

# LA COMISIÓN PERMANENTE

Elisur Arteaga Nava

## SUMARIO

1. Naturaleza; 2. Denominación; 3. Integración; 4. Funcionamiento; 4.1. Quorum; 4.2. Votaciones; 4.3. Sesiones; 5. Facultades; 5.1. Facultad de convocatoria; 5.2. Intervención en el proceso de reformas a la Constitución; 5.3. Suspensión de garantías individuales; 5.4. Nombramiento de presidente provisional e interino; 5.5. Protestas; 5.6. Ratificación de nombramientos; 5.7. Licencias; 5.8. Facultades en materia hacendaría; 5.9. Facultades diversas.

## 1. NATURALEZA

La existencia de la Comisión Permanente como órgano del Congreso de la Unión se explica en función del hecho de que éste no sesiona ininterrumpidamente todos los días del año; de que por razones de índole política se ha considerado que es necesario que entre en receso una o dos veces por año. Esto es común a todo Parlamento u órgano legislativo. De darse otro supuesto, de que la actividad del Congreso no reconociera reposo, llevaría al extremo de que se optara por la supresión de ese apéndice legislativo.

1. Don Andrés Serra Rojas, en los apuntes biográficos que formuló para la obra que él compiló y publicó bajo el título *Antología de Emilio Rabasa*, Ediciones Oasis, S.A., México, 1969, tomo I, comenta lo siguiente: "Se me ha informado en forma ambigua que su tesis fue sobre un tema de Derecho Constitucional. Su jurado profesional fue integrado por respetables juristas y maestros del Foro oaxaqueño" (p. 43). El tema de la tesis profesional de don Emilio Rabasa, según tradición oral, que transmitía su alumno predilecto don Manuel Herrera y Lasso, fue *La Comisión Permanente*. Si se estudia con detenimiento la versión taquigráfica del curso de derecho constitucional que impartió en el año de 1928, en la Escuela Libre de Derecho, y que tomó su distinguido alumno, y posteriormente brillante ministro de la Suprema Corte de Justicia, don Juan José González Bustamente (tomo II de *Antología*), se verá que uno de los temas que desarrolló con mayor amplitud y profundidad fue, precisamente, el de la Comisión Permanente. No hay ninguna duda de que es su concepción de ese órgano la que influyó en dos de sus más conocidos alumnos: don Manuel Herrera y Lasso y Felipe Tena Ramírez; en ellos es común la animadversión que tienen para dicho órgano; del primero véase sus *Estudios constitucionales*, segunda serie, pp. 162 y siguientes. Por lo que hace a don Felipe Tena Ramírez, la identidad con su maestro llega hasta los más mínimos detalles; si don Emilio Rabasa enseñaba: "Nació la Comisión Permanente en la Constitución española del año 1812. Esta Constitución tiene su Comisión Permanente, que la llama Consejo de Estado. No concede a la Permanente más que estas facultades: vigilar por la observancia de la Constitución, pero

no dice qué medios puede poner en práctica para evitar la violación. .. Otra de las facultades de esa Comisión en la Constitución española, es tal, que no puede decirse que no es facultad, la de convocar a las Cortes en los casos provenientes expresamente por la Constitución y me parece que eran solamente tres..." Tena Ramírez, por su parte, escribe lo siguiente: "La Comisión Permanente tiene una ascendencia genuina y exclusiva histórica. .. Después del paréntesis, casi tres veces secular, del constitucionalismo español, la Permanente reapareció en la Constitución de Cádiz de 1812 con 'el nombre de Diputación Permanente de Cortes y con las facultades, entre otras secundarias, de velar por la observancia de la Constitución y de las leyes y de convocar Cortes extraordinarias", p. 427. Don Emilio comentaba, en su curso: "Hoy nos queda para acompañarnos, Guatemala, Costa Rica, Paraguay, Uruguay y Haití. Ya ven ustedes, que la compañía no es muy alentadora ni podemos fundarnos en ella para suponer la bondad de la Permanente" (p. 517). Tena, por su parte, dice lo siguiente: "La conservan Panamá (Constitución de 1941, artículo 79), Guatemala (Constitución de 1879, reformada, artículo 52), Haití (Constitución de 1939, artículo 30), Uruguay (Constitución de 1934, reformada en 1942, artículos 117 a 122) y México (artículos 78 y 79). Como fácilmente se advierte, la institución de que estamos tratando no cuenta en su haber con prosélitos de nota, lo que por lo menos nos autoriza a pensar que la Permanente está lejos de ser una institución indispensable en un régimen constitucional" (p. 428 de la obra *Derecho constitucional mexicano*. Editorial Porrúa, S.A., México, 1980). Existen muchas más coincidencias.

El artículo 107 de la *Ley orgánica del Congreso* dispone que la Comisión Permanente es un órgano del Congreso de la Unión; la Constitución se limita a ubicarla dentro del aparato normativo a este poder, determinar su número de miembros y sus facultades.

Ante el imperativo inherente a la naturaleza de todo cuerpo legislativo, sea Parlamento o Congreso, de que no debe ni puede estar reunido todos los días del año<sup>2</sup> pero ante el hecho real de que una autoridad ejecutiva, sobre todo hispana o mexicana, tiende a exceder el campo de acción que legalmente le corresponde, como un instrumento de control y vigilancia, se previó como solución la existencia de un apéndice que actuara en los recesos<sup>3</sup> anteriormente prolongados, del órgano legislativo. En la Constitución de 1824 aparecen como primeras atribuciones del Consejo de Gobierno, antecedente de la Comisión Permanente, las de 'velar sobre la observancia de la Constitución, de la acta constitutiva y leyes generales...'

2. "No es necesario que el órgano legislativo permanezca siempre en ejercicio; las leyes están destinadas a ser cumplidas de manera ininterrumpida, y tienen vigencia constante; para hacerlas sólo se requiere escaso tiempo... Por esa razón, en las comunidades políticas bien ordenadas y en que se tiene en cuenta, como es debido, el bien de la totalidad de quienes la forman, el poder Legislativo suele ponerse en manos de varias personas; éstas, debidamente reunidas, tienen por sí mismas, o conjuntamente con otras, el poder de hacer leyes, y una vez promulgadas éstas, se separan los legisladores estando ellos mismos sujetas a ellas", John Locke, *Ensayo sobre el gobierno civil*, en la obra *Locke*, de Francisco Blanco F., Editorial Edicol, México, 1977, pp. 135 y 136. Montes-quieu, por su parte, escribió: "Sería inútil que el cuerpo legislativo estuviera en asamblea permanente; además de que sería molesto para los representantes, daría mucho trabajo al poder Ejecutivo, que no pensaría en ejecutar, sino en defender sus prerrogativas y el derecho de ejecutar. Añádase que, si el cuerpo legislativo estuviera continuamente reunido, podría suceder que no se ocupara más que en suplir con nuevos diputados los puestos vacantes de los que murieran, y en tal caso bastaría que el cuerpo legislativo se corrompiera un poco para que el mal ya no tuviese remedio", *El espíritu de las leyes*. Editorial Universitaria, Universidad de Puerto Rico, Río Piedras, 1964, p. 100. Don Sebastián Lerdo de Tejada, en su *Circular* del 14 de agosto de 1867, ratificaba la validez del principio: "En la Constitución de 1857, lo mismo que en todas las Constituciones, se ha consignado como regla importante del sistema representativo, que en tiempos ordinarios, no funcione el poder Legislativo sino en cortos periodos. Esa regla tiene muchos y muy claros fundamentos", en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México*, 1808-1989, Editorial Porrúa, S.A., México, 1989, p. 693.
3. Don Emilio Rabasa, en su curso de derecho constitucional enseñaba: "Receso, viene de la palabra *recessus*' en latín, que significa retiro. De suerte que podemos decir, que el artículo del reglamento interior de la Cámara (176) es inconstitucional. Está en contra de la Constitución. La Permanente solamente puede obrar durante el receso, durante la suspensión. Esto presenta el caso como contrario al precepto constitucional, pero desde luego se presenta contra el sentido común que supone, que mientras esté funcionando el cuerpo entero que ha nombrado a la Comisión Permanente, puede estar funcionando en todas las facultades que le da la Constitución. Pero más todavía: el Congreso queda subordinado a su Comisión Permanente, puesto que ésta le dice: 'Te convoco a sesiones para tratar esto o esta otra materia'. La Permanente es la que le da facultad a su superior, a su poderdante, a su representado; el inferior enviste al superior. Esto es contrasentido; un absurdo". *Antología* citada, p. 516.

"Hacer al Presidente las observaciones que crea conducentes para el mejor cumplimiento de la Constitución y leyes de la Unión". En esto los legisladores mexicanos siguieron a la Constitución de Cádiz: "Artículo 160. Las facultades de esta diputación son: primera: velar sobre la observancia de la Constitución y de las leyes, para dar cuenta a las próximas Cortes de las infracciones que haya notado". Es en este contexto como surgió el órgano aquí estudiado en el constitucionalismo moderno y, de alguna manera, en un contexto parecido había surgido la institución en las Cortes de Aragón, en que se le confiaba como misión la de velar por el respeto y observancia de los fueros<sup>4</sup>

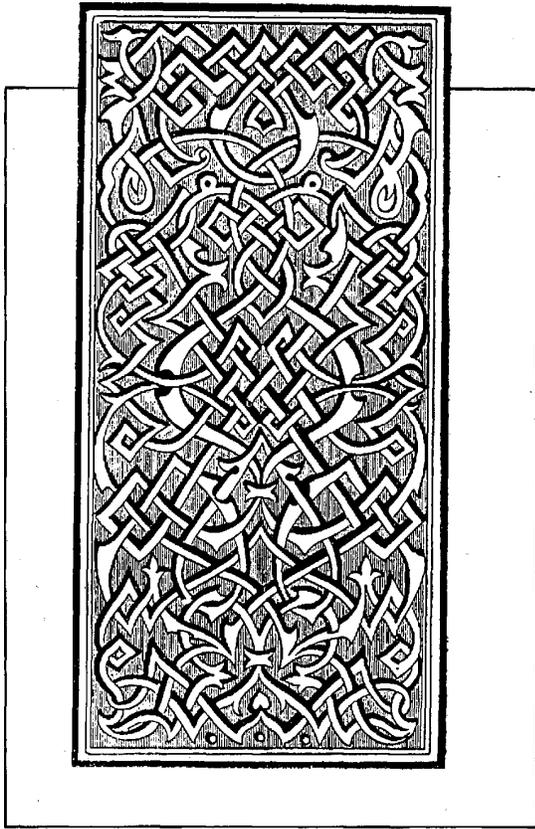
Legalmente la Comisión Permanente es parte del poder Legislativo; un análisis detallado de sus facultades lleva a la conclusión de que suple al propio Congreso o al Senado; pero no substituye a la Cámara de Diputados. Lo hizo durante algún tiempo por lo que tocaba a la ratificación de los magistrados del tribunal superior del Distrito Federal.

La Comisión Permanente no es un poder; no es una cuarta rama en que se haya dividido la acción gubernativa; ello a pesar de que cuando menos por lo que hace a dos facultades: la de nombrar Presidente provisional y la de aprobar la suspensión de garantías individuales, pudiera ser estimado como tal. "...hay que desarraigar por completo de nuestros prejuicios constitucionales la idea de que la Comisión Permanente es un Poder", sostiene Miguel Lanz Duret?

El sistema normativo relacionado con la Comisión Permanente, por estar referido a un órgano de actuación limitada y excepcional, debe ser interpretado en forma limitada.

Por disposición de la Carta Magna las facultades de la Comisión Permanente han sido rigurosamente determinadas por ella; no son susceptibles de ser aumentadas mediante actos del Congreso de la Unión, actuando como legislador ordinario, ni por el Presidente de la República, en uso de facultades extraordinarias; mucho menos lo puede hacer ella misma. Ese es el principio general que se desprende del primer párrafo "del artículo 79: "La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes: ..." La *rotto legis* del precepto es evidente: impedir que un reducido número de legisladores asuma, temporal o definitivamente, en términos particulares o generales, las

4. Sobre los antecedentes, naturaleza, facultades y limitaciones de la Comisión Permanente, ver la obra realizada por el seminario de derecho constitucional de la Facultad de Derechos y Ciencias Sociales de Montevideo, dirigida por Justino Jiménez de Aréchaga. *La Comisión Permanente*, Montevideo, 1945; ver también el curso de derecho constitucional, impartido por don Emilio Rabasa en 1928, en la *Antología* citada, p. 516, y a Felipe Tena Ramírez, en su *Derecho constitucional mexicano*, ob. cit., cap. XXIII.
5. Miguel Lanz Duret, *Derecho constitucional mexicano*, Norgis Editores, S.A., México, 1959, p. 199.



funciones que por mandato constitucional sólo deben corresponder al órgano legislativo que, con el fin de evitar precipitaciones, se ha dividido en dos Cámaras, de composición diferente y regulado en forma detallada su organización y funcionamiento.

La actuación de la Comisión Permanente ha sido limitada doblemente: en el tiempo, por cuanto a que únicamente actúa en los recesos del Congreso; y por materia, por cuanto a que, como se ha dicho, sólo tiene competencia por lo que hace a los conceptos expresamente determinados por la Constitución. No puede ir más allá.

