

Análisis del contexto socio político del periodo extraordinario de sesiones en el Congreso de la Unión (Junio 2016)*

Ivonne Nohemí Díaz Madrigal**

RESUMEN: El Congreso de la Unión realiza su trabajo legislativo en sesiones ordinarias y también puede convocar a sesiones extraordinarias. En junio de 2016 el Congreso de la Unión convocó a un periodo de sesiones extraordinario, en el cual aprobó, en 5 días de trabajo intenso: 1 reforma constitucional, 5 nuevas leyes y reformas a más de 15 cuerpos normativos. En este trabajo se identifican tres condiciones que formaron el contexto de ese periodo extraordinario, y se destaca la voluntad y los acuerdos políticos como el factor más importante para lograr importantes y necesarias reformas.

Palabras clave: Congreso de la Unión, reformas, leyes, anticorrupción, elecciones, sistema penal, acuerdos.

ABSTRACT: The Congress of the Union celebrates ordinary sessions and may call for extraordinary sessions. In June 2016 the Congress convened an extraordinary session, in which it approved, in five days of intense work: 1 constitutional reform, 4 new laws and reformed more than 15 laws. This paper identifies three conditions that formed the context of that extraordinary period, and foreground the political agreements as the most important factor to achieve the important and required reforms. **Key words:** Congress of the Union, reforms, laws, anticorruption, elections, criminal justice system, agreements.

SUMARIO: Introducción; 1. Proceso y procedimiento legislativo; 2. Comisiones legislativas del Congreso de la Unión; 3. Integración de comisiones; 4. Periodo de sesiones del Congreso de la Unión; 5. Periodo extraordinario de sesiones, junio 2016: las causas; 6. La convocatoria, el desarrollo y los resultados; Conclusiones; Bibliografía.

Introducción

* Artículo recibido el 24 de agosto de 2016 y aceptado para su publicación el 21 de noviembre de 2016.

** Maestra en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México; y en Derecho Parlamentario por la Universidad Autónoma del Estado de México y Especialidad en Justicia Administrativa por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Actualmente es Coordinadora de Asesores en temas del Senado de la República.

Recientemente en el Congreso de la Unión en 5 días, se crearon 5 nuevas leyes y se reformaron más de 15 cuerpos normativos. Se creó la Ley Nacional del Sistema de justicia para Adolescentes, Ley Nacional de Ejecución Penal; se reformó el Código Penal Federal, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; se aprobó la llamada Miscelánea Penal por la cual se modificaron 10 ordenamientos más. En materia de combate a la corrupción se aprobó un paquete de 7 leyes, de las cuales 3 son de nueva creación, y 4 más son reformas a diversos cuerpos normativos. El Pleno del Senado aprobó la reforma constitucional relacionada con los trabajadores de las instituciones policiales¹ y en comisiones de esa misma Cámara se aprobaron reformas a la Ley General de Salud sobre el uso medicinal de la marihuana.

La expedición de las leyes referidas y las modificaciones aprobadas a otros ordenamientos, tuvieron lugar entre el 13 y 17 de junio pasado. Llama la atención el número de legislación que tuvo modificaciones, el periodo tan breve en que esto aconteció, los temas tan diversos y sobre todo la importancia y trascendencia nacional que representan para la actividad jurídica y judicial, e incluso el precedente legislativo que esto constituye.

Este artículo tiene por objeto analizar las principales causas y condiciones que generaron el contexto para que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión aprobara el Acuerdo por el cual se citó a un periodo extraordinario de sesiones tan productivo.

1. Proceso y procedimiento legislativo

¿La producción legislativa en el Congreso Federal es un proceso o un procedimiento? El proceso legislativo comprende al procedimiento legislativo. El procedimiento legislativo (*iter legis*) se entiende como una parte del proceso.

El proceso es un conjunto de actos regulados por la ley y realizados con la finalidad de alcanzar un objetivo común a todas las etapas del proceso.² Es así que en el Congreso de la Unión la finalidad última de la presentación de la iniciativa, proposición con punto de acuerdo o alguna otra propuesta legislativa, es su aprobación.³

El proceso legislativo tiene varias etapas. Conforme al artículo 72 de la Constitución Federal son siete fases: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación e iniciación de vigencia.⁴

¹ Identificada en medios como reforma constitucional sobre mando mixto, aunque propiamente esta institución no existe en el derecho nacional.

² LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, *Técnica Legislativa*, McGraw Hill, México, 2002, pp. 67-68.

³ MURO Ruiz, Eliseo, *Algunos Elementos de Técnica Legislativa, Capítulo segundo: La iniciativa de ley*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México 2007, pp. 45 a 106.

