



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

12/24/88
ACTIVADO
21
STG
RUIZ

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
" A R A G O N "**

**"LA INTEGRACION Y FACULTADES
DE LA COMISION PERMANENTE
DEL CONGRESO DE LA UNION"**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JOSE LUIS GUZMAN BENITEZ**



San Juan de Aragón, Estado de México, noviembre de 1995

FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO Y A LA ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ARAGÓN". *Con respeto agradezco la oportunidad que me brindaron para lograr mi preparación profesional.*

AL LIC. MIGUEL MEJÍA SÁNCHEZ. *Con gran admiración y reconocimiento por el gran apoyo que me brindo, le agradezco de antemano sus sabios consejos, la confianza que depositó en mí y la dirección que hizo posible la realización de este trabajo.*

A MIS PADRES. *En reconocimiento a sus esfuerzos y desvelos que realizaron para poder darme una educación y una formación profesional, con admiración y mucho cariño les dedicó este trabajo, ya que siempre se preocuparon por enseñarme el camino de la rectitud, asimismo espero compensar un poco tantos sacrificios que realizaron para que pudiera alcanzar esta meta.*

A MI ESPOSA E HIJA. *Con gran amor y mucho cariño por todos los sacrificios realizados, ya que sin ellos no hubiera sido posible la conclusión de este trabajo, gracias por ese estímulo constante que me han brindado siempre y ese apoyo incondicional que sirvió para mi formación tanto personal como profesional.*

AL LIC. ARMANDO DE LUNA. *Con admiración y respeto agradezco el apoyo y las facilidades que me brindó para lograr la conclusión de este trabajo y mi formación profesional.*

AL LIC. LUIS BERLANGA LAURENT. *Aprovecho esta ocasión para brindarle un sincero agradecimiento por su apoyo y comprensión que me permitieron realizar el presente trabajo.*

DOY GRACIAS. *A dios y a todas aquellas personas que de una u otra forma estuvieron involucradas en la elaboración y conclusión de este trabajo.*

INDICE

LA INTEGRACIÓN Y FACULTADES DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

INTRODUCCIÓN	4
--------------	---

CAPITULO PRIMERO

MARCO DE REFERENCIA DE LA COMISIÓN PERMANENTE

I.1	EN EL MUNDO	7
I.1.1.	EN GRECIA	9
I.1.2.	EN ROMA	11
I.1.3.	EN LA EDAD MEDIA	14
I.1.4.	EN LA ÉPOCA MODERNA	17
I.1.5.	EN LA ÉPOCA CONTEMPORÁNEA	18
I.2	EN MÉXICO	
I.2.1.	EN LA ÉPOCA PRECOLOMBINA	22
I.2.2.	EN LA COLONIA	22
I.2.3.	EN EL MOVIMIENTO DE INDEPENDENCIA	26
I.2.4.	EN EL MÉXICO INDEPENDIENTE	29
I.2.5.	EN LA CONSTITUCIÓN DE 1824	32
I.2.6.	EN LA CONSTITUCIÓN DE 1836	35
I.2.7.	EN EL PROYECTO DE LA MINORÍA DE 1842	37
I.2.8.	EN LAS BASES ORGÁNICAS DE 1843	37
I.2.9.	EN LA CONSTITUCIÓN DE 1857	38
I.2.10.	EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917	38

CAPITULO SEGUNDO

CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA DE LA COMISIÓN PERMANENTE

II.1.	CONCEPTO GRAMATICAL	41
II.2.	CONCEPTO LEGAL	42
II.3.	CONCEPTO DOCTRINAL	43
II.4.	CONCEPTO JURISPRUDENCIAL	49
II.5.	CONCEPTO QUE SE PROPONE	52

II.6.	ELEMENTOS DEL CONCEPTO PROPUESTO	53
II.7.	NATURALEZA JURÍDICA	53

CAPITULO TERCERO

LA COMISIÓN PERMANENTE EN EL DERECHO COMPARADO

III.1.	DOCTRINA MEXICANA	55
III.1.1.	BAJA CALIFORNIA SUR	55
III.1.2.	CHIHUAHUA	57
III.1.3.	DURANGO	59
III.1.4.	OAXACA	61
III.1.5.	QUERÉTARO	62
III.1.6.	SINALOA	64
III.1.7.	TAMAULIPAS	66
III.2.	DOCTRINA EXTRANJERA	69
III.2.1.	INGLATERRA	69
III.2.2.	ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA	70
III.2.3.	FRANCIA	72
III.2.4.	ESPAÑA	75

CAPITULO CUARTO

LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN LA CONSTITUCIÓN VIGENTE

IV.1.	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	79
IV.2.	LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO	80
IV.3.	SU INTEGRACIÓN	84
IV.4.	SUS FACULTADES E IMPORTANCIA DEL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO	85
	CONCLUSIONES	95
	BIBLIOGRAFÍA	98

INTRODUCCIÓN

La decisión de realizar un estudio sobre el tema que nos ocupa, para presentarlo como tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho, nace de la idea de profundizar un poco más en el estudio de una institución tan importante dentro de nuestro sistema jurídico como es "la Comisión Permanente", órgano que sustituye al Congreso de la Unión y cada una de las Cámaras en el desarrollo de algunas facultades que no pueden condicionarse al periodo ordinario de sesiones. Podemos decir que el mecanismo que permite la continuidad del legislativo, en su carácter del Poder Público, en funciones administrativas, políticas y electorales, es precisamente dicha Comisión.

Dentro de las facultades que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga a la Comisión Permanente, no cuenta con la de desarrollar funciones legislativas, pues obviamente no puede sustituir al Congreso de la Unión. Pese a los innumerables ataques que recibe la Comisión Permanente, es incuestionable que la actuación del Poder Constituyente Permanente apunta a fortalecer su funcionamiento y democratizar su integración. Con esta institución nuestro sistema jurídico busca, sin lugar a dudas, preservar el principio de la división de poderes, en especial en lo que se refiere a aquellas tareas propias del Poder Legislativo que deben ser ejercidas de manera continua e ininterrumpida. Así pues, podemos afirmar que con la presencia de la Comisión Permanente se garantiza el cumplimiento de todas las obligaciones para la sana marcha de una vida política del país.

Respecto a esta institución, resulta conveniente hacer hincapié en el hecho de que un gran 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 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 puede sustituir al Congreso de la Unión.

Quizá lo 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 Cámaras.

Es propósito del presente trabajo el proponer algunas modificaciones en cuanto a su composición, a fin de que su representación sea más plural y analizar sus funciones para sugerir los cambios que sean convenientes para su mejor funcionamiento.

Esperamos que el presente trabajo sea útil para posteriores investigaciones, su pretensión es modesta pues sólo busca explorar una institución que no ha despertado mucho interés en los estudiosos del derecho y que desde nuestro personal punto de vista tiene especial significación para la vida institucional de nuestro país.

No es nuestro deseo extender los comentarios sobre la conveniencia o no de la institución en estudio, cuestión que debo agradecer sinceramente a nuestra querida Universidad por haberme permitido realizar mis estudios profesionales, en especial a mi querida Escuela Nacional de Estudios Profesionales "Aragón", espero corresponder con honestidad y profesionalismo en

el desarrollo de mi vida profesional, también agradezco a todos mis maestros y compañeros por sus grandes enseñanzas y apoyo.

CAPITULO PRIMERO

MARCO DE REFERENCIA DE LA COMISIÓN PERMANENTE

1.1. EN EL MUNDO

Ha sido práctica político-constitucional generalizada la implantación de un organismo que, bajo distintas denominaciones, funciona durante los recesos de los órganos legislativos, no para sustituirlos en sus atribuciones, sino para preparar los negocios públicos que éstos deben tratar durante los periodos ordinarios de sesiones; para convocarlos a sesiones extraordinarias y para conocer determinados asuntos urgentes que, dada su premura no pueden esperar a su reunión. Dicho organismo generalmente se ha compuesto por cierto número de miembros que pertenecen a las mismas entidades legislativas, de tal suerte que se le ha considerado como derivación de éstas. Ello significa que el Congreso, aunque no esté reunido, queda a salvo de una posible intromisión del Ejecutivo en los negocios cuyo tratamiento incide dentro de su órbita competencial. Las atribuciones de ese "organismo apéndice" del Legislativo han justificado su existencia, ya que, sin él, se rompería el equilibrio político-jurídico que debe haber entre dicho poder y el Ejecutivo durante la época de los recesos parlamentarios. No existen investigaciones profundas de esta institución dentro de la doctrina, de ahí que exista muy poca información dentro del derecho comparado, al respecto Tena Ramírez nos dice: podemos deducir que la Comisión Permanente responde a un concepto exagerado de la predominancia legislativa". No se trata en el fondo sino de la supervivencia de aquellas ideas inspiradas por Rousseau, posteriormente tan mitigadas, conforme a las cuales el Poder Ejecutivo debe estar siempre bajo control de la representación popular. La consecuencia ineludible de

tales ideas en el orden del tiempo consiste en que en ningún momento ha de estar ausente del escenario nacional la representación legislativa. Nada más que ante el desaire político y legislativo a que orillaría la actividad continua de las Cámaras, se ha querido salvar el principio por medio de un pequeño comité surgido de las mismas Cámaras y que durante el receso de éstas asume su representación en mayor o menor grado. De este modo ha dicho un comentarista uruguayo que "la Comisión Permanente aparece como pieza de recambio destinada a suplir automáticamente la ausencia temporal de la legislatura."¹

La Comisión Permanente tiene, una casi ininterrumpida tradición constitucional entre nosotros, pues es un órgano del poder legislativo que desde la fundación del Estado mexicano ha sido contemplado en nuestras leyes fundamentales. Situación que ha prevalecido en la mayoría de los países.

El poder legislativo entendido como función pública, es decir, como actividad que se manifiesta en elaborar leyes o normas jurídicas generales, abstractas e impersonales, siempre ha estado integrado por diferentes órganos en aquellos pueblos que en determinadas épocas de su vida política no estuvieron sometidos a una voluntad impersonal o autocrática; lo que significa que dicho poder se ha depositado no en un solo individuo, sino en diversas entidades o funcionarios que concurrían en la elaboración legislativa. Por ello no es aventurado sostener que con mucha antelación a la proclamación del principio de división o separación de poderes, como postulado característico de todo régimen democrático, en diferentes realidades políticas históricamente dadas ya se practicaba, pues prescindiendo de los Estados monárquicos absolutistas, en que toda la actividad pública se concentraba en una sola persona que asumía diversas

¹ Cf. Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A., Décimanovena Edición, México, 1983, pág. 429.

denominaciones y tratamientos, los poderes o funciones legislativas, ejecutivas y judiciales se desempeñaban por distintos órganos.

No obstante lo anterior, no nos encontramos en la antigüedad con un poder legislativo como lo concebimos actualmente y, desde luego, mucho menos nos encontramos con la institución concebida como la Comisión Permanente, cualquiera que fuera el nombre que se le hubiera dado.

I.1.1. EN GRECIA

Para corroborar estas aseveraciones cabe recordar la historia política de Atenas, cuyo Derecho público, aunque constituido por diferentes legislaciones dictadas por los gobernantes que en determinados momentos se adueñaban de la confianza de sus gobernados y asumían la rectoría de sus destinos, tradujo claramente esa división o separación funcional. Así, bien es sabido que a Solón se atribuye la llamada "constitución ateniense", la cual, sin parentesco alguno con el concepto moderno respectivo, se componía de un conjunto de leyes que regulaban desarticuladamente los principales aspectos de la vida pública de la gran polis y la privada de sus ciudadanos y de sus habitantes en general que, por causas y factores de diferente índole que no vienen al caso mencionar, no tenía esta privilegiada calidad. En la democracia ateniense, que alcanzó su grado máximo de florecimiento durante el gobierno de Pericles, la autoridad soberana era la asamblea popular, o "ecclesia"², integrada únicamente por los ciudadanos, es decir, por los hijos de padre y madre atenienses. A ella correspondía la elaboración de leyes, o sea, la función o poder legislativo, habiendo existido la costumbre de que cada ley llevara el nombre de su proponente, quien durante un año contraía la

² Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., Sexta Edición, México, 1985, pág. 615.

responsabilidad de sus consecuencias. Para moderar la actividad legislativa de la "ecclesia", evitando los peligros de la improvisación y la demagogia en que suelen incidir los cuerpos colegiados numerosos, se creó en Atenas durante el siglo V antes de nuestra era, un respetable organismo llamado el Senado o la "Bule"³, que compartía con ella el poder respectivo. Resulta, pues, interesante observar que el papel que el Senado desempeña dentro de los sistemas constitucionales bicamerales, como el nuestro, ya se desplegaba por el Senado ateniense como órgano selectivo de ponderación legislativa y política, pues antes de que una ley votada por la asamblea fuese puesta en práctica, debía someterse a su consideración, pudiendo confirmarla o rechazarla.

Como puede observarse en esta época el poder legislativo era ejercido por la ecclesia y por el Senado, quienes eran los encargados de elaborar la ley en la polis ateniense, no encontrándonos en esta época con una figura similar a la de la Comisión Permanente como la conocemos en la actualidad.

Es curioso advertir, por otra parte, que el poder legislativo se ejercía inversamente en Esparta, donde el Senado compuesto de veintiocho gerontes vitalicios⁴ (ciudadanos cuya edad mínima era de sesenta años), proponía y discutía, en unión de los dos reyes (magistrados supremos que se suponía descendían de Zeus), todas las leyes del país, que la asamblea de espartanos podía aceptar o desechar a su antojo. En Esparta, por otro lado, si encontramos un grupo especializado encargado de ejercer el poder legislativo que es el Senado quien junto con los dos reyes proponía y discutía las leyes, sin que se encuentre una figura que lo sustituya en sus recesos.

³ Id.

⁴ Id.

1.1.2. EN ROMA

El depósito y ejercicio del poder legislativo en Roma estuvieron confiados a diferentes órganos durante las diversas etapas de su historia política. En la monarquía, las autoridades del Estado estaban constituidas por el rey, los comicios y el Senado. Los comicios que se formaban por curias hasta el gobierno de Servio Tulio y posteriormente por centurias, eran las asambleas políticas que desempeñaban la función con la concurrencia del rey y del Senado. Así al rey correspondía la proposición o iniciativa de leyes, a los comicios su aprobación y al Senado su ratificación.

Durante la República, el rey fue sustituido por dos funcionarios con facultades coextensas llamados cónsules, subsistiendo los comicios y el Senado. A los comicios por centurias incumbía el poder legislativo, ya que el Senado no estaba investido con la potestad correspondiente, considerándosele, sin embargo, como "el baluarte de las tradiciones romanas" debe destacarse en la época republicana la existencia de un funcionario, dotado de facultades vetatorias denominada "tribunos plebis"⁴ quien tenía la atribución de suspender la vigencia de las leyes cuando afectaran los intereses y derechos de la plebe mediante la "intercessio"⁶, que era un acto intrínsecamente legislativo.

A la República sucede la etapa del principado o diarquía⁷, en que el poder supremo del Estado romano se comparte entre el emperador y el Senado, el cual asumió la función legislativa. Aunque subsistieron los comicios, su papel como

⁴ Bialostoky, Sara, Panorama del Derecho Romano, Universidad Nacional Autónoma de México, Segunda Edición, México 1985, págs. 26-27.

⁶ Floris Margadant S., Guillermo, El Derecho Privado Romano, Editorial Esfinge, S.A., Duodécima Edición, México, 1983, pág. 22.

⁷ Bialostoky, Sara, Op. Cit., pág. 33.

órgano de autoridad se redujo considerablemente, pues sólo se reunían para "aclamar al emperador".

El Senado ejercía el poder legislativo a través de leyes que se denominaban "senatus-consultus"⁸, expedidos generalmente a moción del emperador, cuya intervención en la elaboración normativa se conoce con el nombre de "oratio principiis"⁹, o sea, el discurso que pronunciaba ante dicho cuerpo para apoyar su proyecto o proposición legal. No obstante la importancia jurídico-política que en la época de la diarquía tenía el Senado, el servilismo de sus miembros abrió un cauce consuetudinario para que el poder legislativo se fuese paulatinamente desplazando hacia el emperador, quien por propia autoridad fue convirtiendo la "oratio principiis" en verdaderas leyes con la tolerancia e indiferencia de los senadores. Este uso, así gestado, inicia una nueva etapa en el derecho público romano, pues transformado el emperador en único legislador, en supremo juez y en sumo administrador del Estado, desempeñaba sus funciones a través de lo que se llamó las "constituciones imperiales"¹⁰. Estas, por consiguiente, eran no únicamente leyes, sino que podían implicar actos administrativos y jurisdiccionales. Las constituciones imperiales recibían el nombre de edictos cuando comprendían disposiciones generales o leyes propiamente dichas, se llamaban mandatos si se traducían en instrucciones dirigidas a los funcionarios subalternos del imperio y a los gobernadores de las provincias para marcarles una determinada línea de conducta en el desempeño de sus atribuciones, se trataba de rescriptos cuando el emperador respondía a algún funcionario o particular sobre cuestiones de derecho y, por último, se denominaban decretos las constituciones imperiales mediante las cuales dirimían alguna controversia jurídica entre sus

⁸ Floris Margadant S., Guillermo, Op. Cit., págs. 51-52.

⁹ Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. Cit., pág. 614.

¹⁰ Id.

súbditos.

La monarquía absoluta en Roma comienza por Diocleciano y abarca hasta la muerte de Justiniano, es decir, cerca de tres siglos (años 184 a 265 de nuestra era). Bajo este régimen, todos los poderes se concentraron en la persona del emperador sin limitación alguna.

En el ejercicio del poder legislativo durante las diversas épocas que comprende la historia política de Roma, los jurisconsultos desplegaron una labor trascendente, a tal punto que sus opiniones llegaron a asumir un carácter francamente legal. Esa labor extrínseca e intrínsecamente se realizaba mediante actos de diferente índole, que se conocen con los nombres de respondere, cabere, agere y scribere¹¹, consistiendo respectivamente, en dar consultas orales, en redactar documentos jurídicos para las partes contratantes, en el patrocinio judicial y en escribir obras de derecho. Antes de Augusto, los jurisconsultos no tenían ningún carácter oficial, pero bajo su imperio se les otorgó la facultad de emitir sus opiniones en público (jus respondiendi publice), adquiriendo tal prestigio que se convirtieron en criterios obligatorios para los jueces en los procesos sobre cuyas cuestiones controvertidas versaban, bajo el gobierno del emperador Adriano, los escritos de los jurisconsultos reconocidos oficialmente tenían una autoridad semejante a la de la ley, o sea, que en ellos se depositó el poder legislativo. Mediante una célebre disposición dictada por Teodosio II y Valentiniano III en el año 426, los insignes jurisconsultos Gayo, Paulo, Ulpiano, Papiniano y Modestino se convirtieron en verdaderos legisladores¹², pues a sus escritos se les asignó el carácter de fuentes de derecho y sus máximas y opiniones se erigieron en normas

¹¹ Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. Cit., pág. 615.