En este sentido están en lo correcto, tanto el artículo 176 del *Reglamento para el gobierno interior*, cuando dispone: 'Las facultades de la Comisión Permanente son las que le confieren y señalan los artículos... de la Constitución Federal'. Como el artículo 107 de la *Ley orgánica del Congreso*: 'La Comisión Permanente es el órgano del Congreso de la Unión que, durante los recesos de éste, desempeña las funciones que le señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos'.

No obstante lo dispuesto por el precepto constitucional es frecuente que en las leyes secundarias o en la práctica el número de facultades de la Comisión Permanente se vea acrecentado; en la *Ley orgánica electoral* de 12 de febrero de 1857, dada por el presidente Comonfort se disponía: 'Artículo 53. Cuando haya vacantes que cubrir ó por alguna causa no se hubieren verificado las elecciones ordinarias de Distrito, el Congreso general,

ó en su receso, la diputación permanente, convocará á elecciones extraordinarias, fijando prudencialmente los días en que se deban verificar...." Recientemente la Comisión Permanente tomó la protesta a los magistrados al tribunal electoral, acto que aunque no tiene mayor trascendencia jurídica, excede el campo de acción que a dicha comisión le ha fijado la Constitución.

Don Ramón Rodríguez, en 1875, al comentar los artículos 73 y 74 de la Constitución de 1857, antecedentes de los actuales artículos 78 y 79, ya insinuaba el principio de que las facultades de la Comisión Permanente eran limitadas: "De aquí se deduce que las facultades que a ésta se confieran deben ser sólo las muy precisas para atender a objetos de notoria urgencia que no admitan dilación<sup>6</sup> Ese mismo autor, refiriéndose a la ley de 12 de febrero citada comentó: 'La ley electoral de 12 de febrero, que en muchos casos parece que tuvo por objeto reformar la Constitución, concede a la diputación permanente una facultad que no le otorga la Ley Fundamental, cual es la de 'convocar a elecciones extraordinarias cuando haya vacantes que cubrir o por alguna causa no se hubieren verificado las elecciones ordinarias de Distrito'.

'No es posible combinar esta disposición con el texto constitucional por la flagrante contradicción en que se encuentran, concediendo la ley orgánica facultades que no concede la Constitución; pero como esta es la *Ley Suprema* de la República, sus preceptos deben ser acatados antes que los de cualquiera otra"

"Sin embargo la diputación permanente ha hecho uso de esta facultad anticonstitucional convocando a elecciones de diversos funcionarios públicos y entre otras a la de Presidente de la República, en virtud de la cual desempeña este cargo el jefe actual del poder Ejecutivo"<sup>7</sup>

La Corte ha reconocido que a la Comisión Permanente, además de las facultades consignadas en la Constitución, le asiste una adicional de tipo administrativo: "*Facultades de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión*. Las tiene para nombrar o remover libremente a sus empleados; menos cuando la destitución desuno de ellos importa una pena que deba imponerse en un juicio criminal. Pero carece de facultades para decidir controversias que se susciten con motivo de sus propios actos, desde el punto de vista constitucional". (T. III, p, 618, "Amparo administrativo", Comisión Permanente del Congreso de la Unión, 4 de septiembre de 1918, mayoría de nueve votos).<sup>8</sup>

En el artículo 85 del *Parlamento para el gobierno interior* se adicionan, asimismo, las facultades de dicho cuerpo.

6. Ramón Rodríguez, *Derecho constitucional*, UNAM, 1978, p. 672.

7. *Obra citada*, pp. 673 y 674.

8. En la obra de Ezequiel Guerrero Lara y Enrique Guadarrama López (compiladores), *La interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia (1917-1982)*, UNAM, 1984, tomo I, p. 62.

Se podrá afirmar que el mismo principio opera por lo que toca al Congreso de la Unión; que éste, como los órganos federales, tiene circunscrito su campo de acción, y que el campo no delimitado es el de los poderes de los estados; en parte esto es cierto; pero por lo que toca al órgano legislativo federal se debe tener en cuenta que la fracción XXX del artículo 73, le abre una puerta que le permite actuar más allá de lo autorizado expresamente por las fracciones precedentes de ese mismo artículo; mediante este expediente puede, asimismo, con limitaciones, ampliar la competencia del poder Ejecutivo.

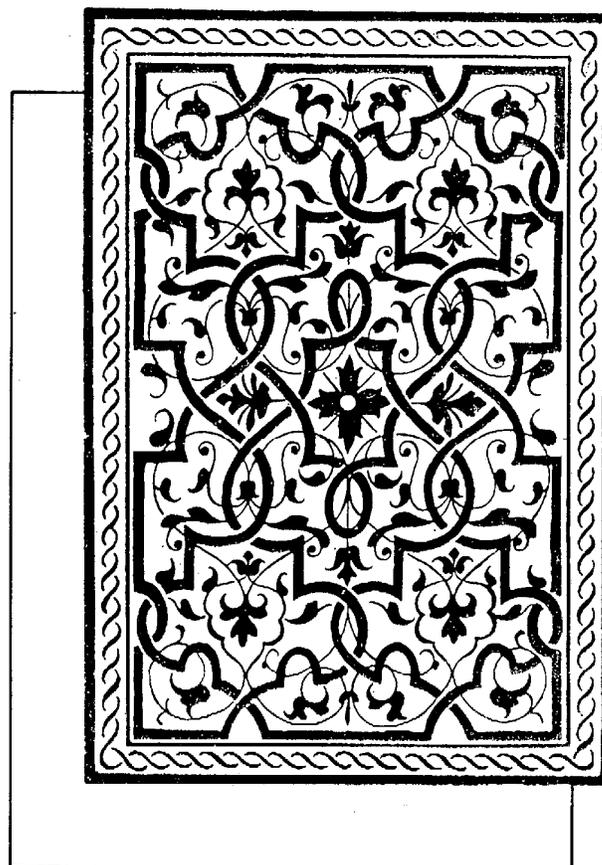
El que en el artículo 79 se disponga: "... además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución. ...", es algo real. En los artículos 29, 37, 76, frac. V; 84, 85, 87, 88, 97, 98, 99, 100 y 135, se contienen diferentes facultades y obligaciones de la Comisión Permanente. El artículo 176 del *Reglamento para el gobierno interior* consigna un anacronismo por cuanto a que en la actualidad la Comisión Permanente no tiene injerencia en lo relacionado con el Distrito Federal; anteriormente, cuando no existía la Asamblea de Representantes, se le facultaba a ratificar los nombramientos de magistrados al tribunal superior del Distrito Federal que hacía el Presidente de la República.

Dado el descuido con que se redactó el actual artículo 79, le es aplicable la crítica que don Ramón Rodríguez hizo del artículo 74 de la Constitución de 1857: "Este es uno de los muchos descuidos y faltas sustanciales y formales que se notan en nuestra Constitución; sin que pueda decirse que se omitió mencionar esta facultad en el artículo 74 por estar ya expresamente concedidas en el 29 y 84. La facultad de ratificar los nombramientos de ministros, agentes diplomáticos y cónsules, y de la de recibir la protesta al Presidente de la República ya los individuos de la Suprema Corte de Justicia, le están expresamente concedidas en los artículos 85, frac. III; 83 y 94, y sin embargo se consignan en el 74, lo cual prueba evidentemente que se incurrió en una falta o al expresar éstas o al omitir aquéllas".<sup>9</sup>



## 2. DENOMINACIÓN

A este apéndice del órgano legislativo, a lo largo de la historia constitucional, se le ha dado diferentes nombres y composición. En 1824 se le denominaba Consejo de Gobierno y estaba integrado sólo por senadores; formaba



parte de él uno de los dos que representaban a un estado y eran designados por las legislaturas (artículo 113). En la Constitución de 1836 se le dio una formación plural: se integraba por cuatro diputados y tres senadores; en esa virtud era impropia la denominación que se le daba de diputación permanente (artículo-57).

En la Constitución de 1857 subsistió la misma denominación de 1836, y ello con toda propiedad, puesto a que el Congreso de la Unión originalmente estaba integrado por una Cámara, la de diputados; había un legislador por cada estado y territorio y era nombrado por el propio Congreso (artículo 73). En 1874 se cambió tanto el nombre como la integración; se le denominó Comisión Permanente, por cuanto a\* que formaban parte de ella miembros de ambas Cámaras; se fijó su número en veintinueve, de los cuales quince debían ser diputados y catorce senadores; por un descuido se conservó como título de capítulo el de Diputación permanente. El nombre asignado en 1874, y que aún se conserva, tiene como antecedente el artículo 52 del proyecto de Constitución de 26 de agosto de 1842, suscrito por Juan José Espinosa de los Monteros, Mariano Otero y Octaviano Muñoz Ledo; que se reitera en el artículo 47 del proyecto de Constitución de 2 de noviembre de 1842.

En el artículo 65 del *Reglamento para el gobierno interior* se dispone: "Para el despacho de los negocios se nombrarán por cada una de las Cámaras, Comisiones Permanentes y Especiales...", proceder que propicia

9. Ramón Rodríguez, *ob. cit.*, p. 673.

cierta confusión en relación con la Comisión Permanente que aquí se estudia. Los autores de *la Ley orgánica del Congreso*, que es posterior y, por lo mismo, deroga el precepto citado, han eliminado el inconveniente al disponer: "Artículo 51. Las Comisiones de dictamen legislativo y la de vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, se constituyen con carácter definitivo y funcionan para toda una legislatura; sus integrantes durarán en el cargo tres años. Para los efectos de esta ley se denominan 'ordinarias'."

En el fondo los autores del *Reglamento para el gobierno interior* estaban en lo correcto en la denominación que daba a las comisiones de cada una de las Cámaras; ellas sí podían ser calificadas de permanentes y duran todo el tiempo de una legislatura (artículos 51 y 86 de *la Ley orgánica del Congreso*); en cambio los miembros de la Comisión Permanente duran en el ejercicio de su cargo sólo tres meses y medio o menos.

La denominación de Comisión que se dio a este órgano es el apropiado para una de las clases de funciones que se le atribuyeron en la Constitución de 1857, la de "dictaminar sobre todos los asuntos que queden sin resolución en los expedientes, a fin de que la legislatura que sigue tenga desde luego de qué ocuparse" (artículo 74, fracción IV).

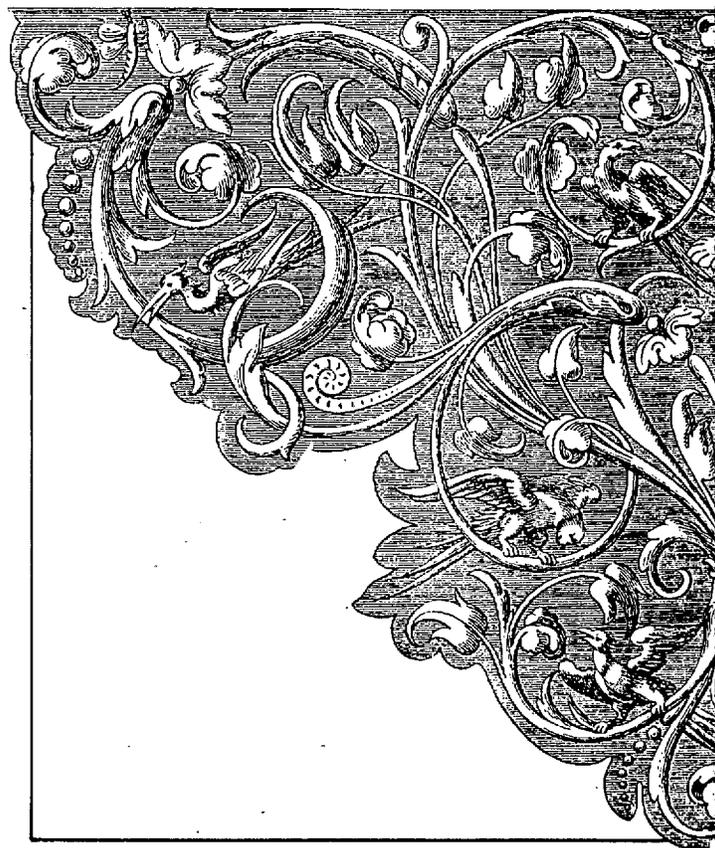


### 3. INTEGRACION

La Comisión Permanente se integra por treinta y siete miembros; su composición es plural; en esto se sigue el modelo de 1874; diecinueve son diputados y dieciocho senadores. Para evitar su desintegración o imposibilidad para poder sesionar válidamente, desde 1980 se ha dispuesto que por cada propietario se nombre un suplente.

