

CAPITULO VIII
LA COMISION PERMANENTE

por

LUIS DE LA HIDALGA

Antecedentes históricos.—Evolución constitucional.—Constitución de 1824.—Leyes Constitucionales de 1836.—Proyecto de reformas de 1840.—Proyectos de Constitución de 1842.—Bases orgánicas de 1843.—Acta de reformas de 1847.—Proyecto de Constitución de 1856.—Constitución de 1857.—Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza.—Constituyente 1916-17.—Constitución de 1917.—Facultades diversas que le otorga la Constitución a la Comisión Permanente.—Lo que establece el reglamento.—La Comisión Permanente en las entidades federativas.—La Comisión Permanente en la legislación extranjera.

La Comisión Permanente.

El principio de división de poderes, postulado básico del Estado Moderno de Derecho, incorporado al constitucionalismo mexicano desde el dictado de su primera Norma Fundamental al triunfo de la causa insurgente, y que fuera contenido esencial en los Sentimientos de Morelos es, en sí mismo considerado, el único medio que permite el equilibrio del poder público, que enriquecido en la dogmática contemporánea, mediante el procedimiento de colaboración adoptado, indudablemente ha contribuido a facilitar el logro de los fines del Estado.

Dentro de esa división, las funciones que realizan los poderes Ejecutivo y Judicial son ejercidas en forma continua e ininterrumpida, más no ocurre lo mismo con el Legislativo, toda vez que, de acuerdo al contenido de los artículos 65 y 66 constitucionales, el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos procede a la apertura del período ordinario de sesiones el 1o. de septiembre, con duración al tiempo necesario para tratar todos los asuntos que le compete a cada Cámara, pero no puede ampliarse más allá del 31 de diciembre de cada año.

La Constitución vigente, con objeto de que el Poder Legislativo pueda prolongar su presencia en la vida política del Estado al término de su ejercicio normal y cumplir con las tareas encomendadas dispone, en su artículo 78, la formación de una Comisión Permanente que ha de funcionar durante el receso del Congreso, compuesta de veintinueve miembros, quince diputados y catorce senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras precisamente la víspera de la clausura del período ordinario, para ejercer las atribuciones expresas que la Norma Fundamental establece.

Este precepto y los correlativos que contienen las facultades y obligaciones de la Comisión Permanente, está incorporado a nuestro régimen constitucional desde que México se encontraba en proceso de emancipación, pero su evolución en cada etapa de vigencia de los diversos instrumentos constitucionales que nos han regido, ofrece singularidades cuyas características esenciales es conveniente destacar.

Antecedentes Históricos.

El origen de creación de la Comisión Permanente se encuentra en el derecho hispánico del reino de Aragón, en el siglo XIII, que dispuso la formación de un cuerpo colegiado compuesto de un representante de cada uno de los brazos que conformaban las Cortes, o sea, nobleza, reino, clero y secular, llamado este también seglar o real, a fin de que durante su receso ejerciera atribuciones de administración y observancia de los principios normativos de

los propios fueros. Dada la bondad de la institución posteriormente la adoptan Cataluña, León y Castilla, reinos que la instituyeron bajo las mismas bases y con idénticos fines que Aragón.

Diversos autores concuerdan que el objetivo toral de su establecimiento consistió en contener la autocracia en los períodos de receso de las Cortes, durante los cuales los monarcas, sin freno ni valladar, amagaban a la institución legislativa, estatuto que los Reyes Católicos suprimen al fincarse el absolutismo monárquico, y que vuelve a regir hasta el dictado de la Constitución Gaditana de 1812.

Evolución Constitucional.

La Constitución Política de la Monarquía Española, de 19 de marzo de 1812, disponía que antes de separarse las Cortes, nombraran, de entre sus propios miembros, una comisión denominada Diputación Permanente de Cortes, compuesta de siete individuos, tres de las provincias de Europa, tres de Ultramar, con un suplente para cada representación y el séptimo elegido por suerte, entre un diputado de Europa y otro de Ultramar, que funcionaría del término de sesiones al inicio del período legislativo de las Cortes ordinarias, a fin de velar por la observancia de los principios constitucionales y de las leyes, con facultad de convocar a las Cortes a períodos extraordinarios, cuando ello fuese menester.

Constitución de 1824.

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824, se conserva el espíritu de Cádiz al determinar que, durante el receso del Congreso General se nombrase un Consejo de Gobierno, compuesto de la mitad de los individuos del Senado, uno por cada Estado, que en los dos años iniciales lo formarían los primeros nombrados por sus respectivas legislaturas, y en lo sucesivo los más antiguos, cuyo presidente nato sería el vicepresidente de la República quien nombraría de acuerdo al reglamento, un presidente temporal que hiciera las veces de aquél en sus ausencias.

Podemos observar que si en Cádiz la Diputación Permanente dado el sistema unicamaral era, lógicamente formada por los diputados a las Cortes, en la Carta del 24 tal atribución corría a cargo de las Entidades Federativas, a través de los senadores, y no de los representantes populares, lo cual no tiene otra explicación que la existencia de una corriente conservadora, que no cesaba de combatir al federalismo apoyado por los liberales, quienes procuraron fortalecerlo, entre otros, por este medio, independientemente del deseo de los propios Estados de mantener el equilibrio, a fin de que los poderes federales no los absorbieran.

Las facultades primordiales que recaían en este consejo consistían en velar por la observancia de la Constitución, del acta constitutiva y leyes generales, formar expediente sobre cualquier incidente relativo a ello, correspondiendo a su presidente disponer lo conducente para el mejor cumplimiento de la Constitución y leyes de la Unión, y acordar por sí, o a propuesta del Ejecutivo,

mediante el voto de las dos terceras partes de los consejeros presentes, la convocatoria del Congreso a sesiones extraordinarias.

