

LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

Por el licenciado Diego VALADÉS *
Profesor de la Facultad de Derecho
de la UNAM.

SUMARIO:

I. *Orígenes.* II. *Integración.* III. *Funciones.* A. *Atribuciones de la Comisión Permanente que corresponden al Congreso de la Unión.* B. *Atribuciones de la Comisión Permanente que corresponden a la Cámara de Diputados.* C. *Atribuciones de la Comisión Permanente que corresponden al Senado.* D. *Atribuciones exclusivas de la Comisión Permanente,* y E. *Atribuciones que la Comisión Permanente ya no tiene.* IV. *Conclusiones*

La Comisión Permanente del Congreso de la Unión es un órgano colegiado mixto, en cuanto que reúne a miembros de ambas Cámaras. Su existencia, por muchos controvertida, suele ser planteada como concerniente al ejercicio libre de las facultades presidenciales o, por el contrario, a la restricción de esas mismas atribuciones. Esto, porque se ha entendido que la presencia ininterrumpida de un órgano deliberativo puede entorpecer la acción del llamado Poder Ejecutivo.

I. *Orígenes.*

Muchas son, ciertamente, las dudas que suscita la existencia de esta Comisión. La primera que resulta necesario considerar es la procedencia de su propia denominación: Comisión Permanente.

De acuerdo con el artículo 78 constitucional “durante el receso del Congreso habrá una Comisión Permanente”, cuyos miembros serán designados “la víspera de la clausura de las sesiones”.

La duración, pues, de este cuerpo “permanente” apenas alcanzaría, en el actual sistema, un mínimo de ocho meses y un máximo un tanto impreciso, habida cuenta de que el Congreso debe sesionar ordinariamente a partir del día 1o. de septiembre de cada año, aunque pueda concluir su periodo ordinario antes del siguiente 31 de diciembre.

* *Miembro del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.*

Por otra parte, el artículo 78 señala que esa Comisión funciona durante el receso del Congreso. ¿Qué debe entenderse por esta expresión? Si se entendiera que el receso desde el fin de un periodo ordinario de sesiones hasta el principio del otro, lo más claro habría sido consignarlo así. Sí, por otro lado, nos atenemos a la acepción gramatical de receso, en el sentido de ser una suspensión o cesación temporal de las actividades de un organismo, vemos que la referencia constitucional comprende solamente los espacios de tiempo en que el Congreso no está sesionando, así sea ordinaria o extraordinariamente.¹

Sin embargo, el propio artículo 78 señala que los miembros de la Comisión Permanente son nombrados "la víspera de la clausura de sesiones del Congreso". Aquí no puede hacer duda de que el precepto alude a las sesiones ordinarias supuesto que en las extraordinarias el Congreso sólo puede ocuparse de los asuntos que la propia Comisión someta a su conocimiento.

Por lo que llevamos visto, podemos inferir:

1. La Comisión Permanente dura en sus funciones desde que el Congreso concluye un periodo ordinario de sesiones, hasta que principia el siguiente;

2. Los periodos extraordinarios de sesiones, que interrumpen el receso del Congreso, no interrumpen a su vez la vigencia de la Comisión, supuesto que durante ese periodo el Congreso sólo puede ocuparse de los asuntos para los que fue expresamente convocado. Por ende, la Comisión sigue desempeñando sus funciones, con las eventuales restricciones que resulten del hecho de que el Congreso sesione de manera extraordinaria, pero sin que ésto suponga su supresión o substitución.

3. La expresión "receso" del artículo 78 no debe interpretarse en su sentido literal de "suspensión o cesación", porque en tal caso cada vez que el Congreso se reuniera, así fuera en sesiones extraordinarias, sería la Comisión la que entraría en receso. Por ende, esta expresión debe entenderse en el sentido que mencionamos en el anterior punto 1.

El sistema ahora en vigor también aparecía como artículo 78 en el *Proyecto de Constitución* presentado por don Venustiano Carranza al Congreso Constituyente de Querétaro, en diciembre de 1916. A su vez, las reformas propuestas a ese artículo el 30 de diciembre de 1917 mantenían inalterable la parte que ahora comentamos.²

Ha habido, sin embargo, un par de iniciativas de reformas que, sin

¹ A propósito de los sistemas de interpretación constitucional en México, véanse los importantes ensayos de FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Algunos aspectos de la interpretación constitucional*, en "Revista Jurídica Veracruzana", No. 4, octubre-diciembre de 1970, Jalapa, esp. pp. 15 y ss., y CARPIZO, Jorge, *La interpretación constitucional en México*, "Boletín Mexicano de Derecho Comparado", Año IV, No. 12, septiembre-diciembre de 1971, México, D. F., esp. pp. 392 y ss.

² *Derechos del Pueblo Mexicano*, México, 1944. T. VII, p. 53.

alterar el contenido del artículo 78 en el sentido que venimos analizando, pueden invocarse para corroborar nuestra interpretación.

En efecto, el 16 de octubre de 1919 los senadores Flavio A. Bórquez, F. L. Jiménez, Alfonso Cravioto y otros, formularon un texto de acuerdo con el cual los miembros de la Comisión serían nombrados "en la primera decena del mes de la clausura de periodo de sesiones". Está bien claro que esas sesiones no pueden ser otras que las ordinarias, pues las extraordinarias no duran —no suelen durar— tanto como para que se piense "en la primera decena" del mes de su clausura.³

Por su parte, la reforma propuesta por el senador Ernesto Soto Reyes el 14 de diciembre de 1937 consistía en adicionar con un nuevo párrafo el texto vigente, que decía: "durante el segundo periodo dicha Comisión entrará en receso, para reanudar sus labores el día de la clausura del mismo".⁴

Como se puede ver, también la propuesta de Soto Reyes contemplaba el hecho de que la Comisión funcionara ininterrumpidamente entre cada periodo de sesiones ordinarias.

Por otra parte en las adiciones y reformas a la Constitución Federal decretadas en noviembre de 1874, el artículo 73 substituía a la diputación permanente por la comisión permanente, con la introducción del Senado. La única diferencia que ese artículo presentaba con el actual 78 en que comenzaba así: "durante los recesos del Congreso..." Se conservaba la expresión original de la Constitución de 1857.

Esos recesos a que aludía el artículo 73 eran el espacio de tiempo que mediaban entre los dos periodos ordinarios de sesiones pues, de acuerdo con el artículo 62, el Congreso tenía cada año dos periodos de sesiones ordinarias: el primero comenzaba el 16 de septiembre y terminaba el 15 de diciembre, y el segundo iba del 1o. de abril al último de mayo.

Como dijimos antes, en 1857 en vez de Comisión se hablaba de Diputación Permanente. El Proyecto de la Constitución, empero, había propuesto un título completo, el cuarto, cuyo epígrafe era "del Consejo de Gobierno" y que correspondía a los artículos 103 y 104.

Ese Consejo funcionaría durante el receso del Congreso de la Unión y sería nombrado por el propio Congreso. Durante los debates, ese artículo 103 se transformó en 73 y en vez de hablar del "receso", que era una contradicción en el sistema de doble periodo ordinario que dicho proyecto consignaba, se habló de los "recesos".⁵

³ Cfr. *Derechos del Pueblo Mexicano*, cit. T. VII, p. 54.

⁴ DE LA HIDALGA, Luis, "La Comisión Permanente", en *Derecho Legislativo Mexicano*, México, 1973, p. 142.