Es un órgano de composición irregular; a decir de Tena Ramírez: "La falta de proporcionalidad de los diputados y senadores que integran la Permanente, en relación con el número de cada Cámara, significa que la Permanente no representa adecuadamente al Congreso ni a los estados, pero sobre todo, la Permanente no responde sino al sentir de la mayoría que predominaba en cada Cámara en el momento de designar a los miembros de la Comisión".<sup>10</sup>

El porqué se integraba de veintinueve miembros y no de más o de menos la da don Eduardo Ruiz: "La naturaleza de estos asuntos demuestra la necesidad de que la Comisión se componga de diputados y senadores, haciéndose escogido un número impar que aproximadamente



de el resultado de un representante o senador por cada uno de los estados, Distrito Federal y territorios. Si el número fuese par, podría suceder que se desempataran frecuentemente las votaciones".<sup>11</sup>

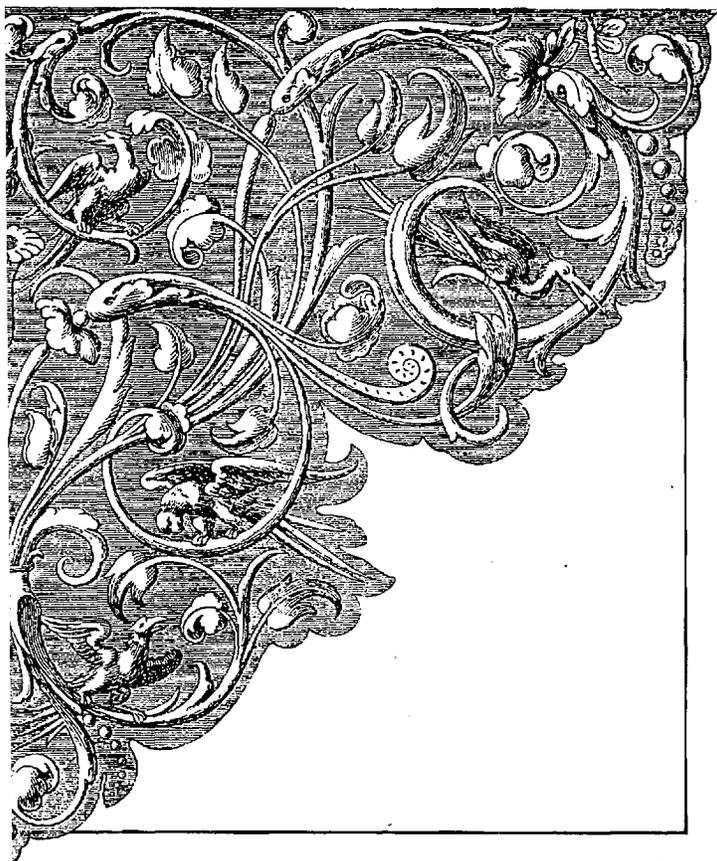
Si esas fueron las razones que llevaron a fijar el número en veintinueve, es evidente que con el aumento del número de miembros se ha abandonado una de ellas. Por lo que hace a la providencia de evitar un empate en las votaciones, esto no es una razón; en los cuerpos colegiados, por lo general, quien los preside goza del voto de calidad que se ejercita sólo en caso de empate. De ser cierto lo afirmado por Eduardo Ruiz, no podrá de reconocerse que la Comisión Permanente no sesiona siempre contando con la asistencia de todos sus miembros; es frecuente que los que concurren sean en número par.

Su número de integrantes pasó de veintinueve a treinta y nueve, en virtud de que se elevó al número de diputados al Congreso de la Unión, que de trescientos pasó a quinientos, y con el fin de dar injerencia en ella, sin peligro de que el partido oficial pierda la mayoría, y el control, a los partidos de oposición.

A los miembros de la Comisión Permanente los nombran sus respectivas Cámaras en la última sesión ordinaria de cada una de ellas (artículo 78); la propuesta debe provenir de la gran comisión (artículo 105, frac. I, de

10. Felipe Tena Ramírez, *ob. cit.*, p. 428.

11. Eduardo Ruiz, *Derecho constitucional*, UNAM, México, 1978, p. 283.



la *Ley orgánica*); duran en el cargo el tiempo que comprenda el receso respectivo; así los designados en diciembre durarán en su cargo tres meses y medio y los designados en julio también tres meses y medio. No hay impedimento legal para que sean reelectos. Existe la figura de la suplencia; la Constitución tiene la precaución de disponer que el nombrado para suplir debe ser legislador en ejercicio; para el caso no importa que sea propietario o suplente. La providencia tiene como razones de ser el impedir que se acreciente el número de legisladores en forma irregular y el evitar que se confíen funciones a personas que sólo deben actuar a falta del titular.

La preponderancia de los diputados sobre los senadores viene de la reforma de 1874; la motivaron dos circunstancias: una, respetar la idea de que en la Cámara baja, la de diputados, residía la representación nacional, que sus miembros representaban al pueblo, y, que éste, en la teoría de la soberanía, lo era todo, por lo que debían ser mayoría; la otra, el hecho de tener mayor número de miembros y de ser más antigua la Cámara de diputados.

La *Ley orgánica del Congreso* se encarga de neutralizar los eventuales efectos nocivos que pudieran derivar de esta preponderancia; su artículo 110 dispone la alternancia en los puestos directivos; en un periodo ejercen la presidencia y la vicepresidencia los diputados, y en el otro los senadores (ver también el artículo 172 del *Reglamento para el gobierno interior*).

El periodo de duración de una mesa directiva de la

Comisión Permanente es de tres meses y medio o, frecuentemente, un poco más; se da este último supuesto en los casos en que las Cámaras que integran el Congreso de la Unión determinan, con vista a lo dispuesto por el artículo 66 constitucional, poner fin anticipado a un periodo ordinario de sesiones. El que órganos directivos de un cuerpo colegiado tengan tan prolongada duración es algo excepcional en un sistema presidencialista. En efecto, de conformidad con el artículo 29 de la *Ley orgánica del Congreso*, la mesa directiva de cada una de las Cámaras tiene como plazo de ejercicio el de un mes, y existe, además, la prohibición de reelección durante el mismo periodo; la providencia está encaminada a impedir que alguien se perpetúe en el poder, domine a su Cámara y tenga poder suficiente o beligerancia como para buscar un enfrentamiento con los restantes poderes. Este peligro no existe por lo que hace a la Comisión Permanente, dada la reducida cuota de poder que le ha sido asignada; pero con providencia suplementaria se ha adoptado el principio de alternancia a que se ha hecho mención anteriormente.

La notificación que debe hacerse a los restantes poderes federales, así como las autoridades de los estados, de la integración de la mesa directiva —y a que hace referencia el artículo 111 de la *Ley orgánica*—, está muy lejos de ser un mero formalismo: está encaminada a identificar centros de autoridad legal e impedir la posibilidad de maximatos de hecho.



#### 4. FUNCIONAMIENTO

##### 4.1. *Quorum*

La Constitución no determina cuál es el quorum con que puede sesionar válidamente la Comisión Permanente; tampoco lo hacen la *Ley orgánica* ni el *Reglamento*. No existe un principio general que regule esta materia; en la Constitución, por lo que hace a las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, existen dos criterios diferentes; por lo que hace a la Cámara de senadores se dispone que su quorum debe ser las dos terceras partes de sus miembros; el de la Cámara de diputados, más de la mitad (artículo 63). En principio debe quedar descartada, como posibilidad, el que a las sesiones deban concurrir todos sus miembros para estimarlas válidas; esto no es admisible en ningún cuerpo colegiado.

Existen como alternativas viables las dos que contempla el artículo 63 constitucional; habría que optar por una de las dos. La adecuada es tomar como quorum

el criterio que existe para el Senado: las dos terceras partes de sus miembros. Fundan esta alternativa las siguientes consideraciones:

Cuando existen dos cuerpos colegiados que en forma excepcional y temporal se fusionan en una asamblea, deben tener como quorum común el que sea más elevado; la providencia está encaminada a evitar que uno de ellos, el que sea más numeroso, por la acción de una simple mayoría, arrase al cuerpo colegiado con menor número de miembros. En el caso concreto del poder Legislativo mexicano, el voto unánime de doscientos cincuenta y un diputados sería suficiente para barrer los votos también unánimes de todos los sesenta y cuatro senadores. Para evitarlo es preciso que en el caso de sesiones conjuntas el quorum de la de diputados sea el de la de senadores, a fin de que sean los mismos miembros de la Cámara baja, con su asistencia y voto, quienes se encarguen de neutralizar los nocivos efectos que derivan del hecho de ser mayoría. Ese es el punto de vista que se tuvo en cuenta en el artículo 84, cuando las dos Cámaras actúan en asamblea única, como colegio electoral para elegir Presidente de la República; para exigir que ambas Cámaras cuenten con un quorum de las dos terceras partes del número total de sus miembros; que si bien por lo que toca a la de senadores es lo ordinario, no lo es por lo que toca a la de diputados.

Otra consideración: dado a que la Comisión Permanente es un apéndice del Congreso de la Unión, que asume por disposición constitucional funciones delicadas y riesgosas, como son, entre otras, la de suspender garantías individuales y ratificar nombramiento y grados en las fuerzas armadas, es más de esperarse que en cualquier deliberación que realice se reúna el mayor número de sus componentes y no la otra posibilidad. Si la Comisión Permanente cuenta con treinta y nueve miembros, y se considerara que su quorum es sólo más de la mitad, podría suceder que en una sesión, en la que se diera cuenta con una iniciativa de decreto de suspensión de garantías individuales, sería suficiente con que diez votaran por la afirmativa o negativa para que, o bien se suspendieran las garantías, cuando ello no fuera necesario, o el mismo número de votos negativos serían suficientes para neutralizar una solicitud en tal sentido del Presidente de la República, cuando ello sea indispensable. Un quorum de sólo más de la mitad está contra el sentido común.

En este contexto, si la Comisión Permanente se integra por treinta y nueve miembros su quorum debe ser cuando menos de veintiséis de ellos; pueden asistir más, pero no menos. El artículo 109 de la *Ley orgánica*, por su deficiente redacción, consigna un absurdo; gramaticalmente a la sesión instaladora deben concurrir todos los miembros designados para integrarla.

En los hechos el quorum se maneja de una manera práctica; dado a que en su integración concurren diputados y senadores, a que éstos provienen de



diferentes partes de la República, y que para poder actuar tienen necesidad de trasladarse cuando menos una vez por semana a la ciudad de México; de que los legisladores tienen encomendadas a su vez diferentes funciones de tipo político en relación con los partidos de los que provienen, el quorum se ha fijado en más de la mitad de sus miembros.

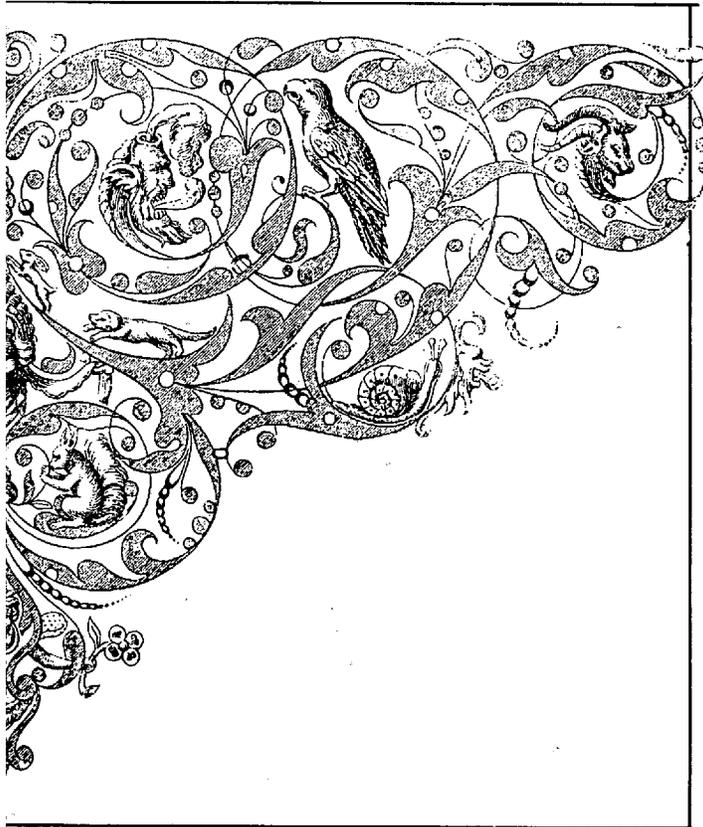
Don Manuel Herrera y Lasso aludía a esa circunstancia: "Por práctica consuetudinaria —empírica, no legal— la Comisión Permanente, que no es areópago sino una camarilla, integra su quorum con quince de sus veintinueve miembros; de modo que, en términos mínimos, el voto de ocho puede aprobar la suspensión".<sup>12</sup>



#### 4.2. *Votaciones*

"La Comisión Permanente adoptará sus resoluciones por mayoría de votos de sus miembros presentes", dispone el artículo 114 de la *Ley orgánica del Congreso*. Para considerar aprobado un negocio, cuando se reúne el quorum mínimo, se requerirá cuando menos catorce votos. Esta es la regla general; tiene excepciones; una de ellas es lo relacionado con la convocatoria al Congreso o a alguna de las

12. Manuel y Herrera Lasso, *Estudios constitucionales*, segunda serie, Editorial Jus, S.A., México, 1964, p. 164.



Cámaras a un periodo extraordinario de sesiones, y la otra es la designación de gobernador provisional en los casos de haber desaparecido los poderes de un estado (artículos 79, frac. IV, y 76, frac. V), que requieren del voto aprobatorio de las dos terceras partes de los miembros presentes.

En los casos previstos en los artículos 76, frac. V, y 79, frac. IV, si a la reunión en que se deba actuar en cumplimiento de dichos preceptos asiste el quorum mínimo, o sea veintiséis miembros, es preciso adoptar la resolución por virtud de la cual se haga el nombramiento o se acuerde la convocatoria, cuando menos contando con el voto aprobatorio de diecisiete de sus miembros. Es de advertirse que la Constitución, en casos que se estiman graves, requiere una mayoría especial; pero este principio no se observa por lo que toca al artículo 29, la suspensión de garantías; por no existir texto expreso que disponga otra cosa, puede ser aprobado por simple mayoría de los miembros presentes en la sesión. Lo que pudiera explicar la omisión es el hecho de que en la materia, la Constitución hace recaer la responsabilidad directa del acto en el Presidente de la República; es él quien determina el momento, las circunstancias y modo; queda a la Comisión Permanente sólo decir sí o no. En este caso, como sostiene don Manuel Herrera y Lasso, es la Comisión Permanente o, en su caso, el Congreso quien veta, invirtiéndose los papeles <sup>13</sup>

13. Manuel Herrera y Lasso, *ob. cit.*, p. 160.

Otros casos para los que no se ha previsto una mayoría especial, son los relativos a la designación de Presidente provisional e interino por parte de la misma Comisión Permanente; se hacen contando con el voto de la mayoría; lo que también resulta absurdo, lo es por cuanto a que para nombrar un gobernador provisional de un estado se requiere el voto afirmativo de cuando menos las dos terceras partes de los miembros presentes; por lo que toca al Presidente de la República, que gobernará todo el país, su nombramiento se hace por simple mayoría.



