emergencia requerían control, vigilancia, recursos y en algunos casos aportaciones para una nueva configuración, todo ello abonando a la necesidad de continuar estableciendo acciones para frenar la pandemia y mitigar las implicaciones generadas.

En el caso de México, las adaptaciones emprendidas en la Cámara de Diputados consistieron en asegurar la continuidad de sus funciones mediante una combinación de actividades presenciales y vía remota. En el caso de las sesiones presenciales se implementaron medidas para prevenir la propagación del contagio, así mismo se adaptaron plataformas para la celebración de sesiones virtuales y se modificó el marco normativo para asegurar el ejercicio de sus funciones, por ser parte relevante de este estudio, se profundiza en ello, en el apartado siguiente.

En consonancia con la dinámica de adaptación de los poderes legislativos, que a nivel mundial se dieron, en el caso de México las legislaturas de las entidades federativas también incorporaron ajustes para su funcionamiento, en el repositorio contenido en el gráfico 2 se da cuenta de los instrumentos normativos modificados y la fecha en la que se realizaron dichos ajustes. Al respecto se señala que en la mayoría de las legislaturas estatales las modificaciones a su entramado normativo e institucional implicó una respuesta expedita, si se considera que el cese de actividades presenciales fue conminado a partir de marzo de 2020, para mayo de ese mismo año, la mayoría de las legislaturas ya habían modificado sus marcos normativos para adaptar su funcionamiento.

En este sentido, se evidencia un compromiso con la continuidad de las funciones de los poderes legislativos, sin pasar por alto, la observancia de las medidas sanitarias para prevenir los contagios.

De esta forma, como parte de los hallazgos a partir de la revisión de los esquemas de adaptación de las legislaturas locales se señala que seis legislaturas estatales no modificaron sus marcos normativos, a saber: Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Quintana Roo, Michoacán y Morelos, para sumarse a la tendencia de funcionamiento híbrido o mixto que combinara las actividades presenciales y virtuales, de ellos destaca el congreso de Morelos en cuya normatividad ya se contemplaba la posibilidad de sesionar a través de medios electrónicos. Otro aspecto que resalta es que, diecisiete de los congresos locales, es decir, en la mayoría, se aprobaron por unanimidad las reformas para adaptar su funcionamiento, ello da cuenta de la importancia que reviste el asegurar la continuidad del trabajo de los congresos, ya que a través de un alto grado de consenso se reafirmó el compromiso para asegurar la actividad de las legislaturas.

En esta mención a las legislaturas locales se puede dar cuenta que las reformas tienen múltiples variaciones, tanto en el nivel normativo en la que se dio la modificación como en sus alcances o su grado de incidencia en las funciones legislativas, así como en el ámbito de actuación, puesto que en algunos casos representó la modificación para afectar la votación y el desarrollo de las sesiones y en algunos otros se restringió a ser de carácter interactivo e informativo.

Es así que, de manera general, la adaptación de la función legislativa, trasciende más allá de la sola implementación de mecanismos de trabajo a distancia, ha representado una oportunidad para la transformación normativa e institucional de los poderes legislativos, dándose en ello la oportunidad de generar insumos para consolidar nuevas prácticas que permitan abonar a la consolidación de nuevos horizontes y nuevas formas de interacción entre poderes y brindar nuevos canales de participación ciudadana. Estos esquemas constituyen un insumo para impulsar nuevas ideas que permitan un afianzamiento de principios como el acceso a la información pública y transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, entre otras. De esta manera las prácticas de adaptación representan una lección de la cual pueden

retomarse aprendizajes importantes y que pueden marcar la pauta para renovar la función parlamentaria de forma permanente, a partir del reconocimiento de las acciones que pueden mantenerse y contribuir al fortalecimiento, mejora y modernización institucional.

Ahora bien, se ha destacado la importancia de adaptarse para continuar con el funcionamiento de los poderes legislativos, sin embargo, su papel central no solo consistió en asegurar la estabilidad del trabajo ordinario sino en el impacto de las mismas sobre los efectos de la pandemia. Como se ha insistido, debido a la importancia de instrumentar acciones para hacer frente a la crisis presentada, los congresos fundamentalmente orientaron sus esfuerzos a la función presupuestaria, de control, legislativa y deliberativa con el objeto de dotar de recursos suficientes, supervisar, proponer y brindar certeza jurídica respecto de las acciones que se generaban constantemente para contener la emergencia sanitaria y mitigar sus efectos en los distintos ámbitos.

A fin de explorar el impacto de la función legislativa en la gestión y manejo de la pandemia por COVID-19 se presentan en la tabla 4 algunas de las acciones emprendidas por los poderes legislativos de distintos países de los continentes ya referidos, a fin de identificar hacia dónde se orientaron los esfuerzos institucionales y cuáles han sido las acciones preponderantes en las que han intervenido los poderes legislativos.

Tabla 4 Acciones legislativas de algunos países del mundo para enfrentar la pandemia por COVID19 ⁵³

País	Acciones Legislativas
Argentina	La Cámara de Diputados decidió destinar ahorros públicos en subsidios y en apoyo al sistema de salud del país; los senadores destinaron una fracción de su salario al fortalecimiento del sistema de salud pública; se autorizó presupuesto extraordinario para el gasto público; y se discutió la necesidad de garantizar la continuidad de los servicios esenciales.

⁵³ La selección de países se realizó a partir de la información disponible en sus parlamentos y en las diversas fuentes consultadas.

**EL PODER LEGISLATIVO ANTE LA CONTINGENCIA SANITARIA:
 DESAFÍOS, POSIBILIDADES Y OPORTUNIDADES. APROXIMACIONES A
 PARTIR DE LA EXPERIENCIA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS**

ANA GABRIELA NÚÑEZ PÉREZ

País	Acciones Legislativas
Brasil	Se inició una discusión legislativa respecto a encontrar un punto medio entre las restricciones fiscales y la asistencia económica para la población más pobre de Brasil en medio de la crisis sanitaria; se dio la discusión de iniciativas de ley que ordenaban al gobierno proporcionar agua potable, desinfectantes y cuotas de camas hospitalarias para los pueblos indígenas durante la pandemia; y se presentó un proyecto de ley sobre la ejecución de gastos para combatir la pandemia, conocido como PEC “ <i>Orçamento de Guerra</i> ”
Canadá	Se adoptó en división una moción que establece un Comité Especial sobre la pandemia de COVID-19 compuesto por todos los miembros y presidido por el presidente de la Cámara de los Comunes; se dieron reuniones de las comisiones legislativas para examinar la respuesta del gobierno a la pandemia de COVID-19; así como discusiones legislativas sobre temas en materia de igualdad de género. Destacan las discusiones sobre el impacto económico del cierre y el declive de las actividades comerciales, que afectan de manera desproporcionada a las mujeres y los sectores donde las mujeres están altamente representadas.
Colombia	El Congreso aprobó un presupuesto para el 2021 que fue un 19.2 por ciento mayor al de 2020. Éste incluye el aumento más grande en gasto público del país en 12 años y se enfoca menos en pago de deudas, aunque igualmente desembolsará más en deudas que en gasto público en total. Asimismo, se impulsó un enfoque sensible al género en la respuesta al COVID-19 a través del trabajo de la Comisión de Igualdad de la Mujer.
Francia	La Asamblea Nacional de Francia aprobó implementar un comité de investigación para evaluar las acciones del Gobierno y los órganos políticos; el Senado francés adoptó por unanimidad un proyecto de resolución para la creación de una comisión investigadora para evaluar las políticas públicas ante pandemias a la luz de la crisis del COVID-19 y su gestión; se aprobó la implementación de un pase sanitario; y se legisló para evitar un incremento en los impuestos a la población.
El Salvador	Se privilegió la discusión de la implementación de medidas de mitigación de la emergencia sanitaria, incluyendo los subsidios económicos y la reactivación económica. Se legisló en materia de exención de impuestos sobre alimentos, atención médica y créditos. Se emitió la Ley de Restricción de Garantías Constitucionales. Discusión sobre la reapertura de actividades comerciales misma que confronto al Poder Legislativo con el titular del Poder Ejecutivo.