⁵ Cfr. *Actas Oficiales y Minutario de Decretos del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856-1857*. México, 1957, p. 465, acta correspondiente al 30 de octubre de 1856. En la *Historia del Congreso Constituyente de Zaragoza* no consta esa modificación, lo cual se explica sólo como un lapsus.

Por lo demás, la idea del Consejo de Gobierno también fue desechada, por constituir una extralimitación con relación a las facultades del propio Congreso. Las atribuciones que se proponían para ese Consejo las veremos más adelante.

Con la expresión Diputación Permanente la Constitución de 1857 volvía a la primitiva designación española que figuraba en la Constitución de Cádiz (artículos 157-159), en las Siete Leyes Constitucionales (artículos 57-58 de la tercera ley) y en las Bases Orgánicas (artículos 80-81). El Consejo de Gobierno era una idea aparecida en la sección 5a. del título 4o. (artículos 113 y siguientes) de la Constitución de 1824.

En efecto, el artículo 157 de la Constitución gaditana prescribía que las cortes, antes de separarse, nombrarían una diputación permanente que, según luego disponía el artículo 159, "durará en funciones de unas cortes ordinarias a otras".

Teniendo en cuenta que también en esa Constitución se admitía el trabajo de las cortes en periodos extraordinarios (artículos 161 y siguientes), puede verse que el funcionamiento de la diputación permanente tenía la misma duración que la actual Comisión del Congreso.

El reglamento que rigió durante el imperio iturbidista, que reproducía íntegro el reglamento del 2 de noviembre de 1822 de la Junta Nacional Instituyente, dado por el propio Iturbide, era omiso en cuanto a la posibilidad de que la junta detentadora del poder legislativo tuviese periodos de sesiones discontinuos.

Como ya mencionamos, la Constitución de 1824 introdujo el Consejo de Gobierno, que funcionaría durante el receso del Congreso General, aunque sólo figurarían en él miembros del Senado. Mora intentó explicar la existencia de este Consejo, diciendo que su finalidad era "reemplazar en muchos casos la falta de las cámaras para funciones que les son propias y que en muchos casos deben ejercerse cuando ellas están en receso".⁶

El ya citado artículo 57 de la tercera ley de 1836 daba a los diputados y senadores miembros de la diputación permanente una duración bienal en este cuerpo, efectuándose su designación "al fin de las primeras sesiones ordinarias de cada bienio".

Igual al anterior precepto era el artículo 72 del proyecto de reformas a las leyes constitucionales de 1836 propuesto en 1840.

La designación "Comisión Permanente" aparece, por vez primera, en el por otras razones trascendental voto particular de la minoría de la

⁶ MORA, José María Luis. *Catecismo Político de la Federación Mexicana*. Transcrito íntegro en *Derechos del Pueblo Mexicano*, a iniciativa del destacado jurista Antonio Martínez Báez, México, 1967, T. 1, p. 575. M. FERNÁNDEZ ALMAGRO señala, por su parte, que la Diputación Permanente existió en Aragón, Cataluña, Valencia y Navarra. Su presencia obedeció a "la necesidad de salvar los interregnos de las cortes en tal manera que ni un momento deje de actuar e influir el espíritu de aquellas, mediante su encarnación provisional en un grupo de diputados". *Orígenes del régimen constitucional en España*. Barcelona, 1976, p. 125.

Comisión Constituyente de 1842. Al efecto, la sección 4a. del título 6 lleva como epígrafe “de las sesiones del Congreso y de su Comisión Permanente”, con lo cual se superaba la incongruencia de que también los senadores formaran parte de una diputación, si bien la expresión se explica por su origen gaditano.

El artículo 52 de ese proyecto de la minoría señalaba que durante el receso de las cámaras funcionaría la Comisión Permanente. Por otro lado, el artículo 50 decía que “durante el receso de las cámaras, serán éstas convocadas a sesiones extraordinarias...”, de donde resultaba que también allí se entendía por receso el lapso que iba de un periodo ordinario a otro. En el proyecto de transacción,⁷ se conservaba la idea de la Comisión tal como fue planteada por la minoría.

Por su parte, las Bases Orgánicas son un tanto confusas en su artículo 80. Según éste, “un día antes de cerrarse las sesiones de cualquier periodo del Congreso, la Cámara de Senadores elegirá cuatro individuos y la de Diputados cinco”. El pronombre indeterminado “cualquier” haría pensar que ese nombramiento procedería al fin de sesiones ordinarias o extraordinarias; pero, tomando en consideración que el artículo 47 introducía el sistema de dos periodos ordinarios anuales, podría inferirse que la designación de la diputación se haría al finalizar cualquiera de ambos periodos. Esa interpretación, empero, choca con el artículo 81 que establece que la diputación “deberá durar hasta el periodo que sigue”. Luego, no podría pensarse que la diputación designada al concluir el primer periodo, durase hasta que principiase el segundo y que, al llegar a su término éste, en vez de procederse a la designación de la diputación se aguardase hasta el siguiente periodo, teniéndose así, en consecuencia, un amplio lapso en que no habría diputación permanente.

Ahora bien, como una de las más importantes atribuciones de esa diputación consistía en convocar a sesiones extraordinarias del Congreso, y como además se trataba de un órgano constitucionalmente previsto, resultaría absurdo dejar a la discrecionalidad de las cámaras nombrar o no a los miembros que integrasen esa diputación.

De lo anterior resulta que si bien la expresión del artículo 80 de las Bases podría ser imprecisa, del contexto de las Bases resulta indubitante que la voz “cualquier” se utiliza, equivocadamente, en lugar de “cada”.

II. Integración.

La Comisión Permanente se compone de 29 miembros, de los cuales 15 son diputados y 14 senadores. ¿A qué obedece este número? Si se

⁷ GAXIOLA, Jorge, *Los tres proyectos de Constitución de 1842*, en *Derechos del Pueblo*, op. cit. T. I, pp. 650 y ss.

examina la actual disposición constitucional se verá que no existe ninguna razón específica para determinarlo. Habrá necesidad, pues, de indagar en los orígenes del precepto para encontrar la explicación.

En realidad, todos los preceptos constitucionales anteriores han estado inspirados por propósitos de proporcionalidad o, al menos, de equilibrio aritmético entre los miembros de la Permanente, haya sido diputación o comisión.

La Constitución gaditana fijaba en siete el número de personas que componían la diputación (artículo 157), de los cuales tres correspondían a las provincias europeas y otras tantas a las ultramarinas, dejándose a la suerte el séptimo de los miembros. En la Constitución de 1824, dado que se otorgaba especial énfasis a la defensa de la idea federal, el Consejo de Gobierno se formaría únicamente con senadores: uno por cada Estado (artículo 113).

El equilibrio varió con la república central. Como dice Romero Vargas, fueron las constituciones centralistas, "cuya nota sobre la representación a base de la población era esencial y no la federativa"⁸ las que alteraron la anterior forma de integración de la Permanente. Las Siete Leyes establecieron (Ley Tercera, artículo 57), que la Permanente se integrase con cuatro diputados y tres senadores. Se mantenía el mismo número de la Constitución de 1812 aunque en este caso sin relación con las circunscripciones territoriales. Simplemente se procuraba que fueran los necesarios para asegurar una pluralidad de opiniones: no tan pocos como para volver inútil la diputación, ni tantos como para embarazar todos los trámites. A la vez, se observaba la regla del número impar, con el fin de simplificar la toma de decisiones por mayoría.

El proyecto de reformas de 1840 reiteró el mismo número e igual distribución entre diputados y senadores, tendencia que se mantuvo en el proyecto de la minoría de 1842 y en el transaccional del propio año y que fue alterado por las Bases Orgánicas, aunque sin mayor relevancia, pues en vez de una relación de cuatro diputados y tres senadores, se elevó a cinco y cuatro respectivamente, dejando incólume la decisión adoptada en 1836.