#### 4.3. Sesiones

La Comisión Permanente debe sesionar cuando menos una vez por semana; el presidente de ella no tiene facultad para dispensar del cumplimiento de esta obligación; en cambio queda a su arbitrio el determinar el día y la hora que deba verificarse ordinariamente la reunión y el convocar a sus miembros a sesiones cuantas veces lo estime necesario fuera de los días y horas determinados por la ley (artículos 112 de *la Ley orgánica* y 11A del *Reglamento para el gobierno interior*):

Por ser un órgano colegiado, al igual que las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, para que el pleno de la Comisión Permanente pueda conocer de una iniciativa, debe pasar previamente a comisiones; éstas no son aquellas con que cada una de las Cámaras cuenta para el estudio y dictamen de sus negocios, y a que hacen mención los artículos 50 y 54 de *la Ley orgánica*; son diferentes y exclusivas; a sus miembros los propone la mesa directiva, y es el pleno de la Comisión Permanente la que los aprueba; el *Reglamento para el gobierno interior* (artículo 175) alude a nueve comisiones; este número debe entenderse derogado por la *Ley orgánica del Congreso*, que es de fecha posterior; ésta, en su artículo 118, dispone que la Comisión Permanente podrá formar hasta tres comisiones; no puede haber más, pero sí menos.

En virtud de que de conformidad con el artículo 85 del *Reglamento para el gobierno interior*, las comisiones de ambas Cámaras dehen seguir funcionando en los recesos del Congreso, es de suponerse que pudiera haber duplicidad en ciertas materias con las comisiones de la Permanente; esto no es factible; de conformidad con la Constitución y la *Ley*, unas y otras tienen definido su campo de acción; de acuerdo con el artículo 113, cuando se presente ante la Comisión Permanente alguna iniciativa que sea de la competencia del Congreso o de alguna de las Cámaras, deberá ser turnada directamente a las comisiones competentes en cada

uno de ellos. Sí el asunto es de la competencia de la Comisión Permanente, deberá turnarse una de las tres comisiones con que cuenta ella para su dictamen. Cuando, por disposición constitucional, una iniciativa verse sobre materias que son confiadas al Congreso, y que en sus recesos pueda conocer la Comisión Permanente, ella no debe pasar a las comisiones de las Cámaras, debe pasar a las comisiones de la Permanente.

Es factible que un miembro de la Permanente, que forme parte de una de las tres comisiones de ella, pertenezca igualmente a otras comisiones de cada una de sus Cámaras respectivas.

Como se ha dicho anteriormente, la actuación de la Comisión Permanente debe ser calificada como excepción a una regla general; que el titular de sus funciones es el Congreso o una de las Cámaras que lo componen; pero en forma complementaria, con el fin de evitar una prolongada actividad parlamentaria, se han previsto periodos de receso y convocatorias a periodos extraordinarios con agenda limitada. Es en este contexto como debe ser entendida la existencia de un precepto como el contenido en los artículos 115 de la *Ley orgánica del Congreso* y 182 del *Reglamento*; en los casos en que el Congreso o alguna de sus Cámaras se reúna en un periodo extraordinario de sesiones, sólo debe conocer las materias que son objeto de la convocatoria, pero la Comisión Permanente, por su parte, no puede conocer en forma simultánea de ellas; en cambio sí es competente para conocer de aquellas iniciativas cuyo conocimiento corresponda al Congreso o a sus Cámaras, en sus periodos ordinarios de sesiones, pero que no sean objeto de la convocatoria<sup>14</sup>



## 5. FACULTADES

### 5.1. *Facultades de convocatoria*

El artículo 74 de la Constitución original de 1857, facultaba a la Diputación permanente, entre otras funciones, a "acordar por sí sola, o a petición del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso á sesiones extraordinarias". En 1874, al introducirse de nueva cuenta el Senado, y con el fin de limitar el alcance de tan desmedida facultad conferida a un cuerpo colegiado poco numeroso, se modificó la indicada fracción; quedó en los siguientes términos; "II. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, oyéndolo en el primer caso, la convocatoria del Congreso, o de una sola



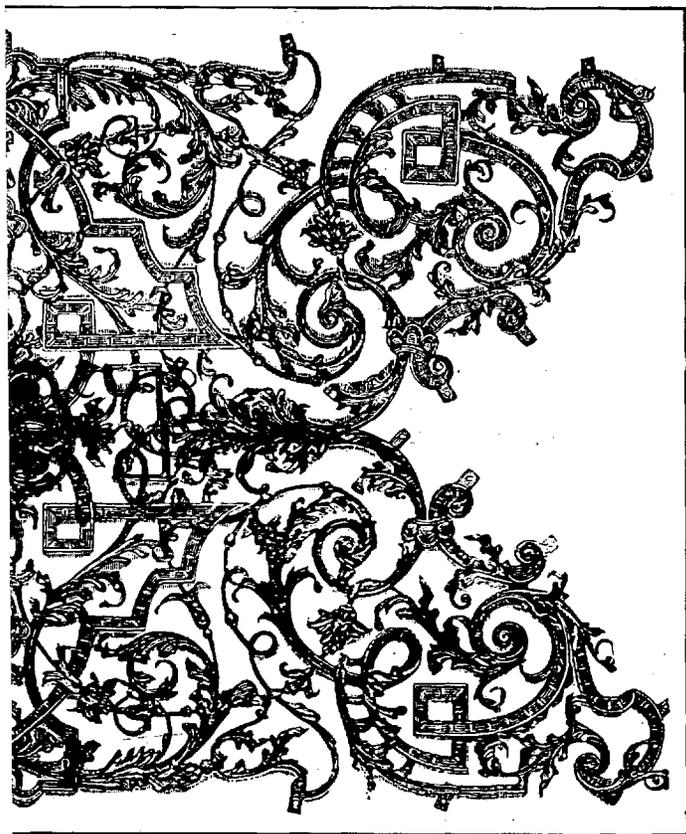
Cámara, a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias".

La reforma tuvo como antecedente inmediato la convocatoria de 14 de agosto de 1867, suscrita por don Sebastián Lerdo de Tejada, en ese entonces secretario de Relaciones Exteriores y Gobernación; en ella se proponía, entre otras cosas; "Cuarto. Que la diputación ó fracción del Congreso que quede funcionando en sus recesos, tenga restricciones para convocar al Congreso á sesiones extraordinarias". El mismo Lerdo de Tejada, en un documento que se denominó circular, que aunque posterior se le asignó la misma fecha, razonó su punto de vista de la siguiente manera:

"Por otra parte, debe establecerse, y se ha establecido siempre, alguna regla para poder convocar al Congreso á sesiones extraordinarias, cuando lo requiera una exigencia de grave y urgente interés público. También se ha creído conveniente, que en esa regla no se establezca un medio muy fácil de ponerlo en acción, porque aun así podrá ser suficiente cuando conste bien la exigencia pública, evitándose á la vez que se pueda muy fácilmente convocar al Congreso, fuera del tiempo ordinario, por motivos ligeros, ó de sólo interés particular".

"La Constitución de 1857 establece una Diputación permanente, compuesta de un representante por cada estado. La Diputación puede funcionar estando presentes

14. Ver a Emilio Rabasa, *Curso*, ob. cit., tomo II, p. 516.



la mitad y uno de sus miembros, y puede resolver por los votos de la mayoría de los presentes. De esta suerte, conforme a la fracción 2a. del artículo 74 de la Constitución, bastan los votos de siete diputados, para acordar, siempre que quieran, la convocación del Congreso á sesiones extraordinarias".

' Así sucedió en fines de julio de 1861. Estuvo entonces á punto de realizarse el proyecto de hacer un cambio de gobierno, encausando al Presidente de la República; y toda la nación se preocupó con el inminente peligro de graves trastornos públicos".<sup>15</sup>

Don Emilio Rabasa censuró el excesivo poder confiado a tan reducido número de funcionarios;<sup>16</sup> don Mariano Coronado hizo notar que la convocatoria era un peso grave que podía comprometer la marcha política y alarmar al país.<sup>17</sup> En el proyecto de Constitución presentado por el Primer Jefe Carranza no apareció como facultad de la Permanente la de convocar al Congreso o a alguna de las Cámaras a periodos extraordinarios de sesiones; en tales términos fue presentado a la asamblea, por la segunda comisión de Constitución el dictamen correspondiente;<sup>18</sup> la facultad de convocar fue confiada al Presidente de la República (artículo 67 del proyecto). En la sesión nocturna correspondiente al día 15 de enero de 1917, los constituyentes José Álvarez, Carlos L.

15. Felipe Tena Ramírez, *Leyes, ob. cit.*, p. 694.

16. Emilio Rabasa, "La Constitución y la dictadura". *Revista de Revistas*, México, 1922, pp. 210 y 211.

17. Mariano Coronado, *Derecho constitucional*, Escuela de Artes y Oficio del Estado, Guadalajara, 1899, p. 141.

18. Sesión ordinaria número 38.

Gracidas y Rafael Vega Sánchez, propusieron a la o asamblea una adición al artículo 79: "IV. Convocar a sesiones extraordinarias del Congreso en caso de que la autonomía nacional se halle comprometida, o para juzgar de los delitos de carácter grave cometidos por alguno o algunos de los funcionarios de la Federación.

' "La convocatoria deberá hacerse cuando menos por las dos terceras partes de los miembros que integren la Comisión Permanente".

Posteriormente, en la sesión vespertina correspondiente al día 18 de enero, a instancia de los diputados Heriber-tojara, Francisco Múgica, Enrique Recio y Carlos L. Gracidas, los miembros de la segunda comisión, presentaron un dictamen que en su parte conducente decía lo siguiente:

"La comisión, al estudiar este punto, ha creído que el sistema de Gobierno que quita a la Comisión Permanente el derecho a sesiones extraordinarias puede sufrir alguna moderación en su completo rigorismo, siempre que no se altere el fondo de dicho sistema, que consiste en evitar que el Congreso pueda tener sesiones constantemente y perjudicar con esto la marcha del Ejecutivo".

"Como una concesión a la alarma que se presenta en muchos espíritus al considerar que durante el receso del Congreso (ocho meses) no hay manera posible de proceder contra un alto funcionario, por más monstruosa que sea su conducta, puede admitirse la erección del Gran Jurado fuera del tiempo de las sesiones ordinarias, porque realmente no se halla qué contestar cuando se presenta a la consideración el caso de algún secretario de Estado o ministro de la Corte, convicto ante la opinión pública de graves delitos, y contra quien no se puede proceder sino hasta pasado un largo tiempo".

' "Para conservar la estabilidad del Poder Ejecutivo, parece que es bastante que no se pueda convocar a sesiones extraordinarias para juzgar al Presidente; pero respecto a los ministros de la Corte, secretarios de Estado y gobernadores, la necesidad de dilación del procedimiento es menor. Sin embargo, por precaución, se establece que la convocatoria a sesiones extraordinarias sólo pueda hacerse cuando esté ya instruido el proceso por la comisión del Gran Jurado, caso en el cual ya no se tratará de simple presunción, ni siquiera de una calumnia o de una exageración nacida al calor de la pasión política, sino de un hecho completamente comprobado".

En tal virtud, los miembros de la segunda comisión de Constitución, propusieron a la asamblea la siguiente adición:

"IV. 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 esté ya instruido el proceso por la comisión del Gran Jurado, en cuyo caso no se tratará ningún

negocio del Congreso, ni se prolongarán las sesiones por más tiempo que el indispensable para fallar".

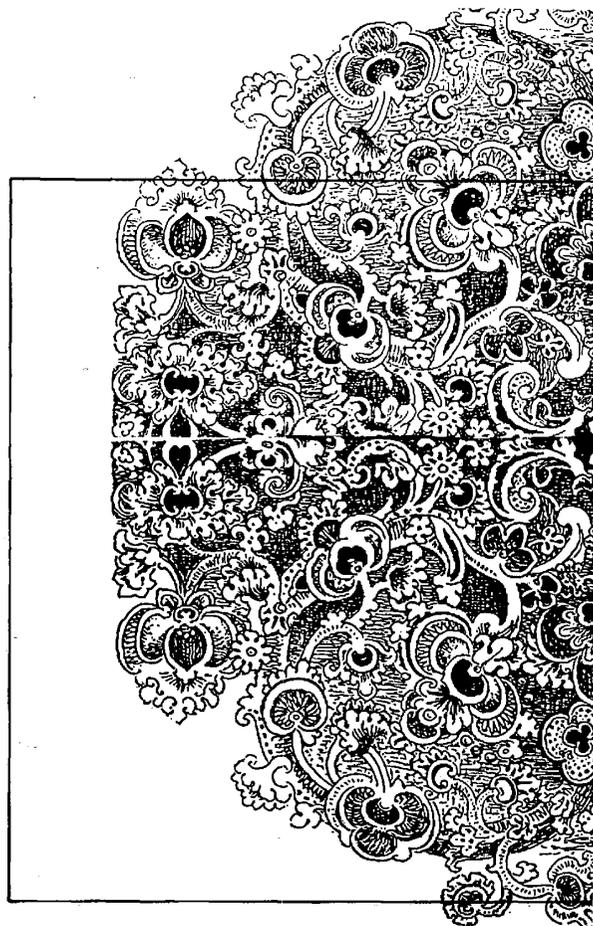
La adición fue finalmente aprobada en la sesión vespertina correspondiente al día 26 de enero de 1917; en ella, si bien se limitaba el objeto de la convocatoria, no se fijaba una mayoría especial para aprobar la convocatoria, tal como lo proponía Lerdo de Tejada en la circular a la que ya se ha aludido. La fracción IV, actualmente en vigor, es de 1923.