⁴ RAYGOSA SOTELO, Luís, *¿Cómo hacer una iniciativa de Ley? Legisprudencia y eficacia de la legislación*, Senado de la República LX Legislatura en colaboración con ITAM, México, 2008, pp. 94-96.

Análisis del contexto socio político del periodo extraordinario de sesiones en el Congreso de la Unión (Junio 2016)

Las primeras tres tienen lugar en el Poder Legislativo y se desarrollan conforme a una serie de procedimientos.⁵ Los reglamentos de Cámara de Senadores y de Cámara de Diputados establecen las reglas para analizar una propuesta legislativa por el Congreso Federal.⁶ Por ejemplo, las formalidades que debe cumplir cada propuesta dependiendo de su naturaleza, turno a comisiones, diseño del dictamen, discusión y votación en comisiones, turno a Mesa Directiva, discusión y análisis en Pleno, presentación de reservas o votos particulares, votación en Pleno, turno de la respectiva minuta a la Cámara revisora, y el mismo procedimiento de análisis y discusión en ésta. En seguida, al Ejecutivo le corresponde su sanción y posterior publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF).⁷ Este conjunto de actos, como se muestra en el **Esquema 1**, constituyen una serie de pasos que tienen un objetivo en común, que en el caso de las iniciativas es: la vigencia de la disposición jurídica y su carácter obligatorio en el ordenamiento nacional. Esta serie de procedimientos son parte del proceso legislativo para la aprobación de una reforma o una ley.

Puede haber procedimientos 1) formalmente legislativos (por ser el órgano legislativo quien los realiza) pero *materialmente jurisdiccionales* como el juicio de procedencia; y 2) procedimientos formalmente legislativos pero *materialmente administrativos*, como el nombramiento de funcionarios (Fiscal General de la República, Consejeros Electorales, Ministros de la Suprema Corte).

En síntesis, en el artículo 72 constitucional se encuentran las principales etapas del proceso legislativo, mediante los reglamentos de cada Cámara y la práctica parlamentaria (que incluye las decisiones que toman los órganos de gobierno mediante acuerdos así como los precedentes legislativos), se regulan los procedimientos legislativos, como partes de un todo.

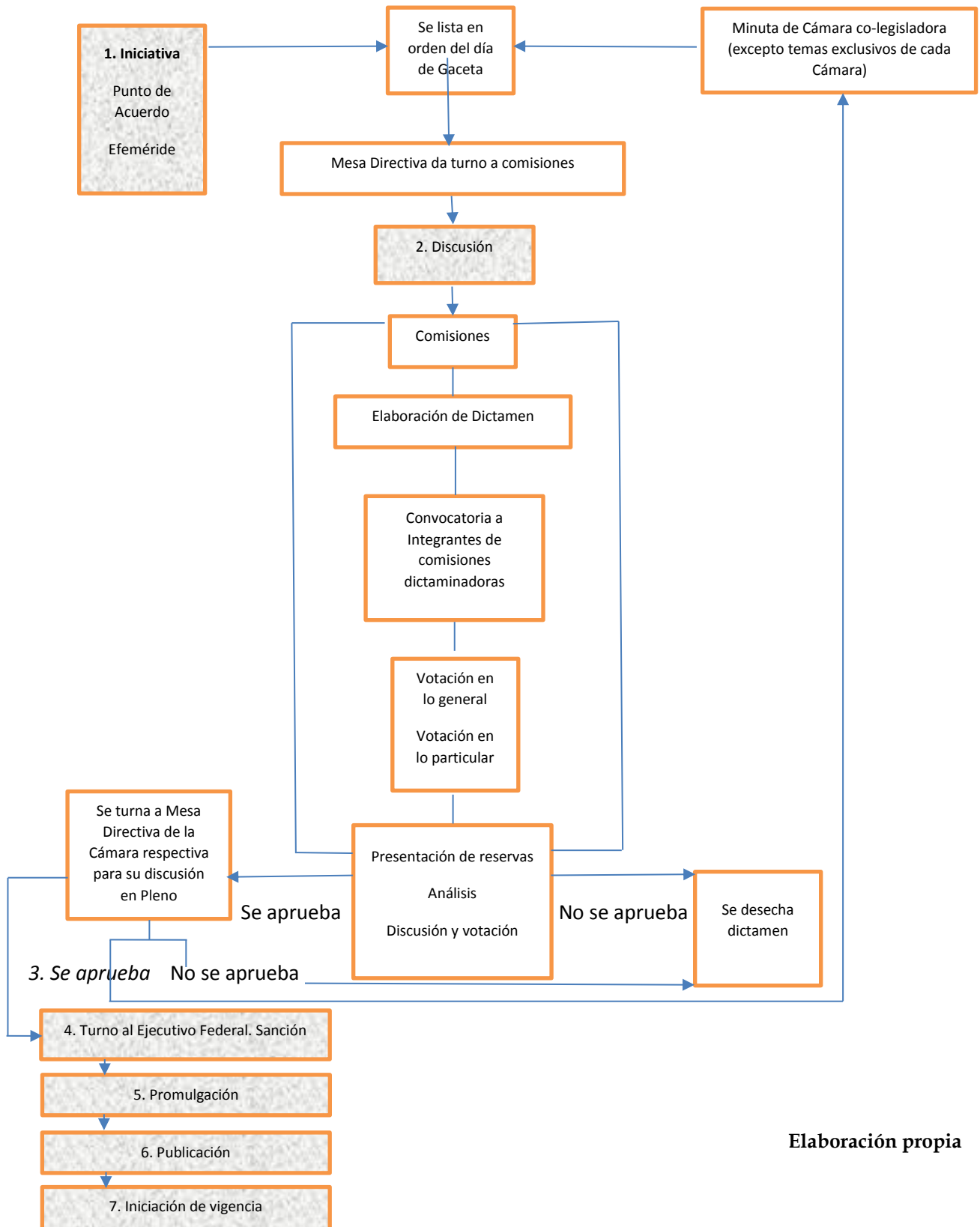
Por tanto, el término adecuado para referirse al diseño de disposiciones normativas es: proceso legislativo.

