

Artículo 78

La Constitución de 1857, reformada en 1874, finalmente estableció en el artículo 72, inciso c), que cada una de las cámaras podía, sin la intervención de la otra: dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior, comunicarse entre sí y con el Ejecutivo por medio de comisiones de su seno; nombrar los empleados de su secretaría y hacer su reglamento interior, y expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros.

El proyecto de Constitución de Carranza transcribió en forma casi literal el artículo 72 inciso c) de la Constitución anterior y, por su parte, el Congreso Constituyente de Querétaro sin discusión y por unanimidad de 151 votos lo aprobó en los mismos términos.

Desde el punto de vista de la manera de actuar de las cámaras, las facultades del Congreso han sido clasificadas en: facultades del Congreso de la Unión, que son aquellas ejercidas separada y sucesivamente por cada una de las dos cámaras; facultades exclusivas de cada una de dichas cámaras, que son aquellas que se ejercitan separada pero no sucesivamente por cada una de ellas; facultades del Congreso como asamblea única, que se ejercitan por las cámaras en forma conjunta y simultánea y, finalmente, las facultades comunes de las dos cámaras que, sin ser exclusivas de cada una, se ejercitan en forma separada y no sucesivamente por ambas. A este último grupo pertenecen las facultades establecidas en el artículo 77 que estamos comentando.

Las facultades previstas en esta disposición constitucional son, mayormente, de naturaleza administrativa y para el arreglo interior de cada una de las cámaras del Congreso.

Resulta conveniente precisar que de acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en la Cámara de Diputados existen tres comités específicos para atender las funciones propiamente administrativas. Estos comités son los de Administración de Biblioteca y de Asuntos Editoriales. Sus miembros son designados por el pleno a propuesta de la Gran Comisión. El oficial mayor y el tesorero son igualmente designados por este procedimiento. En la Cámara de Senadores opera un sistema similar: las comisiones especiales son de Estudios Legislativos, Administración y Biblioteca.

BIBLIOGRAFÍA: Casanova Alvarez, 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 de Manuel Porrúa, 1978, t. VII, p. 42.

Jorge MADRAZO

SECCIÓN IV

De la Comisión Permanente

ARTÍCULO 78. Durante el Receso del Congreso habrá una Comisión Permanente compuesta de 29 miembros, de los que 15 serán Diputados y 14 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la Clausura de las Sesiones. Por cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

COMENTARIO: Este artículo —que da lugar a la Comisión Permanente— se localiza en la sección cuarta del capítulo II, título tercero, de la Constitución general de la República. La Comisión Permanente es una institución que encuentra sus orígenes y su explicación en los mismos hechos históricos que dieron lugar al parlamento español. En efecto, las primeras Cortes ibéricas tuvieron como justificación existencial las funciones de establecer y mantener los fueros o derechos del pueblo, actividad que por su requerida permanencia explica la existencia de las primeras comisiones.

En el reino de Aragón, probablemente durante el siglo XIII, cuando las Cortes no actuaban, funcionaba una comisión compuesta por dos miembros de cada una de las cuatro clases en que se dividía la Asamblea Parlamentaria. Esa comisión se ocupaba de realizar funciones relativas a la administración de los subsidios y sobre todo se hacía cargo de la preservación de los fueros o derechos de los hombres libres de Aragón, concurriendo en esta importante actividad con las responsabilidades del justicia mayor del reino.

Con base en el modelo de Aragón, los reinos de Castilla, León y Cataluña adoptaron la institución de la "Permanente", conservando siempre el objetivo que justificó su existencia, consistente en la preservación de los derechos del pueblo frente al poder de la Corona, durante los periodos en que las Cortes no sesionaban.