El mismo Constituyente de 1917, en busca de alcanzar un equilibrio de poderes, dispuso: "Artículo 67. El Congreso tendrá sesiones cada vez que el Presidente de la República lo convoque para ese efecto; pero en tal caso no podrá ocuparse más que del asunto o asuntos que el mismo Presidente sometiere a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva. El Ejecutivo puede convocar a una sola Cámara a sesiones extraordinarias, cuando se trate de asunto exclusivo de ella". Esta fórmula fue reformada en 1923, y la facultad del Presidente de la República de convocar por sí desapareció.

De conformidad con el texto vigente, la propuesta para convocar al Congreso a un periodo extraordinario de sesiones, puede provenir o bien de los propios miembros de la Comisión Permanente o del Presidente de la República; en ambos casos se requiere una solicitud, que hace las veces de iniciativa; en ella se debe contener tanto la petición de convocatoria como las materias a tratar. Es suficiente con que un miembro de la Comisión haga la solicitud. Formalmente se trata de una iniciativa y ésta, cuando es acordada favorablemente, deriva en un decreto.

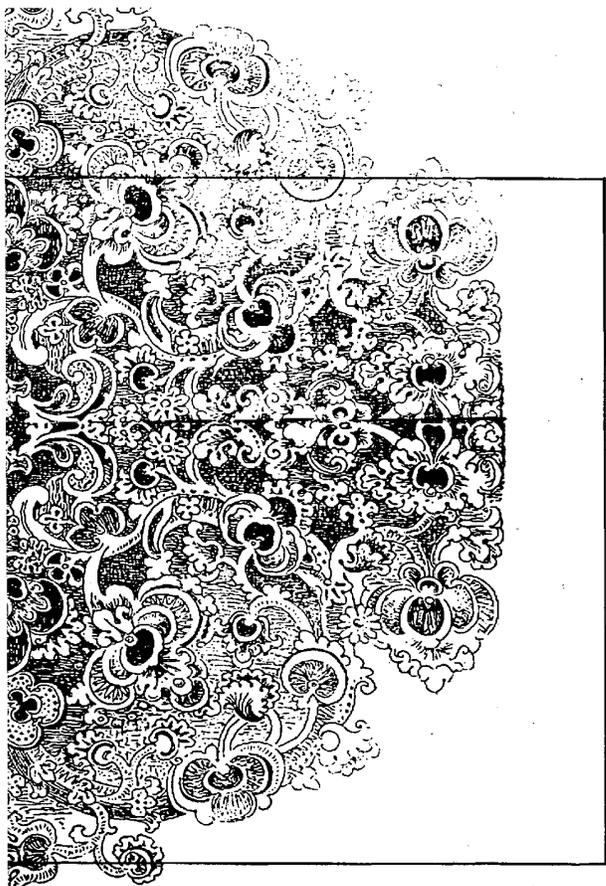
La convocatoria debe ser aprobada por el voto afirmativo de más de las dos terceras partes de los miembros de la Comisión Permanente presentes en la sesión; es aquí en donde adquiere un valor especial el tema relativo al quorum con que debe funcionar ese órgano; si se integra sólo con más de la mitad de sus componentes para que el Congreso o cualquiera de las Cámaras sean convocados, se requerirá únicamente el voto afirmativo de doce de sus miembros, para el caso de que asista el quorum mínimo. Con lo que se llega al extremo criticado por Lerdo de Tejada: un reducido número de personas deciden respecto de la estabilidad del país. La otra posibilidad, la que supone que el quorum de la Comisión es de las dos terceras partes de sus miembros, requeriría del voto afirmativo de cuando menos diecisiete de sus miembros. Esta última alternativa dificultaría una convocatoria que pretendieran hacer los miembros de la comisión a espaldas o en contra de la voluntad del Presidente de la República, y, por otra parte, obligaría a este funcionario a ser más ponderado en las solicitudes de convocatoria que formulara ante la Comisión Permanente.

Jurídicamente es factible que la Comisión Permanente convoque al Congreso o sólo a una de las Cámaras que lo integran; también es teóricamente factible que convoque



a ambas Cámaras para que en ejercicio de facultades exclusivas conozca cada una de ellas de materias diversas y no comunes; en este caso no se tratará de convocatoria al Congreso. Dada la naturaleza de las facultades exclusivas de la Cámara de senadores, es más factible que ésta sea convocada a un periodo extraordinario, que la Cámara de diputados; las facultades conferidas a aquélla son de las que pueden tener cabida en toda época del año: aprobación de un tratado, autorizaciones para permitir el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional, el estacionamiento de escuadras extranjeras en aguas nacionales, el uso de la guardia nacional de un estado fuera de sus límites, certificar la desaparición de los poderes de un estado o resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado.

Na puede decirse lo mismo por lo que toca a la Cámara de diputados; las facultades hacendarias que se le asignan sólo en ciertos casos son exclusivas: presupuesto y cuenta anual, y por lo que toca a su ejercicio, la Constitución se encarga de señalar como fechas en que se debe hacer, los meses de noviembre y diciembre de cada año. Dos son las materias que pudieran dar lugar a una convocatoria a dicha Cámara: una, para que actúe como colegio electoral, en los casos de una elección presidencial extraordinaria, en el caso previsto en el artículo 84 constitucional; la otra, para conocer de una declaración de procedencia o de una acusación en los términos de los artículos 111 o 110 constitucionales.



Aunque durante un periodo extraordinario de sesiones los miembros de cada una de las Cámaras pueden hacer alusiones a todo tipo de materias, sin estar limitados a discutir sólo los temas que son objeto de la convocatoria, lo cierto es que están imposibilitados a hacer propuestas o presentar iniciativas respecto de materias diversas de las señaladas en la convocatoria; sólo lo que está incluido en ella puede derivar en un decreto o en una ley.

Cuando la iniciativa para convocar proviene de uno de los miembros de la Comisión Permanente, es factible que a instancias de otros miembros de ella se adicionen conceptos a los originalmente propuestos. Cuando la iniciativa proviene del Presidente de la República, la posibilidad de que sea adicionada a instancias de los miembros de la Comisión no está exenta de dudas respecto a su procedencia legal. Pudiera estar conminada la Comisión Permanente a aceptar o rechazar la solicitud, pero todo indica que no puede adicionar materias; hacerlo implicaría atentar contra el principio de equilibrio entre los poderes.

En el artículo 117 de la *Ley orgánica del Congreso* está prevista una aplicación automática del objeto de la convocatoria: "Si el Congreso de la Unión se halla reunido en un periodo extraordinario de sesiones y ocurre la falta absoluta o temporal del Presidente de la República, la Comisión Permanente, de inmediato, ampliará el objeto de la convocatoria a fin de que el Congreso esté en aptitud de nombrar al Presidente interino o sustituto,

según proceda". La norma no excluye la posibilidad de que la Comisión Permanente haga la designación de Presidente provisional, simplemente acorta la duración de éste y precipita la designación del Congreso; suponer que la Permanente se limite a ampliar en forma automática la convocatoria sin poder designar Presidente provisional, es contrario a lo dispuesto por los artículos 84 y 85 constitucionales.

En el último párrafo del artículo 72 constitucional se impide, en forma expresa, al Presidente de la República el vetar el decreto por virtud del cual la Comisión Permanente convoca a un periodo extraordinario; la prohibición, aunque innecesaria, es entendible; es innecesaria por cuanto a que el Presidente de la República sólo puede hacer observaciones respecto a los actos del Congreso, pero no goza de la misma facultad por lo que se refiere a los actos de cada una de las Cámaras o de la Comisión Permanente; entendible por dos razones: no debe obstaculizar la reunión del Congreso cuando así lo estima necesario dicha Comisión, sobre todo cuando pudiera estar de por medio en juicio de responsabilidad; la otra, sería absurdo que el propio Presidente vetara un decreto emitido a solicitud de él, cuando la petición la haya formulado él mismo.

No existe límite en cuanto al número de veces en que puede ser convocado el Congreso o alguna de las Cámaras (artículo 67 constitucional); tampoco existe límite de tiempo, en cuanto a la duración del periodo extraordinarios; se debe reunir todo el que sea necesario para agotar lo que es objeto de la convocatoria. La Comisión Permanente no suspende sus trabajos por el hecho de estar reunido el Congreso en un periodo extraordinario, sigue siendo competente para conocer de las materias a que alude el artículo 79 y otros diversos de la Constitución; por disposición expresa no puede conocer de las materias que son objeto de la convocatoria (artículo 115 de *la Ley orgánica del Congreso*). Por otra parte, la mayoría especial de las dos terceras partes que se reuniere en la fracción IV del artículo 79 constitucional, es una excepción a la regla general de que la Comisión Permanente debe adoptar sus resoluciones por mayoría de votos de los miembros presentes que establece el artículo 114 de *la Ley orgánica del Congreso de la Unión*.

El que la facultad de convocar se deposite en forma exclusiva en la Comisión Permanente y que, además se exija el voto aprobatorio de las dos terceras partes de sus miembros, es un defecto grave de la Constitución mexicana: "...jamás se debe conceder a corto número de ciudadanos el ejercicio de las funciones que ordinariamente necesita una República para su existencia", aconseja Maquiavelo<sup>19</sup> En el sistema jurídico mexicano

19. "...che ma; si debbe ordinare in una città che i pochi possino tenere alcuna diliberazione di quelle che ordinariamente sonò ne-cessarie a mantenere la repubblica", Nicolás Maquiavelo, *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio*, libro I, cap. L, número 5.

no pueden ejercer el derecho de convocatoria ni el Presidente de la República por sí, ni todos los restantes legisladores que conforman el Congreso de la Unión.

En la Constitución española se dispone lo siguiente: 'Artículo 73.2. Las Cámaras podrán reunirse en sesiones extraordinarias a petición del Gobierno, de la Diputación Permanente o de la mayoría absoluta de los miembros de cualquiera de las Cámaras. Las sesiones extraordinarias deberán convocarse sobre un orden del día determinado y serán clausuradas una vez que ésta haya sido agotada'.



### 5.2. *Intervención en el proceso de reformas a la Constitución*

Por reforma introducida a la Constitución, y publicada el 21 de octubre de 1966, se ha facultado a la Comisión Permanente a hacer un cómputo y una declaración, en relación con la materia regulada en el artículo 135 constitucional; ese órgano no interviene en el proceso de reformas a la Carta Magna; la función de hacerlo recae en el Congreso de la Unión y en las legislaturas de los estados; la reforma estuvo encaminada a dar celeridad a la entrada en vigor de las enmiendas constitucionales en una época en que el Congreso de la Unión tenía un receso que era de ocho meses; la prevención ya no es tan explicable en las circunstancias actuales, en que la duración de los recesos no es superior a tres meses y medio.

La Comisión Permanente está facultada para hacer una simple operación aritmética: suma los votos, generalmente aprobatorios, que emiten las legislaturas de los estados en relación con una reforma a la Constitución, previamente aprobada por el Congreso de la Unión. De existir más de la mitad de votos afirmativos, hecha la suma, se le concede como facultad adicional la de hacer la declaración de haber sido aprobada la misma; el que haga esta declaración no implica, por una parte, que por ese hecho ya entre en vigor; ni, por otra, que ella no amerite de su publicación por parte del Presidente de la República. Hecha la declaratoria, cesa su función; debe enviar la reforma, junto con el cómputo y la declaratoria al Ejecutivo, para que éste proceda a publicarla y a ordenar su cumplimiento.

Respecto del momento en que la Comisión Permanente debe hacer el cómputo véase el capítulo relativo a reformas constitucionales. Sobre esta materia surge válidamente una cuestión: ¿la Comisión Permanente, con vista al artículo 135, está facultada, asimismo, a hacer el cómputo de los votos en el caso de formación de nuevos

estados dentro de los límites de los existentes prevista en la fracción III del artículo 73 constitucional? En principio pudiera pensarse que, dado a que se trata de la misma función, no hay inconveniente que la realice el mismo órgano. Pudiera no ser aplicable este principio y que el único facultado para hacerlo sea el Congreso de la Unión. Entre el artículo 73, fracción III, y el 135, existe una sutil diferencia; ésta sería suficiente para excluir la intervención de la Comisión Permanente; la intervención que le da a ésta en el artículo 135, es con el fin de acelerar el trámite final del proceso de reforma; en cambio, la intervención que se da a diferentes órganos, los trámites y plazos establecidos y previstos en la fracción III del artículo 73, más están encaminados a obstaculizar que a facilitar la formación de un nuevo estado de la federación; dado a que la intervención de la Comisión Permanente facilitaría en vez de obstaculizar, sería, contraria a los fines perseguidos con la complejidad que existe en el proceso previsto en esa fracción.