Asimismo era atribución del Consejo prestar su consentimiento para el uso de la milicia local en los casos establecidos en la propia Carta, autorizar el nombramiento de los empleados que requirieran de la aprobación legislativa, dictaminar las consultas que hiciese el titular del Ejecutivo e intervenir en los demás negocios que consultase el Primer Mandatario.

Pero quizá la más importante función que desempeñaba este cuerpo colegiado era el otorgamiento de permiso al Presidente de la República para que pudiese mandar en persona las fuerzas de mar y tierra, sujeto al voto de las dos terceras partes de los consejeros presentes, y en consecuencia al vicepresidente, hacerse cargo del gobierno.

Tan importante como lo anterior era el hecho de que el consejo nombraría a dos de sus miembros para que en unión del presidente de la Corte Suprema de Justicia, se encargase provisionalmente del Supremo Poder Ejecutivo, si el presidente o el vicepresidente estuviesen impedidos temporalmente para ejercerlo o no se presentaran a asumir su mandato, asimismo, recibir el juramento de rigor de los individuos integrantes del Poder Ejecutivo, en las situaciones que la misma Norma contemplaba.

Leyes Constitucionales de 1836.

En el artículo 57 de la Tercera de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, de 29 de diciembre de 1836, se disponía que la Diputación Permanente habría de formarse por cuatro diputados y tres senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras al fin de las primeras sesiones ordinarias de cada bienio.

Cabe recordar que en esta Norma del centralismo se establecía la celebración de dos períodos de sesiones, cuya apertura habría de efectuarse el 10 de enero y el 10 de julio respectivamente, clausurándose la primera el 31 de marzo y la siguiente, hasta concluir los asuntos a que exclusivamente se hubiese dedicado, pero en todo caso se incluirían el examen y aprobación del presupuesto del año siguiente, y la revisión de la cuenta del Ministerio de Hacienda del año penúltimo.

Era facultad de la diputación permanente citar al Congreso a sesiones extraordinaria, por sí o por resolución del Ejecutivo, a fin de tratar las materias convenidas o algún otro hecho ocurrido por suceso imprevisto, de carácter urgente e interés común, ocupándose asimismo de conocer de las acusaciones que correspondiese al Congreso dictaminar y demás asuntos de carácter económico.

Otras facultades atribuidas a la Permanente incluían la posibilidad de citar al Congreso a la continuación de sus sesiones ordinarias, de haber sido interrumpidas en los casos previstos en la ley, convocar al Senado a sesión particular para conocer de acusaciones a determinados funcionarios, otorgar o negar licencia a los individuos del Congreso para ausentarse de la capital en los recesos legislativos y velar sobre las infracciones a la Constitución.

Proyecto de Reformas de 1840.

El precepto respectivo y las facultades inherentes, contenidas en el proyecto de referencia, no sufrieron variación a los dictados incorporados en la Constitución de las Siete Leyes, y por consiguiente no ofrece particularidad que permita comentario alguno.

Proyecto de Constitución de 1842.

El Congreso extraordinario convocado como constituyente para la revisión de la Constitución de 36, suspendida por la vigencia de las Bases de Tacubaya, conoce el 26 de agosto de 1842 de un voto particular que presenta la minoría de la comisión, que en la parte conducente sostiene la disposición de integrar una Comisión Permanente, compuesta de cuatro diputados y tres senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras, que funcionaría en los recesos legislativos.

Este precepto y la conservación de los dos períodos ordinarios de sesiones, se identifican con los postulados correlativos contenidos en la Norma de 36 y las reformas de 40, aunque el segundo podía prorrogarse por tiempo indefinido hasta concluir el arreglo de los presupuestos, contribuciones y revisión de cuentas.

En relación a las facultades, sí ofrecen ciertas variantes con la disposición anterior, toda vez que sólo se concretan a la convocación a sesiones extraordinarias, a fin de tratar asuntos que así la ameriten, o negocios imprevistos que lo exijan las circunstancias, a juicio del gobierno o de la propia comisión, a la cual correspondía expedir la convocatoria respectiva, con determinación expresa de los asuntos a tratar, y ninguno más, a excepción de que en todo momento, ya sea en prórroga de sesiones ordinarias o en extraordinarias, se ejercerían funciones económicas, electorales y de jurado.

Se complementan las atribuciones de la Permanente con la obligación de vigilar el cumplimiento de la Constitución y leyes generales, y consecuentemente hacer los reclamos convenientes, de lo que daría cuenta al Congreso, en la apertura de sesiones.

Primer Proyecto de Constitución de 1842.

En el primer proyecto, presentado en la misma fecha, se conservan los dos períodos de sesiones ordinarias, pero el segundo haría su apertura el 1.º de junio con clausura el 31 de octubre, con posibilidad de prórroga al último día del año.

Este proyecto tiene la singularidad de no crear una Comisión Permanente, sino que es el Senado quien propiamente desempeña las funciones en virtud de que aunque el Congreso cerrara sus sesiones, el Senado continuaría en ejercicio para ocuparse de los acuerdos en revisión y demás asuntos que pertenecieron a su particular conocimiento, así como la convocación a sesiones extraordinarias, con tratamiento idéntico al contenido en el voto de la minoría.

Segundo Proyecto de 1842.

El 3 de noviembre de 1842 se presenta el segundo proyecto de Constitución, que en sus artículos 47 y 48 contienen la formación de una Comisión Permanente, compuesta de cuatro diputados y tres senadores nombrados por sus respectivas Cámaras en los últimos días de sesiones, para ejercer funciones en los recesos del Congreso, consistentes en convocar a sesiones extraordinarias, siempre que surgiese algún negocio urgente e imprevisto a juicio del gobierno o de la propia Comisión, la que expediría la convocatoria respectiva, en la cual se determinarían específicamente los negocios de que habría de ocuparse, con facultad de tratar, en todo momento, en período ordinario o extraordinario, asuntos económicos, electorales y de jurado.

