

ARTÍCULO 78

regional correspondiente después de haber concluido con todas las asignaciones originales.

Esta precisión obedece a la inoperancia de las elecciones extraordinarias distritales en el caso de diputados de representación proporcional, ya que la elección no se basa en candidaturas uninominales sino en listas electorales plurinominales.

BIBLIOGRAFÍA: Andrea Sánchez, Francisco José de, "Sistema representativo", *La reforma política y el sistema electoral mexicano*, México, Porrúa, 1987, p. 141; Casanova Álvarez, Francisco, "Facultades de cada una de las cámaras sin intervención de la otra", *Derecho legislativo mexicano*, México, Cámara de Diputados, 1973, pp. 315-324; Congreso de la Unión, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 2ª ed., México, Librería Manuel Porrúa, 1978, t. VII, p. 42.

Jorge MADRAZO

SECCIÓN IV *De la Comisión Permanente*

ARTÍCULO 78. Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

COMENTARIO: El día 10 de agosto de 1987, en el *Diario Oficial* de la Federación se publicó una reforma al artículo 78 constitucional que introduce nuevos elementos, que nos mueven a reflexionar sobre el origen, integración y finalidad de la Comisión Permanente.

Para tales efectos es necesario remitirnos a otra reforma al texto constitucional, en este caso la relativa a los artículos 65 y 66 de nuestra carta magna, mismos que establecen que ahora el Congreso de la Unión tendrá un doble periodo de sesiones. En efecto, ahora el Poder Legislativo Federal sesionará del día primero de noviembre hasta el treinta y uno de diciembre en lo que se ha denominado primer periodo ordinario de sesiones, en tanto que un segundo periodo comprenderá del día quince de abril hasta el quince de julio siguiente, hecho que no resulta novedoso ya que varios textos constitucionales que rigieron a nuestro país en épocas pasadas, ya asentaban el doble periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión. Como puede notarse la reforma motivo de este comentario de la Comisión Permanente ahora que habría un doble periodo de sesiones del Congreso.

Así, el primer cambio introducido en el nuevo texto del artículo 78 hace referencia a los recesos del Congreso de la Unión. Debe destacarse que ahora se emplea la expresión en plural, toda vez que habrá dos periodos al año en los que el Poder Legislativo Federal no se encuentre reunido ordinariamente. La segunda modificación es en torno a la conformación de la Comisión Permanente la cual ahora se integrará por treinta y siete miembros (19 diputados y 18 senadores) a diferencia de los 29 legisladores que la componían anteriormente.

De igual manera el Poder Revisor de la Constitución consideró oportuno, precisar dudas o confusiones, que el nombramiento de los que integrarán la Comisión Permanente se hará en la Cámara respectiva la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones en un año, corresponderá igualmente un doble periodo de receso y en consecuencia será necesario integrar a la Comisión Permanente cada vez que el Congreso de la Unión termine de sesionar ordinariamente.

Una vez enunciados cuáles son los cambios introducidos recientemente, corresponde ahora comentar el origen de la Comisión Permanente.

El antecedente más remoto de esta institución, según todo parece indicar, se encuentra en el Reino de Aragón, cuyas Cortes al dejar de sesionar constituían la llamada Diputación Permanente que tenía como principal objetivo vigilar la observancia de los fueros, supervisar la estricta administración del tesoro general y en especial evitar que el monarca actuara con absoluta libertad. Al existir un órgano de vigilancia, los derechos del pueblo se encontraban protegidos. Esta idea pronto fue adoptada por otros reinos, si bien tenían diferencias en su composición la finalidad era idéntica; que durante los recesos de las cortes, una comisión vigilara la actuación del monarca y se evitaran los abusos.

Una vez que la Diputación Permanente se consolida y perfecciona en lo operativo, la institución es adoptada por la Constitución de Cádiz de 1812, de donde habría de pasar a la práctica totalidad de las constituciones mexicanas. Debemos destacar que su existencia no ha sido considerada como estrictamente indispensable, prueba de ello es su presencia inconstante en las constituciones de varios países, entre otros en España, su lugar de origen.

En México, su existencia ha motivado acalorados ataques y defensas, cuestionamientos e intentos de supresión. Sin embargo con mayor número de facultades, con diversos nombres y mecanismos de integración, la Comisión Permanente ha sobrevivido hasta nuestros días.