Por otra parte no puede dejar de reconocerse que si bien la formación de un nuevo estado es una de las tres especies de reformas de que puede ser objeto la Constitución, en el fondo lo que se persigue no es alterar un texto fundamental, lo que se pretende es modificar un estatus geográfico; en esa virtud los púnicos que pueden intervenir en el proceso respectivo son los órganos a que alude expresamente la indicada fracción; en el caso, el cómputo lo debe hacer el Congreso de la Unión; es éste, además, el que con vista a la oposición de una o más legislaturas de los estados afectados/el que debe disponer que en el caso es necesario reunir el voto afirmativo de las dos terceras partes de los restantes congresos locales. Con vista a los votos y esta disposición es que el Congreso de la Unión debe declarar aprobada o no la formación de un nuevo estado.

Una consideración adicional que lleva a excluir la intervención de la Permanente es el hecho de que en el artículo 135 se le da intervención a ella sólo en los procedimientos ordinarios de reforma, más no en los extraordinarios como pudiera ser el caso previsto en la ya citada fracción III.



### 5.3. *Suspensión de garantías individuales*

En otra parte se analiza a fondo lo relativo a la suspensión de garantías y el otorgamiento de facultades extraordinarias; en este apartado sólo se aludirá, en términos generales, al papel que la Constitución le confiere a la Comisión Permanente en ambas materias. La Constitución faculta a la Comisión Permanente a

aprobar el acto del Presidente de la República por virtud del cual se suspenden garantías individuales; jurídicamente quien está facultado para aprobar implícitamente lo está para reprobado; la anuencia no es obligatoria.

Don Manuel Herrera y Lasso afirmaba: "Debe, por tanto, concluirse que, atribuyéndose la misma — idéntica— facultad de aprobar o rechazar la ley de suspensión al Congreso y a la Comisión Permanente, y careciendo ésta, en absoluto, de potestad legislativa, tanto al uno como a la otra les está vedado modificar — por aprobación parcial o por reforma— el texto presentado por el Ejecutivo"<sup>20</sup> El maestro no razonó su dicho. No obstante su reconocida autoridad, existen elementos que pudieran llevar a suponer que sí le es dable tanto al Congreso como a la Permanente el alterar la propuesta presidencial. En la fracción IV del artículo 74 se faculta a la Cámara de diputados a aprobar el presupuesto y nadie, con vista a que en la Constitución sólo se le autoriza a aprobar, negaría a dicha Cámara la posibilidad de alterar el proyecto que presenta el Ejecutivo; puede, y de hecho lo hace, introducir al presupuesto cuantas modificaciones estime pertinentes. Por lo que hace a la ley de ingresos, si bien el Presidente de la República hace llegar al Congreso el proyecto de ley en forma íntegra, esto no implica que tenga que ser aprobado o reprobado tal cual se presenta; de hecho se le introducen cuantas modificaciones se estiman necesarias. No les es dable modificar la propuesta del Ejecutivo a los secretarios de Estado, jefes de departamento y procurador general; se trata de subordinados. En teoría, no existe la misma relación con el Congreso o la Comisión Permanente.

Es obligación de los miembros de la Comisión Permanente, al estudiar y discutir la iniciativa presidencial, el certificar que ésta se solicita en virtud de darse alguno de los casos previstos y reúne los requisitos a que alude el artículo 29 constitucional.

La Comisión Permanente no está autorizada a conceder al Ejecutivo facultades extraordinarias; el Congreso de la Unión es el único que lo puede hacer; si se halla en receso debe ser convocado para que estudie la solicitud y, en su caso, acuerde autorizarla.

El precepto constitucional concluye disponiendo:

"... se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde". Existe un imperativo: convocar sin demora; pero, si no se reúne el voto afirmativo de más de las dos terceras partes de los miembros de la Comisión que se hallen presentes en la sesión a que alude la fracción IV del artículo 79, ¿qué sucede? Se estará de acuerdo en que el convocar, por sí o a instancias del Ejecutivo, es una facultad y no una obligación; se trata de una materia que ha sido confiada a su discreción. No hay concordancia entre los dos textos; no se puede cumplir

20. Manuel Herrera y Lasso, *ob. cit.*, p. 163.

con lo que dispone el artículo 29, sin violentar la atribución consignada en la fracción IV del artículo 79.

Hay algo más, si bien es cierto que la Comisión Permanente puede convocar de inmediato al Congreso a un periodo extraordinario de sesiones, es factible que señale como fecha de reunión una muy lejana, con lo que si bien se cumpliría formalmente con el mandato constitucional, se desvirtuaría los fines perseguidos.

Al no existir un auténtico sistema democrático en el país, ha impedido que afloren los inconvenientes que hay en los deficientes textos constitucionales, y en el hecho de haber confiado a un reducido número de personas, que son las que integran la Comisión Permanente, un número crecido de facultades relacionadas con la subsistencia y conservación de la sociedad mexicana.<sup>21</sup>



#### 5.4. *Nombramiento de Presidente provisional e interino*

El hecho de haber sido eliminada la Vicepresidencia por el Constituyente de 1917, orilló a buscar soluciones a posibles vacíos de poder; en una de ellas, aplicable en los recesos del Congreso, se confió a la Comisión Permanente la facultad de nombrar, según las circunstancias, Presidente provisional o Presidente interino. La innovación acrecentó el número de facultades de dicho órgano y aumentó su grado de importancia desde el punto de vista político y jurídico. Son los artículos 84 y 85 constitucionales las normas que permiten su intervención y fijan los principios conforme a los que se ha de dar ella.

La intervención de la Comisión Permanente, aunque en esencia es la misma prevista por el Constituyente de 1917, ha sido objeto de ciertos ajustes con vista a meras consideraciones teóricas. Hasta la fecha no se ha dado un caso en que ella tenga que intervenir para suplir afecciones. Dado a que originalmente su facultad de convocatoria estaba restringida, para el caso de que nombrara un Presidente de la República provisional, quien convocaba al Congreso a un periodo extraordinario era este funcionario, lo que era un absurdo, pues al no haber plazo para ello podía hacerlo cuando quisiera, con lo que un Presidente designado por ocho legisladores podía estar en ejercicio hasta por ocho meses. En 1923, para hacerlo

21. De 1857, año en que entró en vigor la Constitución liberal, a 1992, se han emitido legalmente tres decretos por virtud de los cuales se han suspendido garantías individuales: uno, de 7 de junio de 1861, siendo Presidente de la República Benito Juárez; el segundo, de 15 de marzo de 1911, siendo Presidente Porfirio Díaz, y el tercero, de lo. de junio de 1942, durante la presidencia de Manuel Ávila Camacho. De los tres decretos sólo el de 1911 fue aprobado por la Comisión Permanente.

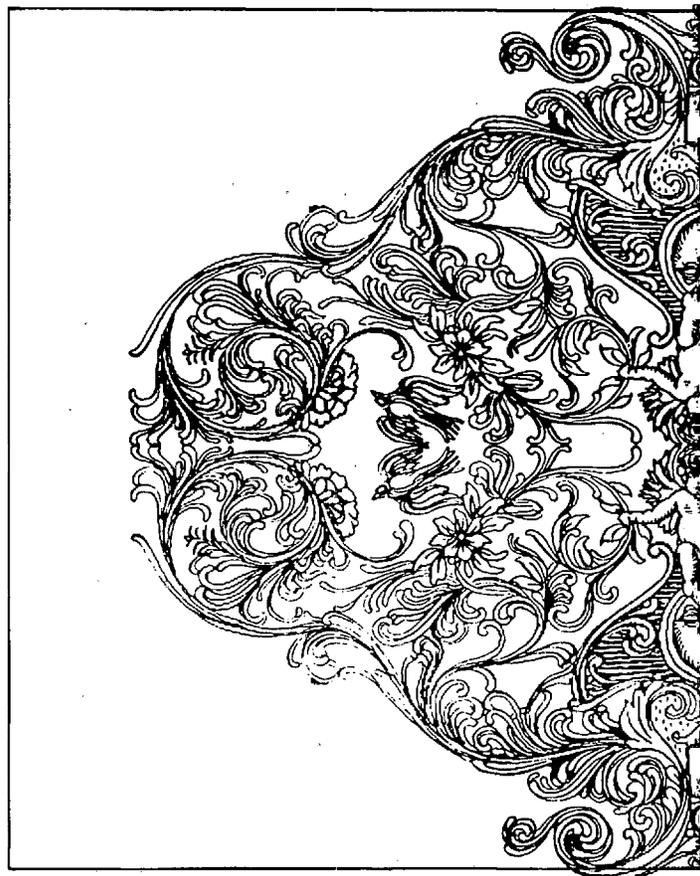
congruente con la nueva fracción IV del artículo 79, se atribuyó la facultad de convocar al Congreso a la propia Comisión Permanente.

La designación de Presidente provisional puede ser hecho en cualquier etapa de un sexenio, siempre y cuando el Congreso no esté reunido. Como se comenta en otra parte, no obstante que la Comisión Permanente está compuesta por un número relativamente reducido de miembros, la Constitución no exige una votación especial, tal como lo hace en materias que estima importantes, como las previstas en los artículos 76, fracción V, y 79, fracción IV. Pudiera explicar la falta de norma previsoras el hecho de que ante la ausencia de Presidente de la República, para evitar un vacío de poder, se haya preferido un Presidente provisional, de escasa duración, nombrado por unos cuantos, a exigir el voto afirmativo de más, con riesgo de no reunir los votos necesarios para designar pronto un Ejecutivo.

Si la Comisión Permanente, con el fin de evitar vacíos de poder, ha sido facultada para nombrar un Presidente provisional, en procuración de los mismos objetivos, está facultada para tomarle la protesta; eso es lo que dispone el artículo 87 constitucional. Era necesaria esa atribución por cuanto a que ella, como se ha dicho, es un órgano de facultades estrictamente enumeradas.

La Comisión Permanente está facultada para designar dos tipos de Presidentes de la República: provisional e interino; el primero, como su nombre lo indica, desempeña el cargo entre tanto no rinda su protesta el designado por el Congreso de la Unión; el segundo, el Presidente interino, suple al titular en sus faltas temporales cuando ellas no excedan de treinta días. Los textos constitucionales no son claros respecto a lo que se debe hacer cuando el Presidente titular se halla incapacitado temporalmente para desempeñar el cargo por más de treinta días. ¿Puede la Comisión Permanente designar un Presidente provisional y convocar al Congreso? ¿Debe, en los términos del párrafo tercero del artículo 85, sólo convocar al Congreso para que haga la designación correspondiente sin hacer ella la designación del Presidente provisional? Esto es lo que parece desprenderse de la norma antes citada. Al parecer debe actuarse en función del artículo 84 constitucional.

Independientemente de lo anterior es de advertirse que en el primer párrafo del artículo 85 se consigna un supuesto de difícil realización. Si comienza un periodo constitucional, o una elección de Presidente no ha sido hecha o declarada para el día primero de diciembre, debe cesar el Presidente saliente, y el mismo artículo faculta al Congreso de la Unión para designar el Presidente interino respectivo; hasta ahí no hay problema; pero éste aparece cuando en el mismo párrafo se faculta a la Comisión Permanente para designar un Presidente provisional; este órgano no se halla en funciones del día primero de noviembre al día 31 de diciembre, por lo mismo la designación

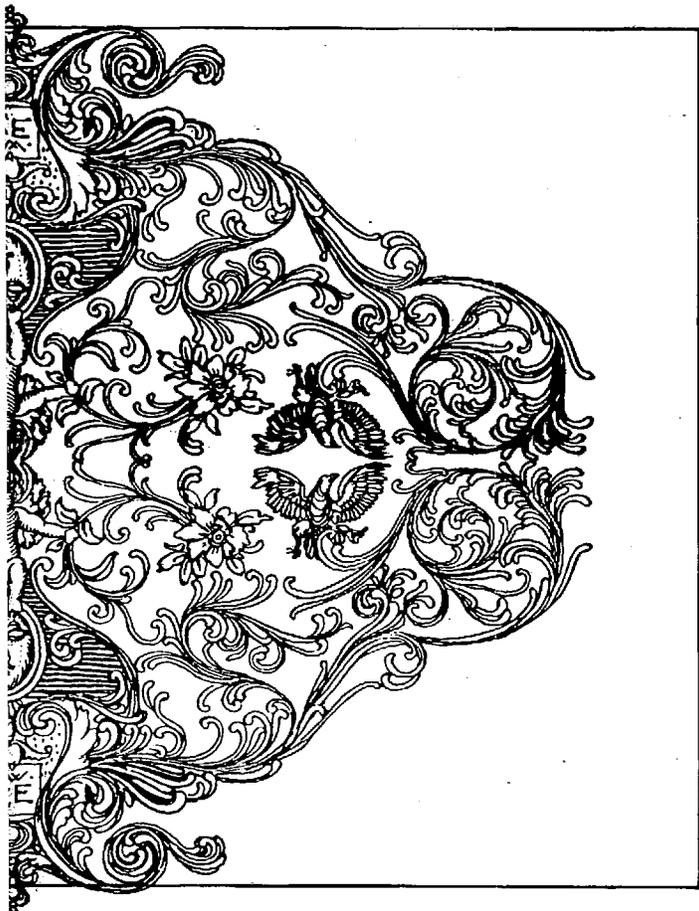


siempre la hará el Congreso de la Unión. Esta es la regla general que no tiene excepciones. Alguien dirá que el supuesto previsto en la norma pudiera tener verificativo en los casos en que el Congreso concluya sus sesiones antes del 31 de diciembre; en este caso sería aplicable el primer párrafo del artículo 85; no es verdad. En forma clara se alude a dos supuestos: uno, que el Presidente entrante no se presente a tomar posesión de su cargo el día primero de diciembre; el segundo, que la elección no estuviera hecha o calificada. De ambos supuestos conocería el Congreso por estar reunido el día de toma de posesión; no puede tener injerencia la Comisión Permanente.