¹² Nueva Historia Universal, Tomo II, Los Fundamentos de Occidente Grecia y Roma, Editorial Promociones Editoriales Mexicanas, S.A. de C.V., México 1984, págs. 156-165.

jurídicas.

Como podrá observarse en Roma, tanto durante la Monarquía como la República y el Imperio no encontramos ningún antecedente de la Comisión Permanente ni ningún otro órgano que haya cumplido una función similar o parecida dentro del poder legislativo.

I.1.3. EN LA EDAD MEDIA.

La caída del Imperio romano de occidente en el año 476 de la era cristiana marca la iniciación de una nueva etapa en la historia de la humanidad que se conoce con el nombre de la edad media. La irrupción de los pueblos germánicos en el vasto territorio de Europa occidental sobre el que Roma ejercía su imperium, es decir, la invasión de los bárbaros, como se denominaba a las tribus ajenas a la civilización y cultura mediterránea o greco-latina, implicó una profunda alteración en el derecho público y privado. El sistema de leyes escritas, característico del régimen jurídico implantado en Roma, se sustituye, en los pueblos que se asentaron dentro de los confines del imperio de occidente, por la costumbre, los usos y las prácticas sociales de los invasores. Dentro de su vida política consuetudinaria, los pueblos germánicos estilaban una curiosa "democracia", en que la autoridad suprema era la asamblea de guerreros, encargada de decidir todos los negocios públicos. Se supone, no sin fundamento, que el poder legislativo residía en tal asamblea, cuya injerencia en la vida política de los pueblos fue cayendo en desuso para ser remplazada por el monarca al que se atribula una fuente divina de poder. La soberanía se hizo radicar en la persona del Rey, y como una de sus más genuinas manifestaciones era la función legislativa, lógico es afirmar que ésta se ejercía ilimitadamente por él. Una de las peculiaridades más

notables de todo régimen absolutista estriba en que la potestad de elaborar leyes compete a una sola voluntad. El unipersonalismo legislativo es, pues, su atributo más relevante. Esta era la tónica de los diferentes estados medievales a los que aplica con puntualidad la máxima que denota toda la esencia del absolutismo: "quod. principii placuit, legis haber vigorem"¹³. Sin embargo a la potestad real, virtual y teóricamente soberana, se opone el feudalismo, característico de la edad media en casi todos los pueblos europeos. El señor feudal era en la realidad política un verdadero rey; su autoridad dentro de su feudo no reconocía restricción alguna, pues entre él y el monarca sólo existía una ficticia relación de vasallaje, un espejismo de supeditación y obediencia. En los estados europeos del medievo, fraccionados territorial, política y socialmente por causas del régimen feudal, no existía, aunque parezca absurdo una sola soberanía, sino tantas cuantos eran los señores feudales, multiplicidad que afectaba concomitantemente al poder legislativo, pues cada uno de ellos podía dictar leyes dentro de sus dominios. Esta situación hizo surgir la nota común que peculiariza el desarrollo histórico de la Edad Media, a saber: las luchas incesantes entre el rey y los señores feudales y que en Francia se decidieron en favor del monarca, quien a partir de su triunfo se erigió en soberano absoluto, concentrando en su persona las tres funciones del Estado.

De este panorama general hay que excluir, no obstante, a Inglaterra no en cuanto a que este país no haya experimentado las contiendas entre la potestad real y las feudales, sino en lo que atañe a la entronización del absolutismo monárquico. No sólo las costumbres jurídicas, integrantes del *comon law* o *lex terrae*¹⁴, practicadas desde tiempos inmemoriales, limitaban la actividad del rey,

¹³ La cita en latín se traduce de la siguiente forma: "Lo que el Príncipe Propone, tiene el vigor de la Ley".

¹⁴ La traducción de *Comon Law* o *Lex Terrae* es la siguiente: El Derecho de la Comunidad o la Ley de Tierra.

sino que a consecuencia de ellas a éste paulatinamente se le fue despojando del poder legislativo, asumido por el parlamento. La existencia de este cuerpo se remonta hasta los más oscuros orígenes de la historia inglesa. Su antecedente histórico fueron los "consejos del reino"¹⁵, donde se debatían todos los asuntos importantes del país. Entre los sajones y con anterioridad a la conquista normanda en el siglo XI, dichos consejos tuvieron diferentes denominaciones, tales como la de "Michel Synoth"¹⁶ o gran consejo, Michel Gemote o gran reunión y Wittena Gemote¹⁷ o asamblea de hombres sabios. Estos organismos podían expedir leyes y modificarlas y su funcionamiento se registra desde la época de los reyes sajones, el rey Alfredo ordenó que estos consejos "se reunieran dos veces por año o más a menudo para encargarse del gobierno del pueblo, para reprimir los crímenes para vivir en paz y obtener justicia. Los reyes sajones y daneses que los sucedieron convocaban frecuentemente asambleas de esa especie"¹⁸. Los estamentos o leyes escritas provenían de tales organismos y el rey no hacía sino promulgarlos o formular su iniciativa. Fácilmente se advierte que el establecimiento del Parlamento Inglés obedeció al designio del pueblo llano y de los nobles en el sentido de limitar el poder real por el respeto a los estatutos, cartas y al mismo common law que contenía derechos subjetivos de los súbditos.

Don Felipe Tena Ramírez hace remontar los orígenes de este organismo hasta el régimen jurídico aragonés, afirmando que "probablemente" surgió en el siglo XIII. Sostiene dicho tratadista que "Durante el tiempo en que las Cortes no actuaban, funcionaba una comisión compuesta por dos miembros de cada uno de los cuatro brazos o clases en que se dividía la asamblea parlamentaria de aquel reino. Dicha comisión reemplazaba a las Cortes en dos de

¹⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. Cit., pág. 616.

¹⁶ Id.

¹⁷ Id.

¹⁸ A. Laya. Droit Anglais, Citado por Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. Cit., pág. 616.

las principales funciones de éstas: administrar los subsidios y velar por la observancia de los fueros¹⁹. Coincidiendo con esta idea, con Carlos López de Haro asevera que "La prerrogativa real de convocar a Cortes dejaba la reunión del reino a la voluntad de la Corona, aunque no en absoluto, por que le eran necesarias para gobernar, ya que sin ellas no podía pedir servicios ni hacer fueros; pero la nobleza veía en esa facultad del Rey un menoscabo de sus libertades, o mejor, de sus derechos a intervenir constantemente en el gobierno, y en los Privilegios Generales y de la Unión le impusieron la convocación anual de las Cortes, acordándose después en las de Aragón, en 1307, que se celebraban cada bienio; esto sin perjuicio de la Diputación permanente, vigía de la observancia de los fueros y del Tesoro general²⁰.

I.1.4. EN LA ÉPOCA MODERNA.

En la Francia absolutista también existieron diversos parlamentos en distintas ciudades, habiendo sido el más importante el de París. Sin embargo estos cuerpos no ejercían el poder legislativo, sino funciones judiciales por delegación y en nombre del rey; y aunque en diferentes periodos de la historia política Francesa anterior a la Revolución adquirieron gran popularidad como organismos encargados de impartir justicia, su influencia fue incapaz no solo para abatir sino simplemente para limitar el poder absoluto del monarca.

El parlamento de París, fue deambulatorio y se convirtió en sedentario por una ordenanza de 23 de marzo de 1302, reuniéndose primero dos veces al año y permanentemente después a partir de 1380 estuvo integrado por diferentes salas o "Cámaras" cuya competencia se determinó "ratione materiae" e

¹⁹ Tena Ramírez, Felipe, Op. Cit., pág. 427.

²⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. Cit., pág. 617.

"intuitupersonae"²¹ pues conocían en último grado de asuntos penales y de los negocios judiciales que en las partes fuesen los pares de Francia y cuyas controversias se relacionaren con los intereses del rey, de la corona, de la Universidad y de los establecimientos hospitalarios de París.

En los reynos Españoles de Castilla y León, la potestad legislativa correspondía al rey, salvo en materia de impuestos, pues en este caso eran las cortes las que tenían la facultad exclusiva. En Navarra, Aragón y Cataluña, por lo contrario, estos organismos sí ejercían esa potestad que compartían en colaboración con el monarca, cuyas ordenanzas, sin la aquiescencia de las Cortes, eran nulas²².

1.1.5. EN LA ÉPOCA CONTEMPORÁNEA

En el derecho político español anterior a la constitución gaditana de 1812, las "Cortes" eran las asambleas que en distintas fechas, periodos y lugares se reunían para tratar de diversos asuntos religiosos y civiles. Se componían de representantes o procuradores de la nobleza, el clero y el Estado llano (pueblo) y su origen se remonta a los "concilios"²³ de los primeros siglos de la Edad Media Española, principalmente a los que se celebraban en la época visigótica. Es pues un error generalizado sostener que el régimen político de los reynos españoles del medievo implicaba un sistema monárquico absolutista en el cual el rey, por voluntad divina, era el gobernante irrestrictamente autocrático ya que el poder real estaba a tal punto limitado, que la potestad legislativa, según hemos visto no le incumbía, sin que, por otro lado haya estado totalmente excluido de su desempeño. Es interesante observar, además, que aparte del fenómeno de

²¹ La Competencia se Determina en Razón de la Materia y en Consideración a la Persona.

²² Nueva Historia Universal. Op. Cit., Tomo III, págs. 144-146.

²³ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit., pág. 617.

colaboración en la creación de leyes, en dicho régimen funcionaba embrionariamente el principio de división o separación de poderes, pues el ejercicio de éstos no se concentró en un solo órgano, sino que se desplegaba primordialmente por el monarca y por las Cortes. Es de justicia reconocer que, situándose imaginativamente en plena Edad Media, cuando las bases del moderno derecho constitucional eran aún desconocidas, los reynos españoles, en cuanto a su organización política, denotaron un marcado adelanto en relación con los demás países europeos, en los cuales, sin contar a Inglaterra, se registró la tendencia hacia la consumación del régimen monárquico absolutista y que cristalizó en la realidad al liquidarse el feudalismo, según aconteció en Francia.

Las cortes españolas medievales no eran organismos permanentes. Más que entidades orgánicamente estructuradas, constituían meras reuniones o asambleas en que las tres clases sociales -nobleza, clero y estado llano- estaban representadas por sus respectivos procuradores²⁴. Su instalación por lo general obedecía a la convocatoria real y una vez integradas, funcionaban indistintamente en diversas ciudades o villas y en diferentes épocas. Siendo irregular su funcionamiento, que dependía, las más de las veces, del impulso inicial del rey, sólo la buena voluntad de éste, su debilidad o su sentido de inseguridad gubernativa, podían implicar la garantía de su continuidad. Por ello, cuando los monarcas fueron consolidando su poder frente al pueblo, cuando la conciencia colectiva fue en cierto modo divinizándolos, por así decirlo, cuando el trono se fortalecía por los recursos económicos que se arbitraba, sobre todo, por el llamado "derecho de conquista"²⁵ y cuando dispuso de los elementos de guerra que los respaldaron, la importancia política de las Cortes fue decayendo, y trajo como

²⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. Cit., pág. 618.

²⁵ Id.

inevitable consecuencia el advenimiento en España, lograda su unidad política, el absolutismo monárquico, en que el rey concentró en su persona las tres funciones del Estado asumiendo el papel de sumo administrador, supremo juez y único legislador²⁶.

Los principios proclamados en la célebre Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de Agosto de 1789 obra político-jurídica cimera de la Revolución Francesa, convergen hacia el depósito del poder legislativo en la "voluntad general"²⁷ es decir, en la soberanía nacional o popular misma, a tal punto de identificarlo con ésta, siguiendo fielmente el pensamiento de Juan Jacobo Rousseau. El artículo 3 del famoso y trascendental documento preconiza que "La ley es la expresión de la voluntad general"²⁸ y que en su formación todos los ciudadanos tienen derecho de concurrir personalmente o por medio de sus representantes. Esta categórica declaración reivindica para la nación la potestad legislativa ejercida hasta entonces por el rey y desplaza a favor de las asambleas del pueblo su desempeño. La Soberanía real y todos los postulados de las teorías políticas que la pretendieron justificar se sustituyeron en la realidad y el pensamiento en el principio de su radicación en la voluntad popular y por el de su desempeño a través de los representantes de la nación como sólidos pilares en que descansaba el derecho constitucional moderno hasta nuestros días y con independencia de su contenido ideológico. El poder legislativo deja de ser un atributo inherente a la potestad real para erigirlo al rango de manifestación original e inseparable de la Soberanía popular, fijándose así, la trayectoria que hubiere de seguir en lo futuro la evolución jurídica y política de la humanidad.

²⁶ Las Cortes de Castilla, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1964, pág. 249.

²⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. Cit., pág. 618.

²⁸ Constitución de Francia, con las enmiendas de 30 de diciembre de 1963 y 29 de octubre de 1974, (traducción al español), obtenida en la Embajada de Francia, pág. 5.

Esta aseveración no involucra la idea de que antes de la Revolución francesa y específicamente de la Declaración de 1789, no hubiesen existido regímenes en que el poder legislativo haya tenido una radicación popular. Así desde su fundación, las diversas colonias Inglesas de América tuvieron sus legislaturas integradas con representantes de los colonos, aún súbditos británicos, y que desde el siglo XVII fueron asumiendo la potestad de la elaboración legal, pero la existencia y el funcionamiento de esas legislaturas y las ideas que las sustentaban no tuvieron trascendencia universal. Impulsados los propósitos utilitarios o pragmáticos, característicos del temperamento anglosajón, los políticos coloniales ingleses, con espíritu localista, no pretendieron revolucionar el pensamiento, ni abatir el estado de cosas que fuera de su ámbito geográfico prevalecía a la sazón. Prueba de ello es que, a pesar de esa especie de Soberanía popular que se descubre en el régimen interior de las colonias Inglesas de América, en Europa, incluyendo obviamente a España, coétamente se pensaba aún en el "derecho divino de los reyes"²⁹ y funcionaba el régimen monárquico absoluto, sin que las innovaciones políticas operadas en ellas hayan implicado siquiera motivo de preocupación para Inglaterra.

En la Constitución de Cádiz, que rigió en las postrimerías de la vida colonial de México, se estableció la "Diputación Permanente de Cortes", que de conformidad con su artículo 160 tenía la facultad de "Velar sobre la observancia de la Constitución y de las leyes, para dar cuenta a las próximas Cortes de las infracciones que haya notado" y "Convocar a Cortes extraordinarias en los casos previstos por la Constitución"³⁰.

²⁹ El Derecho Divino de los Reyes sigue prevaleciendo en esta época, no obstante que ya se ha comenzado a conformar el Estado contemporáneo.

³⁰ Cf. Constitución Política de la Monarquía Española, Cádiz 1812, transcripción fiel del original anexa a la obra de Calzada Padrón, Feliciano, Derecho Constitucional, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Editorial Harla, México 1990, pág. 411.

I.2. EN MÉXICO:

I.2.1. EN LA ÉPOCA PRECOLOMBINA

El derecho precolonial, comprendido dentro de él, al de todos los pueblos precolombinos que habitaron el actual territorio nacional, estaba integrado por un conjunto de prácticas o usos sociales, habiendo tenido, por tanto, un marcado carácter consuetudinario. Sus diferentes normas políticas, civiles y penales se encontraban inmersas en la costumbre y de su aplicación se encargaban diversos órganos de tipo administrativo y judicial, tanto en lo que respecta a la sucesión del jefe supremo (materia política), como a la solución de controversias entre particulares y a la imposición de sanciones penales (materia jurisdiccional). Si se identifica a las normas jurídicas consuetudinarias con las leyes, es decir, si éstas no comprenden únicamente las escritas, puede afirmarse, en este supuesto razonable, que el poder legislativo en los pueblos precortecianos, o sea, el poder de formación normativa, era su vida social misma, aserto que es válido para cualquier régimen en que la costumbre sea fuente inmediata de derecho, es decir, práctica vivida y constante donde éste se registra como fenómeno social. Ante la propia índole de su derecho, los antiguos pobladores de nuestro territorio vivían una auténtica democracia jurídica, con la independencia de las formas políticas en que estaban organizadas, las normas que en diferentes materias lo componían estaban dentro de sus costumbres, prácticas y usos, sin imposición ajena alguna, tal como sucede en los regímenes de derecho escrito.

I.2.2. EN LA COLONIA

Tomando en consideración que nuestro sistema jurídico está integrado por normas escritas o leyes en la acepción estricta del concepto, no hay

continuidad formal entre el derecho consuetudinario de los pueblos precortesianos y el del México independiente, aunque en algunos aspectos de contenido ideológico nuestra variada legislación haya implicado o implique el marco dentro del que ciertas costumbres y prácticas sociales autóctonas se hayan viciado. Según afirma Mendieta y Nuñez "como cuerpo de leyes, la historia del derecho patrio empieza con la primera cédula real dictada para el gobierno de las Indias"³¹, es decir, con el advenimiento del derecho colonial.

Para determinar dónde residía el poder legislativo durante el régimen jurídico-político de la Nueva España deben formularse algunas consideraciones previas. La dominación española se consumó en una época en que la monarquía absoluta en la metrópoli ya se había entronizado, obedeciendo a las circunstancias a que nos referimos en el párrafo anterior. Era, pues, lógico y natural que ese régimen se trasplantara a las colonias, de lo que se concluye que si la potestad legislativa se concentraba en la persona del rey, en la Nueva España éste fuese el legislador supremo. Cabe recordar, por otra parte, que esa concentración no equivalía a la tiranía legislativa, pues aunque en orden a la elaboración de las leyes el monarca era la máxima autoridad, por no decir la única, su ejercicio debía estar deontológicamente encauzado por principios éticos de contenido cristiano cuyo conjunto se ha bautizado con el nombre de "derecho natural", así como por las costumbres sociales que varias legislaciones reconocieron expresamente como fuente de derecho, contándose entre ellas, en forma destacada, a las Leyes de Indias, cuya ley 4 de su título primero, libro 2, prescribía: "que las leyes y buenas costumbres que antiguamente tenían los indios para su buen gobierno y policía y sus usos y costumbres observadas y guardadas después que son cristianos, y que o se encuentren con nuestra sagrada religión, ni con las leyes de este libro, y las

³¹ El Derecho Precolonial, Segunda Edición, 1961, pág. 25.