El proyecto de 1856 apuntaba ya un importante cambio. El artículo 103 rezaba: "durante el receso del Congreso de la Unión habrá un Consejo de Gobierno, compuesto de un diputado por cada Estado o Territorio, que será nombrado por el mismo Congreso". Fácil resulta ver que estaba presente la idea del Consejo, representante de las entidades federativas, que también había privado en 1824.

Ese artículo del proyecto se convirtió, con la sola substitución del Consejo por la diputación permanente, en el artículo 73 de la Consti-

⁸ ROMERO VARGAS ITURBIDE, Ignacio, *La Cámara de Senadores de la República Mexicana*, México, 1967, p. 267.

tución de 1857. Así, quedó sentado el principio de que cada Estado o Territorio de la Federación tendría un representante en el seno de la diputación permanente. Se advierte aquí cómo a la Cámara de Diputados fueron adjudicadas una serie de funciones que habrían correspondido al Senado de la República.

Cuando la Constitución de 1857 fue promulgada, había en la República 25 entidades comprendiendo al territorio de Baja California y el Distrito Federal. Posteriormente, aparecieron los estados de Campeche (1863), Coahuila (1864), Hidalgo (1868) y Morelos (1869), de manera que cuando se produjeron las reformas de 1874 existía un total de 29 entidades federativas.

Con base en lo anterior, fue modificada la primitiva redacción del artículo 73, no sólo para dar cabida al Senado, sino también para establecer una fórmula más rígida que la original. En vez de decir que habría un miembro "por cada Estado o Territorio", se fijó en 29 el número de legisladores que integrarían la Comisión Permanente.

De la misma forma que muchos otros preceptos fueron trasplantados del 57 al 17, el artículo 73 pasó al numeral 78, conservando exactamente la misma redacción.

Esa es la causa de que en la actualidad se encuentra una gran desproporción en la forma como se integra la Comisión Permanente.⁹

El texto del artículo 78 fue presentado al Congreso en su sesión de 11 de enero de 1917. La comisión respectiva, integrada por Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara, Arturo Méndez, Agustín Garza González e Hilario Medina, no formuló objeción alguna al texto original del proyecto.

Cuatro días después (enero 15) el artículo 78 fue puesto a discusión sin que alguien hiciera uso de la palabra. Poco antes de concluir la jornada, el artículo fue votado y aprobado por unanimidad.

La única iniciativa de reforma presentada en que se planteaba la conveniencia de modificar la proporción de integrantes de la Comisión, tiene fecha de 30 de noviembre de 1917.

El cambio consistía en aumentar el número total de miembros a 45, siendo 30 diputados y 15 senadores. Sin haber tenido éxito, debemos admitir que esa iniciativa tampoco se sujetaba a un criterio específico, de

⁹ Cfr. GARCÍA MUÑOZ, Sergio, *La Comisión Permanente del Congreso de la Unión*. México, 1951, pp. 57 y ss. DUCKER CALO, Guillermo. *La Comisión Permanente*. México, 1947, p. 31. Este autor transcribe párrafos de un discurso pronunciado por Emilio Rabasa en 1913 "... La Permanente no representa la masa de la nación porque hay en ella quince diputados, y no tiene la representación de los estados porque hay en ella catorce senadores". En la versión taquigráfica tomada por don Juan José González Bustamante en el curso de Derecho Constitucional que dictó en 1928 aparece esta opinión de Rabasa: "La Comisión Permanente no tiene más que un remedio: su ejecución sumaria", en SERRA ROJAS, Andrés. *Antología de Emilio Rabasa*, México, 1969, T. II, p. 516.

manera que continuaba siendo tan arbitrario el número de miembros propuestos, como el que se encontraba y encuentra en vigor.

Los miembros de la Comisión Permanente pueden ser reelegidos mientras sigan formando parte de la Cámara que los designa. No hay, en ese sentido, prohibición alguna. La práctica, empero, señala que suele modificarse la integración anual de ese cuerpo, para ir dando cabida a diferentes diputados y senadores, llegando a convertirse en una verdadera distinción figurar como miembro de la Permanente.

Esa sustitución no reza, de ordinario, para las personas que son designadas "líderes de la mayoría" o "jefe del control político" de las respectivas cámaras. Este cargo tiene una connotación esencialmente política y es de duración indeterminada.

Por otra parte, la integración de la Permanente ha sido preponderantemente monopartidista. Esto es obvio. Desde 1929 no ha sido elegido un solo senador de la oposición, y el número total de diputados opositores jamás ha superado siquiera al 20% del total de diputados.

La Comisión Permanente del Congreso de la Unión es, por tanto, un cuerpo colegiado exclusivista y monolítico, en el que además de no operar el principio de la proporcionalidad por lo que hace a las entidades federativas, tampoco rige el de la representatividad en cuanto toda a la composición de los cuerpos políticos y a las tendencias del electorado nacional. Esta ha sido la orientación a partir de 1824.

Queda, con relación a este asunto, un punto más. De acuerdo con el artículo 77 de la Constitución cada una de ambas cámaras puede, sin intervención de la otra, dictar soluciones económicas concernientes a su régimen interior; comunicarse con el Ejecutivo o con la otra cámara; designar los empleados de su secretaría y dictar el reglamento de la misma, y convocar a elecciones extraordinarias a fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros.

Hay, sin embargo, una función más que las cámaras llevan a cabo sin intervención recíproca y que, a diferencia de las anotadas, tiene efectos sobre ambas cámaras: la designación de los miembros de la Comisión Permanente. Estos, según el ya citado artículo 78, son nombrados "por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de las sesiones". La única excepción a esta disposición, en la historia constitucional de México, aparece en el artículo 113 de la Constitución de 1824: el Consejo de Gobierno se integraba exclusivamente con un senador por cada Estado.

Esos nombramientos, por otro lado, aún cuando surten efectos en cuanto a ambas cámaras, como veremos al examinar las funciones de la Comisión, no son susceptibles de ratificación por la colegisladora. Así, esa función es, en lo que atañe a cada cámara, exclusiva de aquella que la ejerce. Toda vez que no existe disposición en contrario, se entiende que los diputados y senadores que faltan diez ocasiones consecutivas, sin

causa justificada y sin licencia previa del Presidente de la Comisión, a las sesiones correspondientes, renuncian a concurrir, por lo que sus suplentes deben ser llamados (artículo 63, 2o. párrafo).

De la misma forma, y según el artículo 64, quienes falten sin causa justificada ni permiso, tampoco tienen derecho a la dieta correspondiente a ese día.

III. *Funciones.*

Las tareas desempeñadas por la Comisión Permanente, y aún la existencia de ésta, han sido impugnadas por una buena parte de la doctrina mexicana.