Como se ha dicho anteriormente, la indicada Comisión no ha hecho uso de su facultad durante en poco más de setenta años, en que sólo hubo un periodo ordinario de sesiones del Congreso y que, por lo mismo, funcionaba durante ocho meses el año; las posibilidades de que lo haga se han reducido al fijarse en dos periodos ordinarios la actuación del Congreso y aumentarse de cuatro a seis el lapso durante el cual puede estar reunido.

Independientemente de que existan fórmulas aparentemente más adecuadas para suplirlas faltas del Presidente de la República, lo cierto es que el actual sistema ha eliminado los inconvenientes reales que se dieron durante el tiempo en que existió la Vicepresidencia.

Como norma complementaria del artículo 85, en la parte relativa a facultades de la Comisión Permanente,



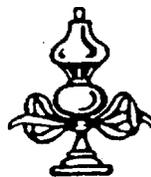
está la fracción VI del artículo 79, que data de 1933, que autoriza a dicho órgano a conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República para ausentarse de su cargo.

En el artículo 29, en los casos de suspensión de garantías individuales, se obliga a la Comisión Permanente á convocar, sin demora, al Congreso para que resuelva lo relativo a facultades extraordinarias. Se trata de una materia que requiere pronta resolución; de idéntica importancia es la relativa a la suplencia del Presidente de la República cuando éste falta; no obstante ello, los textos constitucionales no señalan plazo para que convoque ni agregan el término sin demora; en teoría puede dilatar la convocatoria todo el tiempo que se desee.

Sobre el sistema de suplencia son de advertirse dos cuestiones: una, cuando el Congreso, en los términos de los artículos 84 y 85, se constituye en colegio electoral y nombra Presidente de la República; cosa diferente hace la Cámara de diputados cuando también se constituye en colegio electoral; de conformidad con la fracción I del artículo 74 lo hace sólo para el efecto de computar los votos, calificar la elección y declarar Presidente electo (artículo 24 de *XzLey orgánica del congreso*). Otra, que en caso de que sea necesario convocar a nuevas elecciones de Presidente de la República, el único que lo puede hacer es el Congreso de la Unión.

Lo debe hacer dentro de los diez días que sigan a la

elección que haga de Presidente, y lo hace en funciones de legislador ordinario, actuando las Cámaras en forma separada y sucesiva. La sesión conjunta de ambas Cámaras sólo es permisible cuando actúan como colegio electoral.



#### 5.5. *Protestas*

A la Comisión Permanente se han atribuido, además, facultades certificadores; puede dar fe de la protesta que rinden ciertos servidores públicos; su facultad no es genérica; sólo la puede ejercer por lo que se refiere a Presidente de la República, ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados al tribunal superior de justicia del Distrito Federal, y gobernadores que nombre en los casos de haber desaparecido todos los poderes de un estado en el supuesto previsto en la fracción V del artículo 76 constitucional; jurídicamente no lo puede hacer por lo que se refiere a otro tipo de funcionarios; su facultad certificadora se limita a los casos expresamente determinados; los restantes órganos de la administración pública lo pueden hacer dentro del ámbito de sus atribuciones.

Por lo que se refiere al Presidente de la República, la Comisión Permanente está facultada para tomarle la protesta en dos casos: uno, cuando en los términos del artículo 84 constitucional, llegare a faltar el Presidente constitucional, ella está facultada para nombrar un Presidente provisional; dos, cuando con vista al artículo 85 constitucional, la misma Comisión designe un Presidente interino en los casos de faltas temporales del titular, cuando ellas no exceden del término de treinta días; en estos casos no es necesario convocar al Congreso de la Unión para que haga la designación del interino o sustituto como erróneamente lo previene el artículo 116 de la *Ley orgánica del Congreso*.

En los casos de Presidente constitucional, o de Presidentes interino o sustituto que nombre el Congreso de la Unión, la Comisión Permanente, en principio, no tiene injerencia alguna; pudiera haber una excepción: en los casos en que faltare el Presidente constitucional durante los dos primeros años de su periodo, se designará Presidente interino y se convocará a elecciones, y una vez realizadas éstas la Cámara de diputados, en ejercicio dé la facultad que para ella deriva del artículo 74, fracción primera, declara Presidente electo, y entrará en receso; en ese caso, la protesta, de conformidad con el artículo 87, debe rendirse ante la Comisión Permanente.



### 5.6. Ratificación de nombramientos

El campo de acción de la Permanente ha ido en aumento en forma constante; las facultades que le corresponden actualmente son mucho mayores de las que le fueron asignadas en el siglo pasado. Esta tendencia se observa de manera particular en lo que se refiere a ratificación de nombramientos. En 1824 sólo ratificaba los nombramientos que el Presidente hacía de secretarios del Despacho (artículo 116, fracción V, en relación con el 110, fracción IV). En 1836 careció de la facultad ratificadora (artículo 58 de la tercera ley). En 1857 se le facultó para aprobar los nombramientos de ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales.

En el proyecto que el Primer jefe Carranza presentó, se privaba a la Permanente de la facultad de aprobar o ratificar nombramientos; en esos términos fue aprobado por el Constituyente. En el fondo se pretendía impedir que el Presidente de la República recurriera a subterfugios en esa materia y actuara a espaldas de la auténtica representación nacional. Este principio, al igual que otros igualmente valiosos, fue abandonado durante la administración de Elías Calles; entonces se distorsionó por primera vez el proyecto democrático del Constituyente de 1917, y se instauró la cuasi dictadura constitucional que aún subsiste en la actualidad.

En 1928 se facultó a la Comisión Permanente para otorgar o negar su aprobación de los nombramientos de ministros de la Suprema Corte, magistrados al tribunal superior del Distrito y territorios federales. En 1966 su facultad se amplió; además de los funcionarios que ratificaba en el texto original de 1857, ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, se le dio intervención en lo relativo a empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejército, armada y fuerza aérea. Dado a que en el Distrito Federal fue creado un cuerpo colegiado al que se ha dado el nombre de Asamblea de Representantes, y que a él le ha sido confiada la facultad de ratificar los nombramientos de magistrados del tribunal superior del Distrito Federal, en 1987 se privó a la Comisión Permanente de la intervención que tenía en esta materia.

El haber dado a la Comisión Permanente intervención en esta materia, es contraria al principio de pesos y contrapesos que teóricamente se tuvo en cuenta al elaborar la Constitución; su intervención distorsiona o anula la función controladora y de supervisión que se persigue con la

institución. En teoría, es más fácil que cuestione un mal nombramiento hecho por el Presidente de la República en el Senado, que está integrado por sesenta y cuatro miembros, que en la Permanente, que está integrada por treinta y nueve; independientemente de lo anterior, dificulta una ratificación el hecho de existir en el Senado comisiones especializadas; cosa que no se da en la Permanente, que cuenta escasamente con tres comisiones generales.

La facultad, que de ratificar o aprobar nombramientos, que se confiere a la Comisión Permanente, siempre se trata de una función supletoria del Senado; no lo hace por lo que toca a la Cámara de diputados; lo hizo durante algún tiempo (de 1928 a 1987) por lo que se refería a magistrados al tribunal superior de justicia.

Es evidente que para que haya nombramiento se requiere la concurrencia de dos voluntades: la de quien lo hace y la del cuerpo a quien le ha conferido la Constitución la función de aprobarlo o ratificarlo. La Constitución utiliza, como sinónimos, los términos aprobar y ratificar; aunque gramaticalmente existe una diferencia entre ambos conceptos, para los efectos legales son lo mismo.

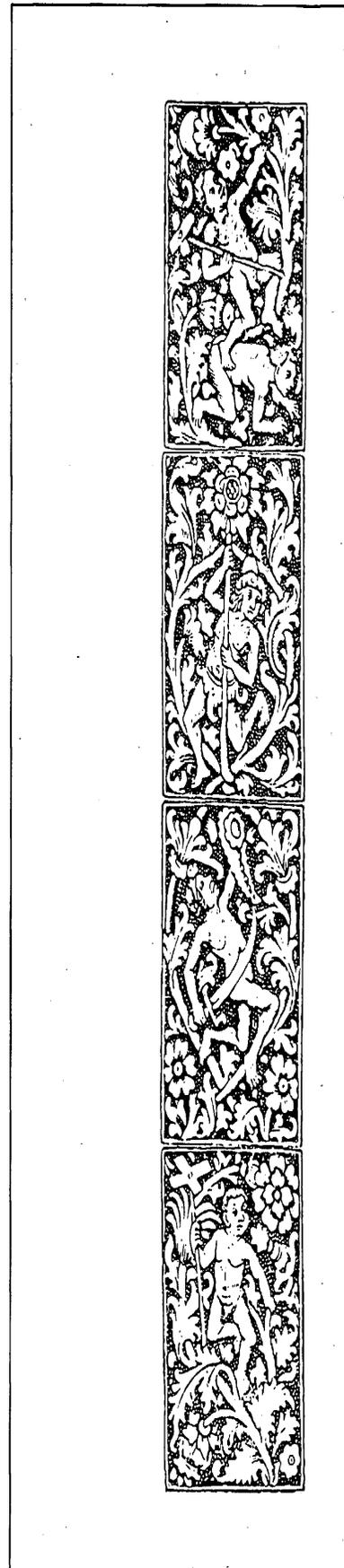
El que se faculte a ratificar no implica que necesariamente se tenga que emitir la opinión de la Permanente en el sentido de aceptar el nombramiento hecho por el Presidente de la República. En la fracción VII sólo se alude a la facultad de ratificar, pero no se incluye expresamente la posibilidad de negar el consentimiento, tal como sucede en la fracción V del artículo 79, por lo que se refiere a ministros de la suprema corte de justicia.

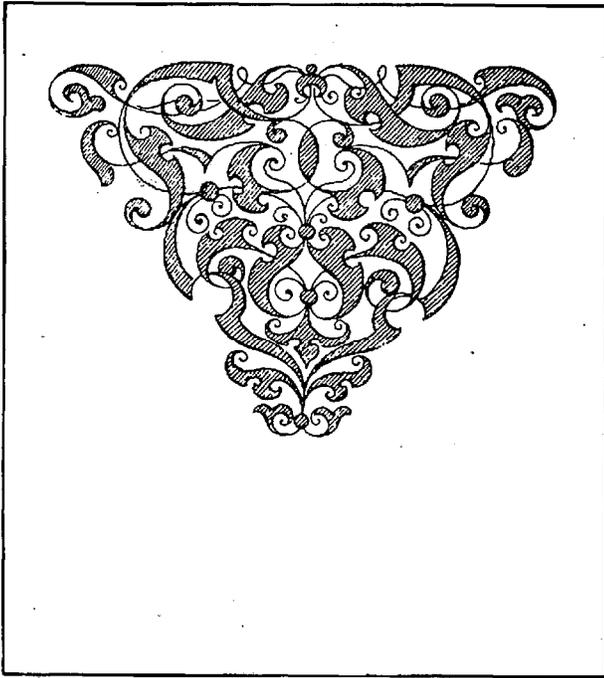
Por lo que toca a grados en el ejército, fuerza aérea y armada, el texto constitucional presenta, en principio, cierta imprecisión; en la actualidad a un militar, que se le asciende a coronel no se le nombra coronel. Pudiera explicar la deficiencia el hecho de que durante muchos años el Presidente pudo nombrar coroneles y generales al margen del escalafón; cosa que no sucede en la actualidad.

En la Constitución mexicana, siguiendo a su modelo estadounidense, la función de ratificar nombramientos se hizo recaer en el Senado; tres circunstancias llevaron a optar por esta vía, y no en la de confiar la función a la Cámara de diputados: una, el hecho de ser el Senado un órgano con continuidad, que no se disuelve e integra totalmente en forma periódica; su renovación es parcial cada dos años; sistema al que en México se ha vuelto recientemente. La otra, la ponderación y serenidad que se espera exista en los miembros del Senado, que no es de encontrarse ni de esperarse de una Cámara impetuosa como lo es la de diputados. La otra, lo reducido de su número, 64 miembros, y lo numeroso de la colegisladora, quinientos.

En tal virtud, cuando la Comisión Permanente ratifica o aprueba un nombramiento, suple siempre al Senado y no a la Cámara de diputados.

Ahora bien, ¿cuáles fueron las razones que llevaron a procurar el sistema de ratificación que existe? ¿Porqué no





### 5.7. Licencias

La Comisión Permanente, de conformidad con la fracción VIII del artículo 79 constitucional, tiene facultad para conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores federales. Ella no apareció en el texto original de 1917; se trata de una adición publicada con fecha 8 de febrero de 1985.