País	Acciones Legislativas
Italia	Se legisló sobre el otorgamiento de facultades extraordinarias para la atención de la pandemia; se aprobó un paquete económico para la recuperación del país; se discutieron apoyos para las actividades de producción en la actual emergencia epidemiológica de COVID-19 en el nuevo marco de la UE sobre ayudas estatales; se discutió sobre las políticas sociales para enfrentar la emergencia epidemiológica.
Reino Unido	Se trabajó sobre un proyecto de ley de emergencia sobre el coronavirus, se aceleró en todas las etapas y se convirtió en la ley <i>Coronavirus Act 2020</i> . En este instrumento se conceden poderes a los ejecutivos para actuar de manera coordinada con el Comité de emergencias civiles, incide en diversos ámbitos como la salud, recursos públicos, sector laboral, entre otros, destaca que es un instrumento temporal con vigencia de 2 años su objetivo se centra en contener el virus e incrementar la atención hospitalaria y de prestación de servicios sociales.
Perú	El Congreso aprobó una ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de salud, política fiscal y tributaria durante 45 días; se aprobaron medidas adicionales extraordinarias, en materia económica y financiera, en el marco de las estrategias de reactivación de la economía afectada por la pandemia por COVID-19; se aprobó un decreto de urgencia que tiene por objeto establecer medidas complementarias, en materia económica y financiera, que permita a las Direcciones de Redes Integradas y a los Gobiernos Regionales incrementar su capacidad de respuesta, así como implementar otras medidas para garantizar la ejecución del “Plan de recuperación de brechas en inmunizaciones y anemia en tiempo de COVID-19 en el Perú.”
Uruguay	La agenda legislativa se enfocó en temas relacionados con la emergencia y las medidas de respuesta a la misma; el Senado aprobó la creación del Fondo Solidario COVID-19; se exhortó a los gobiernos departamentales a velar por que el reintegro a las distintas actividades económicas, sociales y culturales se produzca en forma ordenada y coordinada con las autoridades nacionales; se aprobó la Ley de Urgente Consideración (LUC), que es un paquete legislativo de aproximadamente 475 artículos que incluye asuntos que entre otras contempla la flexibilización de la legítima defensa policial, la regulación del derecho de huelga y la creación del Ministerio de Medio Ambiente y será sometida a referéndum.

Fuente: Elaboración propia a partir de fuentes diversas.⁵⁴

⁵⁴ PARLAMERICAS, *El COVID-19...* cit. INTER-PARLIAMENTARY UNION, *Country compilation ... cit.*

A partir de las medidas expuestas se puede establecer una correlación entre estas y las adoptadas de manera general por los Estados. Destaca la diversidad de aspectos abordados y las visiones de Estado distintas que prevalecen sobre las actuaciones legislativas, sin embargo, se refrendan el ejercicio de las funciones legislativa, deliberativa, de control y financiera. Esto en virtud de que, ya sea a través de facultades extraordinarias, aumento de presupuesto público o vigilancia y fiscalización de las acciones tomadas desde el poder ejecutivo, se buscó abonar a la resolución de los distintos desafíos impuestos por la emergencia sanitaria.

Ahora bien, se exploran las experiencias de la actuación de los congresos locales en la materia, para ello se realizó un repositorio electrónico que permitirá al lector acercarse a la acción específica por cada legislatura, este se encuentra disponible en el gráfico 2. No obstante, derivado de la extensión del mismo se configuró como un documento de consulta complementario en el que se encuentran agrupadas las diversas acciones emprendidas por las legislaturas locales para afrontar la emergencia sanitaria y las consecuencias de esta.

Gráfico 2 Código QR para acceder al repositorio sobre las acciones de las legislaturas en las entidades federativas de la República Mexicana para hacer frente a la pandemia por COVID-19



Fuente: Elaboración propia a partir de los portales web de las 32 legislaturas.

El análisis de la información contenida en el gráfico 2 permite dar cuenta de las principales materias en las que trabajaron las distintas legislaturas locales. En materia de salud pública se encuentra la proposición de diversos puntos de acuerdo que van desde la necesidad

de fortalecer los sistemas públicos de salud, hasta el reconocimiento y apoyo al personal médico que atiende los padecimientos por COVID-19; también se encuentran las modificaciones a diversas disposiciones de las leyes de salud estatales, destaca la publicación de la Ley que Regula el Uso Obligatorio de Cubrebocas y demás medidas para prevenir la transmisión de la enfermedad COVID-19 en el Estado de Chihuahua, este último ejercicio legislativo fue replicado por la Cámara de Diputados de Colima.

Por lo que respecta a la disposición de la hacienda pública, se encuentra la aprobación de las leyes de ingresos de las entidades, así como acuerdos para exhortar a los titulares del ejecutivo local para disponer de los recursos necesarios y canalizarlos a la salud pública, así como a la detección de contagios y compra de suministros médicos, también se encuentran acuerdos para solicitar que se considere un aumento en el salario del personal de salud y la solicitud de que existan condonaciones en el pago de servicios públicos y energía eléctrica. Así mismo se da cuenta de diversos decretos para el otorgamiento de incentivos y apoyos fiscales para favorecer la reactivación económica. En materia de control político y relaciones intergubernamentales destaca el otorgamiento de facultades extraordinarias a los titulares del poder ejecutivo, tal es el caso de Nuevo León y Zacatecas en las que se legisló al respecto.

En materia laboral se legisló para impulsar bolsas de trabajo, garantizar la continuidad laboral de personas que habían padecido COVID-19, establecer nuevos riesgos de trabajo. Así mismo, en materia de educación, se encuentran diversos puntos de acuerdo para la prevención de la deserción escolar, así como para ampliar la cobertura a través de diversas herramientas, de los servicios educativos a distancia, se encuentran diversos exhortos para garantizar la instrumentación de protocolos sanitarios en la reapertura de los centros escolares.

Si bien la recuperación de los temas en los que trabajaron las legislaturas locales no es exhaustiva, permite destacar el desempeño de los poderes legislativos en la configuración de acciones que permitieron enfrentar las diversas etapas del fenómeno de la pandemia que aún continúa ocurriendo. Se da cuenta de la importancia de los congresos

para sumar a la mitigación de los problemas de salud pública y a los efectos que han derivado.

Durante este apartado se destacaron dos cuestiones fundamentales para el entendimiento del papel Poder Legislativo frente a la pandemia, el primero la respuesta casi inmediata para adaptar sus esquemas normativos y de funcionamiento que les permitieran asegurar la continuidad de sus funciones en el entendido que su funcionamiento era vital, tanto para el ejercicio de funciones legislativas que repercutieran en la aprobación de leyes de emergencia, como en las funciones que permitieran equilibrar y controlar la acción del gobierno así como ejercer la función financiera para la asignación y fiscalización de los recursos públicos. De esta manera, garantizar el funcionamiento de forma eficaz en apego a las medidas sanitarias para salvaguardar la integridad de los legisladores y personal parlamentario fue un reto que se asumió y enfrentó rápidamente a través de la adaptación de esquemas de funcionamiento.