Emilio Rabasa decía que el Ejecutivo puede proponer a la Comisión la convocatoria del Congreso “pero es ella la que tiene la autoridad de aprobarle y puede negarle su aquiescencia o modificar a su arbitrio la materia de las sesiones, la fecha de la apertura o la duración de periodo. Y hay más todavía como obstáculos al presidente: para aprobarse el proyecto de convocación, se requiere el voto de dos tercios de los miembros presentes, exigencia no difícil de satisfacer cuando la iniciativa es de la Comisión misma, quien en reunión plena sólo cuenta con 29 representantes, entre quienes, por lo mismo, el acuerdo es muy posible; pero que deja a las iniciativas del gobierno muy escasas posibilidades de aceptación en épocas de soberbia congresista o de relaciones no muy serenas entre los dos poderes. En nuestra historia tenemos un caso elocuente: en julio de 1861, el Congreso se reunió en sesiones extraordinarias, con el fin expreso de deponer al Presidente Juárez”.¹⁰

También Ramón Rodríguez,¹¹ apuntaba que la diputación permanente (continuaba utilizando la anterior expresión) solía usar de sus atribuciones en forma anticonstitucional, “convocando a elecciones de diferentes funcionarios públicos y entre otras a la de Presidente de la República, en virtud de la cual desempeñó este cargo el jefe actual del Poder Ejecutivo”.

Pero quizá el más recio ataque a la existencia y funcionamiento de la Permanente, ha sido el enderezado por los distinguidos constitucionalistas Manuel Herrera y Lasso y Felipe Tena Ramírez. “Nosotros pensamos que las escasas y raquíticas facultades que nuestra Constitución otorga a la Permanente no justifican su existencia”, ha dicho este último.¹² Sin embargo, en nota de pie de página, más adelante, el autor admite que nuestro Derecho positivo “se orienta, al parecer definitivamente, en sentido adverso a la conclusión sustentada en los renglones

¹⁰ *La Organización Política de México. La Constitución y la Dictadura.* Madrid (1917), p. 224.

¹¹ *Derecho constitucional*, México, 1875, pp. 673-4.

¹² *Derecho constitucional mexicano*, México, 1970, p. 410; HERRERA Y LASSO, Manuel. *Estudios constitucionales*, México, 1964, pp. 299 y 65.

precedentes",¹³ Esto lo admite a raíz de las reformas de octubre de 1966; su observación la corroboran las posteriores reformas de 1971.

A reserva de examinar después las objeciones de Tena Ramírez, con algunas de las cuales coincidimos, podemos agregar que su pensamiento ha convencido a otros autores. Entre éstos, Romero Vargas Iturbide.¹⁴

En sentido contrario se pronuncia Lanz Duret¹⁵ y con él Ulises Schmill,¹⁶ Daniel Moreno¹⁷ y Enrique González Flores.¹⁸

Para apreciar los diferentes argumentos vayamos a las funciones de la Comisión Permanente.

En el artículo 79 de la Constitución, cinco veces reformado desde 1917¹⁹ se lee: "la Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes: ... "A continuación, en nueve fracciones se enuncian tales atribuciones.

Ninguna de esas atribuciones, ni las que aparecen en el 79 ni en las que figuran en el resto de la Constitución, puede considerarse de carácter legislativo. Esto no obstante, la Comisión interviene en cuestiones preliminares al proceso legislativo, como la remisión a las comisiones respectivas de las iniciativas que se dirijan a cada Cámara, o la conclusión de algunos trámites también de carácter legislativo, como el recuento de votos de las legislaturas cuando se trata de reformas o adiciones a la Constitución, así como la declaración de que esas adiciones o reformas han sido aprobadas.

Nosotros, para un encuadramiento sencillo de las funciones de la Permanente, vamos a revisarlas según correspondan al Congreso de la Unión o a las Cámaras de Diputados o de Senadores, para así deslindar, finalmente, cuáles son las atribuciones que pertenecen exclusivamente a la Comisión.

Desde nuestro punto de vista esa distinción es relevante, toda vez que, como hemos visto, la Comisión se integra por diputados y senadores, por designación directa de cada cámara y sin intervención de la colegisladora, no obstante lo cual la propia comisión toma medidas que unas veces inciden en la Cámara de Senadores y otras en la de Diputados.

Tenemos, pues, que los senadores que participan en la comisión adoptan decisiones exclusivas de los diputados, y viceversa, con lo que se introduce una inconveniente excepción a los principios que dieron origen

¹³ *Idem*, p. 415.

¹⁴ *Op. cit.*, pp. 268-9.

¹⁵ *Derecho constitucional mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen*. México, 1933, pp. 214 y ss.

¹⁶ *El sistema de la Constitución mexicana*, México, 1971, pp. 269 y ss.

¹⁷ *Derecho constitucional mexicano*. México, 1972, pp. 434 y ss.

¹⁸ *Derecho constitucional*. México, 1969, pp. 135 y ss.

¹⁹ Cfr. VALADÉS, Diego, *Problemas de la reforma constitucional en el sistema mexicano*, en *Los cambios constitucionales*. México, 1977, pp. 198 y ss.

a la separación de competencias, que a su vez corresponden a una modalidad de los controles intraorgánicos.

A. *Atribuciones de la Comisión Permanente que corresponden al Congreso de la Unión.*

1) El artículo 29 constitucional confiere al Congreso de la Unión la facultad de aprobar la suspensión de garantías en todo el país o en un lugar determinado. Esa aprobación procede cuando el Presidente de la República la solicita, después de recabar la opinión del Consejo de Ministros, en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o "cualquier otro" que ponga a la sociedad en gran peligro o conflicto.²⁰

Ahora bien, el artículo 29 contiene dos proposiciones: una es la suspensión de garantías que, como mencionamos, puede ser total o parcial según la porción del territorio en que se aplique; otra es el otorgamiento al Ejecutivo de facultades extraordinarias para legislar (artículos 29 *in fine* y 49).

Esa distinción tiene relevancia en virtud de que si el Congreso no está en sesiones cuando el Presidente solicite la suspensión de garantías, puede la Comisión Permanente otorgar o negar la aprobación respectiva; pero la Comisión no puede, por otro lado, investir al Ejecutivo de facultades extraordinarias para legislar.

De acuerdo con lo anterior, la Constitución prevé que tan pronto la Comisión Permanente haya aprobado la suspensión de garantías, "se convocará sin demora al Congreso" para que acuerde lo referente a las facultades extraordinarias. Por ende, el Congreso será convocado ex officio cuando la Comisión haya aprobado suspender las garantías, independientemente de lo que prescribe la fracción IV del artículo 79, pues la sola aprobación por la Permanente de la suspensión de garantías también la obliga a convocar al Congreso.

Se explica que así ocurra porque si bien la suspensión de garantías puede tener causas muy apremiantes, el conferimiento de facultades extraordinarias implica una delegación de atribuciones que sólo el Congreso puede resolver. Con esto se atiende a la urgencia que resulta de las circunstancias especiales que dan origen a la suspensión de garantías; pero no se invade una esfera de competencia, sumamente delicada, como es la que tiene el Congreso para declinar en favor del Ejecutivo, provisionalmente, una parte de sus facultades.

Hay, en todo esto, una contradicción entre el artículo 29 y la fracción IV del 79. De acuerdo con esta fracción, para que la Comisión convoque al Congreso, o a una de sus cámaras, se requiere el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, mientras que para apro-

²⁰ Cfr. VALADÉS, Diego, *La dictadura constitucional en América Latina*. México, 1973. Parte segunda, capítulo primero.

bar la suspensión de garantías, lo que equivale a una convocatoria especial, automática del Congreso, no se exige una mayoría, bastando, en consecuencia, con una mayoría simple de los que asistan.

No se puede desconocer esa incongruencia, sobre todo si se tienen en cuenta las consecuencias de la suspensión de garantías.

En efecto, como ya dijimos, la Comisión sólo aprueba o desaprueba esa suspensión; empero, en la parte final del artículo 29 se lee: "si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste considerará las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde".