En este ordenamiento se incluye también la disposición relativa a la continuidad de sesiones del Senado, aun cuando fueren cerradas las del Congreso, a fin de ocuparse de los acuerdos en revisión y demás de su particular conocimiento.

Tampoco este segundo proyecto ofrece novedades respecto a las disposiciones anteriores, posiblemente en razón de que al guardarse la forma de Estado central, se conservaron numerosas determinaciones incorporadas desde 36.

Bases Orgánicas de 1843.

Las Bases Orgánicas de 1843, bajo el mismo régimen centralista, aprobadas por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a los Decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, y sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional el 12 de junio de 1843, son publicadas por Bando Nacional el 14 del mismo.

En la parte conducente expresa, que el día anterior a cerrarse las sesiones de cualquier período del Congreso, la Cámara de Senadores habría de elegir cuatro individuos y la de Diputados cinco, a fin de integrar una Diputación Permanente, con duración hasta la apertura del siguiente período, con atribuciones para convocar a sesiones extraordinarias decretadas por el gobierno, recibir las actas de elecciones de Presidente de la República, Senadores y Ministros de la Suprema Corte de Justicia, citar a las Cámaras respectivas para el desempeño de sus funciones si hubiese de ejercerlas según la ley, así como las de orden económico señaladas en el reglamento.

Al tenor de estos preceptos hemos de hacer notar, que continúa la disposición de sesionar en dos períodos ordinarios, cuya apertura habría de verificarse el 1.º de enero y 1.º de julio, con duración de tres meses cada uno aunque el Senado podía continuar sus labores hasta por treinta días más, si tuviese leyes pendientes de revisión.

Por otra parte, se modifica el número de miembros que han de componer lo que denomina Diputación Permanente, no obstante estar formada por senadores y diputados, con restricción a sus atribuciones, que en preceptos anteriores se concedían en forma más amplia.

Acta de Reformas de 1847.

El Acta de Reformas promulgada el 21 de mayo de 1847, en base al voto particular presentado por Mariano Otero el 5 de abril anterior, pone fin al régimen central, y establece un control constitucional a cargo de las legislaturas de los Estados, a través de la declaración que al efecto hiciera la Suprema Corte de Justicia.

Hemos de aclarar que en el acta de la sesión celebrada el 22 de abril, se omitió el acuerdo votado y aprobado en la asamblea relativa a que conjuntamente el Acta Constitutiva y la Constitución Federal de 1824, formaban la única Constitución Política de la República, hecho al que aunque no se hace referencia en el acta en cuestión, significa que prevalecían los preceptos relativos a la integración y facultades de la Comisión Permanente.

Proyecto de Constitución de 1856.

El 16 de junio de 1856, sustentando en el Plan de Ayutla de 1.º de marzo de 1854, reformado en Acapulco el 11 del mismo, se concluye el proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, en el cual se incorpora la disposición que ordena el establecimiento de un Consejo de Gobierno, nombrado por el mismo Congreso, compuesto de un diputado por cada Estado y Territorio, que funcionará durante el receso del Congreso de la Unión. Se suprime el Senado y conserva dos períodos de sesiones de la Cámara única, con apertura al 16 de septiembre y 1.º de abril, y clausura el 15 de diciembre y último de mayo, respectivamente.

Las facultades primordiales del Consejo consistían en velar sobre la observancia de la Constitución y leyes federales, formar expediente sobre cualquier infracción que notare, prestar su consentimiento para el uso de la guardia nacional en los casos previstos en el propio ordenamiento, acordar por sí o a pedimento del Ejecutivo la convocatoria del Congreso a sesiones extraordinarias, aprobar, en su caso, el nombramiento de funcionarios públicos, recibir el juramento de Presidente de la República y Ministros de la Suprema Corte, en los casos previstos, y dictaminar los negocios que le consultare el Ejecutivo.

Constitución de 1857.

El 5 de febrero de 1857, bajo el título de Constitución Política de la República Mexicana, sobre la indestructible base de su legítima independencia, proclamada el 16 de septiembre de 1810 y consumada el 27 de septiembre de 1821, se jura la Norma Fundamental dictada por el Constituyente 1856-57.

En su artículo 73 se prescribe que durante los recesos del Congreso de la Unión, habrá una Diputación Permanente, compuesta de un diputado por cada Estado y Territorio, nombrado por el Congreso la víspera de la clausura de sesiones, y en el siguiente se consignan las facultades que le concede, consistentes en prestar su consentimiento para el uso de la guardia nacional, en términos que expresa el propio ordenamiento, acordar por sí o a petición del Ejecutivo la convocatoria a sesiones extraordinarias, aprobar en su caso los

nombramientos de Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales, recibir el juramento de Presidente de la República y Ministros de la Suprema Corte de Justicia en las circunstancias previstas en la propia Constitución, y dictaminar sobre todos los asuntos que quedasen sin resolución en los expedientes, a fin de que la legislatura que siguiere tuviese desde luego en que ocuparse.

Ambos preceptos, sufren modificaciones en las reformas y adiciones que se realizan el 13 de noviembre de 1874, al adoptarse nuevamente el sistema bicamaral que incorpora el Senado de la República al Poder Legislativo, lo que consecuentemente transforma la Comisión Permanente, a fin de que se constituya con veintinueve miembros, quince diputados y catorce senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras.

En cuanto a las facultades, solo se modifica la fracción II del artículo 74 en cuestión, a fin de incorporar la atribución de acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, a quien habría de oírse en el primer caso, la convocatoria del Congreso, o de una sola Cámara, a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos, el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, con obligación de señalar en la convocatoria el objeto u objetos de dichas sesiones.

Proyecto de Constitución de Carranza.