De manera general se observaron tres tipos de prácticas para la continuidad de la labor de los congresos. La primera continuar con los mismos esquemas de funcionamiento a través de reuniones presenciales únicamente acotadas por restricciones en cuanto a tiempos, días, personas y modificación de espacios, todo lo cual permitiera que se asegurará la continuidad en el marco del distanciamiento social. La segunda práctica recurrente se dio en el tránsito hacia la virtualidad, ya sea de manera parcial a través de funcionamientos mixtos o híbridos, o bien, a través de funcionamiento total mediante trabajo remoto, esta práctica trajo consigo complicaciones logísticas, normativas y de diseño institucional que se fueron superando conforme se consolidaba la implementación de soluciones para el funcionamiento remoto. Finalmente una práctica menos recurrente pero que se presentó en algunas ocasiones o de manera parcial fue que no se reuniera el congreso, ya sea porque se adelantarán y/o ampliarán los recesos parlamentarios o bien porque se habrían determinado comisiones de emergencia para asegurar la continuidad en medio de la emergencia, no obstante, esta última práctica derivó en alguna de las dos primeras, puesto que a pesar de la diversidad de medidas y acciones tomadas, la consigna adoptada por los poderes legislativos en el mundo fue clara: el congreso debía sesionar, no podía detenerse.

De igual forma, se observaron materias comunes en las que se centró la actividad legislativa. Una de ellas consistió en la emisión y/o modificación de leyes que respondieran a las necesidades que surgían y que hicieran frente a la propia emergencia. De la misma manera, los parlamentos asumieron un papel fundamental en la vigilancia y asignación de los recursos públicos ejercidos para afrontar la pandemia. Igualmente, a través del dialogo característico de la función deliberativa se generaron nuevas sinergias que derivaron en el surgimiento de nuevas acciones e incontables propuestas para abonar en la mitigación de contagios y en la apremiante reactivación económica. El Poder Legislativo también representó un pilar fundamental en la relación de frenos y contrapesos ante la toma de decisiones urgentes que la pandemia ha requerido.

Es así que si bien muchas de las actividades legislativas emprendidas en el contexto pandémico aún se encuentran en una etapa de implementación, estas han sido fundamentales, sin embargo, la medición del impacto legislativo se llevará a cabo una vez que pueda determinarse el grado de incidencia en el objetivo de superar la contingencia. No obstante, el solo hecho de haberse formulado e implementado en un contexto adverso se constituye en una lección que habrá de traducirse en algunos casos en la conformación de buenas prácticas legislativas, que puedan replicarse no solo en situaciones de emergencia sino de forma permanente para lograr el fortalecimiento institucional de los poderes legislativos. Considerando este marco, se estudia la experiencia de la Cámara de Diputados de México como una experiencia respecto de cómo una de las asambleas más grandes del mundo, logró continuar con sus actividades en circunstancias de restricciones sociales, de distanciamiento y limitada interacción, estudiándolo en el apartado siguiente.

IV. LA EXPERIENCIA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS: DESAFÍOS, POSIBILIDADES Y OPORTUNIDADES

La esencia del Poder Legislativo es que se dé la concurrencia del diálogo y debate para la resolución de problemas, siendo justamente en dicha esencia donde impactó la pandemia. Por ello, si bien la actuación del Estado, como se analizó en el apartado II, no podía detenerse e incluso debía acelerarse, el Poder Legislativo tenía que ser partícipe de esa dinámica con la complejidad que representaba mantener sus atributos fundamentales para asegurar que la continuidad de su funcionamiento respondiera a su propia naturaleza para que pudiera, desde su ámbito competencial y de actuación, responder a la situación que se presentaba. Por tanto, la Cámara de Diputados de México no podía mantenerse ajena a esa tendencia.

Como ha sido expuesto en los apartados anteriores, la función legislativa se mantuvo vigente mediante las distintas maneras de legislar que paulatinamente emergían en el mundo. Estas oscilaban entre la restricción de la presencia física de los legisladores y la migración a trabajos legislativos vía remota. De esta manera, en México, a partir de la publicación del Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV-2,⁵⁵ se estableció la suspensión inmediata de las actividades no esenciales con la finalidad evitar la propagación y dispersión del virus. Por tanto, dicho acuerdo, implicó el primer desafío para la Cámara de Diputados que ante la situación reaccionó de manera inmediata mediante los acuerdos que se detallan en la tabla 5, con la finalidad de hacer patentes algunas de las primeras acciones tomadas por la Cámara de Diputados.

⁵⁵ Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV-2, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de marzo de 2020.

Tabla 5 Primeras acciones de la Cámara de Diputados ante la emergencia por COVID-19

Denominación del asunto	Órgano de gobierno	Contenido del Acuerdo
Acuerdo por el que se informa de las medidas que la Cámara de Diputados adoptará ante la pandemia derivada del COVID-19 en México. Fecha: 18 de marzo de 2020.	Órgano de Gobierno: Junta de Coordinación Política-Cámara de Diputados LXIV Legislatura.	Como consecuencia de la situación sanitaria prevaliente en el país, derivada por la presencia del coronavirus COVID-19, y con el objeto de mitigar su propagación, como medida preventiva y con fundamento en la última parte del artículo 68 constitucional, se solicita a la presidencia de la Mesa Directiva requiera al Senado de la República su consentimiento para que esta Soberanía no celebre sesiones ordinarias por más de tres días, a partir del 20 de marzo. En caso de que la contingencia sanitaria impida reanudar actividades, en el momento conducente los órganos de gobierno podrán solicitar a la presidencia de la Mesa Directiva para que, con fundamento en el artículo 66 constitucional, en comunicación con su homóloga en la legisladora, analicen la posibilidad de decretar, antes del 30 de abril, la clausura del segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXIV Legislatura, y siendo el caso se faculta a la presidencia de la Mesa Directiva a decretar la clausura respectiva.

**EL PODER LEGISLATIVO ANTE LA CONTINGENCIA SANITARIA:
 DESAFÍOS, POSIBILIDADES Y OPORTUNIDADES. APROXIMACIONES A
 PARTIR DE LA EXPERIENCIA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS**

ANA GABRIELA NÚÑEZ PÉREZ

		Como medida de previsión, la Cámara de Diputados elegirá de inmediato a los integrantes de la Comisión Permanente que estará en funciones en el próximo periodo de receso. 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.
Acuerdo por el que se suspenden los plazos y términos de los asuntos competentes de este órgano derivado a las medidas adoptadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión ante la pandemia del coronavirus (COVID-19). Fecha: 19 de marzo de 2020.	Órgano de Gobierno: Mesa Directiva Cámara de Diputados LXIV Legislatura.	La Mesa Directiva determina que a partir del 19 de marzo de 2020 y hasta que este órgano de gobierno acuerde lo conducente, se suspenden todos los plazos y términos procesales referidos en el Reglamento de la Cámara de Diputados de manera enunciativa y no limitativa, para la dictaminación de las iniciativas, minutas y proposiciones con punto de acuerdo que se encuentren en trámite en los órganos respectivos y aquellos que sean presentados durante el periodo de contingencia, así como convocatorias, propuestas para la entrega de medallas y procesos en trámite relativos a solicitudes de información.

Acuerdo relativo a los trabajos de las comisiones ordinarias durante el lapso que durará la emergencia sanitaria en el país Fecha: 27 de marzo de 2020.	Órgano de Gobierno: Mesa Directiva Cámara de Diputados LXIV Legislatura.	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.
Acuerdo por el que se implementa el mecanismo para registro y turno de iniciativas y proposiciones con punto de acuerdo de las y los diputados, durante el lapso que durará la emergencia sanitaria en el país. Fecha: 27 de marzo de 2020.	Órgano de Gobierno: Mesa Directiva Cámara de Diputados LXIV Legislatura.	Se estableció un mecanismo de registro y turno de asuntos, consistente en: El registro podrá realizarse a través de los enlaces de los Grupos Parlamentarios acreditados ante la propia Junta y en caso de que no se pueda asistir a las oficinas de dicho órgano a su entrega física, los asuntos podrán remitirse vía correo electrónico a la dirección jucopo@diputados.gob.mx, a efecto de que sean considerados.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Gaceta Parlamentaria.