Como se ve, una vez que se han declarado suspendidas las garantías individuales, el Congreso tiene que otorgar facultades extraordinarias al Ejecutivo; lo único que puede determinar es el tipo y extensión de esas facultades. Podría interpretarse, de una manera restrictiva, que esa vinculación del Congreso sólo existe cuando es él mismo quien acepta se suspendan las garantías y que no ocurre lo mismo cuando es la Comisión Permanente quien da su aprobación.

Semejante interpretación, sin embargo, no tiene cabida a la luz del último párrafo del artículo 29; siendo la Comisión quien aprueba la suspensión, el Congreso debe ser convocado de inmediato, para que "acuerde" las facultades que se otorgarán al Ejecutivo, no para que "acuerde" si la aprobación de la Permanente fue procedente, y menos para que resuelva si concede o no facultades al Ejecutivo.

Siendo así, tenemos que de una manera indirecta la Comisión Permanente, si bien no fija las atribuciones legislativas que a título extraordinario vaya a ejercer al Ejecutivo, sí vincula al Congreso para que, inexorablemente, conceda esa facultad.

Se trata de una muy trascendental función de la Permanente que, incluso, según ya advertimos, puede ser ejercida por un reducido número de sus miembros. Así, una comisión ayuna de auténtica representatividad y proporcionalidad ejerce, de manera irrestricta, una función tan delicada que afecta toda la estructura de la separación de funciones establecida por la Constitución como característica axial del sistema político mexicano.

Cabe hacer notar que ni en el dictamen de la Comisión respectiva en el Congreso Constituyente de 1916-17, ni cuando se puso a discusión del pleno, fueron formuladas observaciones en ese sentido.²¹ Otro tanto ocurrió durante el Congreso Constituyente de 1856-57, en la discusión del artículo 34 del proyecto, aprobado como 29, en la que participaron Fran-

²¹ Cfr. *Diario de Debates del Congreso Constituyente*. México, 1922, T. II, pp. 260-1.

cisco Zarco, José María Mata, Juan N. Cerqueda, Albino Aranda, Ponciano Arriaga, Espiridión Moreno y Melchor Ocampo.²²

2) De acuerdo con las fracciones 2, 3 y 4 del apartado B del artículo 37, la ciudadanía mexicana se pierde por prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero, aceptar o usar condecoraciones también extranjeras, o admitir del gobierno de otro país títulos o funciones que no son literarias, científicas o humanitarias, sin contar previamente con autorización del Congreso o de su Comisión Permanente. Esta facultad de la Permanente data de 1934 (enero), fecha en que fue modificado el original artículo 37, para quedar como actualmente se conoce.

3) La fracción II del artículo 79 autoriza a la Permanente a recibir la protesta del Presidente de la República. El artículo 87 reitera esa atribución señalando que durante los recesos del Congreso la Permanente puede tomar la protesta del Presidente que asuma el cargo.

La facultad de recibir el juramento del Presidente de la República ya existía en la Constitución de 1824, cuyo artículo 116 incluía entre las atribuciones del Consejo de Gobierno: "VIII: recibir el juramento del artículo 101 a los individuos del Poder Ejecutivo en los casos prevenidos por esta Constitución".

Después de 1824, esa facultad sólo volvió a aparecer en el artículo 104, fracción 5a. del Proyecto de Constitución de 1857, que el texto final consagró como fracción 4a. del artículo 74, incluyéndose la posibilidad de recibir el juramento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Una reforma de 1914 contempló al Vicepresidente de la República como uno más de los funcionarios que, en caso necesario, debería protestar ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Suprimida, sin embargo, la Vicepresidencia de la República, la Constitución vigente agregó a los magistrados del Distrito Federal.

Tena Ramírez asegura que esta facultad es inútil por dos razones: una, porque "las funciones de ese Presidente de la República que ahora designe la Permanente deben ser desempeñadas por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia y en estas condiciones la protesta debe ser rendida ante la misma Corte". Otra, porque la protesta de los miembros del Poder Judicial "no debe rendirse ante el Poder Legislativo sino ante los respectivos presidentes de la Corte y del Tribunal".²³ Estas opiniones más que referirse a la Permanente, son una crítica del sistema constitucional o constituyen, en todo caso, una proposición atendible.

4) El artículo 79, fracción III, faculta a la Permanente para que, durante el receso del Congreso de la Unión, reciba las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las cámaras, así como para turnarlas a las comisiones de la Cámara a que vayan dirigidas, con el fin de que elabo-

²² ZARCO, FRANCISCO. *Historia del Congreso Constituyente*. México, 1900, T. IV, pp. 387 y ss. y *Actas del Congreso*. *op. cit.*, p. 502.

²³ *Op. cit.*, p. 411.

ren el dictamen correspondiente y puedan ser despachadas en el inmediato periodo de sesiones.

Esa atribución se relaciona con el párrafo último del artículo 71, de acuerdo con el cual “las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a la Comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Diputados”.

El texto original de la actual fracción III del artículo 79 establecía que la Permanente dictaminase sobre “todos los asuntos que quedasen sin solución en los expedientes, a fin de que en el inmediato periodo de sesiones sigan tramitándose”. Ese texto era sin duda ocioso. De nada servía que la Permanente formulase un dictamen si, una vez reinstalado el Congreso en sesiones ordinarias, las respectivas comisiones de cada Cámara tendrían que tomar conocimiento del asunto para elaborar uno nuevo.

En 1965 los diputados federales del Partido Acción Nacional propusieron que la fracción 3 del artículo 79 quedase así: “recibir durante el receso las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las comisiones reglamentarias de la cámara correspondiente, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones”.

Los diputados federales del Partido Revolucionario Institucional acogieron la idea y dándole algunos retoques a la redacción panista agregaron al principio de la fracción una nueva atribución para la Permanente: “resolver los asuntos de su competencia”. Este agregado resulta redundante: equivale a declarar que la Permanente está facultada para ejercer sus facultades.

Por lo demás, Tena Ramírez califica —y con razón— a esta facultad de absolutamente superflua.²⁴

5) También corresponde a la Permanente, de acuerdo con la fracción VI del artículo 79, introducida en 1933, conceder licencias hasta por un lapso de 30 días al Presidente de la República y nombrar al interino que supla esa falta.

Esa fracción se relaciona directamente con el segundo párrafo del artículo 85, donde se dispone que cuando la falta del Presidente sea temporal, el Congreso —en caso de estar reunido— o la Comisión Permanente, designarán al presidente interino que deba funcionar durante el tiempo que dure dicha falta.

Es necesario que también vayamos al artículo 84, para ver si la Permanente puede, de acuerdo con el texto constitucional, nombrar a un presidente interino.

²⁴ *Idem.*

Al efecto, el artículo 84 regula los casos en que la falta de presidente es absoluta. Las reglas aportadas son éstas: 1o. Si la falta ocurre durante los dos primeros años del periodo respectivo, el Congreso nombra a un interino que convoca a elecciones para designar a quien deba concluir el periodo. 2o. Si la falta se produce durante los últimos cuatro años del periodo, el Congreso designa a un sustituto para que concluya ese periodo. 3o. Si cualquiera de esas faltas sobreviene estando el Congreso en receso, la Comisión Permanente debe nombrar "desde luego" a un presidente provisional y convocar a sesión extraordinaria al Congreso. Aquí se advierte, de nueva cuenta, un caso similar al que comentamos en relación al artículo 29: la Permanente, para convocar a sesiones extraordinarias, normalmente requiere del voto de las dos terceras partes de los individuos que asisten a la sesión; pero tratándose de nombrar presidente provisional, puede hacerlo por mayoría simple de los presentes.