El 10. de diciembre de 1916, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista Venustiano Carranza, presenta un proyecto de Constitución, que recoge los ideales del Programa del Partido Liberal, de julio 10. de 1906, que signan Ricardo y Enrique Flores Magón, Juan y Manuel Sarabia, Antonio Villarreal, Librado Rivera y Rosalío Bustamante, del Plan de Ayala de Emiliano Zapata de 28 de noviembre de 1911 y del Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913 mediante el cual se desconoce a Victoriano Huerta.

El artículo 78 del proyecto expresa que durante el receso del Congreso ha de funcionar una Comisión Permanente compuesta de veintinueve miembros, de los que quince serán diputados y catorce senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de sesiones, que es textual al correlativo de la Carta del 57 reformada en 74, que hemos visto.

Sólo en relación a las facultades, se sufren ligeras modificaciones, ya que el artículo 79 manifiesta que la Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución, habrá de prestar su consentimiento al Presidente, para que pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos estados y territorios fijando la fuerza necesaria, recibir en su caso la protesta al Presidente de la República, miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados del Distrito y Territorios Federales, si estos se encontrasen en la Ciudad de México, y dictaminar sobre todos los asuntos que quedasen sin resolución en los expedientes, a fin de que en el inmediato período de sesiones siga su trámite.

Constituyente 1916-17.

Aunque el proyecto presentado por Carranza ante el Congreso, instalado en la Ciudad de Querétaro, fue ampliamente discutido, algunos de sus preceptos se aceptaron literalmente y otros sólo en parte.

En la 44a. sesión ordinaria celebrada el día 15 de enero de 1917, sin discusión y por unanimidad de 151 votos, fue aprobado el artículo 78 del proyecto de Carranza, idéntico al 73 establecido en las reformas de 13 de noviembre de 1874, que modificó la Carta del 57.

En relación a las facultades de la Comisión el proyecto sólo contenía tres fracciones, en las que se disponía que además de las atribuciones expresas, le era particular prestar su consentimiento para el uso de la guardia nacional en los casos previstos en la Constitución, recibir, en su caso, la protesta al Presidente de la República, a los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Magistrados del Distrito Federal y de los territorios, cuando éstos se encontraran en la ciudad de México y dictaminar sobre todos los asuntos que quedasen sin resolución en los expedientes, para que en el inmediato período de sesiones se siguiera su trámite.

Es pertinente notar que la nueva Norma estableció un solo período de sesiones ordinarias, con apertura al 1o. de septiembre con término máximo al 31 de diciembre del mismo año, precepto que sin reformas sigue vigente.

Constitución de 1917.

El precepto constitucional en vigor, contenido en el artículo 78, mismo del proyecto de Carranza expresa: durante el receso del Congreso habrá una Comisión Permanente compuesta de veintinueve miembros, de los que quince serán diputados y catorce senadores nombrados por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de sesiones.

Con respecto a este ordenamiento, que no ha sido modificado desde su promulgación, se han presentado diversas iniciativas para reformarlo, la primera de las cuales, presentada el 30 de diciembre de 1917 por una comisión de diputados, propuso se elevase su número a cuarenta y cinco miembros, treinta de los cuales serían diputados.

Asimismo el 16 de octubre de 1919 los representantes Bórquez, Jiménez, Cravioto y otros más, presentaron una iniciativa mediante la cual se dejaba el mismo número de veintinueve miembros, pero en cuanto al nombramiento de las respectivas Cámaras se instaba a efectuarlo en la primera decena del mes de la clausura del período ordinario de sesiones.

Y por último, el 14 de diciembre de 1937, ante la Cámara de Senadores, Ernesto Soto Reyes presentó una iniciativa a fin de adicionar que durante el segundo período, dicha Comisión entrara en receso para reanudar sus labores el día de la clausura del mismo.

Las facultades otorgadas a la Comisión Permanente fueron ampliadas en relación con las contenidas en el proyecto, con la adición de la fracción IV al artículo 79, a fin de que la comisión pudiese convocar a sesiones extraordinarias en el caso de delitos oficiales o del orden común cometidos por Secretarios de Estado o Ministros de la Suprema Corte, y delitos oficiales federales, cometidos por los Gobernadores de los estados, siempre que estuviese ya instruido el proceso por la Comisión del Gran Jurado, en cuyo caso no se trataría ningún negocio del Congreso ni se prolongarían las sesiones por más tiempo que el indispensable para pronunciar el fallo, disposición que fue abrogada por la reforma publicada en el Diario Oficial de 24 de noviembre de 1923, que así modificada se encuentra aún vigente.

Posteriormente, se adicionaron las fracciones V y VI publicadas respectivamente en el Diario Oficial de la Federación de 20 de agosto de 1928 y 29 de abril de 1933, que no han sufrido modificación a la fecha.

El 21 de octubre de 1966 durante el ejercicio de la XLVI Legislatura fue reformada la fracción III, cuyo texto original expresaba: Dictaminar sobre todos los asuntos que quedan sin resolución en los expedientes, a fin de que en el inmediato período de sesiones sigan tramitándose. La modificación respectiva se encuentra aún en vigencia.

Asimismo por vía de adición se incorporaron en la misma fecha las fracciones VII, VIII y IX, con lo cual el texto en vigor del artículo 79 dispone:

La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresa-mente la confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional, en los casos de que habla el artículo 76, fracción IV;

II. Recibir, en su caso, la protesta del presidente de la República, de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados del Distrito Federal y Territorios, si estos últimos funcionarios se encontraren en la ciudad de México;

III. Resolver los asuntos de su competencia, recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de Ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras, y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato período de sesiones;

IV. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo la convocatoria del Congreso, o de una sola Cámara, a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias;

V. Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios, así como a las solicitudes de licencia de los ministros de la Corte, que le someta el Presidente de la República.