A partir de estos primeros acuerdos emitidos se daba muestra de dos aspectos importantes, el primero de ellos el reconocimiento tácito de que se asumía el compromiso de garantizar la continuidad de las funciones de la Cámara de Diputados y el segundo, que comenzaba a migrarse hacia el uso de tecnologías para apoyar el desempeño de las funciones legislativas. Sin embargo, ante las condiciones cambiantes y de incertidumbre que presentaba la propia emergencia, los acuerdos comenzaron a ser rebasados por la temporalidad y la urgencia apremiante de hacer frente a la crisis.

En tal virtud, conforme avanzaba la pandemia la necesidad de una actuación pública integrada y coordinada fue creciendo, se requería actuar

en un solo frente que asegurara el trabajo conjunto de los poderes públicos sin descuidar el equilibrio entre los mismos para que las facultades extraordinarias no derivaran en abusos y en cambio pudiera atenderse la emergencia sanitaria y la crisis económica. Como parte de la serie *web voices* de la *Inter-Parliamentary Union*, la entonces Presidenta de la Cámara de Diputados de México señaló que una de las mayores lecciones aprendidas del surgimiento de COVID-19 es *que debemos adaptar nuestras reglas para asegurar que las instituciones puedan funcionar en cualquier situación, por crítica que sea*.⁵⁶ Con ello, se reconocía la importancia de recuperar el funcionamiento de la Cámara de Diputados. Así pues, se esperaba que, cuando el parlamento se reuniera de nuevo de manera regular, la primera reforma que debía aprobarse fuera aquella que le permitiera al Poder Legislativo actuar y legislar sin restricciones en tiempos de pandemia o en cualquier otra emergencia.⁵⁷

Tal reconocimiento, es un reflejo de la preocupación colectiva de las y los legisladores que comenzaron a formular iniciativas, durante el periodo que se ha denominado en esta investigación como etapa inicial, para asegurar el funcionamiento de la Cámara de Diputados, estas si bien se encontraban orientadas a dicha finalidad, también se caracterizaban por sus propias singularidades como se aprecia en la tabla 6.

Tabla 6 Iniciativas para modificar el funcionamiento de la Cámara de Diputados por la emergencia por COVID-19

Iniciativa	Descripción
Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Proponente: Grupo Parlamentario MORENA Fecha de presentación: 31-marzo-2020	Celebrar sesiones de manera remota, aprovechando las Tecnologías de la Información y la Comunicación.

⁵⁶ INTER-PARLIAMENTARY UNION, *Legislating in times of pandemic*, (20 de agosto de 2021), <https://www.ipu.org/news/voices/2020-05/legislating-in-times-pandemic>. [Traducción propia].

⁵⁷ *Ibidem*.

Iniciativa	Descripción
Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Reglamento de la Cámara de Diputados. Proponente: Grupo Parlamentario MORENA Fecha de presentación: 31-marzo-2020	Incluir dentro del Reglamento de la Cámara de Diputados el poder realizar Sesiones del Pleno de manera virtual, esto de manera excepcional.
Proyecto de decreto que reforma el artículo 20 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Proponente: Del Toro Pérez Higinio (MC) Fecha de presentación: 7-abril-2020	Atribuir a la Mesa Directiva convocar a sesiones vía remota a través de herramientas tecnológicas, cuando las y los legisladores no puedan ingresar a sus respectivos recintos, o bien, no puedan reunirse debido a una emergencia sanitaria, un desastre natural o cualquier situación que la Mesa Directiva considere pertinente.
Proyecto de decreto que adiciona diversas disposiciones del Reglamento de la Cámara de Diputados. Proponente: Alegre Salazar Luis Javier (MORENA) Fecha de presentación: 14-abril-2020	Implementar un sistema de votación electrónico a distancia, el cual pueda utilizarse solo en casos extraordinarios, los cuales afecten el desarrollo cotidiano de las Sesiones Ordinarias, tales como pandemias, fenómenos naturales o interrupciones por inconformidades sociales.
Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Reglamento de la Cámara de Diputados. Proponente: Rojas Hernández Laura Angélica (PAN) Fecha de presentación: 14-abril-2020	Determinar el procedimiento del registro de asistencia y votación a distancia de sesiones del pleno de la Cámara de Diputados en casos excepcionales.
Proyecto de decreto que adiciona el artículo 13 Bis de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos Proponente: Manzanilla Prieto Fernando Luis (PES) Fecha de presentación: 21-abril-2020	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.
Proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones al Reglamento de la Cámara de Diputados. Proponente: Mendoza Acevedo Luis Alberto (PAN) Fecha de presentación: 20-mayo-2020	Establecer la posibilidad de que la Cámara de Diputados lleve a cabo sesiones virtuales.

**EL PODER LEGISLATIVO ANTE LA CONTINGENCIA SANITARIA:
 DESAFÍOS, POSIBILIDADES Y OPORTUNIDADES. APROXIMACIONES A
 PARTIR DE LA EXPERIENCIA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS**

ANA GABRIELA NÚÑEZ PÉREZ

Iniciativa	Descripción
Proyecto de decreto por el que se modifican y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Cámara de Diputados. Proponente: Rocha Medina Ma. Sara (PRI) Fecha de presentación: 3-junio-2020	Incluir y regular la actividad legislativa electrónica.
Proyecto de decreto por el que se adiciona el numeral 5 al artículo 4 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Proponente: Rojas Hernández Laura Angélica (PAN) Fecha de presentación: 17-junio-2020	Establecer que las cámaras podrán celebrar sesiones de manera remota, cuando se presente una situación excepcional establecida en la Constitución, para dichos efectos cada Cámara atenderá a sus disposiciones reglamentarias y acuerdos de sus órganos de gobierno
Proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 21, numeral 1; 35, numeral 1; 37, numeral 3; 44 numerales 1 y 3; 45, numeral 6 inciso d); 83, numeral 1; 105, numerales 1 y 3; 118, numeral 1; y se adiciona un numeral 5 al artículo 4o.; un numeral 3 al artículo 5o.; un numeral 2 al artículo 121; de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Proponente: Almeida López Mónica (PRD) Fecha de presentación: 5-agosto-2020	Regular una vía alternativa para desarrollar el trabajo legislativo, ante situaciones extraordinarias.
Proyecto de decreto por el que se adicionan los numerales 5 y 6 del artículo 4º de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Proponente: Valles Sampedro Lorenia Iveth (MORENA) Fecha de presentación: 5-agosto-2020	Celebrar las sesiones por comunicación remota con base en los acuerdos que presenten al pleno las Juntas de Coordinación Política en casos de emergencia derivada de la presencia de una o varias amenazas naturales o antrópicas que impidan el desarrollo del trabajo legislativo.

Fuente: Elaboración propia a partir de *Iniciativas presentadas en la LXIV Legislatura turnadas a comisión*.⁵⁸

⁵⁸ CÁMARA DE DIPUTADOS, *Iniciativas presentadas en la LXIV Legislatura turnadas a comisión*, (25 de agosto de 2021), http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/iniciativaslxiv.php?comt=42&tipo_turno=t=1&edot=P.

Como se advierte, se presentaron más de 10 iniciativas para asegurar la continuidad de la Cámara de Diputados, todas ellas incluyeron diversas posibilidades para sesionar a través de múltiples herramientas y considerando esquemas encontrados entre sí. Algunas de ellas consideraban incluso experiencias de congresos en otros países lo que suponía la implementación de algunas prácticas que ya llevaban un período de tiempo en funcionamiento. No obstante, la situación de modificar los esquemas de funcionamiento de la Cámara presentaba en sí mismo una complejidad especial, ya que no solo se trataba de asegurar la continuidad sino de hacerlo en un marco jurídico que dotara de certeza a las decisiones que se tomaran producto del nuevo esquema que se diseñará para tales efectos. De esta manera, conforme avanzaba la pandemia las medidas de aislamiento se mantenían y en algunos casos eran incluso más rígidas, sin embargo, de manera paralela el Congreso, aunque para entonces se encontraba en receso, se mantenía operando mediante lo dispuesto en los acuerdos a los que se ha hecho referencia y el propio marco normativo existente.