⁵ DÁVILA, David y CABALLERO Lila, *El sistema de comisiones, el cabildeo legislativo y la participación ciudadana en el Congreso mexicano*, FUNDAR-Centro de análisis e investigación A.C., México, 2006, pp. 15 y ss.

⁶ NAVA GOMAR, Salvador, *Manual de Técnica Legislativa*, Tomo I, ANOMAC, /Konrad Adenauer, México, 2003, pp. 15, 22, 35 y ss; PEDROZA de la Llave, Susana Thalía, *El Control del Gobierno: función del Poder Legislativo*, Porrúa, México, 1996, pp. 207-223.

⁷ ARTEAGA NAVA, ELISUR y TRIGUEROS G., Laura, *Derecho Constitucional, Diccionarios Jurídicos Temáticos*, Oxford University, México, 1999; SERNA DE LA GARZA, José María, *Derecho Parlamentario*, Mc Graw Hill, México, 1997, pp. 35; artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esquema 1. Proceso legislativo



Elaboración propia

2. Comisiones legislativas del Congreso de la Unión

Las comisiones del Congreso de la Unión son los órganos encargados del análisis de las iniciativas de ley o decretos de reforma, puntos de acuerdo y otros asuntos turnados a ellas.⁸ Son responsables de diseñar el dictamen que una vez aprobado por sus integrantes, se turnará y discutirá en Pleno. Constituyen la forma de organización interna del trabajo legislativo. Se forman por mandato de ley o por acuerdo del Pleno. En ellas se dictamina, investiga, consulta, analiza, debate y resuelve los asuntos legislativos correspondientes a su competencia. Por tanto, son los órganos deliberativos de mayor importancia en el análisis y estudio de las iniciativas, porque dentro de ellas se realiza parte del trabajo legislativo. Es en el seno de las comisiones que los legisladores integrantes y equipo técnico se allegan de información para aprobar, modificar o desechar los proyectos de ley o de reforma.

El trabajo de dictaminación es el momento idóneo en que los legisladores deben evaluar el impacto de la aprobación o rechazo de un proyecto, ponderar sus beneficios y posibles consecuencias negativas. En este momento es recomendable (aunque no es práctica recurrente) realizar un mapeo de actores para identificar a quienes involucra el proyecto de dictamen que se elabora.

Por otro lado, este es un momento valioso (más no el único) donde los interesados pueden acercarse a informar a los legisladores como impacta el proyecto a su sector.

3. Integración de comisiones

De acuerdo a la Ley Orgánica del Congreso General las comisiones ordinarias en la Cámara de Diputados son 40 y en el Senado de la República son 30.⁹ En Cámara de Diputados cada una de las comisiones debe ser integrada durante el primer mes de la Legislatura por un máximo de 30 diputados, para quienes el encargo durará por todo el trienio. Los diputados no pueden pertenecer a más de tres comisiones ordinarias y para la integración de las comisiones se debe observar la pluralidad de los grupos parlamentarios del Pleno.