*que han hecho y ordenado de nuevo, se guarden y ejecuten y, siendo necesario, por la presente las aprobamos y confirmamos*³².

Por otra parte, deben subrayarse que la autoridad real, primordialmente por lo que concierne a la expedición de ordenamientos legales, solía no obrar en forma arbitraria, pues para todas las cuestiones o materias susceptibles de normación en las colonias españolas de América, se creó por el emperador Carlos V el famoso Consejo de Indias en el año de 1519: Este Consejo, aunque tenía ciertas facultades legislativas "sobre encomiendas, conservación y tratamiento de indios, expediciones de descubrimiento y conquistas, misiones y tráfico marítimo"³³, su ejercicio lo realizaba en nombre del monarca, en quien, repetimos, residía el poder de elaboración legal. Además, la organización del mencionado Consejo, su órbita competencial y el nombramiento de sus miembros correspondían al rey, debiéndosele considerar, por tanto, como una autoridad subordinada a la voluntad real, y no como un órgano coextenso a ella, surgido de la misma fuente e intocable por ella, según acontece con los verdaderos órganos legislativos.

Las demás autoridades coloniales, como el virrey y las reales audiencias, y dentro de la indiferenciación funcional en que todas ellas actuaban, desempeñaban, en el marco de atribuciones que el rey establecía, actos jurisdiccionales, administrativos e inclusive legislativos, pero siempre en representación y en nombre del monarca, ya que éste centralizaba en su persona toda la actividad estatal, circunstancia que caracteriza a todo régimen político absolutista. Así como en las democracias todo el poder público dimana del pueblo, en el sistema jurídico-político de la Nueva España derivaba de la potestad real y se ejercía por las autoridades unipersonales o colectivas que el mismo monarca

³² Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. Cit., pág. 621.

³³ Esquivel Obregón, Apuntes para la Historia del Derecho en México, Tomo II, págs. 158 y 159.

creaba y a las que adscribía el ámbito competencial que estimaba conveniente, precisamente al desempeñar el poder legislativo en diferentes actos que se denominaban "pragmáticas, cédulas reales, provisiones y ordenanzas"³⁴. La legislación de las Indias, incluyendo obviamente a la Nueva España, tan dispersa y desarticulada, se recopiló por mandato del rey Carlos II en el año de 1681. La radicación real del poder legislativo queda evidenciada por la exposición de motivos que procede a dicha recopilación, permitiéndonos entresacar de su texto las expresiones que corroboran esta aseveración.

"Sabed que desde el descubrimiento de nuestras Indias Occidentales, Islas y Tierra Firme del Mar Océano, siendo el primero, y más principal cuidado de los Señores Reyes nuestros gloriosos progenitores, y nuestro, dar leyes con que aquéllos Reynos sean gobernados en paz, y en justicia, se han despachado muchas Cédulas, Cartas, Provisiones, Ordenanzas, Instrucciones, Autos de Gobierno, y otros despachos, que por la dilatación, y distancia de unas Provincias a otras no han llegado a noticia de nuestros vasallos, con que se puede haber ocasionado grande perjuicio al buen gobierno, y derecho de las partes interesadas. Y Nos deseando ocurrir a estos inconvenientes, y considerando que las materias son tan diversas, y los casos tantos, y tan arduos, y que todo lo proveído y acordado por Nos es justo que llegue a noticia de todos, para que universalmente sepan las leyes con que son gobernados y deben guardar en materia de gobierno, justicia, guerra, hacienda, y las demás, y las penas en que incurren los transgresores. Acordamos y mandamos, que las leyes en este libro contenidas, y dadas para la buena gobernación, y administración de justicia de nuestro Consejo de Indias, casa de Contratación de Sevilla, Indias Orientales y Occidentales, Islas, y Tierra firme del mar Océano, Norte, y Sur, y su viajes, Armadas, y Navios, y todo

³⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. Cit., pág. 621.

*lo adyacente y dependiente, que regimos y gobernamos por el dicho Consejo, se guarden, cumplan, y ejecuten, y por ellas sean determinados todos los pleitos y negocios, que en estos, y aquellos Reynos ocurrieren, aunque algunas sean nuevamente hechas, y ordenadas, y no publicadas, ni pregonadas y sean diferentes, o contrarias a otras leyes, capítulos de Cartas, y pragmáticas de estos nuestros Reynos de Castilla, Cédulas, cartas acordadas, Provisiones, Ordenanzas, Instrucciones, Autos de gobierno, y otros despachos manuscritos, o impresos: todos los cuales es nuestra voluntad, que de ahora en adelante no tengan autoridad alguna, ni se juzgue por ellos, estando decididos en otra forma, o expresamente revocados, como por esta ley, a mayor abundamiento, los revocamos, sino por las Leyes de esta Recopilación...*³⁵

I.2.3. EN EL MOVIMIENTO DE INDEPENDENCIA

Con la constitución de marzo de 1812, que no puede dejar de figurar en nuestra historia jurídica, pues en la época en que se expidió y puso en vigor México aún era colonia española, cambia radicalmente el régimen político de España y sus colonias. La monarquía deja de ser absoluta para convertirse en constitucional. Dos principios fundamentales proclamados en la Declaración francesa de 1879 se acogen en la Carta española, a saber: la radicación de la soberanía en la nación y la pertenencia, a ella, de la potestad legislativa, tesis que fueron preconizadas por Rousseau, según se advierte claramente en sus artículos 3 y 4 que disponían: "La soberanía reside esencialmente en la Nación (o sea, en la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios -Art.1-, teniendo esta calidad política, no racial, todos los hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de las Españas y los hijos de éstos -Art.5-) y por lo mismo pertenece a

³⁵ Cf. Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. Cit., pág. 622.

ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales" y "La Nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen"³⁶.

El ejercicio del poder legislativo se encomendó por la Constitución de 1812 a las Cortes (reunión de todos los diputados que representan a la Nación -Art. 27-) y al rey (Art. 15), incumbiendo a aquéllas la elaboración, interpretación y derogación de las leyes y a éste su sanción (aprobación) o su veto (Arts. 131, fracción I y 142, respectivamente)³⁷, fenómeno de colaboración funcional característico de los regímenes democráticos.

El ideario de la insurgencia, desde su precursión con el Licenciado Verdad principalmente, giró en torno al principio de la soberanía popular al de la radicación, en ésta, del poder legislativo y el de su ejercicio en los representantes de la nación. Así se advierte de dos importantísimos documentos políticos, antecedentes de la Constitución de Apatzingán, llamada "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", de 22 de octubre de 1814. Se trata de los "Elementos constitucionales" de Rayón y de los Sentimientos de la Nación" de Morelos.

El primero, en su artículo 5, declara que "la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, reside en la persona del señor don Fernando VII (sic) y su ejercicio en el Supremo Congreso Nacional Americano"³⁸. No acertamos a

³⁶ Cf. Constitución Política de la Monarquía Española, Cadiz 1812, transcripción fiel del original anexa a la obra de Calzada Padrón, Feliciano, Derecho Constitucional, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Editorial Harla, México 1990, págs. 397-429.

³⁷ *Id.*, págs. 408-409.

³⁸ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1985*, Editorial Porrúa, S.A., Décimatercera Edición, México 1985, pág. 25.

despejar la contradicción que encierra este precepto entre las expresiones "dimanación inmediata" y "residencia" de la soberanía. Si ésta surge del pueblo, es lógico por necesidad que en él reside o radica, o sea, que el pueblo es la fuente de la que brota. No es concebible, por ende, que la soberanía resida o radique al mismo tiempo en el pueblo y en el despreciable Fernando VII, es decir, en el rey, pues a éste no se atribuye su ejercicio, lo cual hubiese sido lógico, sino al Supremo Congreso integrado por cinco vocales "nombrados por las representaciones de las provincias" (Art. 7), y al cual se imputó la facultad de "establecer y derogar" las leyes, a propuesta del "protector nacional nombrado por los representantes" (Art. 17 y 18)³⁹.

En los "Sentimientos de la Nación" con toda atinencia se dispo la contradicción apuntada y el absurdo que implicaba, pues al reiterarse que la soberanía "dimana inmediatamente del pueblo", su ejercicio se depositó en sus representantes "dividiendo los poderes de ella en legislativo, ejecutivo y judicial" (Art. 5)⁴⁰. El primero de ellos se encomendó al "Congreso" (Arts. 12 y 14) sin que en el documento a que aludimos se contenga norma alguna respecto de su integración, omisión que se explica por el hecho de que en los "Sentimientos de la Nación" Morelos modificó los "Elementos constituciones", dejando subsistente en forma tácita la idea involucrada en este documento en cuanto a la composición del citado organismo, aunque, por otra parte en su correspondencia con Rayón trasluce su propósito de convocar a un nuevo Congreso que sustituyera a la Junta de Zilácuaro.

La concepción de la soberanía en la Constitución de Apatzingán revela la adopción del pensamiento rousseauniano. Consideró inherente a ella "la facultad

³⁹ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*. Op. Cit. pág. 25.

⁴⁰ *Id.*, pág. 29.

de dictar leyes y establecer la forma de gobierno" (Art. 2), identificándola, como lo hizo el insigne ginebrino, con el poder legislativo. Los atributos de imprescriptibilidad, inalienabilidad e indivisibilidad los declaró categóricamente en su artículo 3, estimando que radica "originariamente" en el pueblo (o nación desde el punto de vista político) y que su ejercicio corresponde a la "representación Nacional", integrada por diputados de elección ciudadana (Art. 5). A la ley, o sea, al acto de imperio en que se manifiesta específicamente la potestad legislativa, la consideró como "la expresión de la voluntad general" (Art. 8)¹¹, que no es sino la soberanía popular o nacional misma, tal como lo afirmó Rousseau y lo corroboró la Declaración francesa de 1789. Previo el fenómeno de la colaboración funcional en el desempeño del poder legislativo, en el sentido de otorgar la facultad vetatoria al Supremo Gobierno compuesto por tres individuos, y al Supremo Tribunal de Justicia formado por cinco miembros (Arts. 128, 132 y 181).

1.2.4. EN EL MÉXICO INDEPENDIENTE

De la Constitución de Apatzingán y del ideario insurgente que en ella se plasmó, por una parte, y del Plan de Iguala y de los Tratados de Córdoba de 24 de febrero y 24 de agosto de 1821, por la otra, emanan dos corrientes políticas antagónicas, que durante los primeros años de nuestra vida independientemente se disputaron la rectoría y la estructuración de México, una de esencia revolucionaria y republicana, y otra de indudables tendencias monárquicas y conservadoras. La idea de soberanía nacional y el concepto correlativo e inseparable de poder legislativo, que con toda claridad se expresaron en la Constitución de Apatzingán, ni siquiera asoman en sustancia político-jurídica en los mencionados Plan y Tratados, quizá por no convenir su mención a los designios

¹¹ Id., pág. 39.

personales y ambiciosos de Iturbide. En el Plan de Iguala se anuncia un "gobierno monárquico templado por una constitución análoga al país" (Art. 3) y se imponen como "emperadores" a Fernando VII, a los de su dinastía o a los de otra casa reinante "para hallarnos con un monarca ya hecho y precaver los atentados funestos de la ambición". (Art.4)⁴² Esta ambición, genéricamente proscrita en dicho Plan, la cimentó a su favor Iturbide en los Tratados de Córdoba, al establecer en ellos que, si los candidatos a "Emperador" no aceptaban el cargo que graciosamente les ofrecía, lo desempeñaría la persona "que las Cortes del Imperio designaran" (Art. 3), y ya sabemos que esta designación recayó en el consumidor de nuestra emancipación política. En su (Art. 14), los mencionados tratados depositaron el poder legislativo en un cuerpo denominado Junta Provisional de Gobierno, mientras se reunieran las Cortes. Dicha Junta debía componerse de "los primeros hombres del imperio por sus virtudes, por sus destinos, por sus fortunas, representación y concepto" (Art. 6) sin que se dispusiese nada a quien podía designarlos ni calificar tan aristocráticas calidades, así como tampoco su número ni el modo para nombrarlos.

El 24 de febrero de 1822 quedó instalado el "Segundo Congreso Mexicano" que adoptó "la monarquía moderada constitucional con la denominación de Imperio Mexicano"⁴³ sustituyendo a la Junta Provisional de Gobierno como órgano encargado del poder legislativo. El propio Congreso se atribuyó la soberanía nacional, con lo cual ésta dejaba de ostentar su calificativo, pues es francamente aberrativo que la soberanía nacional, es decir, de la nación, no radique en el pueblo, sino en un organismo legislador, cuyos únicos títulos derivaban de los Tratados de Córdoba, o sea, de las ambiciones de Iturbide

⁴² Id., págs. 114 y 115.

⁴³ Id., pág. 124.

envueltas en sus preceptos. El Congreso, dice Tena Ramírez, "se reservó el ejercicio del poder legislativo en toda su extensión"⁴⁴, lo que significaba que ejerciera no sólo el poder constituyente, sino también el legislativo ordinario. En esta última función, el Congreso carecía de normas, pues si la Constitución española lo obligaba provisionalmente por virtud del Plan y del Tratado, fue tema que no llegó a dilucidarse suficientemente. El Diputado D. Lorenzo de Zavala calificaba la situación de "falta de reglas". Iturbide consideraba que la autoridad provisional (que había residido en la Junta y en la Regencia), "cuando reconoce una asamblea encargada de constituir, no debe confiarse más que esta función, y reservarse el derecho de hacer mover la máquina, hasta el momento de su completa renovación". La amplitud legislativa se destacó aún más por el hecho de que el Congreso no se fraccionó en dos Cámaras, a pesar de que Iturbide le recordó el día de su instalación que tal era lo prescrito por la convocatoria.⁴⁵

Iturbide que había sido declarado "Emperador" el 19 de mayo de 1822, disolvió el Congreso en octubre del mismo año y estableció la Junta Nacional Instituyente, integrada por reducido número de diputados del antiguo Congreso en proporción a las provincias. Esta junta expidió en febrero de 1823 el "Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano"⁴⁶, que declaró abolida la Constitución española de 1812 en toda la extensión del Imperio. (Art.1) y se atribuyó el poder legislativo (Art. 25).

Las bases orgánicas de la Junta Instituyente, nombrada por el emperador Iturbide, dice don Isidro Montiel y Duarte, que fueron juradas solamente en la sesión de 2 de noviembre de 1822, no son una fuente pura de nuestro

⁴⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. Cit., pág. 624.

⁴⁵ Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México, Op. Cit., pág. 121

⁴⁶ Id., pág. 122.

derecho público aceptado por y para la República porque ellas no fueron sino la manifestación de la idea monárquica que la facción Iturbidista quiso explotar en provecho de sus aspiraciones personales, sin cuidarse del verdadero y legítimo interés del País. Y esto dio lugar a que el 5 de diciembre del mismo año se proclamara la reinstalación del Congreso constituyente disuelto por Iturbide, y a que se pronunciara contra el Imperio la guarnición de Veracruz capitaneada por dos generales que la República, proclamó después beneméritos de la Patria (Antonio López de Santa-Anna y Guadalupe Victoria). Las tropas que se destacaron para sofocar el levantamiento expidieron, a su vez, el llamado –Plan de Casa Mata– en el que propugnaron dicha reinstalación y la reivindicación de la soberanía en favor de la nación. Iturbide tuvo que acceder a esta coactiva petición en marzo de 1823 y siendo insostenible su situación política, pues por un lado tenía en su contra al Congreso y, por el otro, a los pronunciados del Plan de Casa Mata, se vio constreñido a abdicar el 19 del citado mes y año. El Congreso consideró el 8 de abril que no había lugar a discutir por haber sido nula la coronación, declaró igualmente nula la sucesión hereditaria e iguales los actos realizados desde la proclamación del Imperio. Por decreto de la misma fecha, declaró insubsistente la forma de gobierno establecida en el Plan de Iguala, el Tratado de Córdoba y el Decreto de 24 de febrero de 1822, quedando la nación en absoluta libertad para constituirse como le acomodase.

1.2.5. EN LA CONSTITUCIÓN DE 1824

La reinstalación del Congreso no produjo los frutos apetecidos por el Plan de Casa Mata y en su lugar se estableció uno nuevo, reunido el 5 de noviembre de 1823, y en cuyo seno prevaleció la idea federalista, habiendo expedido el 31 de enero de 1824 el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana,

antecedente directo o inmediato de la Constitución Federal de 4 de octubre de ese mismo año. En ambos documentos se adoptó el sistema bicameral, depositándose el poder legislativo en una Cámara de Diputados representativa del pueblo de la nación y en el Senado (representación de los Estados) como integrantes del Congreso General (Arts. 10 y 7, respectivamente). Dicho sistema "no vino en teoría de las doctrinas de Apatzingán, ni del hábito práctico de la Constitución francesa que desde 1795 estableció un poder legislativo compuesto de un consejo de los quinientos; y muy probablemente vino de la americana, que en su Art.1 creó el Congreso de los Estados Unidos, compuesto de un Senado y de una Cámara de representantes"¹⁷. Con esta opinión coincide Lorenzo de Zavala en cuanto que en varios aspectos, entre ellos el relativo al establecimiento del Senado, los constituyentes de 1824 se inspiraron en la ley fundamental estadounidense, pues sostiene que "los diputados de los nuevos Estados vinieron llenos de entusiasmo por el sistema federal y su manual era la Constitución de los Estados Unidos del Norte, de la que corría una mala traducción impresa en Puebla de los Ángeles, que servía de texto y de modelo a los nuevos legisladores"¹⁸.

El sistema bicameral se implantó en los Estados Unidos de América a ejemplo del Parlamento Inglés que se introdujo en las colonias americanas de Inglaterra. Opera, como su nombre lo indica, a través de dos Cámaras, una de representantes o diputados que suele llamarse "Cámara baja", y otra denominada Senado o "Cámara alta", las cuales, en el régimen jurídico británico, corresponden a la de los comunes y a la de los lores, respectivamente. La Cámara de representantes o diputados se integra por un número determinado de individuos según la densidad demográfica o población de un país, y el Senado se compone

¹⁷ Constitución de los Estados Unidos de América, con notas explicativas (obtenida en la Embajada Americana), pág. 19.