Para el inicio del periodo de sesiones, México se encontraba entrando en la que se ha denominado en esta investigación como la etapa intermedia de la pandemia, por lo que, además de los problemas en materia de salud pública, comenzaban a acumularse complicaciones, dificultades e inconvenientes de índole social y económica que ameritaban redoblar esfuerzos por parte de la Cámara de Diputados. Ante este panorama, se presentó por parte de la coordinadora y coordinadores de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide el 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.⁵⁹ De conformidad con la exposición de motivos de dicho Reglamento se garantizaba que:

⁵⁹ La cronología del proceso legislativo que siguió esta iniciativa, es la siguiente: (1) Se presentó por los coordinadores de los grupos parlamentarios el 1 de septiembre de 2020. (2) Se le dispensaron todos los trámites y se sometió a discusión y votación de inmediato. (3) El dictamen a discusión presentado en sesión ordinaria en la Cámara de Diputados el 01 de septiembre de 2020, aprobado en lo general y en lo particular por 395 votos a favor, 12 en contra y 9 abstenciones. (4) Se ordenó su publicación en el Diario Oficial de la Federación. (5) Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 02 de septiembre de 2020. CÁMARA DE DIPUTADOS, *En la LXIV Legislatura relativos a leyes o decretos*, (25 de agosto de 2021), http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/dictameneslxiv_ld.php?tipot=&pert=0&init=5003.

ante la situación de emergencia sanitaria que permea en el mundo y en el país, en el inicio del Tercer Año de Ejercicio de la presente Legislatura, ésta representación popular atienda sus diversos asuntos y compromisos legislativos, estableciendo las condiciones necesarias y aprovechando el uso de las herramientas tecnológicas existentes, implementando una plataforma digital con las medidas de seguridad correspondientes, haciendo posible la realización de sesiones semipresenciales y asegurando por medios biométricos, que las y los diputados registren su asistencia, participen y emitan el sentido de su voto en las sesiones de Pleno y reuniones de comisiones, y comités, cumpliendo así, con el ejercicio de sus obligaciones y derechos legales y constitucionales.⁶⁰

El reglamento de mérito se compone de 29 artículos y tres transitorios, a través de los cuales se busca:

1) regular el trabajo administrativo y de apoyo parlamentario que realizan la Secretaría General, la Secretaría de Servicios Parlamentarios, la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros y demás áreas, en una modalidad semipresencial; 2) implementar las acciones sanitarias que permitan salvaguardar la salud y seguridad de todas las personas que realizan actividades al interior de la Cámara de Diputados, para reducir al mínimo posible el riesgo de contagio; 3) habilitar una plataforma digital que permita realizar la participación a distancia de diputadas y diputados; 4) instrumentar acciones para que en cada sesión del Pleno y en las reuniones de comisiones, se cuente con todas las medidas de prevención, higiene y seguridad; 5) establecer en el Orden del Día de las sesiones, publicado en la Gaceta Parlamentaria, un enlace para el ingreso de las y los legisladores

⁶⁰ DELGADO CARRILLO, Mario *et al.*, *Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se expide el 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*, (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, año XXII, número 5600-I, 1 de septiembre de 2020, pp. 2-12, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2020/sep/20200901-I.html#Iniciativa1>.

a la plataforma tecnológica de videoconferencia para las y los diputados que participen de manera telemática; 6) precisar el procedimiento para la discusión y votación de los asuntos en el Pleno; 7) permitir el registro de asistencia en el Salón de Sesiones o de manera telemática a través de la Plataforma Digital establecida para tal efecto; 8) indicar que la presencia física en el Salón de Sesiones se limitará a un máximo de 127 diputadas y diputados, que correspondan de manera proporcional al tamaño que tienen los grupos parlamentarios; 9) señalar que la plataforma digital que se utilice será definida por los órganos de gobierno a propuesta de las áreas de informática de la Cámara de Diputados y será la Mesa Directiva quien supervise su operación y funcionamiento; 10) puntualizar que las comisiones ordinarias y comités, así como sus Juntas Directivas podrán realizar sus reuniones utilizando la Plataforma Digital para las y los diputados que concurren de manera telemática; y, 11) generar expedientes de las sesiones semipresenciales con acta, versión estenográfica, reportes de asistencia y votaciones, testigos electrónicos, toda la documentación procesada y Diario de los Debates, y de igual forma serán objeto de difusión y transmisión por el Canal del Congreso y los canales de comunicación de la propia Cámara.⁶¹

Destaca el carácter temporal del reglamento *por la duración de la contingencia sanitaria*, sobre todo porque es precisamente ese carácter lo que representa una primera posibilidad de cambio que pudiera sentar las bases para implementar cambios permanentes en el funcionamiento de la H. Cámara de Diputados. De forma concreta, este reglamento dota de certeza jurídica al funcionamiento de la propia Cámara, estableciendo un sistema de sesiones presenciales que combina el uso de herramientas tecnológicas en las que se regula un mínimo de legisladores presentes y la concurrencia virtual de los legisladores que se encuentren en su residencia.

61 SISTEMA DE INFORMACIÓN LEGISLATIVA, *Asunto: Que expide el 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*, (28 de agosto de 2021), <http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/Sesion/reporteAsunto.php?cveAsunto=4063758#T4063758>

Como parte de los aspectos relevantes del reglamento se encuentra el diseño e instrumentación de la aplicación móvil y las herramientas que fueron un esfuerzo propio de la Cámara de Diputados. Dicha aplicación móvil permite registrar el pase de asistencia y la votación de las y los diputados, mientras que su participación para el seguimiento e interacción dentro de las sesiones se realiza mediante de una adaptación específica de la plataforma *Zoom*, a través de la cual los legisladores que se encuentran fuera del recinto legislativo sesionan vía remota en conjunto con aquellos que se encuentran físicamente en las instalaciones de la Cámara de Diputados.

Este reglamento, si bien es de carácter temporal y no pretende sustituir la reglamentación actual de la Cámara de Diputados, constituye una herramienta que permite adaptar las funciones y procesos parlamentarios fundamentales como son la asistencia, discusión y votación con plena certeza jurídica, comprendiendo tanto el funcionamiento del Pleno como el de las comisiones. Toda vez que se había dotado a la Cámara de un entramado jurídico en el que se fundamentara su actuación en medio de la coyuntura provocada por la pandemia, en consonancia con ello, la Presidenta de la Mesa Directiva al clausurar el Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Tercer Año de la LXIV Legislatura señaló: Adoptamos una solución tecnológica y parlamentaria para realizar sesiones semipresenciales, de esta manera ha sido posible que esta soberanía cumpla con sus funciones de producción normativa con las condiciones de certeza jurídica que exige nuestro sistema constitucional, tal declaración resume el trabajo de adaptación de la labor legislativa para hacer frente a la pandemia.

Ahora bien, ante la adaptación de sus esquemas, el trabajo legislativo, se aceleró y aumento, mismo que, en consonancia con lo revisado en el apartado anterior, también se concentró en las funciones de control, deliberativa, legislativa y financiera. De acuerdo con una revisión de los asuntos desahogados en la Cámara de Diputados se detectaron poco más de 300 asuntos legislativos vinculados con la pandemia en el período comprendido entre el 1 de septiembre del 2020 al 31 de agosto de 2021.