En el Senado de la República no pueden participar en comisiones el presidente ni los vicepresidentes de esta cámara. Su junta directiva se conforma de un presidente y dos secretarios. La integración de las comisiones en la Cámara Alta también se define durante el primer mes de la Legislatura, cada una se forma con hasta 15 senadores y cada uno en lo individual no puede pertenecer a más de cuatro comisiones.¹⁰

En Cámara de Senadores la Comisión de Estudios Legislativos conjuntamente con las otras comisiones ordinarias que correspondan, hará el análisis de las iniciativas de leyes o decretos y concurrirá a la formulación de los dictámenes respectivos.¹¹

⁸ SENADO DE LA REPÚBLICA, *La función legislativa*, LXI Legislatura-Ediciones Mesa Directiva, México, 2012, p. 63.

⁹ Ley Orgánica del Congreso de la Unión, artículos 39, 85 y 90.

¹⁰ *Ibidem*, artículos 91, 92 y 104.

¹¹ *Ibidem*, artículo 89.

Esta es una de las más importantes en la Cámara Alta, porque participa en la elaboración de todos los dictámenes, dicha Comisión se podrá dividir en las secciones o ramas que se estime conveniente.¹² Actualmente existen tres secciones: Estudios Legislativos, Estudios Legislativos Primera y Estudios Legislativos Segunda.

4. Periodos de sesiones del Congreso de la Unión

El artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece los plazos para realizar periodos de sesiones ordinarias en el Congreso de la Unión, lapsos en que el Poder Legislativo 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.¹³

Adicionalmente, y de conformidad con el artículo 67 de la misma Constitución Federal, el Congreso de la Unión, puede reunirse en periodo de sesiones extraordinarias — ambas Cámaras o solo una en aquellos casos que se trate de temas exclusivos—,¹⁴ siempre y cuando exista convocatoria por parte de la Comisión Permanente, en la que deberá indicarse los temas a desahogarse, pues serán éstos exclusivamente el objeto de las sesiones.¹⁵

5. Periodo extraordinario de sesiones, junio 2016: las causas

En este año 2016, la última semana de abril, fin de periodo ordinario, coincidieron tres sucesos importantes en la vida jurídica y política del país, en tema electoral, anticorrupción y materia penal:

- 1) Procesos electorales: elecciones el 5 de junio de 2016.
- 2) Combate a la corrupción: Iniciativa ciudadana “Ley 3de3”
- 3) Nuevo sistema de justicia penal.: 18 de junio 2016, fin del plazo constitucional para la implementación *de la reforma constitucional en materia penal del 2008*.

- 1) *Materia electoral*.

¹² Idem.

¹³ El primer período no podrá prolongarse del 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo período debe concluir a más tardar el 30 de abril del mismo año.

¹⁴ “La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.” Inciso H del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁵ Artículo 67 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De cara al final del periodo ordinario de sesiones, en 13 entidades federativas se desarrollaban campañas electorales, con comicios programados para el 5 de junio de 2016.¹⁶

El periodo extraordinario en comento, se realizó posterior al 5 de junio, y una vez que ya se conocían los resultados electorales. Los puestos de representación popular ganadas por los diferentes institutos políticos, influyeron en el comportamiento del Congreso Federal y los acuerdos políticos alcanzados.

2) Combate a la corrupción.

El 27 de mayo de 2015 se publicó en el DOF el Decreto de reforma constitucional en materia de anticorrupción,¹⁷ por el que se creó el Sistema Nacional Anticorrupción, se determinaron nuevas obligaciones y responsabilidades administrativas para autoridades y particulares que recibieran dinero público, se creó el Tribunal Federal de Justicia Administrativa¹⁸ y se fortaleció la Auditoría Superior de la Federación.

De igual forma, esta reforma faculta y obliga al Legislativo Federal para expedir diversos ordenamientos y a la modificación de otros cuerpos normativos, en la materia, en el plazo de un año.¹⁹ Destaca que mediante la modificación del artículo 73, fracción XXIX-V se facultó al Congreso de la Unión para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las

¹⁶ En esa fecha se renovaban 12 gubernaturas en Aguascalientes, Chihuahua, Durango, Oaxaca, Hidalgo, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas, así como Veracruz y Puebla, estados en los que el cargo será de dos años, de conformidad con la reforma constitucional en materia político electoral aprobada en el año 2014. De igual forma, en las elecciones se elegían 239 diputados de mayoría relativa, 149 diputados de representación proporcional y 965 cargos en ayuntamientos y alcaldías.

