

LECCIÓN XL

DE LA COMISIÓN PERMANENTE

SUMARIO: 1. Artículos 73 y 74 de la Constitución de 1857 y sus reformas posteriores. 2. Reformas de 1874 en tales artículos. 3. Artículos 78 y 79 acerca de la Comisión Permanente como se presentó en el Proyecto del Primer Jefe. 4. Las reformas de la Constitución de 1917 en 1923 al artículo 79 en su fracción IV. 5. La reforma del 29 de abril de 1933 al artículo 79. 6. Censura de Tena Ramírez debido a la falta de proporcionalidad entre diputados y senadores de la Comisión Permanente. 7. Críticas a tales censuras de Tena Ramírez en dicho argumento y otras refutaciones. 8. Acerca de la facultad para convocar sesiones extraordinarias.

La Constitución original de 1857, a pesar de ser unicamarista, estableció una diputación permanente con la organización y facultades que se consignan en los artículos siguientes:

Art. 73. Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una diputación permanente compuesta de un diputado por cada Estado y territorio, que nombrará el Congreso la víspera de la clausura de sus sesiones.

Art. 74. Las atribuciones de la diputación permanente son las siguientes:
I. Prestar su consentimiento para el uso de la guardia nacional en los casos de que habla el artículo 72 fracción II. II. Acordar por sí sola o a petición del Ejecutivo, la Convocatoria del Congreso a sesiones extraordinarias. III. Aprobar en su caso los nombramientos a que se refiere el artículo 85 fracción III. IV. Recibir el juramento del presidente de la república y a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, en los casos prevenidos por esta Constitución. V. Dictaminar sobre todos los asuntos que queden sin resolución en los expedientes, a fin de que la Legislatura que sigue tenga desde luego de que ocuparse.

La primera reforma que sufrió esta Constitución, conforme a la Ley del 25 de septiembre de 1873, en el artículo 40., la simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sustituye al juramento religioso con sus efectos y penas. De consiguiente, la fracción IV del artículo

74 debe considerarse reformada en el sentido de que en vez de decir: “Recibir el juramento al presidente de la República y a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia en los casos prevenidos por esta Constitución”, deberá decir: “Recibir la protesta, etc.”.

La segunda reforma consistió, como es natural, en que al establecimiento por reformas de 1874 del sistema bicamarista, la diputación permanente tenía que ser reformada en su composición, y, en esa virtud, el artículo 73 quedó en los términos siguientes:

Art. 73. Durante los recesos 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 sesiones.

La misma ley modificó también la fracción II del artículo 74, que quedó en los términos siguientes:

II. Acordar por sí y a propuesta del Ejecutivo, oyéndolo en el primer caso, la Convocatoria del Congreso 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.

Como se ve, en esta reforma se limita un poco la facultad de la comisión permanente para convocar a sesiones extraordinarias. Posteriormente, por reformas del 6 de mayo de 1904, se modificó el artículo 74, en su primera parte, en los términos siguientes: “Art. 74. Las atribuciones de la comisión permanente, sin perjuicio de las demás que le confiere esta Constitución, son las siguientes”.

Se ve, pues, que esta reforma simplemente era para llenar el hueco que pudiera haber en las atribuciones de la comisión permanente; que ya desde la reforma anterior no se llama “diputación permanente”, sino “comisión permanente”, variación perfectamente explicable, toda vez que esa comisión no estaba ya compuesta exclusivamente de diputados, sino también de senadores.

En cuanto al Proyecto presentado por el Primer Jefe, que se consigna en el párrafo IV de la sección I, se establecía lo siguiente:

De la comisión permanente.

Art. 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.

Art. 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 al presidente de la república, a los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los magistrados del Distrito Federal y los de los Territorios, si estos se encontraren en la Ciudad de México. III. Dictaminar sobre todos los asuntos que queden sin resolución en los expedientes, a fin de que en el inmediato período de sesiones sigan tramitándose.

Como se ve, se le quitaban las facultades de convocar al Congreso y también a sus cámaras a sesiones extraordinarias y de aprobar los nombramientos del cuerpo diplomático y consulado.

Discutiendo el dictamen que formuló la Segunda Comisión de Constitución, el Proyecto del Primer Jefe quedó igual en lo que se refiere al artículo 78, pero sufrió una adición, consistente en la fracción IV, que dice:

IV. Convocar a sesiones extraordinarias en el caso de delitos oficiales y del orden común cometidos por secretarios de Estado o Ministros de la Suprema Corte y delitos oficiales 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.

Por lo anterior, se ve que el Congreso Constituyente tampoco quiso dar a la comisión permanente una facultad absoluta para convocar a sesiones extraordinarias, y únicamente la autoridad para hacerlo cuando se tratara de exigir responsabilidades oficiales, precisamente con objeto de no dejar al criterio del Ejecutivo esa facultad, que podría no utilizar en provecho de los intereses de algunos secretarios de Estado, ministros de la Suprema Corte o gobernadores de los estados; pero fuera de ese caso no se autorizó a la comisión permanente para convocar a sesiones extraordinarias.

El texto original de la Constitución de 1917 ha sufrido algunas reformas, que son las siguientes; el 24 de noviembre de 1923 se modificó la fracción IV en los siguientes términos:

Acordar por sí, o a propuesta del Ejecutivo la Convocatoria del Congreso, o de una sola cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesarios 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.

Como se ve, aunque con algunas limitaciones, se le volvió a delegar a la comisión permanente la facultad de convocar a sesiones extraordinarias.

El mismo artículo 79, por reformas del 29 de abril de 1933, fue adiconado en una fracción, que dice: “VI. Conceder licencia hasta por treinta días al presidente de la República y nombrar un Interino que supla esa falta”.

