

Artículo 79

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

del Distrito Federal. A este respecto debe tomarse en cuenta que el artículo 128 de la Constitución dispone que todo funcionario público, sin excepción alguna, debe protestar guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen como requisito previo y solemne para tomar posesión de su cargo. Así pues, en la fracción que se comenta, la Comisión Permanente sustituye al Congreso de la Unión —cuando éste no se encuentre en periodo de sesiones— en la facultad de recibir la protesta del presidente de la República, según lo establece el artículo 87 de la Constitución.

En cuanto a la protesta que debe recibir de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión Permanente sustituye al Senado de la República que es la Cámara que originariamente tiene la facultad correspondiente, según lo establece el artículo 76 fracción VIII.

En fin, la facultad que la Constitución general de la República otorga a la Comisión Permanente, en el sentido de recibir la protesta de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, curiosamente, no la tiene en forma expresa la Cámara de Diputados, pero debe entenderse que implícitamente dispone de ella porque la fracción VI del artículo 74 constitucional le atribuye la de otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de dichos magistrados que le someta el presidente de la República.

En la fracción III del artículo, la Comisión Permanente se manifiesta como un órgano de esencial apoyo administrativo del Congreso de la Unión, ya que durante los periodos de receso, la Permanente deberá recibir y tramitar las iniciativas de ley y demás comunicaciones que se dirijan al Congreso o a cada cámara.

Compete también a la Permanente según lo dispone la fracción IV, del artículo que se comenta, llevar a cabo la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias por sí o a propuesta del Ejecutivo federal, en el entendido de que la decisión deberá ser aprobada por las dos terceras partes de los legisladores presentes y, además, la convocatoria debe precisar el objeto —la materia— que deberá abordar el Congreso en las sesiones extraordinarias.

La fracción que nos ocupa tiene relación directa con el artículo 67 constitucional en el que se reitera el principio de que corresponde a la Permanente, convocar al Congreso o a una sola de sus cámaras a sesiones extraordinarias para tratar los asuntos determinados en la convocatoria respectiva.

Estas disposiciones suscitaron en el Congreso Constituyente de Querétaro vigorosas discusiones en torno al problema de que dicha facultad no debía otorgarse a la Comisión Permanente, sino al jefe del Estado mexicano, es decir, al presidente de la República. Se afirmó que debía ser

así, porque de otra manera se propiciaba un congresionalismo desestabilizador. En contra, se aseveró que la facultad de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, en manos del Ejecutivo federal, mermaría la soberanía legislativa del Congreso.

El hecho es que la Asamblea Constituyente de Querétaro se inclinó porque fuera el presidente de la República quien convocara al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias —artículo 67— y la Comisión Permanente sólo podría formular la convocatoria cuando se tratara de delitos oficiales o del orden común, cometidos por secretarios del despacho o ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y también cuando se tratara de delitos oficiales federales realizados por los gobernadores de los estados —artículo 79 fracción IV—.

Fue con motivo de las reformas constitucionales del 15 de noviembre de 1923 que se retomó el sistema vigente en la Constitución de 1857, otorgando la facultad de hacer la convocatoria a sesiones extraordinarias a la Comisión Permanente, quien podría acordarlo por sí o a propuesta del presidente de la República, sistema que ha prevalecido y que parece ser el más conveniente para mantener el equilibrio entre los órganos del Estado.

En la fracción V se encuentra la facultad a favor de la Permanente de otorgar o negar la aprobación a los nombramientos que el presidente de la República haga de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, así mismo respecto de las solicitudes de licencia que el presidente somete respecto de los ministros de la Corte. Esta facultad originariamente corresponde al Senado de la República cuando el nombramiento o licencia se refiera a un ministro de la Corte (artículo 76 fracción VIII) y en el caso de los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, la Permanente sustituye a la Cámara de Diputados (artículo 74, fracción VI).

De especial importancia resulta ser la facultad que contiene la fracción VI, consistente en conceder o negar la licencia que solicite el presidente de la República hasta por 30 días y, en su caso, la delicada atribución de nombrar al presidente interino que ocupe el cargo durante el tiempo que dure la licencia.