Coincidentemente, y de acuerdo con la reforma constitucional aprobada en el año 2015, en la que el Distrito Federal se convierte en la Ciudad de México (más no es el Estado número 33), se elegían ese mismo día, 60 diputados de los 100, integrantes de la Asamblea Constituyente encargada del diseño de la Constitución política para la nueva entidad federativa.

¹⁷ Reforma constitucional que modificó los artículos 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁸ Esta institución anteriormente era el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA). Con los cambios se modificó su nombre, conservó las facultades del TFJFA y adicionalmente se le otorgaron nuevas atribuciones para la investigación, sanción de actos en materia de corrupción y sobre faltas graves relacionadas con particulares.

¹⁹ Artículo Segundo Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción del 27 de mayo de 2015: “**Segundo.** El Congreso de la Unión, dentro del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberá aprobar las leyes generales a que se refieren las fracciones XXIV y XXIX-V del artículo 73 de esta Constitución, así como las reformas a la legislación establecida en las fracciones XXIV y XXIX-H de dicho artículo. Asimismo, deberá realizar las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el objeto de que la Secretaría responsable del control interno del Ejecutivo Federal asuma las facultades necesarias para el cumplimiento de lo previsto en el presente Decreto y en las leyes que derivan del mismo.”

sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

En esta tesitura, y haciendo uso de los mecanismos constitucionales de participación indirecta en la democracia, el 17 de marzo de 2016 se entregó al Senado de la República, la iniciativa ciudadana identificada como “Ley 3de3”, acompañada de 309,476 firmas. El 6 de abril siguiente, se entregaron a esa misma Cámara legislativa 324,667 firmas adicionales, sumando 634,143 ciudadanos que la apoyaban.²⁰

El 14 de abril el Instituto Nacional Electoral (INE) validó los requisitos de la iniciativa ciudadana “Ley 3de3”, que proponía expedir una nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas. Con esta validación se inició el proceso legislativo dentro del Senado, como cámara de origen. Es importante mencionar que para esa fecha ya se contaba con un predictamen sobre leyes en materia de anticorrupción respecto a otras iniciativas presentadas por diversos legisladores en esa misma Cámara. La decisión de las comisiones dictaminadores fue iniciar trabajos con la sociedad civil y académicos, para lograr un dictamen que incluyera las propuestas de ciudadanos y senadores.

3) Plazo constitucional para la implementación del sistema de justicia penal

En el año 2008 se aprobó la reforma constitucional en materia de justicia penal. El artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia penal del 18 de junio del 2008, establece como plazo máximo para el periodo de transición (tiempo en que serán válidos el viejo y el nuevo sistema), ocho años contados a partir del día siguiente de la publicación de tal decreto.²¹ Derivado de ello, en este plazo constitucional, el Legislativo Federal y los locales tendrían que expedir nuevos ordenamientos y realizar las modificaciones legales necesarias para la implementación del nuevo sistema de justicia penal acusatorio.

²⁰ De conformidad con la reforma al artículo 72 constitucional, publicada en el DOF del 9 de agosto de 2012, los ciudadanos están facultados para iniciar leyes, siempre y cuando reúnan el cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. “Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. Al Presidente de la República;

II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;(Fracción reformada DOF 09-08-2012)

III. A las Legislaturas de los Estados (Fracción reformada DOF 09-08-2012); y

IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes (Fracción adicionada DOF 09-08-2012).

²¹ “**Segundo.** El sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos 16, párrafos segundo y decimotercero; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19; 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución, entrará en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin exceder el plazo de ocho años, contado a partir del día siguiente de la publicación de este Decreto. [...]”

Así, a dos semanas de la conclusión del periodo ordinario de sesiones se realizaban campañas electorales en 12 Estados, entidades donde fue recurrente por varios candidatos, desplegar acciones electorales estratégicas a favor del combate a la corrupción, firmar compromisos con la transparencia y utilizar el discurso sobre la opacidad, contra los competidores y quienes no hicieran públicas sus tres declaraciones.

Este escenario generó que la campaña por reunir firmas en apoyo de la “Ley 3de3” tomara más auge, y se acusara al Congreso de la Unión de estar a poco de iniciar el receso legislativo sin cumplir con el plazo constitucional para la emisión de las leyes secundarias en materia anticorrupción.