Las licencias pueden provenir tanto de diputados como de senadores; pueden ser temporales o definitivas. La Comisión Permanente admite, tramita y resuelve lo relativo a ellas. Si se trata de legisladores que sean miembros de ella, para evitar su desmembramiento, implícitamente está facultada para llamar a los suplentes nombrados en los términos de la última parte del artículo 78 constitucional, y a tomarles la protesta como miembros de ella. Si se trata de legisladores que no la compongan, puede conceder la licencia, pero no está facultada para llamar a los suplentes ni para tomarles la protesta; esta es una facultad que corresponde al pleno de cada Cámara de conformidad con el artículo 63 de la Constitución; lo hará una vez que se encuentre en su periodo de sesiones, sea ordinario o extraordinario; lo puede hacer para los afectos de integrar quórum; el artículo antes citado se aplica a las dos clases de periodos que hay: ordinario y extraordinario; está facultado a hacerlo aun en el caso de que esta actividad no esté señalada como uno de los objetos de la convocatoria formulada por la Comisión Permanente.

La facultad contenida en la fracción VIII del artículo 79 está encaminada a hacer operante el artículo 62 constitucional: impedir que los legisladores descuiden sus obligaciones, por el hecho de aceptar cargos de la federación, estados o municipios por virtud de los cuales se disfrute sueldo. En esta actividad la Comisión Permanente suple a cada una de las Cámaras.

Es obvio que el legislador que solicita la licencia no estará en aptitud de asumir sus nuevas responsabilidades mientras tanto la Cámara, o en su caso la Comisión Permanente, no otorgue la licencia respectiva y haga al solicitante la notificación correspondiente. La sanción a esta infracción la señala el artículo 62: se castiga con la pérdida del carácter de legislador. En 1990, una senadora por Yucatán se expuso teóricamente a que le fuera aplicada esa sanción: asumió el cargo de gobernadora del estado de la que era representante, sin haber contado con la licencia respectiva; lo que es más, lo hizo sin haber presentado la solicitud correspondiente; no fue sino ante

se dejó total libertad al Presidente de la República en lo relativo a nombramientos? ¿Por qué no se dejó al Senado la facultad de hacerlo? Las respuestas a estas interrogantes se hallan en *El federalista*: "Entonces, ¿con qué finalidad se requiere la cooperación del Senado? Respondo que la necesidad de su colaboración tendrá un efecto considerable, aunque en general poco visible. Constituirá un excelente freno sobre el posible favoritismo presidencial y tenderá marcadamente a impedir la designación de personas poco adecuadas, debido a prejuicios locales, a relaciones familiares o con miras de popularidad. Por añadidura, sería un factor eficaz de estabilidad en la administración".<sup>22</sup>

En relación con esos objetivos, cabría preguntarse: ¿en México el Senado cumple con la función de equilibradora que le confiere la Constitución? ¿Es de esperarse que el Senado niegue su ratificación a un nombramiento inadecuado que proponga el Presidente de la República? En relación con la Comisión Permanente, ¿está estructurada de tal manera que cumpla, en sustitución del Senado, en forma satisfactoria una función de equilibradora de los actos de favoritismo presidencial? ¿Su desempeño en esta materia puede ser calificada de honrosa por cuanto a que ha impedido prosperen nombramientos inadecuados? La llegada a la Suprema Corte de Justicia de personas carentes de las cualidades que se esperan reúnan quienes desempeñarán la función de ser ministros, indica que la función, aunque desempeñada formalmente, no se está cumpliendo realmente. La Permanente más que una colaboradora es un cómplice.

22. Hamilton, Madison y Jay, *El federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1957, p. 324.

la inconformidad mostrada por legisladores de partidos de oposición, en que presentó, en forma extemporánea, la licencia correspondiente. En un estado de derecho este tipo de violaciones hubiera tenido consecuencias impredecibles para la infraestructura de la Constitución.

Sanción diversa y más grave hubiera tenido la legisladora si el abandono de la función se hubiera dado estando en sesiones el Congreso; en el caso se trataría de una violación grave a la Constitución, sancionada por la ley federal de responsabilidad de los servidores públicos, con vista a lo dispuesto en el párrafo cuarto del artículo 63 constitucional.

La fracción VIII del artículo 79, aquí comentada, está encaminada a permitir la rápida circulación de los miembros de la clase gobernante-partido oficial, con vista al supuesto de que cada titular tiene un suplente y de que se cuenta con una mayoría aplastante en ambas Cámaras; caso diferente se presentaría si existiera un auténtico juego democrático y los partidos de oposición contarán con un número crecido de miembros; en este caso sería remota la concesión de licencias.

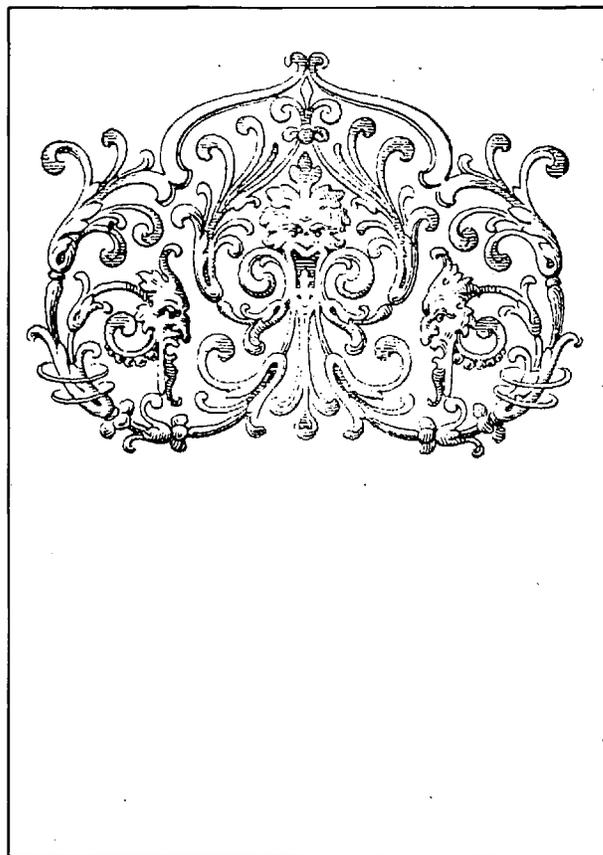
La institución desvirtúa la función de representación que recae en los legisladores; el electorado que lo ha llevado al Congreso espera no sólo que asuma las funciones, sino, además, espera que las desempeñe durante todo el periodo legal; en este caso el permiso de la Comisión Permanente no es suficiente para desligar al legislador del compromiso político que ha adquirido frente a sus electores.



#### 5.8. *Facultades en materia hacendaria*

Del 1977 al 1987, a la Comisión Permanente, en relación con la cuenta anual, le fue confiada una facultad de mero trámite; ante ella debía presentarla el Presidente de la República, durante los primeros días del mes de junio de cada año. No intervenía ni interviene en su examen, aprobación y fincamiento de responsabilidades; esas son funciones que competen a la Cámara de diputados, contando con el asesoramiento de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Una vez recibida la cuenta anual, la función de la Comisión Permanente era con vista a lo dispuesto por el artículo 79, fracción III, y artículo 113 de *Xa. Ley orgánica*, darle trámite; en el caso, el documento no pasaba a las comisiones, cómo lo dispone este último precepto y corrobora el último párrafo del artículo 71; por disposición constitucional expresa (artículo 74, fracción IV, párrafos



4 y 5), debía pasar a la Contaduría Mayor de Hacienda; en el caso el estudio y dictamen de ella es lo que se sometía al pleno de la Cámara de diputados.

En el último párrafo de la fracción IV del artículo 79 había una facultad adicional para la Comisión Permanente, ésta iba más allá de ser de mero trámite: podía ampliar el plazo de presentación de las instituciones que integran el paquete hacendario, como son ley de ingresos, presupuesto y cuenta anual; en estos casos debía mediar solicitud fundada del Ejecutivo y comparecer ante ella el secretario del despacho correspondiente, para informar de las razones que motivaren el retardo.

El párrafo estaba redactado en forma defectuosa, daba a entender que la Comisión Permanente podía ampliar el plazo de presentación no sólo de la cuenta anual, sino también los de presentación del proyecto de ley de ingresos y presupuesto; esto no era factible, con vista al hecho de que el Congreso de la Unión celebraba su único periodo ordinario de sesiones del primero de septiembre al 31 de diciembre, y que la vigencia de las instituciones que integran el paquete hacendario inician su vigencia el día primero de enero de cada año, por lo que quedaba excluida la intervención de la Comisión Permanente, ya que ni la federación ni el Distrito Federal podían quedarse sin ingresos ni carecer de autorización para realizar gastos; la intervención de la Comisión Permanente está circunscrita a lo relacionado con la cuenta anual.

En 1986 se reformaron los artículos 65, 66 y 69 de la Constitución; por virtud de esa acción modificadora de un periodo ordinario de sesiones que había, se aumentó a dos y se cambió la fecha de presentación del Informe presidencial; pero los autores de la reforma, iniciadores y legisladores, por ignorancia y descuido, omitieron reformar el párrafo sexto de la fracción IV del artículo 74, que disponía que la cuenta anual debía presentarse ante la Comisión Permanente antes del 10 de junio de cada año, lo que era imposible, ya que para esa fecha se encontraba en receso, y, en cambio, se encontraba en un segundo periodo de sesiones el Congreso de la Unión que, a su vez, estaba imposibilitado para recibir la cuenta, ya que existía precepto expreso que disponía que debía hacerse ante la Comisión Permanente. Se hizo notar a los legisladores su error, y con fecha 17 de marzo de 1987 lo corrigieron.

Pero no se hizo notar a los legisladores la otra incongruencia, la contenida en el último párrafo de la fracción IV del artículo 74; esa es la razón por la que todavía existe —y de que exista— en la Constitución un supuesto de imposible realización jurídica. En teoría, la Comisión Permanente está facultada para ampliar la fecha de presentación de la ley de ingresos, presupuesto y cuenta anual y puede oír al secretario del ramo correspondiente.



#### 5.9- *Facultades diversas*

El campo de acción de la Comisión Permanente se ha incrementado en forma paulatina pero constante; el hecho de que el sistema político mexicano haya optado por una fórmula de gobierno absolutista, prescindiendo del sistema de pesos y contrapesos que existía en la Constitución original de 1917, ha llevado al extremo de convertir en actos de mero trámite materias que en otros tiempos fueron consideradas de importancia.

En este contexto debe ser ubicada la norma, de reciente creación (1966), que faculta a la Comisión Permanente a conceder permiso al Presidente de la República para ausentarse del territorio nacional (artículo 88). Anteriormente era facultad exclusiva del Congreso de la Unión y lo estaba con toda razón: había que evitar las frecuentes salidas a que era afecto Antonio López de Santa Anna. El principio fue tomado de la Constitución de Cádiz (artículo 172, restricción segunda).

La Comisión Permanente está facultada, asimismo, para autorizar al Presidente de la República el uso de la guardia nacional de un estado fuera de territorio. En esta

materia substituye al Senado (artículo 76, fracción IV); sólo puede dar o negar su anuencia, pero no está facultada, como lo está el Senado, para determinar la fuerza necesaria. Es una norma de difícil aplicación; la guardia nacional no existe, y sus funciones, en contra de lo que dispone el artículo 129, son realizadas por el ejército regular.

En relación con los ministros de la Suprema Corte de Justicia la Comisión Permanente tiene diferentes facultades: desde 1928 aprueba los nombramientos que hace el Presidente de la República (artículos 79, fracción V); recibe su protesta (artículos 79, fracción I, y 97); concede licencias que formulan los ministros y que se le hacen llegar por conducto del Presidente de la República, siempre y cuando excedan de un mes (artículos 79, fracción V, y 100); y conoce, por último, desde 1928, de sus renunciaciones (artículo 99). De los términos del artículo 98 parece desprenderse que la facultad que se concede a la Comisión Permanente, en lo relativo a ratificación de nombramientos de ministros, es sólo transitoria, y que la aprobación definitiva corresponde al Senado.

Goza, además, el indicado órgano, de facultades adicionales: conceder permiso a los ciudadanos mexicanos para prestar servicios oficiales a gobiernos extranjeros, para aceptar y usar condecoraciones extranjeras y admitir títulos o funciones de gobiernos de otros países (artículo 37, inciso b, fracciones II, III y IV); tienen intervención en esas materias desde 1934.

En la fracción III del artículo 79 se le faculta para dictaminar sobre todos los asuntos que queden sin resolución, a fin de que en el periodo inmediato se sigan tramitando. Al parecer existe una contradicción entre esa disposición y la contenida en el artículo 85 del *Reglamento para el gobierno interior*, que determina: "Las comisiones de ambas Cámaras seguirán funcionando durante el receso del Congreso, para el despacho de los asuntos a su cargo.

En lo relativo a desaparición total de poderes de un estado se ha conferido a la Permanente una facultad que jurídicamente es difícil que se ejercite; la fracción V del artículo 76 la faculta a nombrar gobernador provisional para el caso de que hubieren desaparecido todos los poderes de un estado, de que el Senado hubiere certificado tanto ese hecho, como la circunstancia de que en la Constitución del estado no exista sistema para cubrir la acefalia, de que el Presidente de la República haya enviado una terna, y el Senado, previa la realización de todo lo anterior, entre en receso. No está facultada a certificar la desaparición ni, mucho menos, a que por virtud de un acto de ella declarar desaparecidos todos los poderes de un estado. Lo hizo en veinte ocasiones,<sup>23</sup> pero violando la Constitución; los ilegales precedentes no tienen fuerza para derogar un texto constitucional.

23. *Ibidem*.