Como parte de las funciones de control político, ya bajo un arreglo de funcionamiento híbrido que combina la presencia física con la virtualidad, los asuntos legislativos enmarcados en el ejercicio de la

mencionada función se concentraban en las proposiciones con punto de acuerdo para citar a comparecer a los titulares de las secretarías de Estado respecto a las acciones instrumentadas con el objetivo de afrontar la pandemia, también se formularon diversos exhortos para que el Ejecutivo y diversas autoridades implementaran planes de apoyos económicos y estrategias de reapertura y reactivación económica para hacer frente a la crisis ocasionada por la pandemia. Los exhortos también consideraban llamamientos a las autoridades del poder ejecutivo, no solo para mitigar las consecuencias de la pandemia sino para que se instrumentaran medidas concretas que contrarrestaran las problemáticas existentes que se agudizaron con los nuevos retos impuestos por la emergencia sanitaria, a saber, pobreza y desnutrición, violencia de género, educación entre otros.

En materia de educación se impulsaron medidas para evitar la deserción escolar, así como para erradicar las brechas digitales y permitir el acceso a tecnologías de la información y comunicación de niñas, niños y adolescentes, así mismo se solicitó que se establecieran lineamientos pedagógicos para la conducción de la programación escolar que se instrumentaba virtualmente en el marco de la pandemia.

En materia laboral destaca la aprobación de modificaciones a la Ley Federal del Trabajo para incorporar la figura de teletrabajo, también se exhortó a la implementación de estímulos fiscales para que las pequeñas y medianas empresas no despidieran a los trabajadores.

Por cuanto hace la salud pública, todos los asuntos legislativos presentados abarcaban desde exhortos para reconocimientos al personal de salud, hasta solicitudes para que se mejorarán las condiciones salariales y económicas del personal médico, así como dotar de insumos necesarios a los hospitales, garantizar la prestación de servicios de salud, entre otras. Así mismo se presentaron diversas iniciativas para modificar la Ley General de Salud para garantizar el derecho a la salud de los ciudadanos, destaca la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide Ley para el Acuerdo de Unidad Nacional para Enfrentar y Superar la Crisis Nacional, agravada por el COVID-19,⁶² cuyo objeto es

62 CÁMARA DE DIPUTADOS, *Promueve PAN iniciativa para expedir la Ley para el Acuerdo de Unidad Nacional para Enfrentar y Superar la Crisis Nacional, agravada por el Covid-19*, (28 de agosto de 2021), <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2021/Ma>

crear el Acuerdo de Unidad Nacional para Enfrentar y Superar la Crisis Nacional, así como instaurar mesas de diálogo por áreas temáticas. Si bien la iniciativa anterior es un ejemplo de las más de treinta iniciativas presentadas en materia de salud, lo que se busca es fortalecer el argumento del trabajo realizado por la Cámara de Diputados.

De esta manera, toda vez que se ha dado cuenta de lo realizado por las y los legisladores, tanto para modificar y adaptar los esquemas de funcionamiento de la Cámara a las condiciones derivadas de las medidas impuestas para afrontar la pandemia, así como del propio trabajo legislativo en todas sus funciones para contribuir a la resolución de los múltiples problemas emergentes, surgen las diversas posibilidades y oportunidades de aprendizaje que se pueden configurar como prácticas para mejorar el funcionamiento del congreso, fortalecer su capacidad institucional y abonar a la construcción de una imagen que le reposicione en la ciudadanía como una de las instituciones vitales para el funcionamiento del Estado.

La capacidad de adaptación, la rápida respuesta a las condiciones críticas emergidas por un fenómeno global, cambiante y cuyas implicaciones afectarían todos los aspectos de la vida pública y privada de los individuos puso de manifiesto que la Cámara de Diputados se apuntala como una institución sólida, capaz de enfrentar diversas situaciones que se le presenten, no obstante, algunos de los cambios realizados se hicieron de forma tal que no fueron pensados para mantenerse sino para afrontar la situación contingente, por lo que a partir de las diversas lecciones que se han destacado a lo largo del documento se pueden establecer algunas posibilidades que permitan caracterizar a la Cámara de Diputados y a los poderes legislativos, como instituciones abiertas, transparentes, capaces, eficaces y cercanas a la ciudadanía.

A partir de la visión de parlamento abierto entendiendo a este como *la forma específica en que los congresos se encargan de atender los asuntos públicos poniendo a los ciudadanos en el centro de las decisiones*,⁶³ se puede dar cuenta de los avances que se tuvieron

yo/12/10622-Promueve-PAN-iniciativa-para-expedir-la-Ley-para-el-Acuerdo-de-Unidad-Nacional-para-Enfrentar-y-Superar-la-Crisis-Nacional-agravada-por-el-Covid-19.

⁶³ PUENTE MARTÍNEZ, Khemvirg y LUNA PLA, Issa, *Transparencia y Apertura de la Cámara de Diputados de México. Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto (Resumen Ejecutivo)*,

en la Cámara de Diputados en ese respecto, mismos que configuran las posibilidades y oportunidades para consolidarse en el corto y mediano plazo. De modo que, así como la pandemia ha traído consigo implicaciones y consecuencias con efectos negativos para la salud, la economía, el desarrollo, entre otras, en el caso particular de los poderes legislativos y en específico de la Cámara de Diputados ha actuado como un catalizador para impulsar la modernización de la institución y la exploración de nuevos vínculos que la permitan acercarse a los ciudadanos.

Como parte de las posibilidades que pueden considerarse para asegurar que la tendencia hacia la eficiencia, eficacia y acercamiento con la ciudadanía no se pierda y mantenga un rumbo hacia el fortalecimiento, se podrían considerar las recomendaciones hechas por el Foro interparlamentario *ParlAmericas* en el documento *COVID-19: El desafío de adaptar y fortalecer el rol de los Congresos* establece que *es fundamental reforzar el rol de los Poderes Legislativos: en contextos de crisis los órganos colegiados y deliberativos muestran, una vez más, su relevancia política*.⁶⁴ Tales recomendaciones se centran en *continuar respetando la transparencia y el acceso a la información, la rendición de cuentas, la participación pública y los principios de ética y probidad durante la transición hacia nuevas prácticas virtuales de carácter temporal resulta crucial para mantener procesos democráticos sólidos y generar confianza en la respuesta pública frente a la crisis*.⁶⁵

Adicionalmente, otros aspectos que podrían considerarse son las ventajas que puede traer consigo en el largo plazo las sesiones remotas o telemáticas, ya sea llevadas a cabo de forma parcial o totalmente, pues a partir de ellas se ha podido fortalecer la idea de que el Poder Legislativo, si bien es un espacio natural para el debate, la generación de consensos y acuerdos rebasan al conflicto, por lo que a partir de este mecanismo se exaltan las características positivas de la Cámara de Diputados, lo que permite un nuevo posicionamiento frente a

México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2018, p. 11.

⁶⁴ PARLAMERICAS, *El COVID-19... cit.*

⁶⁵ *Idem.*

la ciudadanía, puesto que ello puede acarrear ahorros y una mayor efectividad en el funcionamiento de la misma.

Puede agregarse que también se han presentado múltiples bondades respecto a la participación pública por varias razones, se ampliaron los canales de interacción, difusión e información por lo que se puede abrir la posibilidad a una mayor participación e involucramiento de los ciudadanos, por otra parte, se ha permitido a los legisladores actuar desde diversos ámbitos manteniéndose más cercanos a sus representados por lo que realizan trabajo legislativo vía remota al tiempo de ejecutar actividades dentro de sus distritos electorales, ello permite acercar a las y los diputados con la ciudadanía desde múltiples frentes.

Es así que las posibilidades y oportunidades se dan a partir de las lecciones que se han ido asumiendo derivada de la coyuntura impuesta por la pandemia por COVID-19, de esta manera el reto consiste en poder señalar e implementar las adaptaciones con las que se puede permanecer y cuáles no, con la finalidad de que se continúe en la tendencia de consolidar una Cámara de Diputados transparente, abierta, efectiva, austera, innovadora y cercana a los ciudadanos.

