

Que reforma y adiciona los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Quienes suscriben, diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

La creciente preocupación de los ciudadanos por los temas que involucran la vida pública, es decir, la política, se expresa –en palabras de Alejandra Moreno Toscano¹– en una crisis de confianza y de credibilidad profundas que ponen en duda lo que se dice y hace desde el Gobierno –y agregamos, desde los Poderes de la Unión–, cuyo malestar Jesús Silva-Herzog resume con la frase: “la perversión de las funciones elementales de la democracia”².

Como bien apunta Alejandra Moreno: “la cultura política es resistente al cambio. Como hábito aprendido de la sociedad funciona instintivamente ante impulsos externos”³, diagnóstico del que, evidentemente, no escapa el Congreso de la Unión. Sin embargo, como consecuencia de la realidad por la que atraviesa este país, se exige un papel mucho más activo por parte del Congreso de la Unión. Por tanto, es urgente un cambio que impacte en la vida activa del Poder Legislativo.

Resulta inconcebible que, dada la carga de trabajo del Congreso de la Unión, los períodos de sesiones ordinarios, es decir, “los espacios de tiempo hábil en los que el Congreso de la Unión o sus Cámaras pueden reunirse para realizar sus funciones”⁴, sean tan reducidos, haciendo propicia la acumulación de trabajo legislativo, en asuntos fundamentales para el futuro del país. Es decir, no es justificable que, a pesar del trabajo pendiente, el Congreso de la Unión tenga períodos de receso tan extensos.

Lo anterior, se encuentra establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 65. El Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año para celebrar un primer período de sesiones ordinarias, excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83 de esta Constitución, en cuyo caso se reunirá a partir del 1o. de agosto; y a partir del 1o. de febrero para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias.

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

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

Artículo 66. Cada período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer período no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo período no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

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.

Por ende, como explica Miguel Carbonell, “El tiempo normal de funcionamiento de una legislatura, sumando los dos periodos ordinarios, es de 5 meses al año. Es decir, durante 7 meses al año las Cámaras no sesionan de forma ordinaria.”⁵

Las consecuencias de periodos ordinarios de sesiones tan reducidos son, en palabras de Susana Thalfá Pedroza de la Llave, “por un lado, la ineficacia y, por otro, la antidemocracia, que perjudican a uno de los órganos o instituciones del Estado”⁶, principalmente por cinco razones:

“Primera: El Poder Legislativo carece de una verdadera representatividad, debido a que, durante siete meses, éste no está reunido y la Comisión Permanente, órgano que actúa durante sus recesos y que tiene numerosas atribuciones, representa tan sólo 6 por ciento de seiscientos veintiocho parlamentarios en total;

Segunda: Que por la situación actual que vive el país y los estados de la República, constantemente se convoca a sesiones extraordinarias;

Tercera: Es escaso el tiempo para que la institución representativa realice sus facultades y obligaciones, por ejemplo, la Constitución le atribuye de entrada, en el artículo 73 en sus XXX fracciones, facultades y obligaciones, además de otras previstas en diversos artículos constitucionales;

Cuarta: El tiempo para que se ejerza el control del Congreso sobre el gobierno es escaso, control que debe caracterizarse por ser preventivo, permanente y a posteriori pero, sobre todo, continuo, situación que no se da, y

Quinta: Las iniciativas de ley o cualquier otro asunto se conocen de manera superficial o, en lenguaje coloquial, “al vapor”⁷.

No es óbice que, estos periodos tan acotados pudieran haber tenido alguna razón de ser en el pasado, “cuando la labor de los representantes y en general la tarea parlamentaria era mucho más simple”⁸, sin embargo, “en la actualidad, teniendo presentes las enormes necesidades de regulación y de intervención legislativa que demanda la dinámica del sistema político y el mismo entorno social, parece un lujo excesivo para el país tener a las Cámaras fuera de funcionamiento normal durante tanto tiempo”⁹.

Además, y como bien indica Miguel Carbonell, “[l]os periodos ordinarios de sesiones tan breves provienen de disposiciones que estaban en la Constitución de 1857. En ese entonces se dijo que los periodos breves se justificaban por lo demorado de los trayectos que debían recorrer los legisladores desde todas las entidades federativas (trayectos que podían durar varias semanas). Además, se dijo que no se podía comenzar a trabajar antes del mes de septiembre, porque durante la temporada de lluvias “los caminos están intransitables”¹⁰.

En ese sentido, resulta inconcuso que la única razón por la cual se mantiene la actual duración de los periodos ordinarios de sesiones del Congreso de la Unión, es histórica, pues, las condiciones actuales del país, y el desarrollo tecnológico, han resuelto los problemas que dieron origen a la duración de dichos periodos ordinarios. Por si fuer poco, con periodos de sesiones tan breve, explica Miguel Carbonell¹¹, se rompe la continuidad del trabajo legislativo, pues no permite un análisis y un estudio detenido, detallado, ni facilita las tareas de fiscalización y de control político que debiera ejercer el Congreso de la Unión sobre el Poder Ejecutivo, por lo que, resulta incongruente que, mientras los

demás Poderes de la Unión trabajen de manera continua todo el año, el Congreso lo haga apenas la mitad de ese tiempo, para realizar sus tareas, imposibilitando el equilibrio que debe haber entre los Poderes de la Unión.