VI. Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta;

VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

VIII. Suspender provisionalmente a los miembros de los Ayuntamientos de los Territorios y designar substitutes o juntas municipales, en su caso, en los términos de las leyes respectivas, y

IX. Erigirse en Colegio Electoral, durante los recesos de la Cámara de Diputados, para calificar las elecciones municipales extraordinarias que se celebren en los Territorios.

Las atribuciones que actualmente otorga la Constitución General a la Comisión Permanente, pueden dividirse en cinco grupos:

1. La fracción I, derivada de la IV del artículo 76 como facultad exclusiva del Senado, se refiere a la defensa de la vida institucional del país, ya que al autorizar a la Comisión Permanente para que con su consentimiento, el Presidente de la República pueda hacer uso de la Guardia Nacional, ello permite que con la oportunidad debida se mantenga el orden en el ámbito territorial del Estado.

2. Las fracciones II y IV son relativas a la organización constitucional, toda vez que observan necesidades de orden público, tendientes a mantener conformada la estructura de las instituciones jurídico políticas de la nación, a fin de que su actividad tenga continuidad y permita el ejercicio ininterrumpido de sus funciones, evitando con ello los riesgos que se corren por la suspensión de las tareas estatales.

3. Las situaciones que contemplan las fracciones V, VI y VII, establecen la posibilidad del ejercicio normal de los negocios públicos, dado el contenido normativo que encierran sus preceptos con lo cual se evitan dilaciones innecesarias que frenarían la actividad dinámica del Estado.

4. La fracción III garantiza la continuidad de la acción legislativa y procura por la diligencia de su funcionamiento, coadyuvando así al desarrollo normal de las tareas encomendadas al Congreso de la Unión, que al dar comienzo al siguiente período de sesiones, puede activarse con prontitud en el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales.

5. Por último, las fracciones VIII y IX responden a necesidades de orden político referidas al ejercicio normal y continuo de actividades municipales, fundamental en nuestro sistema de descentralización regional en la que el municipio representa la célula primaria de organización política.

Facultades diversas que le otorga la Constitución a la Comisión Permanente.

No sólo corresponde a la Comisión Permanente las atribuciones expresas contenidas en el artículo 79 comentado, sino además, en el contexto de la Constitución existen diversas disposiciones tendientes al mejor funcionamiento del poder público federal en beneficio de la ciudadanía.

Hemos de manifestar que estas atribuciones expresas de la Comisión Permanente, están íntimamente ligadas al contenido de los artículos 73 a 77 constitucionales, referidas a las facultades otorgadas al Congreso General, a las exclusivas a cada Cámara en particular que realizan separada y sucesivamente, y las que corresponden a cada una sin intervención de la otra, es decir, las que ejercen en forma totalmente independiente una de la otra.

Así, el segundo párrafo del inciso 4 de la fracción VI del 73, expresa la facultad que tiene la Comisión Permanente, para que en las faltas temporales de más de tres meses, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios, puedan ser sustituidos mediante el nombramiento que el Presidente de la República someta a la Cámara de Diputados, y en el párrafo siguiente autoriza a la propia Comisión para que otorgue su aprobación provisional, mientras se reúne la Cámara de Diputados, para cubrir la falta de un Magistrado por defunción, renun-

cia o incapacidad, cuando han sido nombrados por el Presidente de la República y lo someta a su consideración.

Dentro de las facultades exclusivas del Senado contenidas en el artículo 76, la fracción V manifiesta que cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, y que es llegado el caso de nombrarle un Gobernador provisional, que convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales de cada Estado, el nombramiento deberá hacerlo el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y que en los recesos, dicha aprobación se hará por la Comisión Permanente conforme a las mismas reglas.

Independientemente de lo anterior, el artículo 29, último del capítulo correspondiente a las garantías individuales, declara que en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera otra que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación.

El contenido de este artículo, que muchos autores consideran la garantía de las garantías individuales, muestra con toda claridad la vital importancia que tiene la existencia de la Comisión Permanente, al estar facultada para otorgar aprobación al Presidente de la República para intervenir en momentos de gravedad y peligro nacionales, toda vez que por la naturaleza del precepto invocado no debe esperarse a la reunión del Congreso a sesiones extraordinarias para tomar medidas de tal magnitud.

El artículo 37 de la propia Carta afirma, en su parte conducente, las causas por las cuales puede perderse la ciudadanía mexicana, en caso de prestación voluntaria de servicios oficiales a un gobierno extranjero, por aceptar o usar condecoraciones extranjeras o por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones, todo ello sin previo permiso o autorización del Congreso Federal, y en sus recesos por la Comisión Permanente.

No obstante que dentro de las facultades expresas del artículo 79 se encuentra contenida la disposición que faculta a la Comisión Permanente para citar a sesiones extraordinarias, el artículo 67 manifiesta, que el Congreso, o una sola de las Cámaras, cuando se trata de asunto exclusivo de ella, se reunirá en sesiones extraordinarias, cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente hecho que consideramos de vital importancia, ya que, como lo hemos afirmado, la función del Poder Legislativo no debe perder nunca la continuidad de su ejercicio en bien de la ciudadanía, y en este caso específico no puede dejarse tampoco al solo arbitrio del Ejecutivo la convocación que le faculta la propia Norma, porque es necesario recordar que la división de poderes es factor de equilibrio del poder público, aún considerada la colaboración que existe entre ellos, por tanto es de lógica jurídica que en algún momento el período extraordinario pueda ser motivado exclusivamente por situaciones que exijan la intervención del Poder Legislativo, al que no debe coartarse el derecho de reunión.