Como ya se señaló, la Constitución de Cádiz estableció la existencia de una "Diputación Permanente de las Cortes" misma que se integraba por siete miembros de las propias Cortes, en donde habría tres representantes de las provincias europeas e idéntico número para las provincias de ultramar, en tanto que el séptimo miembro sería electo mediante sorteo. Dos suplentes serían designados para que actuaran en caso necesario.

En el propio documento constitucional se estableció que la Diputación Permanente duraría de unas cortes ordinarias a otras, teniendo como atribuciones: velar por la observancia de la Constitución y de las leyes; dar cuenta a las Cortes, una vez iniciadas las sesiones ordinarias, de todas aquellas infracciones que

hubiesen notado se cometieran; así como convocar a las Cortes a sesiones extraordinarias. Como puede notarse, el espíritu del constituyente gaditano ha sido respetado y su esencia se mantiene inalterable: la institución funciona en los recesos del Congreso de la Unión y conoce de asuntos urgentes que no podrían esperar a las reuniones ordinarias, convoca a sesiones extraordinarias y recibe iniciativas y propuestas que habrán de ser despachadas en el inmediato periodo de sesiones del Congreso.

A continuación haremos un breve resumen del tratamiento que nuestras Constituciones han dado a la Comisión Permanente.

En la constitución Federal de 1824, se estableció la existencia de un Consejo de Gobierno que no era otra cosa que la Diputación Permanente gaditana o nuestra actual Comisión Permanente.

Todo parece indicar que en el Congreso Constituyente no hubo gran debate en torno a su inclusión; lo que sí resulta claro es que se buscó que el Consejo vigilara al presidente de la República "observándolo en todos sus pasos y llevándolo de la mano con las observaciones conducentes. Si ello no fuera bastante, se debería convocar a un Congreso Extraordinario que era el mejor remedio para tal clase de males". Nuevamente la función de vigilancia constante evitando que el presidente quebrantara la Constitución y atropellara los derechos de los gobernados.

En 1824 se levantó una fuerte polémica en torno a su integración: El Consejo de Estado se compondría por la mitad de los miembros del Senado y estaría presidido por el vicepresidente de la República mexicana (hecho este último que se consideró como desafortunado ya que, debemos recordar, en varias ocasiones el vicepresidente se convirtió en una sombra acechando y conspirando constantemente en contra del presidente y que gran número de los movimientos y traiciones se gestaron en la rivalidad existente entre ambos). Por lo que hace a la participación de la mitad de los senadores, varios autores piensan que lo que en realidad se escondía era un verdadero afán conservador y aristocratizante y que al no incluir a los representantes populares o diputados, se buscaba un dominio sobre estos últimos.

Otros más ven un esfuerzo por fortalecer a las recién constituidas entidades federativas a fin de evitar que los poderes federales las absorbieran o neutralizaran.

Independientemente de estas consideraciones lo trascendente es que ya existía una intención de vigilancia; de buscar continuidad en las acciones y que el Poder Legislativo, con la representatividad que le caracteriza, fomentara el respeto a los derechos de los gobernados.

En 1836, en la Constitución centralista llamada Siete Leyes Constitucionales se dispuso la existencia de una Diputación Permanente que se compondría de cuatro diputados y tres senadores nombrados por las respectivas cámaras al finalizar las primeras sesiones ordinarias. Como bien podrá notar el lector, es bajo el centralismo cuando se establece el doble periodo ordinario de sesiones del Congreso y que a partir de este documento y durante muchos años el término gaditano de Diputación Permanente habrá de emplearse, motivando confusiones e incongruencia ya que, como vemos, se integraba no sólo con diputados sino también con senadores.

Igualmente en el centralismo, ya bajo la vigencia de las Bases Orgánicas de 1843, la Diputación Permanente aumentó su integración con un diputado y un senador más, aun cuando sus atribuciones fueron visiblemente reducidas.

En el Acta de Reformas de 1847, se mantuvo la integración y facultades de la Diputación Permanente, misma que habría de ser modificada notablemente ya bajo la vigencia de la Constitución de 1857.

En efecto, cabe recordar que a partir del 5 de febrero de 1857 se suprimió la institución del Senado, hecho este último que motivó y que, en consecuencia en los recesos del Congreso de la Unión (llamábase así al poder Legislativo unicameral) el propio órgano legislativo nombraba una Diputación Permanente compuesta por un diputado representante de cada entidad federativa y uno por cada territorio federal.