En la historia constitucional de México, observamos la existencia de la institución desde la Constitución de Cádiz que la estableció como "Diputación Permanente de Cortes" para vigilar la observancia de la Constitución y de las leyes, y para convocar a las Cortes a periodos extraordinarios en los casos determinados por la propia Constitución. La Constitución Federal de la República Mexicana de 1824 diseñó un "Consejo de Gobierno" que actuaba durante el receso del Congreso y que se integraba con la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores. Este mecanismo de integración del "Consejo de Gobierno" corrobora la vehemente preservación del

sistema federal que hicieron los diputados constituyentes de 1824, al permitir la presencia del Poder Legislativo durante todo el tiempo en que el Congreso no sesionaba, en un órgano que por su composición mantenía la representación de los intereses de los estados miembros de la Federación mexicana.

Con las Siete Leyes Constitucionales de 1836, se modificó la forma del Estado mexicano al suprimirse el sistema federal que fue sustituido por una estructura centralista. No obstante que, conforme a la naturaleza del Estado federal, este viraje hizo desaparecer la justificación de la existencia de la Cámara de Senadores, se mantuvo el Senado. De esta manera, las Leyes Constitucionales de 1836 diseñaron una Diputación Permanente compuesta de cuatro diputados y tres senadores.

Por su parte, el proyecto constitucional de la minoría parlamentaria de 1842, contempló una "Comisión Permanente" integrada con cuatro diputados y tres senadores nombrados por las respectivas cámaras. Las Bases Orgánicas de 1843 dieron lugar a una "Diputación Permanente", compuesta por cuatro senadores y cinco diputados.

En fin, el artículo 103 del proyecto de Constitución de 1857, estableció un "Consejo de Gobierno" formado por un diputado por cada estado y territorio, que sería nombrado por el mismo Congreso. El nombre con el que se identificó a la institución, fue sustituido por el de "Diputación Permanente" en la Constitución de 1857.

Es importante observar que el sistema de integración de la Permanente conformó al proyecto y a la Constitución de 1857, atendió a que el país adoptó el sistema unicameral al suprimir al Senado.

Mediante la reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874, se reimplantó en nuestro país el sistema bicameral y fue modificado el mecanismo de integración de la Diputación Permanente, componiéndose desde entonces con 29 miembros de los cuales quince tienen el carácter de diputados y catorce el de senadores, nombrados por sus respectivas cámaras.

De acuerdo con las reglas que contiene el artículo que se comenta, la Comisión Permanente funciona de manera exclusiva durante el receso del Congreso. La presidencia y la vicepresidencia de dicha comisión corresponden sucesivamente, por cada periodo, a los diputados y a los senadores que hubiesen sido designados para integrarla, según lo declara el reglamento interior del Congreso de la Unión.

Atendiendo a su composición, la Comisión Permanente es un organismo que deriva directa y exclusivamente del Congreso de la Unión, continuando con este respecto nuestra tradición constitucional.

Ciertamente, la historia constitucional de Mé-

xico nos permite concluir que existen determinadas atribuciones del Poder Legislativo que necesariamente requieren ejercerse durante todo el tiempo, ya que de otra manera se podrían provocar severas afectaciones al ejercicio del poder público. Es precisamente para desplegar esta clase de facultades —cuando el Congreso no se encuentra reunido— el motivo por el que existe la Comisión Permanente.

Intentar la determinación de la naturaleza jurídica de la Comisión Permanente, nos conduce al problema que representa el hecho de que dos poderes —el Ejecutivo y el Judicial— despliegan de manera integral, constante y permanente sus funciones, en tanto que el Legislativo, que reside en el Congreso de la Unión, lo hace en un periodo determinado que comprende del 1º de septiembre hasta el 31 de diciembre de cada año.

La estructura constitucional del Estado contemporáneo deja fuera de toda duda que el ejercicio del poder público se realiza a través de los tres órganos —Legislativo, Ejecutivo y Judicial— en términos de las atribuciones que la propia Constitución del Estado les confiere.

También resulta indudable que el ejercicio del poder público debe caracterizarse por la permanencia institucional que se manifiesta a través de la continuidad cronológica en el desarrollo de sus funciones. Así acontece con los órganos Ejecutivo y Judicial que desarrollan sus funciones ininterrumpidamente.