Finalmente, en la fracción VII, la Comisión Permanente sustituye al Senado de la República en la atribución de ratificar o no los nombramientos que el presidente haga de los funcionarios y jefes superiores de las fuerzas armadas que como facultad exclusiva tiene la Cámara de Senadores en términos de lo establecido por el artículo 76 fracción II de la ley fundamental.

Resulta evidente la elevada responsabilidad que tiene a su cargo la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en términos de las facultades que se contienen en el artículo materia de este comentario. Sin embargo, como lo indica el encabezado del precepto, existen otras atribuciones en el texto de la Constitución que suponen un mayor grado de importancia en las actividades de la Comisión Permanente. Es el caso del artículo 29 constitucional en base al cual, durante los recesos del Congreso de la Unión, será la Comisión Permanente la que otorgue o niegue la aprobación de la suspensión de garantías acordada por el presidente de la República y sus inmediatos auxiliares, en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que pueda ameritar el establecimiento de una situación de emergencia o de excepción.

No menos importante resulta ser la atribución que los artículos 84 y 85 constitucionales le otorgan a la Permanente de nombrar a un presidente provisional en el caso de la falta absoluta del presidente de la República y en el supuesto de que al comenzar un periodo constitucional no se presentase el presidente electo o la elección no estuviere hecha y declarada el 1º de diciembre correspondiente, siempre que en tales supuestos, no se encuentre en periodo de sesiones al Congreso de la Unión.

En el artículo 76, fracción V, la Constitución faculta a la Comisión Permanente a nombrar al gobernador provisional, a propuesta interna del presidente de la República, cuando el Senado hubiere declarado la necesidad de nombrar a dicho gobernador por la desaparición de todos los poderes constitucionales de un estado.

En el procedimiento relativo a las reformas y adiciones de que puede ser objeto la Constitución, la Permanente está facultada para realizar el cómputo de los votos de las legislaturas de los estados y para formular la declaratoria relativa a la aprobación de las adiciones o reformas (artículo 135).

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

CAPÍTULO III

Del Poder Ejecutivo

ARTÍCULO 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

COMENTARIO: El artículo 80 de la Constitución establece, categóricamente y sin lugar a discusión, que el Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo: el presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Lo que automáticamente coloca al Poder Ejecutivo dentro de los órganos unipersonales, en contraposición a los órganos colegiados, como lo pueden ser una asamblea, una cámara, un congreso bicameral, una junta o un tribunal. Los poderes Legislativo y Judicial, tanto en México, como en la totalidad de los países, están integrados por órganos colegiados. En cambio, en el caso del Poder Ejecutivo se da el supuesto excepcional de que se confíe a un órgano colegiado, como en Suiza, la Unión Soviética y China. De los casos mencionados, sólo el primero puede considerarse como de Ejecutivo colegiado en la práctica, pues en los demás países, aun cuando formalmente sea un órgano colegiado el que ejerza el poder, siempre termina por depositarse en un solo individuo, en el que pueden llegar a concurrir los nombramientos de secretario general del Comité Central del Partido Comunista y presidente del Consejo de Ministros, como ha sucedido en la Unión Soviética.

En estricto sentido, el caso de ejecutivos colegiados ha sido y continúa siendo excepcional. Por lo que cabe afirmar que fuera de las excepciones mencionadas no ha resultado, ni resulta operante el Ejecutivo colegiado. Sin embargo, existe un conjunto de matices intermedios, entre el Ejecutivo unitario que establecen las constituciones de los sistemas presidenciales, como México, Estados Unidos, y los ejecutivos que establecen los sistemas parlamentarios de gabinete, donde el jefe del gobierno es el primer ministro del gabinete. La posición del primer ministro es de superioridad frente a los demás ministros, pero no deja de ser por ello un ministro, ni le corresponde a él el ejercicio del poder, en forma exclusiva, sino al gabinete en su conjunto, por lo menos formalmente. En la propia Inglaterra, que es la originadora del sistema parlamentario de gobierno de gabinete, han existido primeros ministros que por diversas razones han ejercido el poder, en forma casi exclusiva, por ejemplo, Winston Churchill.

Lo anterior permite afirmar que, con base en el artículo 80 de la Constitución, en nuestro país