Corresponde al Presidente de la Comisión Permanente, al tenor del artículo 69, informar en la apertura de sesiones extraordinarias del Congreso

de la Unión, o de una sola de las Cámaras, los motivos o razones que originaron la convocatoria. Esta disposición, correlativa del artículo 67, que en su última parte manifiesta que en dichos períodos sólo deberán ocuparse del asunto o asuntos que la propia Comisión someta a su conocimiento y que deben expresarse en la convocatoria respectiva, es clara manifestación de las limitaciones constitucionales que tiene la propia Comisión ya que sólo debe citar a período extraordinario en casos de urgencia, gravedad o necesidad en el tratamiento de los negocios de la administración pública que no deban esperar a la reunión ordinaria.

Sin duda alguna la facultad toral de la institución que comentamos, se encuentra en el segundo párrafo del artículo 84 que contempla la posibilidad de la falta absoluta del Presidente de la República, en cuanto si el Congreso no estuviese reunido, corresponde a la Comisión Permanente nombrar desde luego un Presidente provisional y convocar a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste, a su vez, designe al Presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales.

A través de nuestra historia y evolución del derecho constitucional mexicano, hemos conocido las diversas formas que se han incorporado para la suplencia del titular del Ejecutivo en sus ausencias, desde la creación expresa de la vicepresidencia, hasta la tática de que en dichos casos asuma de inmediato el cargo un funcionario determinado, y hemos visto también que no siempre dieron los resultados apetecidos.

Es por ello que el Constituyente, al considerar las posibilidades de falta o ausencias del Presidente de la República, haya procurado una forma que permita un nombramiento inmediato, a reserva de seguir posteriormente el proceso eleccionario conducente. Este solo hecho concede la razón de existencia de la Comisión Permanente ya que el Estado no debe quedar un solo momento sin la representación nacional del titular del Ejecutivo, y es del todo conveniente que asuma la Primera Magistratura sólo en forma provisional, cuando se es nombrado por una pequeña parte de la representación ciudadana, y que sea el Congreso General al que corresponda designar al interino.

El postulado de no reelección encuentra en el artículo 85 la firmeza de su principio, al contemplar la posibilidad de que al comenzar un período constitucional no se presente el Presidente electo, o no estuviera hecha y declarada la elección el 1.º de diciembre, ya que en todas formas el mandatario saliente debe cesar sus funciones, correspondiendo al Congreso de la Unión la designación de un interino o a la Comisión Permanente la facultad de designar, con carácter provisional, a un mandatario si el Congreso de la Unión no se encuentra reunido.

Huelga todo comentario al respecto, puesto que este precepto al guardar el mismo espíritu que el comentado 84, se afirma en los párrafos siguientes al manifestar las posibilidades de faltas temporales del Presidente, hecho factible, en que dicho ordenamiento faculta al Congreso de la Unión, si estuviese reunido, o en su defecto la Comisión Permanente, la designación de un Presidente interino para que ejerza las funciones ejecutivas durante el tiempo que dure dicha falta, agregando, que si la falta fuese por más de treinta días, si el Congreso no está reunido, es función de la Permanente convocar a sesiones extraordinarias para que éste resuelva sobre la licencia y nombre, en su caso, al interino, todo lo cual se complementa

con el artículo 88 que dicta: el Presidente no podrá ausentarse del Territorio Nacional sin permiso del Congreso de la Unión o en sus recesos por la Comisión Permanente.

De las facultades y obligaciones que el artículo 89 otorga al Presidente de la República, las fracciones XI, XVI, XVII y XVIII están íntimamente ligadas a la Comisión Permanente, ya que en ellas se contemplan las posibilidades de convocación al Congreso a períodos extraordinarios cuando así lo acuerde la propia Comisión, e intervenir en la aprobación de los nombramiento que el Presidente de la República haga de Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules, Coroneles y demás oficiales superiores del ejército, armada, y fuerza aérea nacionales y empleados superiores de Hacienda, que expresan las fracciones III y IV, y en los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios, así como en los casos de nombramiento, licencias y renunciaciones de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, que están sujetos a su aprobación durante los recesos del Congreso.

El artículo 97, en su párrafo sexto, manifiesta la obligación de los Ministros de la Suprema Corte de protestar al entrar a ejercer su encargo, lo cual han de hacer ante el Senado, y en sus recesos ante la Comisión Permanente.

En el 98 se otorga personalidad a la propia Comisión, en cuanto a la aprobación y al nombramiento de un ministro provisional de la Suprema Corte, que haga el Presidente de la República en las faltas temporales de los numerarios, si la falta excediera de un mes, mismo procedimiento que ha de seguirse, tanto en caso de falta definitiva de uno de los ministros, como por renunciaciones, conforme al artículo 99, y en relación a las licencias mayores de treinta días, que expresa el artículo 100.

El último precepto de la Carta Fundamental que otorga facultades a la Comisión Permanente se encuentra en el artículo 135, en una disposición de importancia suma, ya que en él se contienen los procedimientos para adicionar o reformar la Constitución, en los que corresponde al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, en su caso, hacer el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas tales adiciones o reformas.

Es indiscutible que si la Constitución es Ley de Leyes, e incorpora un complejo sistema para proceder a sus reformas, cuando esto acaece no deba esperar hasta las sesiones ordinarias para la declaratoria, y por tanto, requiere la existencia de un cuerpo colegiado que represente al Poder Legislativo en sus recesos para llevarlo a efecto, ya que hemos de considerar que toda reforma o adición que se hace a la Carta Fundamental es vital para el desarrollo institucional de la nación.

Lo que establece el Reglamento.

El Reglamento Interior del Congreso, con base en los preceptos constitucionales sobre la materia, dispone la forma y procedimiento que han de seguir el Congreso General y las Cámaras en su actividad legislativa.