Adicionalmente, y en otro tema, aún faltaba la expedición de leyes que hicieran posible la implementación del sistema de justicia acusatorio, e incluso, la aprobación de un dictamen identificado como “Miscelánea penal” que contenía modificaciones a diez ordenamientos,²² entre ellos, al Código Nacional de Procedimientos Penales.²³

La exigencia de la ciudadanía por mayor transparencia en el actuar de los servidores públicos, un contexto electoral donde el combate a la corrupción fue utilizado como tema de campaña a favor de unos y en contra de los adversarios, obligaciones constitucionales para el Legislativo y la urgencia de tener las condiciones necesarias para la implementación y operación del sistema de justicia acusatorio; conformaba el escenario que ejercía presión en el Congreso de la Unión.

6. La convocatoria, el desarrollo y los resultados

El 31 de mayo de 2016, se aprobó en la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el cual se convoca a las Cámaras del Legislativo Federal a un periodo de sesiones extraordinarias. El 3 de junio se publicó en el DOF²⁴ e inició el 13 de junio. En dicho Acuerdo se estableció

²² Esta minuta tuvo origen en la iniciativa presentada el 21 de noviembre de 2014 por la entonces senadora del PRI, y ahora titular de la Procuraduría General de la República, Arely Gómez, y del Senador del PAN quien actualmente es Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, Roberto Gil Zuarth.

El dictamen a la iniciativa se aprobó en el Pleno del Senado el 9 de diciembre de 2014, el dictamen a la minuta se aprobó por el Pleno de Cámara de Diputados el 28 de abril de 2016.

Este documento contenía reformas a 9 ordenamientos: 1) Código Penal Federal; 2) Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 3) Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal; 4) Ley General para prevenir y sancionar los Delitos en materia de Secuestro; 5) Ley de Amparo; 6) Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 7) Ley Federal de Defensoría Pública; 8) Código Fiscal de la Federación; 9) Ley de Instituciones de Crédito.

²³ Ordenamiento publicado recientemente en el DOF el 5 de marzo de 2014, y que fue expedido con motivo de la reforma constitucional del 2008. Es decir, a poco del vencimiento del plazo constitucional eran necesarias reformas a ordenamientos vigentes previos al 2008, y a nuevos ordenamientos expedidos conforme al nuevo sistema, que en su conjunto eran indispensables para la operación del sistema penal acusatorio, y que aún no estaban listas.

²⁴ Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5439943&fecha=03/06/2016

el inicio del periodo extraordinario y se listaron los temas a desahogarse.²⁵ Por la naturaleza del periodo extraordinario en el Acuerdo no se incluye la fecha de conclusión, pues ésta será cuando los temas objeto del periodo se resuelvan.

Cabe señalar que para el 13 de junio, los comicios electores ya se habían efectuado, con resultados muy positivos para el Partido Acción Nacional (PAN), quien obtuvo siete gobernaturas en los estados. Esto se sumó a las condiciones que se concentraban en el Congreso de la Unión. El PAN fue uno de los principales promotores, durante sus compromisos de campaña, del combate a la corrupción y como parte de esas mismas campañas, se dirigieron acusaciones contra otras fracciones parlamentarias, de incumplimiento de los plazos constitucionales para las leyes secundarias en esta materia.²⁶ Los resultados electorales sumaron fuerza política al partido blanquiazul y adicionaron presión hacia los posibles opositores.

En este contexto el periodo extraordinario se realizó del 13 al 17 de junio,²⁷ y en cinco días se aprobaron los siguientes asuntos:

- **Anticorrupción:** Expedición de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Reformas al Código Penal Federal, a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- **Sistema penal acusatorio:** Expedición de la Ley Nacional de Ejecución Penal y reformas al artículo 225 del Código Penal Federal; expedición de Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes. Reformas a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y aprobación de la Miscelánea penal por la cual se reformaron 9 ordenamientos más.
- **Instituciones policiales:** Reformas constitucionales en materia de seguridad y justicia (mando mixto).²⁸
- **Desafuero:** aprobación de la Declaratoria de la Cámara de Diputados para erigirse en Jurado de Procedencia y del Dictamen de la Sección Instructora del expediente SI/LXIII/01/2016, relativo al procedimiento de declaración de procedencia solicitado en contra de la ciudadana Lucero Guadalupe Sánchez López, Diputada del Congreso del Estado de Sinaloa.
- **Salud:** en comisiones de Cámara de Senadores se aprobaron reformas a la Ley General de Salud respecto a la regulación de la marihuana para uso medicinal.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Por su parte el PRI afirmaba estar comprometido también con el combate a la corrupción

²⁷ En la última semana de junio, el Congreso de la Unión aprobó un Acuerdo para un nuevo periodo extraordinario a realizarse el 5 y 6 de julio, con motivo de las observaciones que mandó el Ejecutivo mediante la figura del Veto Presidencial, sobre la Ley General de Responsabilidades Administrativas, ordenamiento que surgió del periodo extraordinario de junio.