¹⁸ Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional..., (Op. Cit.), pág. 153.

orgánicamente con la representación igualitaria de los Estados miembros dentro de un sistema federal. En la Constitución de 1824 se adoptaron estas bases de integración de ambas Cámaras, siendo los diputados de elección popular directa por los ciudadanos de acuerdo con la población (Arts. 8 y 10)⁴⁹, en tanto que los senadores, dos por cada Estado, eran acreditados por las legislaturas correspondientes "a mayoría absoluta de votos".

La división del organismo legislativo en dos Cámaras responde a exigencias de tipo político y su operatividad práctica genera saludables ventajas en aquellos regímenes, llamados congresionales, en que la hegemonía la tiene el legislador frente al ejecutivo. Los partidarios del sistema bicameral se apoyan en esta consideración que, desde luego, es indisputable, siempre que en la realidad política exista la premisa toral en que se basa, es decir, el predominio del órgano legislativo, pero se nos antoja innecesario en los regímenes presidencialistas, dentro de los que al ejecutivo corresponde la supremacía jurídica-política. Es por ello por lo que la implantación del senado en la Constitución de 1824 no tuvo ninguna justificación real, ya que el órgano legislativo estaba muy lejos de adquirir hegemonía frente al ejecutivo, circunstancia que ha dado la tónica de régimen presidencialista a los diferentes sistemas constitucionales y políticos en que se ha organizado México, salvo excepciones muy contadas y a las cuales nos referiremos posteriormente.

Por otra parte, aunque el poder legislativo como función de creación de normas jurídicas abstractas, generales e impersonales (leyes) se depositó por la Constitución de 1824 en un Congreso General (Art. 7), el Presidente de la República, a quien se encomendó el ejercicio del Poder Ejecutivo, no dejó de tener

⁴⁹ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*. Op. Cit., pág. 169.

injerencia en la elaboración normativa, pues, por un lado, se le otorgó la facultad de formular iniciativas de ley y el veto (Arts. 52, inciso I y 55)⁹⁰ y, por el otro, se le concedió la potestad reglamentaria (Art. 110, fracción II), la cual, atendiendo a su naturaleza intrínseca o material, importa un verdadero poder legislativo, ya que los reglamentos se componen con auténticas normas jurídicas que presentan los atributos antes anotados.

La Constitución Federal de 1824 en su artículo 103 creó un "Consejo de Gobierno" que funcionaba durante el receso del Congreso General y que se componía con la mitad de los individuos del Senado. Su ámbito competencial era muy dilatado, pues se integraba con diversas facultades que se consignaban en su artículo 116.

1.2.6. EN LA CONSTITUCIÓN DE 1836

El sistema bicameral subsistió bajo el centralismo. Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 declararon en el artículo 1 de su Ley Tercera que "El ejercicio del poder legislativo se deposita en el Congreso General de la Nación, el cual se compondrá de dos Cámaras"⁹¹, o sea, la de diputados y la de senadores. Como es lógico deducir, en el citado ordenamiento constitucional la existencia del Senado carecía de justificación político-jurídica. Dentro de un régimen federal, el Senado es el órgano que representa a los estados federados, pues se integra con los individuos (senadores) que igualitariamente cada uno de ellos acredita, con independencia de la forma de su designación o elección. En países como Inglaterra, por otra parte, dicho órgano o cámara alta o de los lores es un cuerpo de clase social. Ninguna de estas implicaciones tuvo el Senado en la Constitución

⁹⁰ Id., pág. 176.

⁹¹ Id., pág. 212.

centralista de 1836. Su composición provenía de la Cámara de Diputados, del gobierno en junta de ministros (Poder Ejecutivo en sentido orgánico) y de la Suprema Corte, entidades que elaboraban por separado una lista de candidatos a senadores para que las juntas departamentales hicieran la elección, recayendo el nombramiento en los sujetos que hubiesen obtenido la mayoría, según escrutinio que efectuaba el Supremo Poder Conservador (Art. 8 de la Ley Tercera). Aunque las juntas departamentales estaban investidas con la facultad electiva, ésta sólo podían ejercerla limitadamente, es decir, en relación con las personas incluidas en las listas que los tres cuerpos mencionados les enviaban, sin poder designar a nadie que en ellas no estuviese comprendido. Por tanto, tales juntas, más que elegir, seleccionaban, lo cual redujo considerablemente su función política en lo que a la integración del Senado respecta.

También en la Constitución centralista de 1836 se observa el fenómeno de colaboración funcional por lo que atañe al ejercicio del poder legislativo. Al Congreso General incumbía expedir toda clase de leyes, pero en su formación constitucional tenía injerencia el Presidente de la República a través de la facultad de iniciativa y del veto (Arts. 26, fracción I y 35 de la Tercera Ley). La primera de ellas también podían desempeñar las juntas departamentales y la Suprema Corte, respectivamente, en materia de impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales y administración de justicia (Arts. 26, fracciones II y III)⁵².

En la Constitución centralista de 1836 se implantó la "Diputación Permanente", compuesta de cuatro diputados y tres senadores (Art. 57), incumbiéndole citar al Congreso a sesiones extraordinarias y velar sobre las

⁵² Id., pág. 216.

centralista de 1836. Su composición provenía de la Cámara de Diputados, del gobierno en junta de ministros (Poder Ejecutivo en sentido orgánico) y de la Suprema Corte, entidades que elaboraban por separado una lista de candidatos a senadores para que las juntas departamentales hicieran la elección, recayendo el nombramiento en los sujetos que hubiesen obtenido la mayoría, según escrutinio que efectuaba el Supremo Poder Conservador (Art. 8 de la Ley Tercera). Aunque las juntas departamentales estaban investidas con la facultad electiva, ésta sólo podían ejercitarla limitadamente, es decir, en relación con las personas incluidas en las listas que los tres cuerpos mencionados les enviaban, sin poder designar a nadie que en ellas no estuviese comprendido. Por tanto, tales juntas, más que elegir, seleccionaban, lo cual redujo considerablemente su función política en lo que a la integración del Senado respecta.

También en la Constitución centralista de 1836 se observa el fenómeno de colaboración funcional por lo que atañe al ejercicio del poder legislativo. Al Congreso General incumbía expedir toda clase de leyes, pero en su formación constitucional tenía injerencia el Presidente de la República a través de la facultad de iniciativa y del veto (Arts. 26, fracción I y 35 de la Tercera Ley). La primera de ellas también podían desempeñar las juntas departamentales y la Suprema Corte, respectivamente, en materia de impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales y administración de justicia (Arts. 26, fracciones II y III)⁵².

En la Constitución centralista de 1836 se implantó la "Diputación Permanente", compuesta de cuatro diputados y tres senadores (Art. 57), incumbiéndole citar al Congreso a sesiones extraordinarias y velar sobre las

⁵² Id., pág. 216.

infracciones constitucionales, entre otras facultades a las que se refería su artículo 58 de la Tercera Ley.

1.2.7. EN EL PROYECTO DE LA MINORÍA DE 1842

El proyecto de la minoría de 1842 previó una "Comisión Permanente", integrada por cuatro diputados y tres senadores nombrados por sus respectivas Cámaras, correspondiéndole convocar a sesiones extraordinarias, vigilar el cumplimiento de la Constitución y leyes generales "haciendo los reclamos que juzgare convenientes y dando cuenta al Congreso" (Art. 52)⁵³.

En el proyecto combinado que elaboraron los grupos mayoritario y minoritario de la Comisión de 1842 se confirió a la "Comisión Permanente" sólo la facultad de convocar a sesiones extraordinarias al Congreso" y las demás económicas que se fijan en el Reglamento" (Art. 48), integrándose también por cuatro diputados y tres senadores "nombrados por sus respectivas Cámaras en los últimos días de sus sesiones (Art. 47)⁵⁴.

1.2.8. EN LAS BASES ORGÁNICAS DE 1843

En las Bases Orgánicas de 1843, la "Diputación Permanente, constituida por cuatro senadores y cinco diputados" (Art. 80), tenía por objeto "hacer la convocatoria a sesiones extraordinarias cuando lo decrete el Gobierno; recibir las actas de elecciones de Presidente de la República, senadores y ministros de la Suprema Corte; citar a la Cámara respectiva para el desempeño de sus funciones cuando haya de ejercerlas según la ley y ejercer las funciones económicas que

⁵³ Id., pág. 361.

⁵⁴ Id., pág. 360.

señala el Reglamento" (Art. 82)⁵⁵.

1.2.9. EN LA CONSTITUCIÓN DE 1857

En el Proyecto de Constitución de 1857, el artículo 103 sugirió un "Consejo de Gobierno" compuesto de un diputado por cada Estado y Territorio y que sería nombrado por el mismo Congreso, durante cuyos recesos funcionaría. Esta denominación se sustituyó de la de "Diputación Permanente" en nuestra Ley Fundamental próxima anterior (Art. 73). Al reimplantarse en nuestro país el sistema bicameral, la Comisión Permanente se compuso de veintinueve miembros, es decir, que quince diputados y catorce senadores⁵⁶.

1.2.10. EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

El Congreso de la Unión es el organismo bicameral en que se deposita el poder legislativo federal, o sea, la función de imperio del Estado mexicano consistente en crear normas jurídicas abstractas, generales e impersonales llamadas "leyes" en sentido material. La aludida denominación equivale a los nombres de "Congreso General" (que utiliza el artículo 50 de la Constitución)⁵⁷, "Congreso Federal" o "Congreso de los Estados Unidos Mexicanos", es decir, "Congreso de la Federación". El Congreso de la Unión es un organismo constituido, no una asamblea constituyente, pues su existencia, facultades y funcionamiento derivan de la ley fundamental que lo instituye, y aunque tiene la potestad de reformar y adicionar la Constitución con la colaboración de las legislaturas de los Estados (Art. 135)⁵⁸, esta atribución no implica el ejercicio del poder constituyente propiamente dicho, puesto que, según

⁵⁵ Id., pág. 417.

⁵⁶ Id., pág. 569.

⁵⁷ Id., pág. 839.

⁵⁸ Id., pág. 878.

hemos afirmado, no le compete alterar ni sustituir los principios jurídicos, sociales, económicos o políticos cardinales en que descansa el ordenamiento supremo, lo que no extrañaría reformarlo o adicionarlo, sino variarlo sustancial o esencialmente, fenómeno que sólo incumbe al pueblo.

Por otra parte al aseverarse que en el Congreso de la Unión se deposita el poder legislativo federal, destacadamente distinto del poder constituyente, no debe suponerse que este organismo no desempeñe funciones que no estriben en elaborar leyes, pues aunque la creación legislativa sea su principal tarea, su competencia constitucional abarca facultades que se desarrollan en actos legislativos, mismos que suelen clasificarse, a grosso modo, en dos tipos, a saber: político-administrativos y políticos-jurisdiccionales. En otras palabras, la Constitución otorga tres especies de facultades al Congreso de la Unión y que son: las legislativas, las político-administrativas y las político-jurisdiccionales ejercitables sucesivamente por cada una de las Cámaras que lo componen: y cuya actuación conjunta produce los actos respectivos en que se traducen: las leyes, los decretos, y los fallos. De esas tres clases de facultades, la político-jurisdiccional es la menos dilatada, según veremos, pues sólo se desempeña en casos específicos y únicamente en relación con sus miembros individuales componentes -diputados y senadores-, con los altos funcionarios de la federación -Presidente de la República, ministros de la Suprema Corte, Secretarios de Estado, Procurador General de la República- y de los Estados -Gobernadores y Diputados de las legislaturas locales- y en los casos a que se refieren los artículos 108 a 111 constitucionales que ya examinamos en otra ocasión.

Originalmente la Constitución de 1917 contemplo en sus artículos 78 y 79 a la Comisión Permanente como un órgano del poder legislativo que funciona

en los recesos del propio Congreso de la Unión, el cual se encontraba integrado por 29 miembros de los cuales 15 correspondían a la Cámara de Diputados y los 14 restantes a la Cámara de Senadores⁴⁹. No obstante lo anterior, como lo veremos más adelante, en la actualidad han sido reformados dichos numerales, aplicando por un lado el número de integrantes de dicha Comisión a 37, 19 Diputados y 18 Senadores y, asimismo, modificando sus atributos.

⁴⁹ *Id.*, pág. 852.

CAPITULO SEGUNDO

CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA DE LA COMISIÓN PERMANENTE

II.1. CONCEPTO GRAMATICAL

La Etimología se encarga de desentrañar el significado real de las palabras a través de su origen, su estructura y sus transformaciones, es decir, nos da la razón de su existencia. Es por ello que para conocer el significado etimológico de las palabras Comisión Permanente, requerimos analizar por separado tanto una como otra.

La palabra Comisión proviene del vocablo latino "Commissio,-onis", que significa: entre otras cosas, "conjunto de personas encargadas por una corporación o autoridad para entender de algún asunto".⁶⁰ Por su parte, la palabra "Permanente" es un adjetivo que proviene del latín "Permanens,-entis"; que significa que permanece; entonces podría decirse que la Comisión Permanente es un conjunto de personas encargadas por una corporación o autoridad para entender en algún o algunos asuntos mientras ésta se encuentra en receso.

Dicho de otra manera y atendiendo a sus raíces etimológicas, podemos concluir que "la Comisión Permanente", es el órgano encargado de atender los asuntos de trámite del Congreso de la Unión durante todo el tiempo en que éste se encuentre en receso.

⁶⁰ Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Décimonovena Edición, Editorial Espalsa Calpe, S.A. Madrid 1970, pág. 329.

II.2. CONCEPTO LEGAL

En este punto, como su mismo nombre lo dice, haremos mención del concepto que da la ley sobre la Comisión Permanente. Al respecto, debemos señalar que nuestra Constitución en su artículo 78 no define al órgano en estudio, sino que únicamente habla de su existencia, señalando a la letra que: "Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los cuales 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."⁶¹

Por su parte, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 100, si nos da una idea más precisa sobre lo que es nuestra institución en estudio, al señalar que "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."⁶²

Como puede observarse la Comisión Permanente no es el Congreso de la Unión, institución en la que el pueblo mexicano deposita el Poder Legislativo, sino que es el órgano del mismo; o sea, una parte que se deriva del todo, por lo que parafraseando a Aristóteles podríamos decir que el Congreso de la Unión es el todo y la Comisión Permanente una parte del todo; debiendo concluir en consecuencia que la Comisión Permanente sólo tiene una parte de las funciones

⁶¹ Cf. Artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Impresa en los Talleres de la Cámara de Diputados, México, 1995.

⁶² Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados. Impreso en Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, marzo de 1995, pág. 41.

de ese todo que es el Congreso de la Unión, entre las que se encuentran los legislativos y que los realiza solo en los recesos del propio Congreso.

II.3. CONCEPTO DOCTRINAL

En relación con nuestro tema de estudio, a pesar de que existen diversos estudiosos del derecho que se han abocado al análisis de esta institución, no encontramos propiamente un concepto sobre la misma, razón por la cual nos circunscribiremos a comentar algunos puntos de vista de connotados constitucionalistas de nuestro país.

Eduardo Ruiz nos dice que son varios los objetos que la Constitución se propuso al establecer la Comisión Permanente: "mantener las tradiciones legislativas, dar impulso a los trabajos de las Secretarías, preparar las labores a que haya de dedicarse el Congreso en el periodo siguiente de sus sesiones, y principalmente proveer a medidas urgentes y extraordinarias en la administración pública que, como hemos explicado, no deben quedar a la libre acción del Ejecutivo. La naturaleza de todos estos asuntos demuestra la necesidad de que la Comisión se componga de Diputados y Senadores, habiéndose 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 empataran frecuentemente las votaciones".⁶³

El maestro Mariano Coronado, conceptualiza la Comisión Permanente diciendo que "hay ciertas atribuciones del poder legislativo que forzosamente tienen que ejercerse cuando ocurren determinados hechos que demandan

⁶³ Eduardo Ruiz, Derecho Constitucional, reimpresión de la Segunda Edición, con prólogo de Manuel Barquín Álvarez, México, UNAM, 1978, pág.283.

medidas urgentes, pues de no ser así, resultarían graves y trascendentales daños. Para poner en práctica tales facultades cuando el Congreso no se halla reunido, se ha creado la Comisión ó Diputación Permanente, que se compone de miembros de ambas Cámaras y funciona durante los recesos de las mismas. Más como los actos imprevistos é importantes que requieren resoluciones inmediatas han de ser pocos y de cierto género, las facultades de dicha Comisión se reducen á lo expresamente dispuesto en la Carta fundamental, que no ha querido extender mucho las atribuciones de aquélla, porque se invadiría el dominio de la legislación, que pertenece exclusivamente al Congreso general".⁶⁴

Para el maestro Ignacio Burgoa Orihuela, la Comisión Permanente no puede ser considerada un órgano legislativo y, al respecto nos dice: "la Comisión Permanente no es un órgano legislativo en modo absoluto, en el sentido de que no tiene la potestad de elaborar ley alguna, en cuyo ejercicio, por tanto, no substituye al Congreso de la Unión".⁶⁵

Desde nuestro particular punto de vista, este autor tiene toda la razón al señalar que la Comisión Permanente no es órgano legislativo, pues efectivamente ninguna de las facultades consignadas en el artículo 79 de nuestra ley fundamental le concede dicha prerrogativa, siendo en todo caso un órgano que resuelve los asuntos de trámite normal del Poder Legislativo; al respecto a continuación mencionamos dichas facultades, como son:

I.- Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional, en los casos de que habla el artículo 76, fracción IV;

⁶⁴ Mariano Coronado, Elementos de Derecho Constitucional Mexicano, reimpresión de la Tercera Edición, con prólogo de Jorge Carpizo, México, UNAM, 1977, págs. 167 y 168.

⁶⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. Cit., pág.716.

II.- Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República;

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 ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal;

VI.- Conceder licencia hasta por 30 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; y

VIII.- Conceder y resolver las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores federales.

Como podemos observar ninguna de las facultades antes mencionadas se refiere a la función legislativa.

Para el maestro Felipe Tena Ramírez la Comisión Permanente esta lejos de ser una institución indispensable en un régimen constitucional y al efecto nos manifiesta que a esta conclusión llegó el tratadista Emilio Rabasa, cuando en el discurso político que pronunció en el Senado de la República en 1913, sostuvo: "estas Comisiones Permanentes, dentro de los principios del gobierno representativo son un fraude al derecho de representación; dentro del principio democrático son superchería, y dentro del principio federal burlan el fundamento de la federación".⁶⁶

De acuerdo con lo anterior, Tena Ramírez sostiene que nuestro texto constitucional justifica en cierto sentido las palabras de Rabasa, pues de conformidad con su numeral 78 durante el receso del Congreso 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 sesiones.