Para el mejor ejercicio de sus funciones el reglamento preveé las comisiones que han de formarse en el seno de ambos cuerpos colegiados, tanto

de carácter permanente como especial u ordinarios, cuya integración, facultades y fines detalla con toda claridad, en atención a procurar una mayor agilidad y eficacia en el cumplimiento de las obligaciones inherentes a tan importante función.

Del artículo 171 al 183 del reglamento en cuestión se contienen los preceptos procedimentales de ejercicio de la comisión especial, denominada Permanente, que ha de funcionar durante el receso legislativo, para cuyo efecto el mismo día de clausura de sesiones ordinarias del Congreso General, e inmediatamente después de esta ceremonia, los diputados y senadores que con arreglo al artículo 78 de la Constitución hubiesen sido electos en sus respectivas cámaras para formar la Comisión Permanente, se han de reunir en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados y bajo la presidencia del individuo a quien corresponda el primer lugar, por orden alfabético de apellidos y nombres, ayudado por dos secretarios de su elección, procederá a nombrar, por mayoría de votos, un presidente, un vicepresidente y cuatro secretarios, de los cuales dos serán diputados y dos senadores, quienes ejercerán sus funciones durante el receso de las Cámaras para el cual fueron elegidos. En un período el presidente y vicepresidente se elegirán entre los diputados y en el siguiente entre los senadores.

Verificada la elección de la mesa, los elegidos tomarán desde luego posesión de sus cargos y el Presidente hará la declaratoria de instalación, que comunicará a quien normativamente corresponda.

Las sesiones son celebradas una vez por semana, en los días y horas que el Presidente de la misma designe, pero fuera de las fechas señaladas pueden reunirse si hubiere necesidad de ello, previo acuerdo del Presidente.

Para el despacho de los negocios de su competencia, la Comisión Permanente designa, a propuesta de la mesa y por mayoría de votos en el mismo día de su instalación, las comisiones de Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, Educación Pública, Gobernación, Defensa Nacional, Hacienda y Crédito Público, Justicia, Puntos Constitucionales y Relaciones Exteriores.

Las facultades y atribuciones de la Comisión Permanente son las que específicamente contiene la Constitución Federal, que hemos comentado.

Con referencia a la disposición de que tanto empleados como obreros al servicio del Congreso no son relevados de sus cargos durante los recesos y gozan del sueldo asignado, tácitamente ha quedado derogada conforme a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, a cuyo régimen están sometidos los trabajadores del Poder Legislativo Federal, y de acuerdo al propio ordenamiento son los titulares de la Gran Comisión de cada Cámara quienes pueden nombrar y remover a los empleados.

La razón de dicho precepto incorporado al Reglamento obedece a que con anterioridad se tenía el concepto de que las Cámaras, durante los recesos carecían de función y representación alguna, tesis que varió a partir de 1966, con las reformas de la fracción III en cuanto a las nuevas atribuciones concedidas a la Comisión Permanente, conforme a las cuales las comisiones dictaminadoras deben seguir trabajando, pues en caso de que recibiera una iniciativa de Ley, que debe turnar a las comisiones respectivas de la Cámara a la que va dirigida, de llegar a dictaminarla, la imprimirán y distribuirán entre los miembros de la Cámara, que conforme al artículo 94 del reglamento se tendrá como dictamen que ha pasado a primera lectura.

Como puede observarse las actividades de las Cámaras no cesan sino sólo las de carácter colegiado o de asamblea para fines legislativos y por tanto no es verdad que la Comisión Permanente asuma totalmente las funciones de toda naturaleza de las Cámaras.

El último día útil de sus ejercicios en cada período, la Comisión Permanente, de acuerdo al reglamento, tendrá formados, para entregar a los Secretarios de las Cámaras, dos inventarios, uno para la de diputados y otro para la de senadores, los que contendrán los memoriales, oficios, comunicaciones y demás documentos que para cada una se hubiera recibido, y además de ello, en el último receso de cada legislatura, se incluirán los expedientes que a la Permanente le hubiese entregado cada una de las Cámaras al clausurar sus últimas sesiones ordinarias, para los efectos constitucionales. Esta disposición de acuerdo a las reformas a la fracción III del artículo 79 constitucional, de hecho está derogada, toda vez que ya no se forman tales paquetes, salvo aquellos que por acuerdo del Presidente sean reservados para los secretarios de la Cámara respectiva para el siguiente período de sesiones, lo cual ocurre rara vez en la actualidad.

Cuando el Congreso General o una sola de las Cámaras celebre sesión extraordinaria, la Comisión Permanente no suspenderá sus trabajos sino en aquello que se refiere al asunto para el que se haya convocado, y en caso de ejercer atribuciones de Colegio Electoral, respecto a elecciones de autoridades judiciales, hará la declaración correspondiente, con fundamento en la ley, bajo una fórmula semejante a la preceptuada para la Cámara de Diputados en el artículo relativo.

Es conveniente destacar que tanto la Norma Fundamental en su contexto, como el Reglamento Interior del Congreso no dejan al azar ninguna disposición para la función del ejercicio legislativo, tendiente todo ello a garantizar los derechos de los ciudadanos, mismos que le han conferido su representación en el sistema de democracia indirecta incorporada al Derecho Constitucional Mexicano, y cabe observar que la Comisión Permanente, en la realización de sus tareas, sigue las mismas prescripciones y procedimientos señalados en el Reglamento para las Cámaras, en lo aplicable, es decir, lo relativo a discusión, votación, proposiciones que no tengan carácter de ley, Diario de Debates, obligaciones de la presidencia y vicepresidencia, de los secretarios, así como los relativos a tribunas, protocolarios, ceremonial y demás que contempla dicho ordenamiento.

Sin embargo, es conveniente aclarar algunos aspectos, a fin de evitar errores conceptuales en que a veces se incurre.

