

ARTÍCULO 65. El Congreso se reunirá a partir del día 1º de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias, en las cuales se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.

COMENTARIO: En lo relativo a los periodos ordinarios de sesiones, las constituciones mexicanas del siglo pasado se inclinaron por el establecimiento de dos periodos ordinarios anuales. La Constitución de 1824 se limitó a señalar que el Congreso General se reuniría todos los años el día primero de enero y las clausuraría el día 15 de abril, pudiéndose prorrogar hasta por 30 días útiles cuando lo juzgara conveniente o lo pidiese el presidente.

La Constitución centralista de 1836 estableció dos periodos ordinarios de sesiones: el primero que se debía iniciar el primero de enero para concluir el 31 de marzo y, el segundo, que se abriría el 1º de julio y que no se cerraría sino hasta que se hubieran agotado los asuntos exclusivos que debían ser tratados en el segundo periodo ordinario y que, por disposición de la propia Constitución, eran los relativos al presupuesto de egresos y a la cuenta pública.

Las Bases Orgánicas de 1843 establecieron un sistema similar al de la Constitución antecesora, sólo que limitaron a tres meses el segundo periodo, precisándose que también en este periodo se conocería de la ley de ingresos.

La original Constitución Federal de 1857 igualmente estableció dos periodos ordinarios de sesiones anuales: el primero se iniciaría el 16 de septiembre para concluir el 15 de diciembre y, el segundo, que sería improrrogable, comenzaría el 1º de abril para terminar el día último de mayo. Este segundo periodo se limitaba también al ejercicio de las funciones hacendarias.

Con las reformas de 1874, el entonces artículo 62 fue modificado a fin de que el primer periodo pudiera prolongarse hasta por otros 30 días y, el segundo, por 15.

La Constitución de 1857 fue muy criticada en este aspecto, ya que permitía que el Congreso estuviese reunido en sesiones ordinarias por seis meses y medio y eso sin contar con las sesiones extraordinarias a las que podía ser convocado.

Al decir de los exégetas de la Constitución de mediados del siglo pasado, acaso principalmente Rabasa, era sumamente inconveniente que el Congreso estuviese reunido por tiempo tan prolongado pues, además de que la imposibilidad para disminuir los periodos ocasionaba una fecundidad legislativa poco deseable, se convertía el Congreso en un peligroso rival del Ejecutivo, amenazando el equilibrio entre los poderes.

El Constituyente de 1916-1917, convencido de las críticas que en este sentido se habían hecho a la Constitución de 1857 y en congruencia con todo el programa constitucional de fortalecimiento del órgano ejecutivo, estableció un solo periodo ordinario de sesiones que, como indica el artículo 65, se inicia el primero de septiembre y que, de acuerdo con el artículo siguiente, no puede prolongarse más allá del 31 de diciembre.

Este artículo ha tenido una sola reforma, que apareció publicada en el *Diario Oficial* el 6 de diciembre de 1977, en el contexto del proceso al que se llamó la reforma política y que, en total importó 17 modificaciones constitucionales.

El objeto de la reforma fue suprimir dos de las tres fracciones que entonces contenía la disposición. La primera facultaba al Congreso para revisar la cuenta pública del año anterior y la segunda le otorgaba competencia para examinar, discutir y aprobar el presupuesto fiscal del año siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo. La entonces fracción III, es lo que hoy configura el único párrafo del artículo.

La reforma de 1977 reconoció que el Senado no contaba con los elementos materiales indispensables para enfrentar el análisis de la cuenta pública, como lo es en el caso de la Cámara de Diputados, que está dotada de un organismo técnico específico, llamado Contaduría Mayor de Hacienda, encargado de rendir una glosa de la referida cuenta pública. Además, la reforma reconocía que no había lógica en otorgar al Senado facultades de análisis de la cuenta pública si no contaba con el correlativo a la aprobación del presupuesto de egresos, considerado ésto facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. De este modo la aprobación de la cuenta pública anual dejó de ser facultad del Congreso —Cámara de Diputados y Cámara de Senadores actuando separada y sucesivamente— para convertirse en facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

En cuanto a la fracción segunda, también suprimida, debe precisarse que se encontraba en contradicción con el artículo 74 que consideraba la aprobación del presupuesto de egresos como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. Con la reforma de 1977 al artículo 65 esa discordancia desapareció dejando firme la participación exclusiva de la Cámara de Diputados en este renglón.

Debe puntualizarse que por lo que hace a la aprobación de los impuestos necesarios para cubrir el presupuesto, que es lo que constituye la Ley de Ingresos, esta facultad sí recae en el Congreso —ambas cámaras—, según lo dispone el artículo 73, fracción VII, de la propia Constitución.

No transcurría todavía un año de la entrada en vigor de la Constitución de 1917, cuando ya varios diputados habían presentado una iniciativa de reforma constitucional para modificar el ar-

tículo 65, a fin de regresar al sistema de dos periodos ordinarios de sesiones que estableció la Constitución anterior. Recurrentemente aparece este tema en los debates del órgano legislativo federal, a pesar de lo cual se mantiene el período único de sesiones ordinarias con duración máxima de 4 meses.

Al período único se le han querido ver diversas ventajas: se impone una limitación a la actividad legisferente impidiendo que se produzcan los inconvenientes que aparecieron en el siglo pasado; el periodo se puede reducir "en caso de que el funcionamiento del congreso no fuese necesario"; si existe demasiado trabajo en el Congreso se puede convocar a sesiones extraordinarias; se deja el tiempo a los diputados y senadores para que visiten sus distritos y sus estados y puedan estar enterados de los problemas propios de la región.

Por otra parte, es conveniente precisar que el día primero de septiembre de cada año, fecha de la apertura del período ordinario de sesiones, ambas cámaras se reúnen en un mismo lugar y funcionan como asamblea única para recibir el informe de gobierno del titular del Poder Ejecutivo.

Véanse los artículos 66, 67, 73 y 74.

BIBLIOGRAFÍA: Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 2ª ed., México Siglo XXI, 1979, pp. 110-111; Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, *Derecho constitucional*, México, UNAM, 1983, p. 68; Congreso de la Unión, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 2ª ed., México, Librería de Manuel Porrúa, 1978 y 1979, tomos VI y X, pp. 419-425 y 11-13, respectivamente; Ezeta, Héctor Manuel, "La instalación de las cámaras", *Derecho legislativo mexicano*, México, Cámara de Diputados, 1973, p. 108; Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, 4ª ed., México, Porrúa, 1968, p. 153; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 18ª ed., México, Porrúa, 1981, pp. 314-315.

Jorge MADRAZO

ARTÍCULO 66. El periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar de todos los asuntos mencionados en el artículo anterior; pero no podrá prolongarse más que hasta el 31 de diciembre del mismo año.

Si las dos cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de la fecha indicada, resolverá el Presidente de la República.

COMENTARIO: La Constitución actual rompió con el sistema que operó en el siglo pasado en materia de periodos ordinarios de sesiones del órgano legislativo. Además de que estableció un solo periodo ordinario de sesiones anualmente, en vez de dos como se hizo en el constitucionalismo del siglo XIX, no estableció el periodo de una manera fija, permitiendo por una parte que pudiera darse por terminado antes del 31 de diciembre y, prohibiendo su prórroga después de esta fecha, por la otra.

A partir de la Constitución de 1812, el sistema de prórroga de los periodos de sesiones fue la regla general. La carta española permitía la prórroga, por un mes, sólo en el caso de que las Cortes lo creyesen necesario mediante aprobación por quórum calificado e iniciativa del rey. La Constitución de 1824 permitía que el periodo se prorrogara por 30 días; las Siete Leyes de 1836 permitían que el primer periodo se prorrogara dentro de los meses de abril, mayo y junio y, respecto al segundo periodo, éste no podía cerrarse sino hasta que se hubieran agotado los asuntos por tratar. Las Bases Orgánicas de 1843 permitían que el segundo periodo se prolongase por todo el tiempo necesario y, respecto del primer periodo, señalaban que si después de que el Congreso lo hubiese cerrado quedaran leyes pendientes de revisar, el Senado continuaría con sus sesiones hasta por treinta días.

La Constitución original de 1857 permitía que el primer periodo pudiera prorrogarse por treinta días útiles y, respecto del segundo periodo establecía que era improrrogable. Sin embargo, con las reformas de 1874, se permitió que este segundo periodo se prorrogara quince días útiles.

En el comentario al artículo 65 hicimos referencia a las causas que motivaron la reacción del Constituyente que Querétaro y que condujeron al único periodo ordinario de sesiones que, siendo improrrogable, puede darse anticipadamente por terminado.

Con la decisión de que las sesiones del periodo ordinario pudieran concluir anticipadamente, el Constituyente de 1916-1917 debía establecer el procedimiento para lograr el acuerdo de las cámaras sobre la fecha de terminación. A este respecto, el dictamen que presentó la Comisión se inspiró en el sistema norteamericano en el que el presidente de la República además de poder convocar a sesiones extraordinarias podía "cerrar las sesiones ordinarias cuando lo juzgara oportuno, contra la Cámara de Diputados si el Senado estaba de su parte".

De este modo, la Constitución de 1917 depositó en el presidente de la República, la facultad de resolver sobre la terminación anticipada del periodo ordinario de sesiones, pero sólo en el caso de que las cámaras no hubieran podido alcanzar