De acuerdo con lo anterior, tenemos el siguiente cuadro: 1o. Presidente interino. Es el designado por el Congreso mientras se efectúan comicios electorales; 2o. Presidente sustituto. Es el designado por el Congreso para concluir un periodo, y 3o. Presidente provisional. Es el designado por la Comisión Permanente mientras se reúne el Congreso para nombrar a cualquiera de los anteriores, según sea el caso.

En el primer párrafo del artículo 85 se siguió la misma terminología, de manera que si al comenzar un nuevo periodo constitucional no se presenta el presidente electo, la elección no se ha llevado a cabo o no ha sido declarado electo algún candidato, el Congreso deberá nombrar un presidente interino o, en su defecto, la Permanente designará a uno provisional.

Sin embargo, el párrafo 2o. del mismo artículo 85 —coincidiendo con la fracción VI del 79— faculta a la Permanente para que, siendo temporal la falta del Presidente de la República, pueda designar un presidente interino.

El más remoto antecedente de esta atribución de la Comisión Permanente aparece en el ya mencionado artículo 116 de la Constitución de 1824, cuya fracción 7 confiere al Consejo de Gobierno la facultad de nombrar dos individuos para que, con el Presidente de la Corte, "ejerzan provisionalmente el supremo poder ejecutivo".

El artículo 99 de esa Constitución también consignaba la misma facultad. Desde entonces, y hasta 1916, la designación de los presidentes fue regulada de acuerdo con muy variados sistemas, que no es el caso enunciar aquí, pero que tuvieron como característica común el no hacer intervenir a la Comisión Permanente.

El 29 de septiembre de 1916, el primer Jefe Venustiano Carranza promulgó un decreto de difícil sustentación legal, modificando los artículos 78, 80, 81, 82, 83 y 84 de la Constitución de 1857. El artículo 80 quedó

redactado en estos términos: "en caso de falta absoluta del Presidente de la República, si dicha falta tuviera lugar estando en sesión el Congreso de la Unión, éste se constituirá inmediatamente en colegio electoral y, concurriendo cuando menos dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos al ciudadano que deba substituir, por todo el tiempo que le faltare para concluir su periodo. Si la falta del Presidente de la República ocurriere no estando reunido el Congreso, la Comisión Permanente designará un presidente interino, el que durará en ejercicio del Poder Ejecutivo hasta que el Congreso se reúna en el próximo periodo de sesiones y haga la elección correspondiente".

La razón de esa reforma, según se adujo en la exposición de motivos, era evitar que los mecanismos de la sucesión presidencial para casos excepcionales continuaran alimentando estériles pugnas por el poder.

En sentido análogo había sido modificado el artículo 81 de la misma Constitución de 57, correspondiendo en esencia a lo que actualmente prescriben los actuales artículos 84 y 85 de la Constitución. Podemos agregar, por cuanto hace al nombramiento de un presidente por parte de la Comisión Permanente, que se trata de una elección indirecta en tercer grado.

Coincidimos con el constitucionalista Tena Ramírez²⁵ en el sentido de que esta elección indirecta del Presidente de la República significa una excepción en nuestro régimen representativo. Ese mismo autor transcribe, por otra parte, una opinión de Manuel Herrera y Lasso de acuerdo con la cual "el Poder Legislativo Federal no es colegio de electores primarios" y, por ende, la elección del presidente que ese cuerpo practica es "una engañosa ficción". De esta opinión sí discrepamos, pues al hablar de un procedimiento electoral indirecto sólo se hace referencia al mecanismo de acuerdo con el cual las cosas ocurren; nada tienen que ver eventuales exigencias de legitimidad con relación al órgano u órganos que intervengan en la designación.

Resta mencionar un problema de la mayor significación. Como ya se vio, la Constitución deja abierta la posibilidad de que la Permanente designe presidente por mayoría simple. El supuesto para que sea la Permanente quien nombre es que el Congreso se encuentre en receso. Así, mientras se reúne en sesiones extraordinarias y para no dejar acéfala la alta magistratura de la presidencia, la Comisión Permanente hace la designación provisional correspondiente.

Ahora bien, el único órgano constitucionalmente competente para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias es la propia Permanente y, en este caso, requiere del voto favorable de dos terceras partes de los individuos presentes. Este mecanismo podría tener como resultado que, en

²⁵ *Op. cit.*, p. 427.

un determinado momento, la designación de la Permanente fuese menos provisional de lo que se piensa, si ella misma no convoca (por no reunir los votos necesarios) al Congreso de la Unión. Aunque la posibilidad sea fácticamente remota, es de señalar que el mecanismo constitucional no es ni con mucho, el más idóneo. De aquí que, al igual de lo que ocurre en la hipótesis del artículo 29, debamos entender que la designación del presidente provisional implica, tácita y automáticamente, la convocatoria a sesiones extraordinarias del Congreso, aún cuando en esa designación no haya estado favorablemente la mayoría calificada que está prevista para la convocatoria.

6) Otra de las atribuciones de la Comisión Permanente que corresponde al Congreso es la de autorizar al Presidente para ausentarse del territorio nacional, de acuerdo con el artículo 88 de la Constitución.

Esa facultad había existido en la Constitución de 1857, pero fue suprimida en 1904. Fue hasta 1965 cuando reapareció, adecuándose al propósito de evitar la convocatoria a un periodo extraordinario de sesiones con el solo fin de autorizar al Presidente de la República para ausentarse del país.

7) Finalmente, el artículo 135 constitucional prescribe que el cómputo de votos de los legisladores en relación a las adiciones o reformas a la propia Constitución, sea hecho por el Congreso o por la Comisión Permanente. Esta facultad también fue incluida hace poco tiempo (diciembre de 1965) y no tiene ningún antecedente en nuestra legislación constitucional. Su adopción obedece a la necesidad de no demorar el inicio de la vigencia de una reforma constitucional, y a la conveniencia de no tener que convocar a sesiones extraordinarias del Congreso con ese único objeto.

B. Atribuciones de la Comisión Permanente que corresponden a la Cámara de Diputados.

1. De acuerdo con la fracción VI del artículo 73 la Cámara de Diputados está facultada:

a) para aprobar o rechazar los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, propuestos por el Presidente de la República, y

b) para aprobar la suplencia de las faltas de esos magistrados, siempre que sean superiores a tres meses, también a propuesta del Presidente.

En virtud de la importancia que tiene substituir a los magistrados transitoriamente alejados del ejercicio de su función, la Constitución prevé que la Comisión Permanente tome conocimiento del asunto y, en su caso, apruebe el nombramiento presidencial (párrafo segundo del inciso 4o., fracción VI, artículo 73).

2. Esa disposición aparentemente pugna con la fracción XVII del ar-

tículo 89, introducida a partir de la reforma constitucional de agosto de 1928. Señala este precepto que el Presidente de la República está facultado para designar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, sometiendo su nombramiento a la aprobación de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente, "en su caso". La lectura de este artículo anfibológico, sin la correspondiente al 78, permitirá suponer que la Comisión esté constitucionalmente facultada para aprobar la designación definitiva de magistrados. Por supuesto, hemos de entender que tanto el segundo como el tercero de los párrafos del inciso 7o., fracción VI del artículo 73, dejan asentado con toda claridad que la Comisión Permanente sólo podrá aprobar nombramientos provisionales. Preterir la aplicación de esta última norma, sujetándose sólo a lo estatuido por el artículo 89 fracción XVII supondrá una clara extralimitación, violatoria de la Constitución, por parte de la Permanente.

C. Atribuciones de la Comisión Permanente que corresponden al Senado.

1. En los términos del artículo 76, fracción V, corresponde al Senado:

"V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas".