La figura jurídica que nace en el acto mismo de integración de la Comisión Permanente, toda vez que como hemos visto es creada con el objeto capital de prolongar la presencia del Poder Legislativo en la vida institucional de la nación, conserva la representación de éste, hasta la apertura del nuevo período de sesiones ordinarias en que desaparece, con lo cual se cumple en su más clara expresión la dogmática que sustenta el principio constitucional de la división de poderes.

Cuando la Comisión Permanente, por sí o a iniciativa del Presidente de la República convoca al Congreso o una de las Cámaras a un período extraordinario de sesiones, no por este hecho pierde la Comisión la representación que ostenta, dado que continúa en ejercicio de las facultades que la Constitución le otorga, en tanto la reunión extraordinaria sólo se concreta a desahogar el objeto contenido en la convocatoria respectiva.

*La Comisión Permanente en las
Constituciones de los Estados.*

Siguiendo el espíritu que guarda la Norma Fundamental Federal, todas las entidades de la República han instituido en el capítulo correspondiente de su Constitución a la comisión permanente, compuesta en número proporcional a los diputados que integran los Congresos Locales, en la siguiente forma:

1. La forman tres diputados propietarios: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, México, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. En estas Entidades sólo se nombra un suplente en Aguascalientes, Guerrero, Nuevo León, Tabasco y Tamaulipas. Dos en Chiapas, Chihuahua, Durango, Hidalgo, México, San Luis Potosí, Sinaloa y Sonora. Tres en Baja California, Coahuila, Colima, Querétaro, Veracruz y Zacatecas. En Campeche son suplentes todos los demás, en tanto Morelos y Yucatán no nombran suplentes.

2. La Comisión Permanente la forman cinco diputados propietarios y tres suplentes en Guanajuato, Jalisco y Michoacán. Por cinco propietarios sin suplentes en Oaxaca y Puebla. En Nayarit no se determina el número de miembros, y en Tlaxcala por cuatro propietarios exclusivamente.

*Facultades expresas de las Comisiones
Permanentes en las Entidades Federativas.*

Las facultades que en una forma u otra le son otorgadas a la Comisión Permanente, pueden resumirse en tres grupos:

1. Control y vigilancia de la constitucionalidad, tanto cuanto corresponde a la Norma Fundamental Federal, como a la estatal y las leyes que de ella emanan.

2. La continuidad ininterrumpida de los negocios públicos, que corresponde conocer al poder legislativo estatal, garantizando así a la ciudadanía la atención debida, y en tiempo, de lo que es de su particular interés.

3. La posibilidad de poder afrontar de manera inmediata y eficaz, toda situación de peligro e interés público, a través de la reunión del Congreso en sesiones extraordinarias, a fin de dar solución a los imprevisibles acontecimientos que puedan surgir.

Esta actividad y presencia de la Comisión Permanente permite el cumplimiento eficaz de la importante función que le está encomendada al Poder Legislativo, toda vez que dentro de la doctrina de división de poderes, reiteradamente incorporada al sistema constitucional mexicano, su ejercicio no debe encontrarse limitado al período ordinario de sesiones, pues ello impedirá la plenitud de cumplimiento de las facultades que le son inherentes, sino por el contrario, coadyuva a la debida continuidad de funcionamiento en bien de la comunidad, a la que se debe y representa, ya que de no existir dicho cuerpo colegiado permanente, al presentarse una de las diversas situaciones que contempla la Norma, podría conducir fácilmente a momentos conflictivos, que por siempre deben evitarse, siendo la mejor

de las formas el prever las posibilidades en la conjunción de tales hechos, que no sólo afectarían a la entidad correspondiente, sino a toda la nación en virtud del pacto federal, ya que cada Estado forma parte fundamental de ese todo que es la República, que como fin primordial ha de procurar una perpetua armonía.

Por tanto, creemos firmemente que la incorporación de esta institución en el constitucionalismo mexicano, responde a las necesidades sociales, políticas y económicas del Estado, y además, es garantía plena a la ciudadanía, al estar atenta a la buena marcha de la administración pública activa, en razón de que si bien existe una división de poderes, que en sus orígenes fue una separación absoluta de funciones, en la evolución constitucional de su ejercicio ha ido convirtiéndose no sólo en una forma eficaz de equilibrio, sino de plena colaboración entre los poderes del Estado.

La Comisión Permanente en la Legislación Extranjera.

No obstante que la Comisión Permanente, como hemos visto, es de origen netamente hispano, y su incorporación al constitucionalismo mexicano parte de la influencia que en su evolución ejerció la Norma de Cádiz, existen en diversos países del orbe instituciones similares, aunque habremos de constatar que buen número de ellas tienen la misma génesis de derecho español como lo son: Colombia, Guatemala, Honduras, El Salvador, Uruguay, Venezuela, y desde luego España.

Además la han incorporado al constitucionalismo: la República Democrática Alemana, la República Federal Alemana, Checoslovaquia, la República Popular China, Grecia, Italia, Noruega, Polonia, Suiza, Turquía, la U.R.S.S. y Yugoslavia.

Con lo anterior hemos de concluir, que no obstante las críticas que esta institución ha sufrido por diversos doctrinarios, consideramos que la existencia de la Comisión Permanente es absolutamente necesaria, ya que en base a nuestro proceso histórico, fincado sobre la doctrina del constitucionalismo universal, la experiencia nos dicta que cuando el Poder Legislativo, como el Ejecutivo y Judicial, están permanentemente representados, su actuación conjunta permite una mejor coordinación en el cumplimiento de las tareas públicas, en bien del Estado y de los ciudadanos.

Por otra parte la presencia del Poder Legislativo así constituido, permite un benéfico control político sobre el Ejecutivo y procura una mayor estabilidad social a la nación, lo cual se manifiesta con toda plenitud en la evolución y desarrollo armónico del Estado y las instituciones públicas y privadas del país y, consecuentemente, en el beneficio colectivo que ello conlleva.