V. CONCLUSIONES

El COVID-19 al mismo tiempo que ralentizó las diversas actividades a nivel mundial, aceleró la actividad pública colocando al frente de la gestión de la emergencia a los Estados, quienes, ante un hecho inusitado, tuvieron que modificar sus esquemas para hacerle frente a la situación. La pandemia obligó a los gobiernos a responder de manera inmediata para replantear y reorganizar sus procesos y recursos a fin de incorporar nuevos elementos que permitieran asegurar las operaciones básicas para gestionar la crisis. La situación reclamaba aparatos públicos eficaces, eficientes, responsables, que actuarán de forma rápida, creativa, transparente y asegurando el respeto a los derechos fundamentales. En este sentido, se asume que la actividad pública no podía detenerse por lo que en mayor o menor medida este sector fue adaptándose para seguir ejecutando su función y reforzando las actividades que permitieran mitigar el impacto de la pandemia en las sociedades.

Si bien no puede establecerse una caracterización homogénea de las respuestas, ni tampoco una evaluación de las mismas, destaca que la actuación del Estado ha sido fundamental para hacer frente a la enfermedad y sus consecuencias, al interior de sus fronteras, ya que aun cuando fue dispersa y diversa en las diferentes regiones, sí hay una característica común, ningún Estado, de los aquí analizados se mantuvo en la inacción y más bien han continuado en la búsqueda constante de soluciones y respuestas; así como en la ejecución de acciones para incidir, en mayor o menor medida en el beneficio de su población, si se logró o no el resultado esperado será motivo de una reflexión posterior tanto por parte de los Estados como de los estudios que surjan al respecto.

Por tanto, todas las actuaciones de los Estados habrán de representar lecciones, algunas actuaciones se caracterizarán por su relevancia y viabilidad, también habrá cambios normativos e institucionales que podrán perdurar, todo ello podrá configurarse como un conjunto de buenas prácticas para hacer frente a los desafíos futuros, al mismo tiempo habrán de descartarse las acciones de adaptación cuyos efectos adversos no hayan prosperado. Es así que una situación que sobresale, ante la incertidumbre, la emergencia, los desafíos y la heterogeneidad de respuestas que han surgido frente a la pandemia por COVID-19, es que la interacción de las instituciones públicas de manera articulada e integral ha permitido que el Estado se convierta en un actor clave con la eficacia y capacidad adecuada para responder ante este escenario.

A partir de lo presentado en el desarrollo de esta investigación ha quedado patente que las instituciones públicas no son estáticas, han mostrado que tienen una capacidad dinámica que les permite adaptarse a situaciones emergentes como la pandemia por COVID-19. El Poder Legislativo y particularmente la Cámara de Diputados de México, no escaparon a esta situación, en cambio ha logrado poner de manifiesto que se consolida como una institución capaz de hacer frente a los desafíos propios de la época actual. Es a partir de este contexto que ha representado un hito en el funcionamiento de la Cámara que se pueden explorar diferentes posibilidades y oportunidades para que esta consolide esquemas de funcionamiento flexibles que le permitan responder con eficacia ante diferentes situaciones emergentes que puedan presentarse.

De esta forma, en el caso de los poderes legislativos analizados, los esfuerzos emprendidos para seguir funcionando durante la pandemia además de favorecer los entornos democráticos constituyeron acciones concretas que aportaron al manejo la crisis económica y de salud, con lo que se buscó que la emergencia no eludiera los procesos democráticos que surgen naturalmente al interior de los congresos ni el ejercicio de sus propias atribuciones.

Al respecto también se señala que aun cuando la pandemia desafió a las instituciones públicas, estas demostraron su importancia y vigencia, en el caso de la Cámara de Diputados, demostró fortaleza, resistencia y una capacidad de adaptación probada para seguir funcionando ante condiciones cambiantes e inciertas. Lo que derivó en innovación y exploración de formas de trabajo hasta ahora inéditas, pero también trajo consigo nuevas soluciones a nuevos problemas. Muestra de lo anterior fue que al priorizar temas vinculados con la emergencia sanitaria y sus implicaciones la agenda legislativa se mostró cercana y sensible a los problemas de la ciudadanía por lo que, la construcción de la agenda en ese sentido, será una herramienta que puede prevalecer para favorecer diálogos y consensos, desde luego no implica que se legisle ante la urgencia y no se priorice de manera distinta, en cambio la invitación es a sumar voluntades frente a las necesidades ciudadanas y construir agenda de manera conjunta con los involucrados sumando voces para enfrentar problemas comunes.

En este sentido, otro aspecto que podrá ser un área de oportunidad relevante para la Cámara de Diputados es la vinculación entre el proceso de modernización con las dimensiones del parlamento abierto que permitirá generar canales de comunicación y conexión entre las instituciones políticas y la sociedad para el involucramiento de múltiples actores en la atención de temas y problemas que resulten prioritarios para la comunidad, así se incluiría a los ciudadanos no solo dentro de la representatividad que ostentan los congresos sino como coprotagonistas de la labor legislativa. Esta interacción debe destacar al del Poder Legislativo como un espacio de intercambio de opiniones, información, recursos y responsabilidades que permitan asumir un compromiso conjunto en su fortalecimiento para beneficio presente y futuro de la sociedad.

Las posibilidades y oportunidades sobresalen a partir de los esfuerzos de innovación y modernización de la Cámara de Diputados. A partir de las evaluaciones de impacto sobre los cambios y adaptaciones temporales, se volverá a abrir el debate y la discusión sobre la posibilidad de que el recinto legislativo deje de ser únicamente presencial y amplie sus fronteras hasta donde la virtualidad lo permita, será pertinente la realización de estudios de costo-beneficio respecto de la infraestructura con la que se cuenta para evitar costes innecesarios en el proceso de innovación y modernización, todo ello bajo esquemas de comunicación clara y sencilla que le transmitan al ciudadano lo realizado, el objetivo de hacerlo y bajo la posibilidad de involucrarlos en el proceso. Debe tenerse presente que la trazabilidad de los procesos será un aspecto que debe acompañar la implementación de nuevos esquemas y formas, para lo cual la promoción de la colaboración interparlamentaria para acelerar la innovación y aumentar el apoyo mutuo entre congresos a nivel nacional e internacional, será también un aspecto fundamental.

Finalmente, no puede perderse de vista la premisa de actuación de todos los poderes legislativos, el funcionamiento del congreso no se puede detener, pues el hacerlo implicaría paralizar una parte fundamental del Estado con lo que la respuesta a las situaciones ordinarias o contingentes se mantendría incompleta.

VI. REFERENCIAS

1. *Bibliohemerográficas*

ALZÚA, María Laura y GOSIS, Paula, *Impacto Social y Económico de la COVID-19 y Opciones de Políticas en Argentina*, LAC C19 PDS, N° 6, Argentina, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD América Latina y el Caribe, 2020.

BLAKE, Paul y WADSWORTH Divyanshi, Resumen anual 2020: El impacto de la COVID-19 (coronavirus) en 12 gráficos, *Voces*, 14 de diciembre de 2020.

CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, *Derecho parlamentario. Organización y funcionamiento del congreso*, México, Serie

- Roja, Cámara de Diputados, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, 2012.
- ENRÍQUEZ, Alberto y SÁENZ Carlos, *Primeras lecciones y desafíos de la pandemia de COVID-19 para los países del SICA*, serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL en México, N° 189 (LC/TS.2021/38; LC/MEX/TS.2021/5), México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.
- GREER, Scott L. et al., *Coronavirus Politics. The Comparative Politics and Policy of COVID-19*, Estados Unidos de América, University of Michigan Press, 2021.
- HOOGHE, Liesbet et al., *Measuring Regional Authority: A Postfunctionalist Theory of Governance*, Volume I, Estados Unidos de América, Oxford Scholarship, 2016.
- KAVANAGH, Matthew M, y SINGH, Renu, *Democracy, Capacity, and Coercion in Pandemic Response: COVID-19 in Comparative Political Perspective*, *J Health Polit Policy Law*, Estados Unidos de América, núm. 45, diciembre 2020.
- PUENTE MARTÍNEZ, Khemvirg y LUNA PLA, Issa, *Transparencia y Apertura de la Cámara de Diputados de México. Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto (Resumen Ejecutivo)*, México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2018.
- , *La Transparencia Legislativa en México*, Cuaderno de Investigación número 28, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2017.
- ROSETH, Benjamín et al., *Servicios Públicos y Gobierno Digital durante la pandemia*, Nueva York, Banco Interamericano de Desarrollo, 2021.
- SANAHUJA, José Antonio, COVID-19: riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global. en MESA, Manuela (coord.), *Anuario CEIPAZ 2019-2020. Riesgos globales y multilateralismo: el impacto de la COVID-19*, España, Fundación Cultura de Paz, Centro de Educación e Investigación para la Paz, 2020.

2. Normativa Nacional

Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV-2, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de marzo de 2020.

3. Internet

ÁLVAREZ, Adriana, La Historia del COVID 19 en tiempos del Coronavirus. Un ensayo inconcluso, *Pasado Abierto*, Argentina, año VI, núm. 11, enero-julio de 2020, <https://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/pasadoabierto/article/view/4215/4257>.

AMERICAN SOCIETY COUNCIL OF THE AMERICAS, *El coronavirus en América Latina*, (24 de agosto de 2021), <https://www.as-coa.org/articles/el-coronavirus-en-america-latina>.

BANCO MUNDIAL, *Asegurar la continuidad del Estado durante la pandemia de coronavirus (COVID-19)*, (22 de agosto de 2021), <https://blogs.worldbank.org/es/voces/asegurar-la-continuidad-del-estado-durante-la-pandemia-de-coronavirus-covid-19>.

-----, *Perspectivas económicas mundiales*, (24 de agosto de 2021), <https://www.bancomundial.org/es/publication/global-economic-prospects>.

BARCELONA CENTRE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS, *La gestión aventajada de Hong Kong ante el nuevo coronavirus*, (15 de agosto de 2021), https://www.cidob.org/es/articulos/cidob_report/n1_5/la_gestion_aventajada_de_hong_kong_ante_el_nuevo_coronavirus.

-----, *Medidas de contención y desescalada adoptadas por los gobiernos europeos en la primera ola del coronavirus (enero-julio 2020)*, (15 de agosto de 2021), https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/organismos/union_europea/covid_19_la_respuesta_de_europa_contra_la_pandemia_2020.

BBC NEWS, *Coronavirus en Suecia: la sincera admisión del epidemiólogo que lideró la polémica estrategia de Suecia*

- contra la pandemia*, (17 de agosto de 2021), <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52915607>.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, *En la LXIV Legislatura relativos a leyes o decretos*, (25 de agosto de 2021), http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/dictameneslxiv_ld.php?tipot=&pert=0&init=5003.
- , *Iniciativas presentadas en la LXIV Legislatura turnadas a comisión*, (25 de agosto de 2021), http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/iniciativaslxiv.php?comt=42&tipo_turnot=1&edot=P.
- , *Promueve PAN iniciativa para expedir la Ley para el Acuerdo de Unidad Nacional para Enfrentar y Superar la Crisis Nacional, agravada por el Covid-19*, (28 de agosto de 2021), <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2021/Mayo/12/10622-Promueve-PAN-iniciativa-para-expedir-la-Ley-para-el-Acuerdo-de-Unidad-Nacional-para-Enfrentar-y-Superar-la-Crisis-Nacional-agravada-por-el-Covid-19>.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe: acciones por país*, (23 de agosto de 2021), <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>.
- COVID REFERENCE, *Los primeros ocho meses*, (17 de agosto de 2021), https://covidreference.com/timeline_es.
- FUNDACIÓN EMBAJADA ABIERTA, *La pandemia y el orden político*, (22 de agosto de 2021), <https://www.embajadaabierta.org/post/la-pandemia-y-el-orden-pol%C3%ADtico-por-francis-fukuyama>.
- INTER-PARLIAMENTARY UNION, *Country compilation of parliamentary responses to the pandemic*, (20 de Agosto de 2021), <https://www.ipu.org/country-compilation-parliamentary-responses-pandemic#F>.
- , *Legislating in times of pandemic*, (20 de agosto de 2021), <https://www.ipu.org/news/voices/2020-05/legislating-in-times-pandemic>.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA, *Impacto de la COVID-19 en la educación*, (20 de agosto de 2021), <https://es.unesco.org/covid19/educationresponse>.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *El coronavirus es declarado una emergencia internacional*, (9 de agosto de 2021), <https://coronavirus.onu.org.mx/el-coronavirus-es-declarado-una-emergencia-internacional>

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020*, (6 de agosto de 2021) <https://www.who.int/es/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>.

-----, *Declaración sobre la reunión del Comité de Emergencia del Reglamento Sanitario Internacional (2005) acerca del brote de nuevo coronavirus (2019-nCoV)*, (14 de agosto de 2021), [https://www.who.int/es/news/item/23-01-2020-statement-on-the-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/es/news/item/23-01-2020-statement-on-the-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)).

-----, *Información básica sobre la COVID-19*, (14 de agosto de 2021), <https://www.who.int/es/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-a-detail/coronavirus-disease-covid-19>.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TRABAJO, *COVID-19 y el mundo del trabajo*, (24 de agosto de 2021), <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/lang--es/index.htm>.

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, *Actualización Epidemiológica Nuevo coronavirus (COVID-19)*, (14 de agosto de 2020), https://www3.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&view=download&alias=51758-14-de-febrero-de-2020-nuevo-coronavirus-covid-19-actualizacion-epidemiologica-1&category_slug=2020-alertas-epidemiologicas&Itemid=270&lang=es.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, *Covid-19 en América Latina y el Caribe: Panorama de las respuestas de los gobiernos a la crisis*, (20 de agosto de 2020), <https://www.oecd.org/coronavirus/policy->

- responses/covid-19-en-america-latina-y-el-caribe-panorama-de-las-respuestas-de-los-gobiernos-a-la-crisis-7d9f7a2b/.
- PARLAMERICAS, *El COVID-19 y el rol del parlamento durante una pandemia*, (23 de agosto de 2021), http://parlamericas.org/uploads/documents/COVID19_and_Role_of_Parliaments_SPA.pdf
- SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA, *Medidas económicas de los países iberoamericanos frente al COVID-19*, (23 de agosto de 2021), <https://www.segib.org/covid-19/>.
- SISTEMA DE INFORMACIÓN LEGISLATIVA, *Asunto: Que expide el 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*, (28 de agosto de 2021), <http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/Sesion/reporteAsunto.php?cveAsunto=4063758#T4063758>
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La justicia constitucional local y las facultades extraordinarias de los gobernadores*, (18 de agosto de 2021), <https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/blog-cec/la-justicia-constitucional-local-y-las-facultades-extraordinarias-de-los-gobernadores>.
- UNIDAD DE INVESTIGACIÓN EN TUBERCULOSIS DE BARCELONA, *Control de la COVID-19 en Hong Kong*, (17 de agosto de 2021), <https://www.uitb.cat/wp-content/uploads/2021/07/02-mario-martin-1.pdf>.
- UNIVERSITY OF OXFORD, *COVID-19 Government Response Tracker*, (17 de agosto de 2021), <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/covid-19-government-response-tracker>.

4. Otras

- DELGADO CARRILLO, Mario *et al.*, *Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se expide el 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, (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, año XXII, número 5600-I, 1 de septiembre de 2020, pp. 2-12, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2020/sep/20200901-I.html#Iniciativa1>.