A su vez el último párrafo de la siguiente fracción dice: "la ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior". Es entendimiento general que la referencia que hace este párrafo concierne tanto al primer párrafo de la propia fracción, relativa a la resolución de las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado, cuanto a la declaración a que alude la fracción V.

Toda vez que las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo se cifran en el marcado predominio de aquél sobre éste, el mecanismo que previene la fracción V ha sido utilizado, con gran frecuencia, como un elemento de control por parte del Ejecutivo Federal con relación a los gobiernos de las entidades federativas, cuando éstos pierden la obediencia que les suele caracterizar respecto, sobre todo, del Presidente de la República. Por tal razón, para no restringir la aplicación discrecional de las medidas que autoriza la fracción V, nunca se ha elaborado la ley reglamentaria que estatuye la siguiente fracción.²⁶

En estas circunstancias han dado lugar a que se opine que la frac-

²⁶ Cfr. CARPIZO, Jorge, *Sistema presidencial mexicano*. Tesis doctoral. México, 1978, pp. 346 y ss.

ción V no puede ser aplicada en virtud de que no hay ley que reglamente esa aplicación. Esta interpretación no se justifica, empero, pues suponer que una norma constitucional dependa, para su aplicación, de las decisiones del legislador ordinario, equivaldría a desconocer el valor de las decisiones políticas fundamentales que corresponden al constituyente.²⁷

Pero veamos qué le corresponde a la Comisión Permanente. Como muy bien puede verse, la transcrita fracción V tiene dos partes: una, que corresponde a la declaración de que es llegado el caso de nombrar un gobernador provisional en aquel estado donde hayan desaparecido todos los poderes constitucionales;²⁸ la segunda concierne al nombramiento de ese gobernador. Resulta muy claro que la primera es una potestad constitucional atribuida exclusivamente al Senado y que sólo en el segundo caso puede intervenir la Comisión Permanente a efecto de realizar el nombramiento.

Sin embargo, la práctica política en estos casos ha dado repetidas muestras de violación de la Constitución, pues la Comisión Permanente ha asumido también la facultad de hacer la declaratoria de desaparición de poderes. En 1961, por ejemplo, la Comisión Permanente procedió, anticonstitucionalmente, a hacer una declaratoria que sólo podía formular el Senado, "en estricto apego a la realidad";²⁹ en 1975 procedió de igual forma aduciendo que "los titulares de los poderes públicos de Guerrero carecen de autoridad moral para continuar en ellos".³⁰ Es más probable que en ambos casos, escenificados en el estado de Guerrero, los gobernadores hayan procedido más allá de sus atribuciones constitucionales e incluso en contra del orden constitucional; pero no puede aceptarse que la ilegalidad sólo pueda combatirse ilegalmente.

Esta atribución de la Comisión Permanente aparecía en términos semejantes en el artículo 72 fracción V de la Constitución de 1857, y en el proyecto de Venustiano Carranza de 1916.

2. La fracción IV del artículo 76 permite al Senado autorizar al Presidente de la República para que disponga de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos estados, fijando la fuerza necesaria. El artículo 79 fracción I establece que esta facultad también podrá ejercerla la Comisión Permanente. Esta atribución tiene su más inmediato antecedente en la Constitución de 1857 (artículo 104, fracción 2a.).

3. El artículo 89 de la Constitución, en su fracción XVI faculta al

²⁷ Cfr. VALADÉS, Diego, "Universidad y Constitución en América Latina", en *La Legislación universitaria en la solución de los problemas de las universidades latinoamericanas*. México, 1977, p. 101.

²⁸ CARPIZO, Jorge, "Sistema Federal Mexicano", en *Los sistemas federales del Continente Americano*. México, 1972, pp. 510 y ss.

²⁹ Véase MENA BRITO, Antonio, *Las razones de la Permanente para substituir a Caballero Aburto*, en "Excélsior". México, Febrero 7 de 1975

³⁰ "Excélsior", Febrero 1º de 1975.

Presidente de la República para nombrar ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea y empleados superiores de Hacienda, con la aprobación de la Comisión Permanente, cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones.

En términos generales se cumple con esta disposición constitucional, excepto por lo que concierne a los "empleados superiores de Hacienda", con relación a los cuales no existe una definición constitucional ni reglamentaria, lo que ha convertido a esta disposición en una norma inaplicable.³¹

Esta fracción fue modificada en octubre de 1966. Hasta entonces el Presidente sólo podía realizar esos nombramientos con carácter provisional, a reserva de someterlos a la aprobación de la Cámara de Senadores, una vez que ésta se reuniera.

La reforma se funda, esencialmente, en el plenamente reconocido hecho de que la Cámara de Senadores no cuestiona las designaciones presidenciales. De esta forma, y para economizar trámites de mera formalidad —supuesto que las decisiones del Presidente en este sentido siempre son ratificadas— se atribuyó la facultad correspondiente a la Comisión Permanente. Este es un ejemplo más que permite corroborar cómo la organización constitucional mexicana ha evolucionado sistemáticamente en el sentido de fortalecer las atribuciones del Jefe del Ejecutivo con relación al Poder Legislativo.

4. De acuerdo con el artículo 89 fracción XVIII, el Presidente de la República está facultado para nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia con la aprobación de la Cámara de Senadores o, en su receso, de la Comisión Permanente. Igualmente, las solicitudes de licencia y las renunciaciones presentadas por los ministros de la Corte, podrán ser sometidas a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente.

Esta fracción fue adicionada a la Constitución en 1928 y se explica por dos razones: la primera, ampliar el orden de las facultades del Presidente de la República, quien a partir de entonces, puede realizar esos nombramientos sin exponerse a las presiones del Senado, que en 1928 todavía poseía una significativa influencia política, y la segunda no demorar los nombramientos de ministros de la Suprema Corte de Justicia, ocasionando con lo mismo una posible disminución de la influencia que, particularmente en los casos de contenido político, suele ejercer el Presidente de la República en ese alto órgano jurisdiccional.

5. Por otra parte, desde su redacción original (1917), el artículo 97 de la Constitución admite que los ministros de la Suprema Corte de Justicia, al entrar a ejercer su cargo, puedan prestar el juramento de rigor ante la Comisión Permanente si el Congreso se encuentra en receso.

³¹ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. "Los empleados superiores de Hacienda", en *Anuario Jurídico*, números 3-4, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1979.

Con lo anterior se puede apreciar que el constituyente otorgaba una menor significación, por cuanto hace a las relaciones entre el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial al juramento que debían rendir los ministros de la Corte, que a su designación misma. Y en esto no les faltaba razón, supuesto que cosas bien distintas son la designación de un ministro, que puede tener una importante repercusión en las relaciones existentes entre los mencionados poderes y la protesta correspondiente para hacerse cargo formalmente de la función para la cual fue designado. Es obvio que si el Senado de la República ha ratificado el nombramiento de un ministro de la Suprema Corte de Justicia, no deben establecerse impedimentos que demoren el pronto ingreso de ese ministro a la Suprema Corte.

6. En su redacción original el artículo 98 también admitía que, durante los recesos de la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente podría nombrar un ministro provisional o suplente hasta en tanto se reincorporara el ministro cuya falta temporal se supliera o fuera designado con carácter de definitivo aquél que llenara una falta igualmente definitiva de otro ministro. En el caso de las designaciones para ministro suplente, el artículo 98 preveía que la Comisión Permanente lo haría de entre los candidatos presentados por las legislaturas de los Estados para la elección de ministros propietarios y que no hubieran sido electos.