De las transcripciones que preceden, fácilmente puede verse que las Constituciones mexicanas, ya originales, ya reformadas, aceptaban de una manera definitiva la existencia de la comisión permanente, pero que han diferido en cuanto a conceder o negar a dicha comisión la facultad de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, o concederle dicha facultad con algunas restricciones.

Esto será, pues, uno de los problemas que tengamos que estudiar, pero antes de hacerlo es indispensable que consideremos otros problemas relacionados con esa institución, cuya utilidad ha sido negada.

En efecto, Tena Ramírez, en su interesante obra, y basándose en la autoridad del ilustre constitucionalista, Emilio Rabasa, después de hacer constar que la ascendencia de dicha comisión es genuinamente hispánica, manifiesta que en la actualidad solamente la tienen México, Guatemala, Paraguay y Uruguay, por lo que, con poca cortesía hacia esas Repúblicas hermanas, afirma que no estamos en buena compañía.

Por otra parte, censura la composición de dicha comisión, considerando que hay falta de proporcionalidad entre los diputados y senadores que la integran. Añade que la comisión permanente no responde sino al sentir de la mayoría predominante en cada cámara en el momento de designar a los miembros de la comisión, añorando por una representación proporcional y sosteniendo que la comisión tendrá que convertirse en un organismo sumiso y hostil en su totalidad al Ejecutivo, según la posición política de la mayoría de cada cámara al hacer la integración, de donde concluye que la comisión permanente es un organismo que no se ajusta a nuestro régimen representativo.

Pasa en seguida a analizar las funciones de esa comisión, para concluir que éstas son poco importantes y dicha comisión es inútil.

No estamos del todo conformes con esas aseveraciones, pues, por una parte, nada significa que el origen de la comisión permanente sea netamente español, y antes bien, esto significa tan sólo que es una institución arraigada en nuestros antecedentes constitucionales.

Tampoco puede argüirse en contra que solamente otros tres países hispanoamericanos tengan esa institución, toda vez que la organización política de cada país debe ajustarse a sus necesidades actuales y proveer otras, sin que ninguna de ellas pueda ser considerada, *a priori*, como inferior.

En cuanto a la integración de la comisión permanente, aunque a primera vista parece desproporcionada la representación que tiene el Senado, si se considera que las funciones de dicha comisión en sus seis fracciones se refieren principalmente a facultades del Senado, su consentimiento para el uso de la guardia nacional en el caso a que se refiere la fracción IV del artículo 76, a recibir la protesta a los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, materia que es más importante que la relativa al nombramiento de los magistrados del Distrito Federal y de los territorios, se ve claramente que no tiene trascendencia la desproporción apuntada.

Por lo que se refiere a que la comisión permanente puede ser sumisa u hostil al Ejecutivo, se debe a que no hay representación proporcional en ella; debe tenerse presente que en ninguna de nuestras instituciones se establece esa representación proporcional, y que, de hecho, en la práctica no sólo la comisión permanente, sino los congresos mismos han sido siempre sumisos u hostiles al Ejecutivo, lo cual no es un defecto de nuestra Constitución, sino de nuestra falta de educación cívica.

Por lo demás, cuando tengamos debidamente establecida nuestra guardia nacional, pueden presentarse circunstancias en las que sea necesario utilizarla en otro estado, las cuales sean tan apremiantes que no haya tiempo para convocar al Senado a sesiones extraordinarias. En estas circunstancias, es lógico que debe considerarse como útil esa función de la comisión permanente.

De la misma manera, puede haber urgencia en determinados casos de nombrar algún representante diplomático con mayor urgencia seguramente que la de nombrar altos jefes del ejército o altos funcionarios de la contaduría mayor de Hacienda.

En cuanto a que haya necesidad de volver a dictaminar durante el periodo de sesiones sobre los asuntos en que ya hubiera dictado la comisión permanente, es perfectamente posible que las nuevas comisiones acepten un dictamen anterior, y, en todo caso, se perdería un tiempo precioso, dada la limitación de los periodos de funcionamiento del Congreso.

Por las razones anteriormente expuestas, estimamos que si la comisión permanente no es estrictamente necesaria, hay casos en que puede ser muy útil, y, por consiguiente, no es censurable la Constitución al establecerla.

Por lo que se refiere a la facultad de convocar a sesiones extraordinarias, estamos de acuerdo con Tena Ramírez cuando dice textualmente:

En la Constitución de 57, el artículo 74, fracción II, atribuía a la comisión permanente la facultad de acordar por sí sola o a petición del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso a sesiones extraordinarias. Este sistema mereció el reproche de Rabasa, no sólo porque dejaba en manos de una fracción del

Congreso la prolongación indefinida de la actuación de éste, con los perjuicios que en otras ocasiones señalamos, sino también porque la voluntad del Ejecutivo para convocar a sesiones extraordinarias, en caso de desacuerdo con la Permanente o por otro motivo, podía ser nulificada por la voluntad del propio organismo, ya que si el Congreso podía ser convocado a sesiones por la sola decisión de la Permanente aún contra la voluntad del Ejecutivo, en cambio, se necesitaba contar con la aquiescencia de aquella para que el Congreso se reuniera.

Con todo acierto, el Constituyente de Querétaro otorga únicamente al presidente de la República la convocatoria a sesiones extraordinarias de una o de las dos cámaras; pero al mismo tiempo mejora en este punto la proposición de Rabasa al facultar a la Comisión Permanente para hacer por su cuenta la convocatoria en aquellos casos en que el Ejecutivo podía tener interés en que no se reunieran las cámaras, como son los delitos oficiales 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.

Desgraciadamente, en virtud de la reforma del 24 de noviembre de 1924 a los artículos 67 y 79, fracción IV, la Constitución regresó íntegramente al sistema de 1857.