El tratadista en comento nos sigue diciendo que la falta de proporcionalidad de los diputados y senadores que integran la Permanente, en relación con el número total de miembros 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. Falta en nuestra Constitución un artículo como el 62 de la Constitución española de 1931, que imponga la representación proporcional de las minorías en el seno de la Permanente. De aquí que la Permanente sea un organismo sumiso u hostil, en su totalidad, al Ejecutivo, según la posición política de la mayoría de cada

⁶⁶ Cf. Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional..., Op. Cit., pág. 428.

Cámara al hacerse la integración. En las relaciones del Poder Legislativo con el Ejecutivo, falta dentro de la Permanente el elemento equilibrador de las minorías, que puede orientar y a veces modificar en contra de la mayoría (en los casos de coalición) el rumbo político del Congreso; la única oportunidad de que en el seno de la Permanente coexistan dos tendencias, se presentaría cuando en el Senado predominara un grupo antagónico al de la Cámara de Diputados, de donde resultaría que dentro de la Permanente el grupo de los Senadores sería opuesto al de los Diputados.

Obsérvese, sin embargo, que la inadecuada representación que acabamos de mencionar, es defecto del texto vigente y del que le precedió, fácilmente reparable desde el punto de vista numérico, mediante la integración de la Permanente en proporción al número de Diputados y de Senadores, así como el número de representantes de los diversos partidos. Consideramos, por ello, que la existencia y las atribuciones de la Permanente deben ser tratadas, no sólo a la luz de nuestro derecho positivo actual, sino también en el plano en que a continuación nos situaremos.

De lo poco que nos ofrecen la doctrina y sus realizaciones en el derecho comparado, podemos deducir que la Comisión Permanente responde a un concepto exagerado de la predominancia legislativa. No se trata en el fondo sino de la supervivencia de aquellas ideas inspiradas por Rousseau, posteriormente tan mitigadas, conforme a las cuales el Poder Ejecutivo debe estar siempre bajo el control de la representación popular. La consecuencia ineludible de tales ideas en el orden del tiempo consiste en que en ningún momento ha de estar ausente del escenario nacional la representación legislativa. Nada más que ante el desastre político y legislativo a que orillaría la actividad continua de las Cámaras, se ha

querido salvar el principio por medio de un pequeño comité surgido de las mismas Cámaras y que durante el receso de éstas asume su representación en mayor o menor grado. De este modo ha dicho un comentarista uruguayo que "la Comisión Permanente aparece como pieza de recambio, destinada a suplir automáticamente la ausencia temporal de la legislatura"⁶⁷.

En relación con lo que manifiesta este autor, se puede decir que no define concretamente lo que es la Comisión Permanente, sino que pretende darnos una idea de lo que ésta representa, dentro de nuestro sistema político, ésta idea la da a través de un análisis sobre la composición de dicho órgano, así como de las facultades que se le otorgan.

En este orden de ideas, el tratadista Nicolás Pérez Serrano define a la Comisión Permanente de la siguiente manera: "la fórmula más moderna consiste en que los grupos políticos nombren estas Comisiones guardando criterios de proporcionalidad con su fuerza respectiva en la Cámara la Comisión elige su mesa, alcanzando gran relieve, incluso político, la figura del Presidente".⁶⁸

Para nuestro gusto, el concepto del maestro Ignacio Burgoa Orihuela es uno de los más acertados de la doctrina mexicana, ya que representa la mejor conceptualización de lo que es la Comisión Permanente, puesto que sostiene validamente que no es propiamente un órgano legislativo en virtud de que no cuenta con la facultad de hacer ley alguna, razón por la cual al llevar a cabo sus actividades propias, no substituye al Congreso de la Unión.

⁶⁷ *Id.*, pág. 429.

⁶⁸ Calzada Padrón, Feliciano, *Derecho Constitucional Mexicano*, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, Editorial Harla, México, 1990, pág. 305.

II. 4. CONCEPTO JURISPRUDENCIAL

El presente apartado tiene como propósito analizar concepto Jurisprudencial de la Comisión Permanente; aunque a decir verdad nuestro máximo órgano jurisdiccional no ha emitido ninguna definición al respecto; razón por la cual solo nos abocamos a citar algunas Jurisprudencias relacionadas con la institución objeto de nuestro estudio, mismas que transcribiremos a continuación, a efecto de poder ejemplificar con mayor precisión el tema que nos ocupa.

COMISIÓN PERMANENTE

"FACULTADES DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.- Las tienen para nombrar o remover libremente a sus empleados; menos cuando la destitución de uno de ellos importa una pena que deba imponerse en 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 9 votos.

"SESIONES EXTRAORDINARIAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, Acuerdo por el que se convocó al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias haya sido publicado como decreto en el Diario Oficial de la Federación, no es violatorio del artículo 79, fracción IV, de la Constitución Federal, puesto que lo fundamental no radica en el nombre que se le dé al resultado de la facultad de la Comisión Permanente prevista en el citado precepto constitucional, sino en las formalidades que la misma disposición establece para el ejercicio de tal facultad,

consistentes en que el acuerdo respectivo emane de la Comisión Permanente, que se apruebe por las dos terceras partes de los individuos presentes y que en la convocatoria se precise el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias, ya que de la satisfacción o no de esas formalidades dependerá que se estime si la respectiva convocatoria satisface o no los requisitos del precepto constitucional, por lo que resulta irrelevante el nombre que se le dé al resultado de dicha facultad."

Amparo en revisión 4348/87.--Cydsa, S.A.--7 de junio de 1988.-- Unanimidad de 18 votos de los señores ministros: de Silva Nava, López Contreras, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Díaz Romero, Schill Ordoñez y Presidente en funciones Cuevas Mantecón.-- Ponente: Ulises Schill Ordoñez.-- Secretario: Jorge Fermín Rivera Quintana.

Octava Época, Tomo I, Primera Parte-1, p. 111.

"SESIONES EXTRAORDINARIAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, CONVOCATORIA A LA COMISIÓN PERMANENTE ESTÁ CONSTITUCIONALMENTE FACULTADA PARA EXPEDIRLA.- El hecho de que la fracción IV del artículo 79 constitucional permita que la Comisión Permanente acuerde la propuesta del Presidente de la República, no significa que cuando éste solicite convocar al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias, la citada Comisión deba limitarse a expedir el acuerdo respectivo y que la convocatoria necesariamente tenga que hacerla el titular del Ejecutivo Federal, toda vez que, del contenido de los artículos 67, 79, fracción IV, y 89 fracción XI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se deduce que el acto de

convocación deba provenir del órgano que lo solicite y sí, en cambio, que la propia Comisión Permanente está facultada para acordar favorablemente la convocatoria, así como para convocar ella misma al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias, ya que el artículo 67 constitucional la autoriza para expedir tal convocatoria, sin que limite esta facultad al caso en que la propuesta de convocar a sesiones extraordinarias surja de la Comisión Permanente; en consecuencia, la convocatoria expedida en las señaladas circunstancias, resulta legítima, porque tiene su fundamento en las citadas disposiciones de la Constitución Federal."

Amparo en revisión 4348/87.--Cydsa, S. A.--7 de junio de 1988.-- Unanimidad de 18 votos de los señores ministros: de Silva Nava, López Contreras, Alba Leyva, Azuela Gúitrón, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velazco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Díaz Romero, Schmill Ordoñez.--Secretario: Jorge Fermín Rivera Quintana.

Octava Época, Tomo I, Primera Parte-1, p. 111.

La anterior jurisprudencia viene a ratificar lo manifestado en páginas anteriores, en relación con el concepto doctrinal que da el maestro Ignacio Burgoa Orihuela de la Comisión Permanente, puesto que se vuelve a corroborar que esta institución es un órgano del Poder Legislativo, con facultades específicas que atribuidas al Congreso o a alguna de la Cámaras que puede ejercer en los recesos del propio Congreso, sin que ninguna de dichas facultades sea legislativa.

De la lectura de las anteriores tesis que se han transcrito, sustentando los criterios de nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito, se desprenden algunas ideas sobre lo que es la Comisión

Permanente, pudiendo concluirse que para nuestro máximo tribunal esta institución es un órgano del Congreso de la Unión que se integra en los recesos del propio Congreso para ejercer las atribuciones que le confiere el artículo 79 de nuestra Ley fundamental.

II.5. CONCEPTO QUE SE PROPONE

A través de nuestra investigación hemos encontrado diversidad de conceptos y opiniones relativas a lo que es y lo que representa la Comisión Permanente, lo que nos permite ensayar un concepto que, sin tener la pretensión de descubrir algo nuevo sobre lo hasta ahora escrito en relación al tema, tiene la pretensión de abarcar la mayoría de los aspectos que desde nuestro particular punto de vista deben comprenderse en la definición de la institución en estudio, aunque a decir verdad, no podemos considerar que se trate de una definición, porque sería un planteamiento demasiado ambicioso de nuestra parte, por lo que simplemente lo llamaremos una propuesta, toda vez que la idea no es propiamente de nosotros, sino que se alimenta de las opiniones de los maestros más prestigiados de nuestro país; al respecto consideramos que la institución motivo de la presente tesis, debe definirse de la siguiente manera:

"La Comisión Permanente es un órgano del Congreso de la Unión, con personalidad jurídica propia, integrado por representantes de ambas Cámaras que sesionan en los recesos de éste, incluso en los periodos de sesiones extraordinarias, para atender asuntos de su competencia, sin que ejerza facultades legislativas".

Permanente, pudiendo concluirse que para nuestro máximo tribunal esta institución es un órgano del Congreso de la Unión que se integra en los recesos del propio Congreso para ejercer las atribuciones que le confiere el artículo 79 de nuestra Ley fundamental.

II.5. CONCEPTO QUE SE PROPONE

A través de nuestra investigación hemos encontrado diversidad de conceptos y opiniones relativas a lo que es y lo que representa la Comisión Permanente, lo que nos permite ensayar un concepto que, sin tener la pretensión de descubrir algo nuevo sobre lo hasta ahora escrito en relación al tema, tiene la pretensión de abarcar la mayoría de los aspectos que desde nuestro particular punto de vista deben comprenderse en la definición de la institución en estudio, aunque a decir verdad, no podemos considerar que se trate de una definición, porque sería un planteamiento demasiado ambicioso de nuestra parte, por lo que simplemente lo llamaremos una propuesta, toda vez que la idea no es propiamente de nosotros, sino que se alimenta de las opiniones de los maestros más prestigiados de nuestro país; al respecto consideramos que la institución motivo de la presente tesis, debe definirse de la siguiente manera:

“La Comisión Permanente es un órgano del Congreso de la Unión, con personalidad jurídica propia, integrado por representantes de ambas Cámaras que sesionan en los recesos de éste, incluso en los periodos de sesiones extraordinarias, para atender asuntos de su competencia, sin que ejerza facultades legislativas”.

II.6. ELEMENTOS DEL CONCEPTO PROPUESTO

Del concepto que se propone, se desprenden diversos elementos jurídicos que es preciso desglosar y explicar para entender mejor la idea que tenemos sobre la Comisión Permanente. A continuación enumeraremos los elementos contenidos en nuestra definición:

- a).- Es un órgano con personalidad jurídica propia.*
- b).- Es un órgano creado por el Poder Constituyente en los términos del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*
- c).- Su integración es plural, 37 legisladores de los cuales 19 pertenecen a la Cámara de Diputados y 18 a la de Senadores.*
- d).- Carece de facultades legislativas.*
- e).- Únicamente sesiona en los recesos de los periodos ordinarios del Congreso de la Unión.*
- f).- La naturaleza de sus facultades son político-administrativas.*

II.7. NATURALEZA JURÍDICA

Hablar de la naturaleza jurídica de la Comisión Permanente resulta muy controvertido y además complicado, pues no es propiamente uno de los tres poderes; o sea, no podemos sostener que se trate del Poder Legislativo, sino que más bien es un órgano del citado poder, sin que ninguna de sus funciones sea legislativa, por lo que podemos concluir que estamos frente a un órgano sui generis

de uno de los tres poderes que es el Legislativo, cuya función es atender los asuntos de trámite durante los recesos de éste, sin que podamos darle la categoría de Poder Legislativo, toda vez que sus funciones se encuentran limitadas.

CAPITULO TERCERO

LA COMISIÓN PERMANENTE EN EL DERECHO COMPARADO

III.1. DOCTRINA MEXICANA

Resulta incuestionable el afirmar que nuestra institución no ha sido investigada a profundidad por los estudiosos del derecho constitucional mexicano ni por los del extranjero, razón por la cual en este apartado nos abocaremos a analizar como es tratada la institución en estudio por la legislación de algunas entidades federativas de nuestro país, así como por países como Inglaterra, Estados Unidos de América, Francia y España.

Dentro de nuestro régimen Constitucional interno nos encontramos invariablemente con que en cada una de las Constituciones particulares de las entidades federativas es contemplado un apartado relativo a las Diputaciones Permanentes, al respecto solo haremos mención de las que nos parecen más relevantes para efecto de nuestro trabajo.

III.1.1. BAJA CALIFORNIA SUR

La Constitución del Estado de Baja California Sur, en su artículo 65 señala que: "El día de la clausura del periodo de sesiones ordinarias, el Congreso del Estado elegirá por escrutinio secreto y mayoría de votos, una Diputación Permanente compuesta de tres miembros que durarán en su cargo el tiempo intermedio entre los periodos de sesiones ordinarias. El primero de los nombrados será el Presidente, y los otros dos, Secretarios."

Por otro lado en su numeral 66 establece las facultades de la Diputación Permanente; señalando que tiene las de:

I.- Acordar por sí o a propuesta del Gobernador, la convocatoria a período extraordinario de sesiones;

II.- Recibir, en su caso, los expedientes relativos a las elecciones de Gobernador, Diputados Locales y Ayuntamientos, convocando al Congreso del Estado para los efectos conducentes;

III.- Instalar y presidir la primera junta preparatoria del nuevo Congreso del Estado;

IV.- Nombrar interinamente a los empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda;

V.- Resolver los asuntos de su competencia y recibir durante el receso del Congreso del Estado las Iniciativas de Ley y Proposiciones que le dirijan, turnándolas para dictaminar a fin de que se despachen en el período inmediato de sesiones;

VI.- Conceder licencia al Gobernador del Estado, cuando no sea por período mayor de un mes y a los Diputados y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia cuando no sea mayor de tres meses;

VII.- Nombrar Gobernador Provisional en los casos previstos en esta Constitución;

VIII.- Designar, a propuesta del Gobernador, a los miembros de los

Consejos Municipales;

IX.- Dar o negar su aprobación a los nombramientos, remociones y renunciaciones de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, que le someta al Gobernador del Estado;

X.- Las demás que le confiera expresamente esta Constitución".

Como puede observarse la Diputación Permanente es un órgano del Poder Legislativo local que tiene como función primordial el atender los asuntos de trámite en los recesos del Congreso Local, sin que cuente con facultades legislativas. Toda vez que las Legislaturas de las entidades federativas son de carácter unicameral, esta plenamente justificado que la denominación que se les de, sea la de Diputación Permanente en lugar de Comisión Permanente, puesto que esta única Cámara esta integrada por Diputados.

III.1.2. CHIHUAHUA

En el Estado de Chihuahua nos encontramos con que, su Constitución Política regula la Diputación Permanente en su artículo 79, diciendo que: "Durante los recesos del Congreso habrá una Diputación Permanente, compuesta de tres Diputados con el carácter de Propietarios y otros dos como Suplentes. El primero y segundo de los Diputados Propietarios serán el Presidente y Vice-Presidente y el último el Secretario, y los Suplentes serán primero y segundo en el orden de su nombramiento de igual manera que los Propietarios".

En cuanto a su nombramiento su artículo 80 establece que la Diputación Permanente será nombrada por el Congreso en la última sesión de período

ordinario, por mayoría absoluta de votos y en escrutinio secreto.

Por otro lado, en su numeral 81 indica que este órgano se instalará el mismo día que hubiere sido nombrada inmediatamente después de la última sesión ordinaria y acordará los días y hora de sus sesiones regulares.

Además, se reunirá siempre que fuere convocada por su Presidente, y no podrá celebrar menos de una sesión semanal, ni funcionar sin la concurrencia de tres de sus miembros.

Las atribuciones de la Diputación Permanente se encuentran en el artículo 82 y son:

I.- Llevar la correspondencia del Congreso durante el receso;

II.- Acordar, cuando a su juicio lo exijan las necesidades del Estado, la convocación a sesiones extraordinarias y el objeto de éstas, señalando día para la reunión del Congreso;

III.- Llamar a los Suplentes de la misma Diputación en las faltas absolutas o temporales de los Propietarios;

IV.- Integrar el número de Diputados que la componen, en caso de muerte, separación o impedimento no transitorio de alguno de los nombrados;

V.- Las que señala al Congreso el artículo 64 en sus fracciones: VIII, XV inciso E, XXII y XXXII;

VI.- Al día siguiente de la apertura de un período de sesiones ordinarias,

presentar dictamen al Congreso acerca de los informes que, sobre glosa de cuentas de recaudación y distribución de las rentas públicas del Estado, le hubiere rendido la Contaduría General conforme al artículo 170;

VII.- Acordar la situación de los Suplentes en caso de falta absoluta de los Diputados Propietarios, que hubieren de funcionar en las sesiones próximas del Congreso;

VIII.- Recibir los expedientes relativos a elecciones de poderes del Estado, para dar cuenta oportunamente al Congreso;

IX.- Integrada con sus Suplentes y con los Diputados de cuya estancia en la Capital tenga conocimiento y de los cuales se obtengan la concurrencia previa citación;

A.- Conceder las licencias a que se refiere la fracción XIX del artículo 64, siempre que no exceda de un mes y en su caso nombrar Gobernador Interino.

B.- Las que señala al Congreso el artículo 64 en sus fracciones V, IX inciso D y XVI."

Asimismo, en el artículo 83 se establece que: "La Diputación Permanente dará cuenta en la segunda sesión de la Legislatura del uso que hubiere hecho de sus atribuciones, presentando al efecto una memoria escrita de sus trabajos, así como de los expedientes que hubieren formado."