Como bien puede notarse, a la Cámara de Diputados le fueron adjudicadas una serie de funciones que eran propias del Senado, prueba de ello era la representación igualitaria que en esa Diputación Permanente tenían las entidades y territorios federales.

Años más tarde, en 1874, al reformarse la Constitución de 1857 se restablece el Senado y es a partir de esa fecha cuando se comienza a emplear la más afortunada expresión de Comisión Permanente, evitando así la incongruencia de una Diputación Permanente integrada también por senadores.

En aquella ocasión, como consecuencia del restablecimiento de un Poder Legislativo bicameral, se modificó la integración de la referida Comisión incluyéndose nuevamente a la Cámara de Senadores; el número de miembros se aumentó en 29, 15 de los cuales serían diputados y los 14 restantes serían senadores.

El Congreso Constituyente de 1917 recogió idéntica denominación e integración para la Comisión Permanente. Cabe destacar que la única modificación con respecto a su antecesora fue motivada por la decisión del Constituyente de Querétaro de establecer el período único de sesiones ordinarias. Finalmente se modificaría nuevamente para darle sus características actuales.

Antes de concluir el presente comentario es conveniente señalar que un importante sector de la doctrina considera que su existencia es inútil e injustificada y que lo único que se busca es el predominio del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo y el Judicial. También se cree que hay una invasión de facultades; nada más alejado de la realidad, ya que entre las facultades atribuidas a la Comisión Permanente no se le ha conferido potestad para legislar y por lo tanto no habrá de sustituir al Congreso de la Unión.

Quizá el punto que motiva mayores críticas al funcionamiento de esta institución es la falta de representatividad en cuanto a su composición, ya que por una parte, no hay representación proporcional de cada una de las cámaras y por la otra, algunas de las funciones que realiza sería más conveniente atribuírselas a una de las dos cámaras. En efecto la integración de la Comisión Permanente fue hasta hace unos años mayormente monopartidista, tendencia que comienza a disminuir en la medida que se incorpora un mayor número de diputados de partidos opositores y a partir de un año la inclusión de cuatro legisladores de oposición en la Cámara de Senadores. El sano juicio indica que a efectos de

consolidar la apertura democrática, tanto diputados como senadores de oposición habrán de ser incluidos en la integración de la Comisión Permanente.

Antes de finalizar, es conveniente recordar las ideas del notable constitucionalista mexicano Diego Valadés, quien afirma que los periodos extraordinarios de sesiones del Congreso o de una de las dos cámaras no interrumpen la vigencia de la Comisión Permanente la cual continuará desempeñando aquellas atribuciones que no se contrapongan con la labor que extraordinariamente desarrolle el Congreso, la razón es muy sencilla, durante los periodos extraordinarios de sesiones el Congreso sólo podrá actuar ocupándose de aquellos asuntos para los que fue convocado expresamente.

Como bien puede advertirse, pese a los innumerables ataques que recibe la Comisión Permanente, no cabe duda que la actuación del Poder Constituyente Permanente apunta a fortalecer su funcionamiento y democratizar su integración. Se busca, sin lugar a duda, preservar el principio de la división de poderes, en especial aquellas tareas propias del Poder Legislativo que deben ser ejercidas de manera continua e ininterrumpida. Así, con la presencia de la Comisión Permanente se garantiza el cumplimiento de todas las obligaciones del Poder Legislativo las que, sin dudar, son indispensables para la sana marcha de la vida política del país.

BIBLIOGRAFÍA: Barragán Barragán, José, "Lugar que corresponde al Senado", *El Senado Mexicano*, México, Senado de la República, 1987, Libro Uno, pp. 197 y ss.; Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 5ª ed., México, Porrúa, 1983, pp. 786 y ss.; Hidalgo, Luis de la, "La Comisión Permanente", *Derecho legislativo mexicano*, México, Cámara de Diputados, 1973, pp. 135 y ss.; Romero Vargas, Ignacio, *La Cámara de Senadores de la República Mexicana*, México, Senado de la República, 1967, pp. 267 y ss.; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 20ª ed., México, Porrúa, 1984, pp. 433 y ss.; Valadés, Diego, "La Comisión Permanente del Congreso de la Unión", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. XXIX, núm. 113, mayo-agosto de 1979, pp. 437-460.

Héctor DÁVALOS MARTÍNEZ

ARTÍCULO 79. La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

- I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional, en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV;
- II. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República y de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;