Sin embargo, en el caso del Poder Legislativo se ha considerado que su existencia y funcionamiento no requiere una actuación permanente, constante y sin intervalos, porque no obstante que la historia de las instituciones políticas lo ubica como el legítimo depositario de la soberanía nacional y como poder supremo de la estructura estatal, debido —entre otras razones— a la importante función de producir las leyes, también se ha considerado que los órganos parlamentarios existen para laborar en periodos previamente establecidos.

La existencia de los límites cronológicos que circunscriben las funciones del órgano Legislativo, principalmente atiende, por una parte, a fenómenos políticos y, por la otra, a aspectos técnicos.

Efectivamente, el registro histórico nos hace saber que un ininterrumpido funcionamiento del órgano Legislativo llegó a estorbar el desarrollo de las actividades del Ejecutivo, e incluso en ocasiones dio origen a conflictos políticos que desestabilizaron las estructuras de poder al provocar agitación e inseguridad populares.

Por lo que hace a los factores técnicos se explica que la actividad parlamentaria no sea permanente, porque al traducirse en la creación y modificación de leyes —normas generales— y por ser éstas parte del fundamento de todo el orden jurídico, no deben caracterizarse por una cons-

tante movilidad; su producción corresponde en realidad a funciones excepcionales.

Sin embargo, como no toda la actividad congresional se limita a la expedición de leyes, ya que el órgano parlamentario también tiene a su cargo facultades administrativas, electorales y políticas de relevante importancia que no deben ser interrumpidas en los recesos del Congreso de la Unión y de cada una de sus cámaras, la permanente es, en el desarrollo de esas facultades, una comisión extraordinaria del propio Congreso, cuya teleología se traduce en mantener la continuidad del órgano Legislativo como poder público.

BIBLIOGRAFÍA: Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 5ª ed., México, Porrúa, 1983, pp. 786 y ss.; Lanz Duret Miguel, *Derecho constitucional mexicano*, 5ª ed., México, CECSA 1979, pp. 195 y ss.; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 4ª ed., México, Porrúa, 1958, pp. 385 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.

Enrique SÁNCHEZ BRINGAS

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, de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y de los magistrados del Distrito Federal;
- III. Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las cámaras, y turnarlas para dictamen a las comisiones de la cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones;
- IV. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo la convocatoria del Congreso, o de una sola cámara, a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias;
- V. Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte y magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, así como a las solicitudes

de licencia de los ministros de la Corte, que le someta el Presidente de la República;

- VI. Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta;
- VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;
- VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.
- IX. Derogada.

COMENTARIO: El texto del precepto contiene una importante relación de atribuciones de la Comisión Permanente que permite corroborar su naturaleza jurídica. Es la Permanente, según se ha observado, el órgano que sustituye al Congreso de la Unión y a cada una de sus cámaras en el desarrollo de algunas facultades que no pueden condicionarse al periodo ordinario de sesiones; es el dispositivo que permite la continuidad como poder público del órgano Legislativo en funciones administrativas, políticas y electorales.

Las facultades que de manera expresa concede la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la Comisión Permanente, tienen como única limitante la de desarrollar funciones legislativas, en las que no puede sustituir al Congreso de la Unión.

El artículo que se comenta dispone en la fracción I que se requiere el consentimiento de la Comisión Permanente para que el presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos estados, determinando la fuerza necesaria. En esta facultad la Comisión Permanente sustituye al Senado de la República que es quien originariamente dispone de tal atribución.

Es pertinente aclarar que la Guardia Nacional constitucionalmente no se identifica con el ejército, marina y fuerza aérea nacionales. En efecto, la Constitución de nuestro país concibe a la Guardia Nacional como la organización del pueblo a través de milicias que deben existir y organizarse conforme a la ley que expida el Congreso de la Unión, en la inteligencia de que corresponde a los estados la impartición de la instrucción militar de acuerdo con las normas jurídicas.

Conforme a la fracción II del artículo, compete a la Comisión Permanente recibir la protesta del presidente de la República, de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia