

ARTÍCULO 65

de marzo de 1934, establece que los tesoreros de ambas cámaras descontarán de las cantidades que deben entregarse como dietas a los diputados y senadores, la suma que corresponda a los días que dejaron de asistir, conforme a la orden que al efecto dicte el presidente de cada cámara o bien, de la Comisión Permanente.

Véanse los artículos 62 y 63.

BIBLIOGRAFÍA: Congreso de la Unión, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 2ª ed., México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, t. VI, pp. 386-388; *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1922, t. II, p. 34.

Jorge MADRAZO

ARTÍCULO 65. El Congreso se reunirá a partir del 1º de noviembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 15 de abril de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

En ambos periodos de sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.

En cada periodo de sesiones ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su Ley Orgánica.

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 primero de julio y que no 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 anualmente: el primero se iniciaría el 16 de septiembre para concluir el 15 de diciembre, y el segundo, que sería improrrogable, comenzaría el primero 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, se iniciaba el primero de septiembre y que, de acuerdo con el artículo siguiente, no podía prolongarse más allá del 31 de diciembre.

Este artículo fue objeto de una 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 éste como 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 ne-

cesarios 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 artículo 65, a fin de regresar al sistema de dos periodos ordinarios de sesiones que estableció la Constitución anterior. Recurrentemente apareció este tema en los debates del órgano legislativo federal, hasta que finalmente fue enmendado el 7 de abril de 1986, dando con ello un importante impulso al órgano legislativo federal y al principio del equilibrio entre los poderes.

A partir de la reforma señalada, el Congreso realiza dos periodos anuales de sesiones ordinarias. El primero se verifica a partir del primero de noviembre y el segundo a partir del quince de abril.

De conformidad con el artículo 66, el primer periodo no puede prolongarse más allá del 31 de diciembre y, el segundo, no puede ir más lejos del 15 de julio. Con este sistema el legislativo federal contará con cinco meses que como máximo se establecían antes de la reforma.

Las consecuencias que el nuevo sistema podría tener son las siguientes: al contar con un mes más de sesiones ordinarias, el Congreso podrá realizar sus funciones con mayor reflexión y conciencia; el mayor tiempo y espaciamento de las sesiones permitirá un mejor debate parlamentario y así, el fortalecimiento de las convicciones democráticas en el seno del Congreso; se podría realizar una planeación legislativa más severa y confiable, tanto en el nivel interno del Congreso, como en sus relaciones con el ejecutivo federal; se impulsaría el perfeccionamiento de las técnicas legislativas.

Con la modificación al artículo 65, la fecha para que el titular del poder ejecutivo federal presente el informe sobre el estado que guarde la administración pública del país se ha modificado también, ya que el artículo 69 prescribe que dicho informe se presentará a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias, es decir, el primero de noviembre, en vez del primero de septiembre como ocurría anteriormente.

De acuerdo con el segundo párrafo del actual artículo 65, corresponde a la Ley Orgánica del Congreso señalar los asuntos preferentes de los que este órgano deberá ocuparse en cada periodo de sesiones ordinarias. De alguna manera la propia Constitución establece algunas de estas preferencias, dadas las fechas para la presentación del informe presidencial y de envío de las iniciativas de leyes de ingresos y presupuestos de egresos, así como de la Cuenta Pública.

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; Madrazo Jorge, "La Reforma del Órgano Legislativo Federal (1982-1987)", en *Reformas constitucionales de la renovación nacional*, México, Porrúa, 1987, pp. 383-392; 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. Cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior, pero el primero no podrá prolongarse más que hasta el 31 de diciembre del mismo año, y el segundo hasta el 15 de julio del mismo año.

Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el Presidente de la República.

COMENTARIO: La original Constitución rompió con el sistema que operó en el siglo pasado en materia de periodos ordinarios de sesiones del órgano legislativo. Además de que originalmente estableció un solo periodo ordinario de sesiones anualmente, no lo estableció 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 de Querétaro y que, habiendo sido improrrogable, podría darse anticipadamente por terminado.

Con la reforma del 7 de abril de 1986 regresamos al doble periodo ordinario