III.1.3. DURANGO

La Constitución Política del Estado de Durango, establece en su artículo

56 que: "Durante los recesos del Congreso, habrá una Comisión Permanente que se compondrá de tres Diputados Propietarios y dos Suplentes. En la víspera de la clausura de cualesquiera de los periodos de sesiones será nombrada por la Legislatura, instalándose el día siguiente."

Sus atribuciones se encuentran en el artículo 57 y son:

"I.- Llevar la correspondencia;

II.- Recibir la protesta al Gobernador y Magistrados, en los casos previstos por esta Constitución;

III.- Conceder las licencias que solicite el Gobernador del Estado y los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia;

IV.- Acordar por sí o a pedimento del Ejecutivo, la celebración de periodos extraordinarios de sesiones del Congreso;

V.- Presidir los periodos extraordinarios de sesiones del Congreso; y

VI.- Las demás que le confiere esta Constitución."

Como puede observarse al igual que en las demás dentro de sus atribuciones no encontramos ninguna facultad legislativa, por lo que sus atribuciones se circunscriben a actividades exclusivamente político-administrativas.

Para finalizar, señalaremos que en el artículo 58 del ordenamiento en comento se establecen las obligaciones de dar cuenta en la segunda sesión del periodo ordinario siguiente de la Legislatura, de las labores desarrolladas,

presentando al efecto una memoria escrita de sus trabajos, así como de los expedientes que hubiere formado.

III.1.4. OAXACA

El Estado de Oaxaca contempla dentro de su Constitución Política, en el artículo 63 la figura de la Diputación Permanente, estableciendo que durante los recesos de la Legislatura habrá una Diputación Permanente que será elegida la víspera de la clausura de sesiones, y se compondrá de cinco Diputados Propietarios y dos como Suplentes, para el caso de falta absoluta de los primeros.

En su artículo 64 señala que: "La Diputación Permanente, además de los periodos de receso, funcionará en el año de la renovación de la Cámara, hasta la declaración de quedar instalada la nueva Legislatura".

Por último, establece sus atribuciones en el artículo 65, señalando las siguientes:

I.- Acordar por su propia iniciativa o a petición del Ejecutivo, la convocación de la Legislatura a periodo extraordinario de sesiones;

II.- Ampliar por una sola vez el número de asuntos contenidos en la convocatoria, a petición de quien haya solicitado el periodo extraordinario de sesiones;

III.- Publicar la convocatoria y su ampliación por medio de su Presidente siempre que después de tres días de comunicada al Ejecutivo, éste no le hubiere dado la debida publicidad;

IV.- Recibir la protesta de ley de los Servidores Públicos que deban otorgarla ante la Legislatura, durante los recesos de ésta;

V.- Conceder licencias a los mismos Servidores Públicos a que se refiera la fracción anterior hasta por el tiempo que dure el receso;

VI.- Resolver todas las renunciaciones que por causa de urgencia presenten los funcionarios que deban hacerlo ante la Legislatura, en los recesos de ésta;

VII.- Nombrar provisionalmente a los sustitutos de los Servidores Públicos cuyas renunciaciones hubiere aceptado;

VIII.- Nombrar provisionalmente, con las limitaciones que establezcan las leyes, a los Servidores Públicos de Secretarías y a los de la Contaduría Mayor de Glosa, en caso de falta absoluta de ellos;

IX.- Calificar las excusas que presente el Procurador General para intervenir en determinado negocio;

X.- Dictaminar sobre todos los asuntos que queden sin resolución, a efecto de que sigan tramitándose en el periodo ordinario siguiente."

III.1.5. QUERÉTARO

La Constitución Política particular del Estado de Querétaro, contempla la Diputación Permanente en su artículo 67, en donde establece que: "En la última sesión de las ordinarias, la Legislatura, mediante votación secreta, nombrará por el tiempo de receso, una Diputación Permanente, compuesta de seis Diputados en ejercicio, de los cuales, tres habrán de funcionar como Propietarios y tres como

Suplentes."

En cuanto a su duración el artículo 68 establece que "la Diputación Permanente durará hasta la siguiente reunión ordinaria de la Legislatura".

El quórum para sesionar se indica en el artículo 69, indicando que "no podrá celebrarse sesión sin la concurrencia de tres de sus miembros".

Sus facultades se enumeran en el artículo 70, en el siguiente orden:

I.- Llevar la correspondencia con los Poderes Federales, los de los Estados y los Locales;

II.- Velar por la observancia de la Constitución y de las leyes, dando cuenta a la Legislatura, en su primera reunión ordinaria, de las infracciones que haya notado. Para ese efecto podrá pedir a todos los funcionarios públicos los informes que estime convenientes;

III.- Acordar por sí o excitada por el Ejecutivo, la convocatoria a sesiones extraordinarias, señalando el día para la reunión de la Legislatura;

IV.- Circular la convocatoria para sesiones extraordinarias por medio del Presidente, si después del tercer día de comunicar al Gobernador el decreto respectivo, no lo hubiere cumplimentado;

V.- Integrar el número de Diputados que la componen, siempre que llegare a faltar alguno de los electos, por muerte o gravísimo impedimento;

VI.- Ejercer en los recesos de la Legislatura la facultad que le conceden

los artículos 84 y 85;

VII.- Expedir en su caso la convocatoria a que se refiere la fracción V del artículo 63;

VIII.- Tomar las protestas y conceder las licencias a que se refieren las fracciones III y XVI del artículo 63;

IX.- Acordar con el Ejecutivo el cambio de residencia temporal de los poderes del Estado en los casos de suma urgencia, siempre que sean de los determinados por esta Constitución;

X.- Ejercer, cuando el peligro no admita demora, la facultad a que se refiere la fracción XXIII del artículo 63;

XI.- Ejercer las demás facultades que le están cometidas por esta Constitución y leyes reglamentarias respectivas."

III.1.6. SINALOA

La Constitución Política del Estado de Sinaloa, establece en su artículo 49 que: "Durante los recesos del Congreso del Estado, habrá una Diputación Permanente compuesta por cinco miembros de los cuales funcionarán tres como Propietarios y dos como Suplentes. Los miembros de la Diputación Permanente elegidos por mayoría de votos, de los Diputados presentes en la víspera de la clausura del periodo de sesiones o de su prórroga en su caso".

De conformidad con el artículo 50, la citada Diputación tendrá las siguientes facultades:

I.- Recibir y despachar la correspondencia del Congreso, resolviendo sólo los asuntos de carácter urgente y que no requieren la expedición de una ley o decreto o expidiéndolos únicamente en los casos a que se refieren las fracciones IV, V, VI y X de este artículo;

II.- Abrir dictamen sobre todos los asuntos que hubieren quedado sin resolución en los expedientes y sobre los que en el receso del Congreso se presentaren, para dar a éste cuenta con ellos en el próximo período de reunión;

III.- Nombrar Regidores Sustitutos en los casos que esta Constitución designe;

IV.- Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando proceda;

V.- Convocar a elecciones extraordinarias cuando fuere conducente;

VI.- Nombrar Gobernador Provisional en los casos que esta Constitución determine;

VII.- Recibir la propuesta del Gobernador del Estado y de los Magistrados del Supremo Tribunal de justicia;

VIII.- Conceder licencias a sus propios miembros, a los Diputados y empleados del Congreso, al Gobernador y Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado;

IX.- Actuar en substitución de la Comisión de Glosa, para facilitar las revisiones de la Contaduría Mayor de Hacienda, hasta producir dictamen que someterá a la consideración de la Cámara;

X.- Decretar en caso grave, la traslación provisional de los Poderes del Estado fuera del lugar de su residencia;

XI.- Las que especialmente le encomiende la Cámara sin constituir violación de lo dispuesto en la fracción II del artículo 44 y de las demás facultades que se hallen consignadas en esta Constitución."

Una modalidad en cuanto a las facultades de la Diputación Permanente la encontramos en este numeral y consiste en nombrar a los legisladores sustitutos en los casos señalados en la propia Constitución, de conformidad con lo establecido en la fracción III.

En el artículo 51 se estipula que: "La Diputación Permanente presentará en la primera sesión del periodo inmediato de la Legislatura un informe escrito por el que se dé cuenta del uso que haya hecho de sus atribuciones y de los negocios que hubiere despachado".

El artículo 52 establece el supuesto de que "cuando por cualquier causa no pudiere una Legislatura inaugurar un periodo de ejercicios en el día que la ley determina, la Diputación Permanente continuará en funciones hasta la definitiva instalación de la Cámara".

III.1.7. TAMAULIPAS

En el Estado de Tamaulipas, su Constitución Política nos señala en su artículo 62 como atribuciones de la Diputación Permanente; las siguientes:

"I.- Velar sobre la observancia de la Constitución y de las leyes;

II.- Dictaminar sobre todos los asuntos que quedaren pendientes al terminar el periodo de sesiones ordinarias del Congreso y sobre los asuntos que admita y presentar estos dictámenes el día en que se habrá el nuevo periodo de sesiones ordinarias;

III.- Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias y, en su caso, para que conozca de las denuncias en contra de Servidores Públicos y proceda conforme a lo dispuesto en la fracción XIX del artículo 58 de esta Constitución; el Congreso no prolongará sus sesiones por más tiempo que el indispensable para tratar el asunto para el que fuere convocado;

IV.- Circular la convocatoria si después de tres días de comunicada al Ejecutivo, no la hubiere éste publicado;

V.- Admitir las renunciaciones de los altos funcionarios, mandando cubrir sus vacantes en la forma que la Constitución establece;

VI.- Ejercer las atribuciones económicas que le marca el Reglamento Interior;

VII.- Recibir los expedientes de elección de Diputados al Congreso del Estado y los de Gobernador, para los efectos señalados en esta Constitución;

VIII.- Recibir la protesta de los funcionarios en los casos en que deban rendirla ante el Congreso;

IX.- Resolver sobre las solicitudes de carácter urgente que se le presentaren; cuando la resolución exija la expedición de una ley o decreto, se

concretará la Comisión a formular dictamen para dar cuenta a la Legislatura;

X.- Resolver, en definitiva, en los recesos del congreso, sobre las medidas que adopte el Gobernador en los casos que se refiera la fracción XLV del artículo 91, dándole inmediata cuenta de la resolución a fin de que proceda en consecuencia;

XI.- Ejercer, en su caso, las facultades que el Congreso conceda en la fracción XVI del artículo 58 de esta Constitución;

XII.- Las demás que le confieren las leyes."

El artículo 63 contempla la posibilidad de que no este instalado el Congreso Local en el momento del cambio de poderes, estableciendo que: "Si por no haberse verificado las elecciones o por cualquier otra causa el Congreso no pudiere renovarse el día fijado, la Diputación Permanente continuará con tal carácter, hasta que deje instalado al nuevo Congreso conforme a las leyes, convocando a elecciones en su caso".

Como puede observarse la Constitución de esta entidad federativa establece como una facultad de este órgano el de continuar con dicho carácter hasta en tanto se deja instalada la nueva Legislatura, para el caso de que no pudiere renovarse en la fecha fijada, agregando que deberá en todo caso convocar a elecciones para tal efecto.

III.2. DOCTRINA EXTRANJERA

III.2.1. INGLATERRA

De acuerdo con Harold Zink, el Parlamento Británico no es sólo el instrumento principal del gobierno popular en una de las democracias más importantes del mundo, sino también en un sentido muy auténtico, la "madre de los Parlamentos".⁶⁹

El Parlamento Inglés se integra de dos Cámaras; la de los Comunes y la de los Lores. Las dos Cámaras del Parlamento están en sesión durante poco más de medio año. Se reúnen con las breves interrupciones de los fines de semana y festividades únicamente, desde fines de enero o principios de febrero hasta los últimos días de julio o los primeros de agosto y desde finales de octubre o principios de noviembre hasta cerca de navidad. Este período constituye una "sesión". No hay ordenanzas que regulen el tiempo entre la elección de una Cámara de los Comunes y la reunión del Parlamento, pero es costumbre abreviarlo lo más posible. Rara vez pasa de dos o dos y media semanas.

Cada Cámara puede reunirse cuando le parezca oportuno, independientemente de lo que haga la otra; y ninguna de las dos puede interrumpir sus actividades temporalmente por orden de la corona. Pero cuando la sesión va ha concluir, la corona tiene que intervenir. Hay que establecer una prórroga, y eso sólo puede hacerlo la corona. Con la prórroga acaba y se dan por terminados todos los asuntos pendientes. El proyecto de ley que estuviese tramitándose tiene que comenzar de nuevo al abrirse la próxima sesión. La prorrogación tiene que

⁶⁹ Harold Zink, Los Sistemas Contemporáneos de Gobierno, Editorial Limusa-Wiley, S.A., Primera Edición, México, 1965, pág. 107.

realizarse al mismo tiempo en ambas Cámaras y en la misma fecha, aunque puede posponerse la apertura de una nueva sesión o anticiparse en virtud de proclamas posteriores. Al proclamarse la disolución del Parlamento, este deja de existir y se pone simultáneamente en movimiento la maquinaria para elegir una nueva Cámara de los Comunes.

Por las características propias del Parlamento Inglés de sus antecedentes no se desprende que exista la figura de la Comisión Permanente como se conoce en nuestro sistema político.

III.2.2. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

El artículo primero de la Constitución otorga todos los poderes legislativos del gobierno federal a un Congreso dividido en dos Cámaras, un Senado y una Cámara de Representantes. El Senado, el más pequeño de ambas, se compone de dos miembros por cada Estado según lo estipula la Constitución. La integración de la Cámara se basa en la población y, en consecuencia, su tamaño no está especificado en la Constitución. En la actualidad la Cámara está compuesta por unos 435 miembros, cerca de uno por cada 530.000 habitantes de los Estados Unidos.⁷⁰ Durante más de 100 años después de la adopción de la Constitución, los Senadores no se elegían mediante el voto directo del pueblo, sino eran nombrados por las legislaturas estatales. Se les consideraba como representantes de sus estados de origen. Su deber era asegurar que sus estados recibieran un trato igual en todas las leyes. La enmienda XVII, adoptada en 1913, estipuló la elección directa del Senado.

⁷⁰ Richard C. Schroeder, Perfil del Gobierno Norteamericano, Servicio Informativo y Cultural de los EUA, (obtenido en la Embajada Americana), págs. 76 y 77.

Los delegados a la Convención Constitucional pensaron que si dos grupos independientes -uno que representara a los gobiernos estatales y otro al pueblo- debían aprobar todas las leyes propuestas, serían pocos los riesgos de que el Congreso sancionara precipitada o descuidadamente. Una Cámara podría siempre vigilar a la otra, como lo hacía el Parlamento Británico. La promulgación de la enmienda XVII no alteró en forma sustancial este equilibrio de poder entre ambas Cámaras.

Aunque se produjo un intenso debate en la Convención acerca de la estructura y los poderes del Congreso, muchos delegados creían que la rama legislativa tendría poca importancia. Algunos pensaban que el Congreso se ocuparía principalmente de asuntos externos, dejando los internos a los gobiernos estatales y locales. Estas opiniones estaban muy lejos de la realidad. El Congreso ha demostrado que es muy activo, con amplios poderes y autoridad en todos los asuntos de interés nacional. Mientras que su fuerza frente al poder ejecutivo ha aumentado y disminuido en las diferentes etapas de la historia estadounidense, nunca ha sido importante ni tampoco un simple sello de goma para las decisiones presidenciales.

Puesto que los miembros de la Cámara prestan sus servicios por periodos de dos años, se considera que la vida de un Congreso es de un bienio. La enmienda XX estipula que el Congreso se reunirá en sesiones regulares cada 3 de enero, a menos que éste fije otra fecha. El Congreso sesiona hasta que sus miembros votan un receso, por lo general a finales del año. El Presidente puede convocar una sesión extraordinaria cuando lo crea necesario. Las sesiones se llevan a cabo en el Capitolio en Washington, D.C.

Por lo tanto resulta de especial interés el caso del regimen constitucional de los Estados Unidos de América, en donde no se contempla la figura jurídica de la Comisión Permanente, de tal forma que en los recesos del Congreso General, los actos que realiza el titular del Ejecutivo de ese país, se encuentran sujetos a ratificación por el Congreso o alguna de sus Cámaras, una vez que estos celebran sus períodos de sesiones.

III.2.3. FRANCIA

Dentro de las actuales instituciones políticas de Francia, el Parlamento ya no ocupa el lugar privilegiado que tenía en los regímenes precedentes. El carácter parlamentario de la Constitución no es impugnado puesto que ha confirmado al sistema bicameral de acuerdo con el artículo 24 de la Constitución Francesa, el Parlamento comprende a la Asamblea Nacional y el Senado.

En materia política, este sistema bicameral es desigual y favorece a la Asamblea Nacional. En materia legislativa, el sistema bicameral es igualitario, pero en caso de oposición entre las dos Cámaras, es la Asamblea Nacional quien tiene la última palabra. Finalmente, en materia de revisión constitucional, los poderes de ambas Cámaras son estrictamente iguales.

En cuanto a la elección de los Diputados a la Asamblea Nacional, se señala que éstos serán elegidos por sufragio directo, mientras que el Senado será elegido por sufragio indirecto. Esta Cámara asegurará la representación de las colectividades territoriales de la República. Los franceses establecidos fuera de Francia estarán representados en el Senado.

A contrario de nuestro regimen Constitucional que señala en nuestra ley

fundamental la duración y el número de miembros que integran cada Cámara, el artículo 25 de la Constitución que se comenta establece que: "Una Ley Orgánica fijará la duración de los poderes de cada asamblea, el número de sus miembros, su retribución, las condiciones de elegibilidad y los regímenes de inelegibilidad e incompatibilidad".⁷¹

También fijará las condiciones en que serán elegidas las personas llamadas a llenar las vacantes de Diputados y Senadores hasta la renovación parcial o total de la Asamblea a que pertenecían los interesados.

Por su parte el artículo 26 establece que: "Ningún miembro del Parlamento podrá ser procesado, perseguido, detenido, preso o juzgado por opiniones o votos que haya emitido en el ejercicio de sus funciones".⁷²

Durante los periodos de sesiones, ningún miembro del Parlamento podrá ser procesado o detenido en materia criminal o correccional sin la autorización de la asamblea a que pertenezca, salvo en caso de flagrante delito.

Al respecto, cabe destacar que fuera de los periodos de sesiones, ningún miembro del Parlamento podrá ser detenido sin autorización de la mesa de la Asamblea a que pertenezca, salvo en caso de flagrante delito, de procesamiento autorizado o de condena definitiva.

La prisión o el procesamiento de un miembro del Parlamento se suspenderá si así lo pide la Asamblea a la que pertenezca.

Especial mención merece el artículo 27 del ordenamiento en comento,

⁷¹ Constitución de Francia, Op. Cit., pág. 13.

⁷² Id.

pues señala que todo mandato imperativo es nulo.⁷³ Asimismo, que el derecho de voto de los miembros del Parlamento es personal.

No obstante lo anterior, al contrario de nuestro regimen Constitucional establece que: La Ley Orgánica podrá autorizar excepcionalmente la delegación de voto. En tal caso, nadie podrá recibir delegación de más de un mandato.

Al igual que en nuestro sistema, en el regimen parlamentario francés, se establece en el artículo 28 que: El Parlamento se reunirá de pleno derecho en dos periodos ordinarios de sesiones al año.

El primer período de sesiones se abrirá el 2 de octubre, y su duración será de ochenta días. El segundo período de sesiones se abrirá el 2 de abril, y su duración no podrá exceder de noventa días.

Si el 2 de octubre o el 2 de abril fuere día feriado, la apertura del período de sesiones se verificará el primer día laborable siguiente.

De conformidad con el artículo 29, el Parlamento se reunirá en periodo extraordinario de sesiones a petición del Primer Ministro o de la mayoría de los miembros que compongan la Asamblea Nacional, para tratar un orden del día determinado. Cuando el período extraordinario de sesiones se celebre a petición de los miembros de la Asamblea Nacional, intervendrá el decreto de clausura en cuanto el Parlamento haya agotado el orden del día para el que fue convocado, y a más tardar doce días después de la fecha de su reunión.

Sólo el Primer Ministro podrá pedir una nueva reunión antes de la

⁷³ Id.

expiración del mes siguiente a la fecha del decreto de clausura.

Una modalidad del régimen francés es la contemplada por el artículo 30, que señala: "Fuera de los casos en que el Parlamento se reúna de pleno derecho, los periodos extraordinarios de sesiones serán abiertos y clausurados por decreto del Presidente de la República".

Una modalidad interesante es la que consiste en que el acta de los debates sea publicada en el Diario Oficial, criterio que se sustenta en el artículo 33 al señalar: "Las sesiones de las dos asambleas serán públicas. El acta íntegra de los debates se publicará en el Diario Oficial".

Cada asamblea podrá reunirse en comité secreto a petición del Primer Ministro o de una décima parte de sus miembros.

Como puede observarse a través del análisis realizado, dicha Constitución no contempla la figura de la Comisión Permanente durante los recesos del Parlamento.

III.2.4. ESPAÑA

En el caso de la Constitución Española, podemos observar en su artículo 78 que "En cada Cámara habrá una Diputación Permanente compuesta por un mínimo de 21 miembros, que representarán a los grupos parlamentarios, en proporción a su importancia numérica."⁷⁴

De acuerdo con el citado numeral dichas Diputaciones Permanentes

⁷⁴ Constitución Española (1978), Ministerio de Asuntos Exteriores; Oficina de Información Diplomática, (obtenida en la Embajada de España), pág. 59.

estarán presididas por el Presidente de la Cámara respectiva y tendrán como funciones la prevista en el artículo 73, la de asumir las facultades que correspondan a las Cámaras, de acuerdo con los artículos 86 y 116, en caso de que éstas hubieren sido disueltas o hubiere expirado su mandato y la de velar por los poderes de las Cámaras cuando éstas no estén reunidas.

Asimismo, el numeral en comento establece que expirado el mandato o en su caso de disolución, las Diputaciones Permanentes seguirán ejerciendo sus funciones hasta la constitución de las nuevas Cortes Generales.

De igual forma, señala que reunida la Cámara correspondiente, la Diputación Permanente dará cuenta de los asuntos tratados y de sus decisiones.

Por su parte el artículo 116 del citado ordenamiento contempla, entre otras cosas que "Disuelto el Congreso o expirado su mandato, si se produjere alguna de las situaciones que dan lugar a cualquiera de dichos estados (de alarma, de excepción y de sitio), las competencias del Congreso serán asumidas por su Diputación Permanente."⁷⁵

Como puede observarse la figura de la Comisión Permanente que contempla nuestra Constitución Política en sus numerales 78 y 79, como órgano del poder legislativo creado para atender los asuntos de trámite en los recesos del Congreso de la Unión, no opera dentro del derecho comparado en países como Inglaterra, Francia y los Estados Unidos de América, no así en España en donde encontramos esta figura con el nombre de Diputación Permanente.

Al respecto, el Reglamento del Congreso de los Diputados en el capítulo

⁷⁵ Id., pág. 77.

denominado de la Diputación Permanente, señala que:

"56. 1.- La Diputación Permanente estará presidida por el Presidente del Congreso y formarán parte de la misma un mínimo de veintiún miembros que representarán a los Grupos Parlamentarios en proporción a su importancia numérica.

2.- La fijación del número de miembros se hará conforme a lo establecido en el apartado 1 del artículo 40. Cada Grupo Parlamentario designará el número de Diputados Titulares que le corresponda y otro tanto en concepto de Suplentes.

3.- La Diputación elegirá de entre sus miembros dos Vicepresidentes y dos Secretarios, de acuerdo con lo establecido para la elección de la Mesa del Congreso, adaptado al distinto número de puestos a cubrir.

4.- La Diputación Permanente será convocada por el Presidente, a iniciativa propia o a petición de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los miembros de aquélla."⁷⁶

"57. Corresponde a la Diputación Permanente velar por los poderes de la Cámara cuando ésta no esté reunida y además:

1º.- En los casos de disolución o expiración del mandato del Congreso de los Diputados:

a) Asumir todas las facultades que en relación con los Decretos-Leyes

⁷⁶ Reglamento del Congreso de los Diputados, aprobado por el Pleno el 10 de febrero de 1982, (obtenido en la Embajada de España), págs. 731 y 732.

atribuye al Congreso de los Diputados el artículo 86 de la Constitución.

b) Ejercer las competencias que respecto de estados de alarma, excepción y sitio atribuye a la Cámara el artículo 116 de la Constitución.

2º.- En los lapsos de tiempo entre periodos se sesiones, ejercitar la iniciativa prevista en el artículo 73-2 de la Constitución."

"58. Será aplicable a las sesiones de la Diputación Permanente y a su funcionamiento lo establecido para el Pleno en el presente Reglamento."

"59. Después de la celebración de elecciones generales, la Diputación Permanente dará cuenta al Pleno del Congreso, una vez constituido éste, de los asuntos que hubiere tratado y de las decisiones adoptadas."

⁷⁷ *Id.*, pág. 732.

CAPITULO CUARTO

**LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS
UNIDOS MEXICANOS EN LA CONSTITUCIÓN VIGENTE**

**IV.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS**

Como ya comentamos la Comisión Permanente es un órgano del Poder Legislativo Federal Mexicano, creado con fundamento en el 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 de las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto".

Por otro lado en el artículo 79 se enumeran sus facultades, señalando que: "La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere la 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;

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 las 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 ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal;

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.- Conceder y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores".

IV.2. LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, reglamentaria del capítulo II del título tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, define a nuestra institución diciendo en su artículo 100 que: "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".

Por otra parte el artículo 101, nos habla sobre su integración al señalar que: "La Comisión Permanente se compone de 37 miembros, de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores quienes serán designados mediante voto secreto por las respectivas Cámaras, durante la última sesión, de cada periodo ordinario. Para suplir en sus ausencias a los titulares, las Cámaras nombrarán de entre sus miembros en ejercicio el mismo número de sustitutos"; como puede observarse existe una integración mayoritaria por parte de la Cámara de Diputados.

El artículo 102 nos señala como se integrará la Comisión Permanente al señalar que: "En el mismo día de la clausura de las sesiones ordinarias del Congreso General e inmediatamente después de esta ceremonia, los diputados y Senadores que hubieren sido nombrados como miembros de la Comisión Permanente, se reunirán en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados, bajo la presidencia de la persona a quien corresponda el primer lugar por orden alfabético de apellidos o de éstos y de nombres si hubiere dos o más apellidos iguales, con auxilio de dos Secretarios de su elección, a fin de integrar la Mesa Directiva de la Comisión Permanente, para la cual se nombrará por mayoría de votos un Presidente, un Vicepresidente y cuatro Secretarios; de éstos últimos, dos deberán ser Diputados y dos Senadores".

La forma en que será presidido este órgano del Poder Legislativo se encuentra regulada por el artículo 103 que establece que: "El Presidente y el Vicepresidente serán elegidos para un periodo de receso, entre los Diputados, y para el periodo siguiente, entre los Senadores".

Y el artículo 104 del ordenamiento en comento nos señala que "Llevada a cabo la elección de la Mesa Directiva, los electos tomarán desde luego posesión

de sus cargos, y el Presidente declarará instalada la Comisión Permanente comunicándolo así a quien corresponda".

En cuanto a la forma de sesionar y términos en que sesionará este órgano, el artículo 105 establece que: "Las sesiones de la Comisión Permanente tendrán lugar una vez por semana en los días y a las horas que el Presidente de la misma indique formalmente. Si hubiere necesidad de celebrar algunas otras sesiones fuera de los días estipulados, se llevarán a cabo previa convocatoria por parte del Presidente".

Por otro lado, el artículo 106 regula el trámite que deberá darse a los asuntos competencia del Congreso General, señalando que: "Los asuntos cuya resolución corresponda al Congreso o a una de las Cámaras y que durante el receso se presenten a la Comisión Permanente, se tomarán a las Comisiones relativas de la Cámara que corresponda".

Cuando se trate de iniciativas de ley o de decretos, se imprimirán y se ordenará su inserción en el Diario de los Debates; se remitirán para su conocimiento a los Diputados o Senadores, según el caso, y se tomarán a las Comisiones de la Cámara a que vayan dirigidas.

En cuanto al quórum que deberá exigirse para la adopción de las resoluciones el numeral 107 señala que: "La Comisión Permanente adoptará sus resoluciones por mayoría de votos de sus miembros presentes".

Es importante aclarar que los trabajos de la Comisión Permanente no se suspenderán aun cuando se convoque a sesiones extraordinarias al Congreso de la Unión, tal y como lo determina el artículo 108 de la ley en comento "La Comisión

Permanente no suspenderá sus trabajos durante los períodos extraordinarios de sesiones que se convoquen, salvo en aquello que se refiera al asunto para que se haya convocado el período extraordinario respectivo".

Por su parte el artículo 109 de la Ley en comento se encarga de reglamentar el artículo 85 de nuestra Ley fundamental en lo que se refiere a la facultad que le otorga la propia Constitución a la Comisión Permanente en relación con la designación del Presidente Provisional en el caso de falta temporal del Presidente de la República durante el receso de las Cámaras, aquí cabe destacar que el citado numeral habla erróneamente de nombramiento de Presidente Provisional en caso de falta temporal del Presidente de la República, pues lo cierto es que cuando la falta es temporal el nombramiento que efectúa la Comisión Permanente del titular del ejecutivo es con el carácter de Interino en los términos del párrafo segundo del artículo en comento.

A continuación nos permitimos transcribir el citado numeral:

"Artículo 109.- La Comisión Permanente del Congreso de la Unión designará al Presidente Provisional en los casos de falta absoluta o temporal del Presidente de la República durante el receso de las Cámaras. En la misma sesión resolverá convocar al Congreso General a un período extraordinario de sesiones, para el efecto de que se designe Presidente Interino o Sustituto. La convocatoria no podrá ser vetada por el Presidente Provisional".

En este orden de ideas el artículo 110 de la multicitada Ley Orgánica señala que: "Si el Congreso de la Unión se haya reunido en un período 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 Substituto, según proceda".

El artículo 111 del ordenamiento que venimos analizando señala que: "La Comisión Permanente podrá formar hasta tres Comisiones para el despacho de los negocios de su competencia.

El número de integrantes, la forma de su designación y los procedimientos de trabajo de las Comisiones mencionadas en el párrafo anterior, serán fijados por las disposiciones reglamentarias".

Por su parte el artículo 112 establece que: "Durante los recesos del Congreso, el Comité y la Comisión de Administración presentarán a la Comisión Permanente, para su examen y aprobación, los presupuestos de dietas, sueldos y gastos de sus respectivas Cámaras".

Para finalizar, en el artículo 113 se señala que: "La Comisión Permanente, el último día de su ejercicio en cada período, deberá tener formados dos inventarios, uno para la Cámara de Diputados y otro para la de Senadores. Dichos inventarios se tomarán a las Secretarías de las respectivas Cámaras y contendrán las memorias, oficios, comunicaciones y otros documentos que hubiere recibido durante el receso del Congreso".

IV.3. SU INTEGRACIÓN

Como ya señalamos anteriormente, la Comisión Permanente se compone de 37 miembros, o sea, por 19 Diputados y 18 Senadores, "nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de las sesiones". Funciona

exclusivamente durante los recesos del Congreso, es decir, cuando el Congreso General no esta sesionando ordinariamente. 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 la legislación interior del Congreso de la Unión. Atendiendo a su composición, la Comisión Permanente es un organismo que deriva directa y exclusivamente de éste, siguiendo a este respecto nuestra tradición constitucional, según se advierte de la reseña contenida en el desarrollo del presente trabajo.

IV.4. SUS FACULTADES

La Comisión Permanente no es un órgano legislativo por modo absoluto, en el sentido de que no tiene la potestad de elaborar ley alguna, en cuyo ejercicio, por tanto, no sustituye al Congreso de la Unión. Sus atribuciones son político-jurídicas, revistiendo unas el carácter de provisionalidad y otras el de definitividad. En el primer caso, sus decisiones quedan supeditadas a lo que resuelva, de acuerdo con su correspondiente competencia, dicho Congreso o alguna de las Cámaras que lo forman. En el segundo caso, la Comisión Permanente puede emitir resoluciones sin que éstas se sujeten a la ratificación de los referidos órganos. Ambos caracteres subrayaremos al hacer alusión a cada una de las facultades con que dicha Comisión está investida y que son las siguientes:

a) *"Prestar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda hacer uso de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados" (fracción I del Art. 79). Esta atribución corresponde al Senado, por lo que durante los recesos de éste la citada Comisión se sustituye a él, sin que el desempeño de la misma quede sujeto a lo que el propio órgano decida, por lo que se trata de una*

facultad sustituta y definitiva.

b) "Recibir la protesta del Presidente de la República"; conforme al artículo 87 constitucional, "el Presidente debe formular la consabida protesta ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente en los recesos de aquél". Se contempla también dentro de este precepto como facultad de la Comisión Permanente el que los ministros de la Suprema Corte, en sus recesos del Senado deberán protestar ante la Comisión Permanente (Art. 97 reformado), sin embargo, dicha facultad ya fue derogada y no le corresponde más a la citada Comisión.

c) "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 período de sesiones" (artículo 79, fracción III). Fácilmente se comprende que esta facultad entraña meros actos de trámite, sin que amerite ulterior comentario.

d) "Acordar la convocatoria del Congreso o de alguna de las Cámaras que lo componen para efectuar sesiones extraordinarias" (fracción IV, 79). Esta facultad la puede ejercer la Comisión Permanente por sí misma o a propuesta del Presidente de la República, debiendo hacer notar que este funcionario, por sí solo, no puede lanzar dicha convocatoria, pues en todo caso debe existir la decisión que en este sentido emita la consabida Comisión, según se advierte no sólo de la disposición señalada, sino también del artículo 89 fracción XI de la Constitución.

Esta restricción a la potestad presidencial en relación con la convocatoria a sesiones extraordinarias se introdujo en el año de 1923, ya que con anterioridad el Ejecutivo Federal podía (ad libitum) convocar al Congreso o a

alguna de las Cámaras a dichas sesiones cada vez que lo estimara conveniente. Es más, el proyecto constitucional de don Venustiano Carranza no incluyó, entre las atribuciones de la Comisión Permanente, la que estamos comentando, habiendo otorgado al Presidente de la República amplias y discrecionales facultades para formular la expresada convocatoria, situación que se corroboró al dictaminarse sobre este tópico en el Constituyente de Querétaro. El dictamen respectivo fue impugnado en el sentido de que debería concederse a la Comisión Permanente la atribución de convocar a sesiones extraordinarias; y con el objeto de coonestar este propósito con la facultad presidencial irrestricta a que nos referimos, se decidió que sólo en determinados casos la convocatoria debía ser de la incumbencia de la citada Comisión, o sea, cuando se tratase de delitos oficiales o comunes cometidos por los Secretarios de Estado o ministros de la Suprema Corte, o de delitos oficiales federales imputables a los Gobernadores de los Estados "siempre que esté ya instruido el proceso por la Comisión del Gran Jurado". En los anteriores términos quedó aprobada la mencionada facultad de la Comisión Permanente que, como se ve, era sumamente limitada, habiéndose ampliado, según dijimos, por la reforma de 1923, la cual paralelamente relevó al Ejecutivo Federal del poder que tenía para que "cuando lo juzgase conveniente" convocara al Congreso o a cualquiera de las Cámaras a sesiones extraordinarias.

e) "Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal" (Art. 79, fracción V). Esta facultad, como es obvio, la ejerce la Comisión Permanente durante los recesos del Senado, pues a esta Cámara corresponde su desempeño conforme al artículo 76 fracción VIII constitucional. De ello podría inferirse que las decisiones de la mencionada Comisión sobre la aprobación o rechazo del expresado nombramiento debe entenderse como definitivo, toda vez que dicha

facultad le corresponde al Senado y en sus recesos a la citada Comisión, como se desprende del propio artículo 102 Constitucional.

f) "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".

g) "Conceder licencias hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar al Interino que supla esa falta" (Art. 79, fracción VI). Debe destacarse que si el término de la licencia rebasa el límite señalado, la Comisión Permanente no puede otorgarla, pues la atribución respectiva corresponde al Congreso de la Unión según la fracción XXVI del artículo 73 de la Constitución. Podemos decir que el cargo de "Presidente Interino" que en el caso de que tratamos puede conferir dicha Comisión, tampoco debe exceder del lapso mencionado, a cuyo transcurso el solicitante de la licencia debe ineludiblemente reasumir sus funciones. Sin embargo, en el supuesto de que no se registre esta reasunción, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias del Congreso para que éste nombre al Presidente Interino (Art. 85, párrafo 3°), subsistiendo mientras tanto la designación que hubiere hecho la mencionada Comisión.

h) "Aprobar la suspensión de garantías que, durante el receso del Congreso de la Unión, acuerde el Presidente de la República en los casos previstos por el artículo 29 constitucional". Debe observarse que la Comisión Permanente a ese sólo acto debe contraerse, pues no tiene facultad para conceder al Ejecutivo Federal las autorizaciones necesarias tendientes a hacer frente a la

situación de emergencia que implique la causa determinante de dicha suspensión, toda vez que la atribución respectiva únicamente incumbe al Congreso. En el supuesto de que éste estuviese en receso, la citada Comisión debe convocarlo a sesiones extraordinarias, para que proceda al otorgamiento de tales autorizaciones que generalmente se traducen en la capacitación del Presidente de la República para legislar durante el estado emergente.

i) "Nombrar Presidente Provisional de la República cuando durante los dos primeros años del período correspondiente (que es de seis años) ocurra la falta absoluta del funcionario que constitucionalmente ocupe dicho alto cargo y el Congreso de la Unión se encuentre en receso" (Art. 84, párrafo 2°). Hecha la designación mencionada, la Comisión Permanente debe convocar a sesiones extraordinarias a este organismo para que nombre "Presidente Interino" y expida, a su vez, la convocatoria a elecciones presidenciales. La misma facultad para designar Presidente Provisional tiene la indicada Comisión en el caso de que la falta absoluta del Presidente de la República ocurra durante los cuatro últimos años del período respectivo, estando también obligada a lanzar la convocatoria a sesiones extraordinarias al Congreso, para que éste, erigido en Colegio Electoral, haga la elección del "Presidente Substituto" (Idem, párrafo 3°).