²⁸ Se aprobó en Cámara de Senadores y quedó como minuta pendiente de dictaminación en Cámara de Diputados.

Análisis del contexto socio político del periodo extraordinario de sesiones en el Congreso de la Unión (Junio 2016)

En cinco días pasaron por comisiones y el Pleno de la cámara de origen y posteriormente por comisiones y Pleno de cámara revisora: una reforma constitucional, cinco nuevas leyes y reformas a más de quince ordenamientos. Efectivamente fue un lapso breve y de trabajo intenso, en el que ambas cámaras sesionaron a diario y en jornadas que en ocasiones se extendieron hasta la madrugada.

En esta tónica no solo la brevedad del periodo y la multitud de temas destacan. Hemos hecho mención de las condiciones que propiciaron la convocatoria a un periodo extraordinario, sin embargo, el escenario social, político y electoral no aseguraba por sí mismo que todos los temas fueran analizados, mucho menos su aprobación. En la evaluación de lo acontecido consideramos como los verdaderos protagonistas: a la capacidad de diálogo, apertura, los acuerdos y consensos logrados.

Los resultados dan muestra de una verdadera capacidad de operación política, diálogo y madurez entre los partidos políticos. Durante el corto pero productivo periodo extraordinario de sesiones, los legisladores se enfocaron en el trabajo parlamentario, mediante el debate construyeron y dejaron de lado las discusiones electorales (latentes pues las fechas coincidieron con las etapas finales de un proceso electoral). Mucho trabajo se realizó previo a llegar a tribuna. Hubo diferencias, puntos de inflexión y desacuerdos, en el debate se argumentaron las razones del sentido de la votación de cada partido.

Finalmente, al cierre del periodo extraordinario de sesiones se cumplieron las metas generales y se materializaron los esfuerzos en un nuevo Sistema Nacional Anticorrupción; las leyes secundarias para la implementación total del nuevo sistema acusatorio adversarial; así como una minuta, para reformar el sistema laboral de las policías, mejorar y profesionalizar a la institución.

En conclusión, el periodo de sesiones extraordinarias en el Congreso de la Unión realizado del 13 al 15 de junio de 2016, logró la aprobación de asuntos necesarios y trascendencia para el marco jurídico nacional. Esto se pudo lograr únicamente mediante el diálogo, el trabajo parlamentario y la construcción de acuerdos políticos. No obstante, la legislación aprobada, en ocasiones de madrugada, tendrá que pasar la prueba empírica de la vida real y el análisis de las plumas de investigadores y estudiosos del derecho.

Conclusiones

El Congreso Federal es uno de los tres Poderes de la Unión elegido mediante el principio de representación. Una de sus principales funciones es la labor legislativa, sin embargo, también es un órgano de naturaleza política. La cámara de Diputados representa la voluntad de las partes de la Federación y la Cámara de Diputados a la nación.

En el ejercicio de la política realizar acuerdos es una tarea fundamental. El diálogo y el debate son necesarios para avanzar y conciliar en la construcción de leyes. Es

imposible avanzar defendiendo posturas inflexibles. Los legisladores no son oponentes, no son contrincantes, se trata de representantes de diversos sectores sociales, políticos y económicos que logran a través del diálogo, argumentación, mediación y negociación los mejores acuerdos para sus representados.

El periodo extraordinario realizado en junio del 2016 fue un ejemplo emblemático que revela la estrecha relación entre los elementos políticos y jurídicos en un orden social. A simple vista el Congreso de la Unión realizó sesiones de manera extraordinaria por importantes asuntos pendientes de aprobación. Cuando algún curioso investigador (estudiante o experto) vea hacia atrás en busca de información, encontrará la línea cronológica del desarrollo de actividades legislativas. Sin embargo, en una mirada más amplia, considerando un contexto mayor que solo la labor parlamentaria, encontrará otros acontecimientos que interpretados de manera individual bien podrían aparentar ser ajenos a la tarea legislativa. Este trabajo expuso algunos de esos eventos coincidentes y que no son mencionados en las consideraciones de los dictámenes aprobados, en relatorías, crónicas parlamentarias o electorales.²⁹

Como se señala desde el título de este trabajo, se analizó el contexto que propició un periodo extraordinario de sesiones de los más nutridos en la historia. Los asuntos además de responder a temáticas muy diferentes representan cambios profundos al sistema normativo mexicano (creación de un sistema que combatirá la corrupción) y la consolidación de reformas anteriores (reforma en materia de seguridad y justicia por la que se crean los juicios orales en materia penal).