Por ello, resulta pertinente lo señalado por Diego Valadés, con respecto a que “los principios que han de regir los controles entre los órganos de poder son los de responsabilidad, efectividad, utilidad, publicidad, estabilidad y regularidad”¹² , por tanto, su propuesta pasa por la ampliación de los períodos de sesiones del Congreso de la Unión.

Es así, que Valadés argumenta que la tendencia a la ampliación de los períodos de sesiones tiene que darse de manera progresiva: “La presencia de los debates en el Congreso capta la atención ciudadana hacia los órganos del poder; encauza la manifestación de las inconformidades; permite advertir y prever la orientación de las demandas; habitúa a que sea en ese ámbito donde se ventilen las discusiones políticas, y permite que las expresiones de todos los partidos y de los representantes populares sitúen la magnitud de los problemas y de sus posibles soluciones.”¹³

Así, la ampliación del periodo de sesiones, reafirma el papel de los legisladores como actores centrales de la vida política del país y fortalece al sistema democrático y representativo:

“Es indispensable ampliar y mejorar el concepto del servicio civil existente, para que la eventual alternancia de los partidos que ocupen el gobierno y la nueva relación con el Congreso, no suscite dudas y reservas en la ciudadanía. Esas dudas podrían incluso distorsionar el sentido del voto, privilegiando sólo por esa razón al partido que ya estuviera en el poder. Paralelamente, será necesario construir un servicio civil tan amplio como sea necesario y altamente profesional, en el Congreso. Además del apoyo indispensable para el cumplimiento de las labores legislativas, permitirá que la experiencia institucional acumulada facilite la acción de los representantes populares”.¹⁴

Por lo tanto, siguiendo a Diego Valadés¹⁵ , es necesario dotar a los legisladores de los insumos adecuados para el desempeño de sus responsabilidades, por lo que es pertinente ampliar los periodos de sesiones ordinarias del Congreso, a fin de que el Poder Legislativo sesione de manera permanente, por lo que es conveniente reformar los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de ampliar los dos períodos ordinarios de sesiones a diez meses y únicamente dos meses de receso, con lo que se estarían ampliando las oportunidades congresuales para desarrollar sus iniciativas; elaborar, discutir y aprobar las reformas que el país requiera, y, resolver “los demás asuntos que le correspondan de acuerdo con la Constitución”¹⁶ .

Por todo lo expuesto, se somete a su consideración, la presente iniciativa con proyecto de:

Decreto que reforma el primer párrafo del artículo 65 y el primer párrafo del artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de ampliar el segundo periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión

Artículo Único: Se reforma el párrafo primero del artículo 65 y el párrafo primero del artículo 66, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 65. El Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83 de esta Constitución, en cuyo caso se reunirá a partir del 1o. de agosto; y a partir del 15 de enero para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

...

...

Artículo 66. Cada periodo de sesiones durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 31 de julio del mismo año.

...

Transitorios

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

Segundo. Se derogan todas las disposiciones que contravengan al presente Decreto.

Notas

1 Moreno, Alejandra, "Volver al Congreso", Nexos, consultado en: <http://www.nexos.com.mx/?p=26961>

2 Íbid.

3 Íbid.

4 Pedroza de la Llave, Susana Thalía, El Congreso de la Unión. Integración y regulación. UNAM. 1997, consultado en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=142>

5 Carbonell, Miguel, Reforma del Estado y cambio constitucional en México. Documento de Trabajo. Número 2. Segunda versión. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, mayo, 2000, consultado en:

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/418/5.pdf>

6 Obra citada, Pedroza de la Llave, Susana Thalía.

7 Íbid.

8 Carbonell, José, "¿Dónde están nuestros legisladores?", Nexos, consultado en: <http://redaccion.nexos.com.mx/?p=1499>

9 Obra citada Carbonell, Miguel.

10 Carbonell, Miguel, "Los recesos de nuestros legisladores federales", El Universal. Disponible en:

http://www.miguelcarbonell.com/articulos_periodicos/Los_recesos_de_nuestros_legisladores_federales.shtml

11 Obra citada Carbonell, Miguel.

12 Carbonell, Miguel, Valadés, Diego, Constitución y democracia, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, 197 páginas, Biblioteca Jurídica Virtual, consultado en:

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/6/r b/rb9.htm>

13 Valadés, Diego. “La transición del sistema presidencial mexicano”. Este país. Consultado en:

http://archivo.estepais.com/inicio/historicos/65/8_ensayo_la%20transicion_valades.pdf

14 Íbid.

15 Valadés, Diego, Constitución y democracia , México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, consultado en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=4>

16 Obra referida, Pedroza de la Llave, Susana Thalía.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 5 de abril de 2022.

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)