"El Presidente Provisional también debe nombrarse por la Comisión Permanente, cuando el Presidente electo no se presente a asumir su cargo al comenzar el período correspondiente o la elección respectiva no estuviese hecha o declarada al finalizar éste, y siempre que el Congreso de la Unión no estuviese reunido, el cual, en tal caso, debe ser convocado a sesiones extraordinarias de inmediato por la aludida Comisión para que designe un Presidente Interino y convoque a su vez, a elecciones presidenciales" (Art. 85, párrafo 1°).

También debe la Comisión Permanente nombrar un Presidente Interino cuando la falta del Presidente de la República fuese temporal y ocurra durante el receso del Congreso de la Unión, sin que dicha falta exceda de treinta días, pues en este caso, una vez formulado el mencionado nombramiento, de convocar a sesiones extraordinarias al citado organismo "para que éste resuelva sobre la licencia (que haya solicitado el Presidente en funciones) y nombre, en su caso, al Presidente Interino" (idem, párrafos 3º y 4º).

j) "Aprobar los nombramientos de ministros provisionales de la Suprema Corte que, durante el receso del Senado, formule el Presidente de la República en los casos de faltas temporales de los ministros de dicho alto cuerpo judicial que excedan de un mes, ya que en el supuesto contrario, la licencia la otorga la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación". (Art. 98 y 99 Constitucional.)

IMPORTANCIA DE LA COMISIÓN PERMANENTE DENTRO DEL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

No obstante que diversos tratadistas sostienen que la Comisión Permanente ha sido una institución efímera en los países donde se ha establecido y que en la actualidad pocos países siguen conservando su organización, pues aseguran que no es una institución indispensable en un régimen constitucional, toda vez que afirman que con ello sólo se ha buscado prolongar parcialmente la presencia del poder legislativo en la vida política nacional, lo que no justifica su existencia y, en consecuencia, se convierte en una institución que debe desaparecer de nuestra estructura constitucional, nosotros compartimos la idea de quienes piensan que una vez que nuestro poder legislativo recupere el lugar y la fuerza que debe tener como un poder independiente del Ejecutivo, esta institución

resulta indispensable para la buena marcha de nuestra vida institucional y debe de seguir existiendo dentro de nuestro régimen constitucional, ya que el papel que se le asigna es de vital importancia para el sano desarrollo de nuestro sistema político, pues si bien es cierto que no realiza una función legislativa propiamente hablando, las funciones político-administrativas que se le asignan son de suma importancia para la atención expedita de asuntos que requieren de un trámite ágil que sólo se entorpecería si tuviere que estarse llamando a sesiones extraordinarias al Congreso o a cualquiera de las Cámaras para su atención inmediata.

Por lo anterior, no estamos de acuerdo, pues la Comisión Permanente no tiene las mismas facultades del Congreso y sólo pretende representarlo para ciertos casos; tiende a convocar a sesiones extraordinarias al Congreso de la Unión, es pues una garantía para la división de poderes y para el equilibrio de los mismos.

Entre los argumentos que se esgrimen por quienes abogan por la desaparición de esta institución, se encuentra el de que la desproporción que existe en su integración no representa debidamente ni al Congreso ni a los Estados, sólo se representa a la mayoría de cada una de las Cámaras, dejando sin representación alguna a las minorías del Congreso.

Si bien es cierto que la Comisión Permanente efectivamente es sólo el reflejo de las mayorías parlamentarias, sobre todo en nuestro país en donde el partido mayoritario ha actuado en forma poco responsable mayoriteando para sacar adelante sus posiciones; sin embargo, en la medida en que nuestro país avance a formas más democráticas y la composición del Congreso sea más plural, seguramente esta situación tendrá que irse modificando para contar con una

Comisión Permanente mucho más plural.

De igual forma, un gran sector de la doctrina considera que su existencia es inútil e injustificada y que lo único que busca es el predominio del poder legislativo sobre el ejecutivo y el judicial. También se cree que hay invasión de facultades, ya que no se le ha conferido potestad para legislar y, por lo tanto no puede substituir al Congreso de la Unión, por lo mismo nuestra carta fundamental no ha querido extender mucho las atribuciones de ésta, porque se invadiría el dominio de la legislación que pertenece exclusivamente al Congreso.

Nosotros diferimos totalmente de esta postura, pues estimamos que la Comisión Permanente cumple una función muy importante dentro de nuestro sistema jurídico, porque sustituye al Congreso de la Unión y cada una de las Cámaras en el desarrollo de algunas facultades que no pueden condicionarse al período ordinario de sesiones, y podemos decir que es lo que permite la continuidad del legislativo, en su carácter de Poder Público, en funciones administrativas, políticas y electorales. Busca sin lugar a dudas preservar el principio de la división de poderes.

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

Como bien puede observarse, y pese a los innumerables ataques que recibe la Comisión Permanente apunta a fortalecer su funcionamiento y democratizar su integración; busca preservar el principio de la división de poderes, en especial las facultades propias del legislativo que deben ser ejercidas de

manera continua e ininterrumpida, pues con la presencia de la Comisión Permanente se garantiza lo anterior para una sana marcha de la vida política del país.

Desde nuestro particular punto de vista creemos que la Comisión Permanente tiene una muy elevada responsabilidad a su cargo, conforme a las atribuciones que le confiere el artículo 79 constitucional, así como otras atribuciones que se encuentran en diferentes preceptos de nuestra ley fundamental, que confieren un mayor grado de importancia a sus actividades, como es el caso del artículo 29 en el cual se señala que 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, 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 nos parece la atribución que los artículos 84 y 85 constitucionales le otorgan a la Comisión Permanente de nombrar a un Presidente Provisional en el caso de falta absoluta del Presidente de la República.

El artículo 76 fracción V constitucional faculta a la Comisión Permanente a declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado y nombrar un Gobernador Provisional, nombrarlo a proposición en tema presentada por el Presidente de la República; y aunque no se ha presentado este supuesto dentro de nuestro país, es una atribución muy relevante que se le ha conferido a la Comisión Permanente; y que en tiempos tan difíciles por los que atraviesa nuestro país, no resulta descabellado pensar que esta hipótesis pueda

actualizarse sobre todo si se siguen presentando casos como la trágica matanza de campesinos en Coyuca de Benítez, Guerrero, en donde se responsabiliza directamente al actual Gobernador del Estado.

Todo lo anterior, nos lleva a la firme convicción de sostener que la Comisión Permanente es una institución que debe subsistir, ya que en la medida en que avancemos en la democracia y nuestras instituciones se perfeccionen, su papel será fundamental para alcanzar un sano equilibrio de poderes, además de que el no desaparecería emitiría el absurdo e innecesario sistema de tener que estar convocando al Congreso o a cualquiera de las Cámaras para acordar asuntos que en realidad no requieren del quórum establecido para que sesionen y tomen sus decisiones, por ejemplo; consideramos innecesario que para hacer cómputo de mayoría de las legislaturas de los Estados en una enmienda constitucional tuviera que reunirse todo el Congreso.

No debemos pues olvidar que en los países donde se ha eliminado esta institución, muchas de sus atribuciones las ejerce directamente el Ejecutivo, por lo que ahí se considera innecesaria lo que obviamente no sucede en nuestro país.

CONCLUSIONES

1.- La Comisión Permanente es un organismo perteneciente al Congreso de la Unión, integrado en la actualidad por 37 miembros, de los cuales 19 son Diputados y 18 son Senadores, cuya función formalmente primordial es suplir en algunas de las facultades constitucionales al propio Congreso o a alguna de sus Cámaras, durante el receso que media entre un período de sesiones ordinarias y otro, desarrollando facultades que no entrañan actividad legislativa.

2.- Los orígenes de este organismo se encuentran en el orden jurídico aragonés; durante el tiempo en que las Cortes de Aragón no actuaban; funcionaba una comisión compuesta por dos miembros de cada uno de los cuatro brazos en que se dividían las Cortes, siendo su función reemplazarlos durante dichos recesos en la administración de los subsidios y en velar por la observancia de los fueros.

3.- Con el nombre de Diputación Permanente de Cortes, la institución apareció en la Constitución Española de Cádiz de 1812 y por este conducto se introdujo en el constitucionalismo mexicano.

4.- La Constitución Federal de 1824 la previó bajo la denominación Consejo de Gobierno; la Constitución Centralista de 1836 como Diputación Permanente, expresión que conservaron las Bases Orgánicas de 1843 y la original Constitución Federal de 1857.

5.- La denominación Comisión Permanente apareció por primera vez en el constitucionalismo mexicano en el voto particular de la minoría de la Comisión Constituyente de 1842. Nuevamente se utilizó esta expresión al reformarse el

artículo 73 de la Constitución de 1857, ya que existiendo otra vez el Senado, que designaba a 14 de sus miembros para integrar este organismo, era una incongruencia seguir denominándole Diputación Permanente.

6.- Bajo la denominación de Comisión Permanente la institución está prevista en el artículo 78 de nuestra Constitución vigente.

7.- La Comisión Permanente se compone de 37 miembros, o sea, por 19 Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de las sesiones. Y funciona exclusivamente cuando el Congreso General no esta sesionando ordinariamente.

8.- La presidencia y la vicepresidencia de dicha Comisión corresponden sucesivamente, por cada período, a los Diputados y a los Senadores que hubiesen sido designados para integrarla, según lo declara la legislación interior del Congreso de la Unión.

9.- Se ha argumentado que la razón para la existencia de la Comisión Permanente radica en que en ningún tiempo y por ningún motivo debe estar ausente de la marcha del gobierno el Poder Legislativo, a fin de que ejerza sus funciones de control político sobre los actos del Ejecutivo, por lo que en los periodos de receso de aquel poder debe existir un organismo que mínimamente lo represente, lo que nos parece totalmente acertado.

10.- El artículo 109 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se encarga de reglamentar lo referente a el artículo 85 de nuestra ley fundamental en lo que se refiere a la facultad que le otorga la propia Constitución a la Comisión Permanente en relación con la designación del

Presidente Provisional en el caso de falta temporal del Presidente de la República durante el receso de las Cámaras, aquí cabe destacar que el citado numeral habla erróneamente de nombramiento de Presidente Provisional en caso de falta temporal del Presidente de la República, pues lo cierto es que cuando la falta es temporal el nombramiento que efectúa la Comisión Permanente del titular del Ejecutivo es con el carácter de Interino en los términos del párrafo segundo del artículo en comento.

11.- Como pudimos observar la figura de la Comisión Permanente que contempla nuestra Constitución Política en sus numerales 78 y 79, como órgano del poder legislativo creado para atender los asuntos de trámite en los recesos del Congreso de la Unión, no opera dentro del derecho comparado en países como Inglaterra, Francia y los Estados Unidos de América, pero en España si, ya que es donde encontramos esta figura con el nombre de Diputación Permanente.

12.- Desde nuestro punto de vista particular la Comisión Permanente es un órgano del Congreso de la Unión, con personalidad jurídica propia, integrado por representantes de ambas Cámaras que sesionan en los recesos de éste, incluso en los períodos de sesiones extraordinarias, para atender asuntos de su competencia, sin que ejerza facultades legislativas.

BIBLIOGRAFÍA

ARNAIZ AMIGO, Aurora, *Instituciones Constitucionales mexicanas*, México, UNAM, 1975.

BIALOSTOKY, Sara, *Panorama del Derecho Romano*, Universidad Nacional Autónoma de México, Segunda Edición, México, 1985, págs. 26-27.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*; Sexta Edición, México, Porrúa 1985.

CALZADA PADRÓN, Feliciano, *Derecho Constitucional*, Colección de Textos jurídicos Universitarios, Editorial Harla, México, 1990.

CAMPILLO, Aurelio, *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Mexicano*, Jalapa Veracruz, la Económica, 1928, Dos vols.

CARPIZO, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, Cuarta Edición, México, 1980.

CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*, Segunda Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1983.

CASTILLO VELASCO, José María, *Apuntamientos para el Estudio del Derecho Constitucional Mexicano*, reimpresión, México, Comisión Nacional Editorial, 1976.

CORONADO, Mariano, *Elementos de Derecho Constitucional Mexicano*, reimpresión de la Tercera Edición, con prólogo de Jorge Carpizo, México, UNAM, 1977.

DE LA CUEVA, Mario, *El Constitucionalismo Mexicano*, tomo II, Facultad de Derecho, UNAM, 1957.

FLORIS MARGADANT S., Guillermo, *El Derecho Privado Romano*, Editorial Esfinge, S.A., Tercera Edición, México 1983.

GONZALES FLORES, Enrique, *Derecho Constitucional*, Segunda Edición, México, Textos Universitarios, 1965.

HERRERA Y LASSO, Manuel, *Estudios de Derecho Constitucional*,

Editorial Polis, México, 1940.

HERRERA Y LASSO, Manuel, *Estudios Constitucionales, Segunda Serie*, Editorial Jus, México, 1964.

LANZ DURET, Miguel, *Derecho Constitucional Mexicano, Quinta Edición*, Norgis Editores, México, 1959.

LUCERO ANTUNA, Hector, *Evolución Política Constitucional de Baja California Sur*, México, UNAM, 1979.

MADRID HURTADO, Miguel, *Estudios de Derecho Constitucional, Segunda Edición*, México, Porrúa, 1980.

MARQUET GUERRERO, Porfirio, *La Estructura Constitucional del Estado Mexicano*, México, UNAM, 1975.

MARTÍNEZ DE LA SERNA, Juan Antonio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, Primera Edición, México, 1983.

MORENO, Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano, Segunda Edición*, Editorial Pax, México, 1973.

O. RABASA, Emilio, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Primera Edición, México, 1990.

ORTIZ RAMÍREZ, Serafín, *Derecho Constitucional Mexicano, sus antecedentes históricos, las garantías individuales y el juicio de amparo*, Editorial Cultura, México, 1961.

RAMIRO FONSECA, Francisco, *Manual de Derecho Constitucional*, México, Porrúa, 1967.

RODRÍGUEZ, Ramón, *Derecho Constitucional, reimpresión de la Segunda Edición, con prólogo de Ignacio Carrillo Prieto*, México, UNAM, 1978.

RUIZ, Eduardo, *Derecho Constitucional, reimpresión de la Segunda Edición, con prólogo de Manuel Barquín Álvarez*, México, UNAM, 1978.

SCHMILL ORDOÑEZ, Ulises, *El Sistema de la Constitución Mexicana*, México, Editorial Porrúa, 1971.

SERNA ELISONDO, Enrique, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, México, Editorial Porrúa, 1979.

TAMAYO Y SALMORAN, Rolando, *Introducción al Estudio de la Constitución*, tomo I, el significado de "Constitución" y el constitucionalismo, México, UNAM, 1979.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, S.A., Vigésimaprimer Edición, México, 1985.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1979*, Editorial Porrúa, S.A., Decimatercera Edición, México, 1985.

UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Editorial Porrúa, Segunda Edición, México, 1987.

VALENCIA CARMONA, Salvador, *Manual de Derecho Constitucional General y Comparado*, Jalapa, Veracruz, Universidad Veracruzana, 1976.

VALLADO BERRON, Fausto, *Sistema Constitucional, declaración de garantías, orgánica constitucional, leyes constitucionales*, México, Herrero, 1965.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Impresa en los Talleres de la Cámara de Diputados, México, 1995.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Compilación de Constituciones de los Estados de la República*; Diario Oficial, 1986.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Impresa en los Talleres de la Cámara de Diputados, México, 1995.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Impreso en los Talleres de la Cámara de Diputados, México, 1995.

OTRAS FUENTES

La Carta Magna o Constitución de Inglaterra, obtenida en la Embajada de Inglaterra.

Constitución de Francia, con las enmiendas de 30 de diciembre de 1963 y 29 de octubre de 1974. (traducción al español), obtenida en la Embajada de Francia.

Constitución Española (1978), Ministerio de Asuntos Exteriores; Oficina de Información Diplomática, obtenida en la Embajada de España.

Constitución de los Estados Unidos de América (con notas explicativas), obtenida en la Embajada de los Estados Unidos de América.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, decimanovena Edición, Editorial Ecpalsa Calpe, S.A., Madrid, 1970.

Esquivel Obregón, Apuntes para la Historia del Derecho en México, Tomo II.

Harold Zink, Los Sistemas Contemporáneos de Gobierno, Editorial Limusa-Wiley, S.A., Primera Edición, México, 1965.

Richard C. Schroeder, Perfil del Gobierno Norteamericano, Servicio Informativo y Cultural de los EUA, (Embajada Americana).

Nueva Historia Universal, Tomo II y III, Los Fundamentos de Occidente, Grecia y Roma, Editorial Promociones Editoriales Mexicanas, S.A. de C.V., México, 1984.

Reglamento del Congreso de los Diputados, aprobado por el Pleno el 10 de febrero de 1982, (obtenido en la Embajada de España), págs. 731 y 732.