En efecto, en los apartados anteriores se desarrolló un análisis de los elementos que confluyeron en un momento histórico determinado y que resultaron en un marco jurídico nacional específico. El análisis del periodo extraordinario de junio de 2016 se realizó identificando y examinando las partes que constituyen un todo.

No es solo una enunciación cronológica de eventos. La aportación específica que consiste en una de las principales conclusiones de esta investigación es evidenciar las aparentemente “sutiles” relaciones entre política y derecho. La coincidencia de sucesos, aparentemente independientes unos de otros, influyeron en la construcción de acuerdos políticos dotados de procedimientos y formas establecidas en la ley (Constitución Política Federal, Ley Órgánica del Congreso de la Unión reglamento del Senado).

Con fundamento en el análisis realizado, son conclusiones de esta investigación las siguientes:

1. En las últimas semanas de abril de 2016 coincidieron diversos acontecimientos que generaron un contexto particular sobre las labores legislativas. Estas condiciones pueden englobarse en tres temas principales: procesos electorales, combate a la corrupción y la implementación del nuevo sistema de justicia penal.

²⁹ Solo la historia nos dirá si alguna gaceta parlamentaria incluye también resultados electorales, o algún boletín electoral previsiones del impacto legislativo que tendrán los resultados en las urnas.

2. El escenario social, político y electoral propició la celebración de un periodo extraordinario de sesiones que tuvo lugar del 13 al 17 de junio de 2016. En cinco días el Congreso de la Unión aprobó: una reforma constitucional, cinco nuevas leyes y reformas a más de quince ordenamientos.

3. Los cambios al marco jurídico mexicano versaron sobre: combate a la corrupción, leyes secundarias del nuevo sistema penal acusatorio, instituciones policiales, desafuero y regulación de la marihuana.

4. Del periodo extraordinario realizado en junio de 2016 destacan tres elementos: 1) la brevedad del periodo, 2) el número de asuntos abordados, 3) la capacidad de operación política que propició el diálogo para lograr acuerdos entre las diversas posturas de los partidos políticos.

5. Lo anterior pone de manifiesto que:

a) En la política se logran acuerdos mediante el diálogo.

b) Cuando existe madurez y responsabilidad entre partidos se genera un debate político de altura, donde no hay lugar para las descalificaciones infructuosas.

c) Cuando hay voluntad política se puede trabajar y cumplir los plazos constitucionales, hacer un trabajo responsable y lograr el fortalecimiento de las instituciones de impartición de justicia.

6. La vasta producción legislativa lograda en solo cinco días de jornadas intensas de trabajo, con el tiempo será sometida a la prueba de la *praxis* y el análisis de los operadores del sistema, experto y académicos. La labor legislativa es estratégica en el ejercicio de la democracia, en ninguna circunstancia la calidad legislativa debe sacrificarse en aras de la productividad.

Bibliografía

- ARTEAGA Nava, ELISUR y TRIGUEROS G., Laura, *Derecho Constitucional, Diccionarios Jurídicos Temáticos*, Oxford University, México, 1999.
- DÁVILA, David y CABALLERO Lila, *El sistema de comisiones, el cabildeo legislativo y la participación ciudadana en el Congreso mexicano*, México, FUNDAR-Centro de análisis e investigación A.C., 2006.
- LÓPEZ Olvera, Miguel Alejandro, *Técnica Legislativa*, McGraw Hill, México, 2002.
- NAVA Gomar, Salvador, *Manual de Técnica Legislativa*, tomos I, ANOMAC-Konrad Adenauer, México, 2003.
- PEDROZA de la Llave, Susana Thalía, *El Control del Gobierno: función del Poder Legislativo*, Porrúa, México, 1996, pp. 207-223
- RAYGOSA SOTELO, Luís, *¿Cómo hacer una iniciativa de Ley? Legisprudencia y eficacia de la legislación*, Senado de la República LX Legislatura en colaboración con ITAM, México, 2008.
- SENADO DE LA REPÚBLICA, *La función legislativa*, LXI Legislatura-Ediciones Mesa Directiva, México, 2012.
- SERNA de la Garza, José María, *Derecho Parlamentario*, Mc Graw Hill, México, 1997.

Legislación consultada

Código Nacional de Procedimientos Penales.
Código Penal Federal.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.
Ley General de Responsabilidades Administrativas.
Ley General de Salud.
Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
Ley Nacional de Ejecución Penal.
Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes.
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
Ley Orgánica del Congreso de la Unión.
Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
Reglamento de la Cámara de Senadores.