En 1928 este artículo fue modificado, otorgándose al Presidente de la República la facultad para proponer el nombramiento de un ministro provisional al Senado o a la Comisión Permanente, según el caso.

Con esta reforma, se modificó substancialmente el procedimiento para la designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia, supuesto que la facultad de proponer se transfirió de las legislaturas de los Estados al Presidente de la República, con las consecuencias fácilmente comprensibles que esta concentración de facultades en manos del Presidente traía aparejadas.

7. El artículo 99 se refiere a los casos de renuncia de los ministros de la Suprema Corte de Justicia.

En su fracción original establecía que el cargo de ministro de la Suprema Corte sólo era renunciable por causa grave calificada por el Congreso de la Unión, ante el cual se debía presentar la renuncia. En los recesos del Congreso se admitía la calificación por parte de la Comisión Permanente. A partir de las multicitadas reformas de 1928 y hasta la fecha, las renunciaciones de los ministros de la Corte son sometidas al Ejecutivo y "si éste las acepta, serán enviadas para su aprobación al Senado y, en su receso, a la Comisión Permanente".

8. Decía el artículo 100 de la Constitución de 1917 que las licencias de los ministros que excedieran de un mes serían conocidas por la Cámara de Diputados o, en su receso, por la Comisión Permanente. A partir de 1928 ese mismo artículo establece que será el Presidente de la

República quien tomará conocimiento de las licencias y las someterá a la aprobación del Senado o, en su receso, de la Comisión Permanente.

D. Atribuciones exclusivas de la Comisión Permanente.

1. En los términos del artículo 67, actualmente en vigor, el Congreso o una sola de sus cámaras, se reunirá en sesiones extraordinarias cuando sea convocado para ese objeto por la Comisión Permanente. Por su parte, el artículo 89 fracción XI, establece que el Presidente de la República puede convocar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando lo acuerde la Comisión Permanente.

Aparentemente hay una contradicción entre ambas disposiciones constitucionales, supuesto que en los términos del 67 quien convoca de manera directa es la Comisión Permanente, en tanto que en los de la fracción XI del artículo 89 la convocatoria la expide el Presidente de la República, con "el acuerdo" de la Comisión Permanente. El origen de esta aparente antinomia reside en que en los términos originales de la Constitución de 1917, tanto el artículo 67 como el 89, fracción XI, establecían como facultad discrecional del Presidente de la República la de convocar al Congreso o a cada una de las cámaras a sesiones extraordinarias.

El texto actualmente en vigor es el resultado de una reforma constitucional de noviembre de 1923. Esta reforma es de gran importancia por cuanto es una de las pocas que traducen una ventaja del Poder Legislativo con relación al Ejecutivo.

En efecto, el hecho de que la Comisión Permanente del Congreso pueda convocar, cuando lo estime oportuno, a un periodo extraordinario de sesiones a alguna de las cámaras o al Congreso del cual forma parte, constituyen un riesgo político importante para la acción del Presidente de la República, toda vez que una buena parte del poder y de la influencia política que éste ejerce tiene su correlato en el menor tiempo de sesiones que ocupe al Congreso de la Unión. Así pues, en la medida en que se fijaba al Presidente de la República, como atribución exclusiva, la de convocar al Congreso de la Unión para periodos extraordinarios de sesiones, se limitaba la posibilidad del propio Congreso de reunirse en un momento que pudiera resultar políticamente inconveniente para la acción del Presidente de la República.

Esta reforma constitucional se explica históricamente, toda vez que, en la tercera década de este siglo, el Congreso de la Unión estuvo integrado por diputados y senadores representantes de las más diversas fuerzas políticas que aparecieron en México con motivo del proceso revolucionario iniciado en 1910.

La única atribución que para convocar a sesiones extraordinarias confería originalmente la Constitución a la Comisión Permanente aparecía

en la fracción IV del artículo 79. En efecto, esta fracción autorizaba a la Comisión Permanente para 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 de Justicia, o por delitos oficiales federales cometidos por los gobernadores de los Estados.

A partir de la reforma de 1923 esta fracción establece simplemente que corresponde a la Comisión acordar, por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria correspondiente.

2. El proceso a que se ha aludido en el número anterior se ve claramente reflejado también en el inciso "j" del artículo 72, cuyo segundo párrafo establece, a partir de 1923, que el Ejecutivo de la Unión no pueda hacer observaciones al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias expedido por la Comisión Permanente.

3. El artículo 69, aprobado por el Congreso Constituyente de 1916-17, estatuyó que a la apertura de sesiones ordinarias o extraordinarias asistiría el Presidente de la República, para presentar un informe escrito sobre el estado general que guardara la administración pública del país y, en el caso de las sesiones extraordinarias, para exponer al Congreso o a la Cámara de que se tratara, las razones o causas que dieron lugar a la convocatoria respectiva, así como al asunto o asuntos que pudieran ameritar una resolución perentoria.

Con motivo de la reforma de 1923, es al Presidente de la Comisión Permanente a quien incumbe la obligación de informar a la Cámara o Cámaras acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria para el periodo de sesiones extraordinarias.

E. Atribuciones que la Comisión Permanente ya no tiene.

1. La Constitución de 1824, en su artículo 116 atribuía a la Comisión Permanente la facultad de velar por la observancia de la Constitución, así como formar un expediente con las infracciones que advirtiera.

Esta misma atribución fue propuesta en el proyecto de Constitución de 1856 (artículo 104-1a).

2. La Constitución de 1836 (artículo 54-IV) facultaba a la Comisión Permanente para expedir la autorización correspondiente a los miembros del Congreso que desearan ausentarse de la ciudad de México durante los periodos de receso.

3. Las Constituciones de 1857 y de 1917 (artículos 74-V y 79-III, respectivamente), atribuían a la Comisión Permanente la facultad de dictaminar sobre los asuntos pendientes en ambas Cámaras durante el periodo de receso.

4. La fracción VIII del artículo 79 facultaba a la Comisión Permanente para suspender provisionalmente a los miembros de los ayuntamientos de los territorios y designar substitutos o juntas municipales en

su caso. Esta fracción fue derogada con motivo de las reformas constitucionales de 1971, a partir de las cuales desaparecieron los territorios federales.

5. La fracción IX del artículo 79 facultaba a la Comisión para erigirse en colegio electoral durante los recesos de la Cámara de Diputados, a efecto de calificar las elecciones municipales extraordinarias que se celebraran en los territorios. Esta fracción fue derogada por la misma razón mencionada en el punto anterior.

IV. *Conclusión.*

Por cuanto se ha visto en este breve estudio de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, podemos llegar a las siguientes conclusiones:

1. Algunas de las atribuciones que la Comisión ejerce de facto son claramente inconstitucionales. Esto se demuestra en el capítulo C, número 1 de este estudio.

2. Toda vez que el número de atribuciones que actualmente se le reconocen a la Comisión Permanente ha crecido considerablemente y permite a esta Comisión adoptar decisiones que son de la competencia de la Cámara de Diputados o de la de Senadores, se ha dado lugar a un ensanchamiento virtual de las facultades del Presidente de la República, ya que el control de muchos de sus actos es transferido, durante los periodos de receso del Congreso, a la Comisión Permanente.

3. Por lo anterior, puede colegirse que la única atribución de la Comisión Permanente que contribuye al control del Legislativo sobre el Ejecutivo, es la que se refiere a la convocatoria para sesiones extraordinarias del Congreso o de alguna de sus Cámaras, tal como quedó establecido en el capítulo D, número 1.