



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

PLANTEL TLALPAN
ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNAM

INOPERANCIA LEGISLATIVA DE LA COMISION
PERMANENTE DEL H. 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 :

MARIO CASTRO GIL

Asesor de Tesis:
LIC. RENE A. PALAVICINI ESPONDA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.

1990



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.

I N D I C E

PROLOGO

INTRODUCCION

I.- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA COMISION PERMANENTE- EN EL DERECHO ANTIGUO.

- 1) Las Cortes. Origen y evolución de la Diputación Permanente.
- 2) Desarrollo en la Nueva España.
- 3) La Constitución Gaditana.

II.- LA COMISION PERMANENTE EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.

- 1) Primeros intentos Constitucionales.
- 2) En la Constitución de 1824.
- 3) En la Constitución de 1836.
- 4) En el Proyecto de Reformas de 1840.
- 5) En el Proyecto de Constitución de 1842.
- 6) En las Bases Orgánicas de 1843.
- 7) En el Acta de Reformas de 1847.
- 8) En la Constitución de 1857.
- 9) Iniciativa de Juárez del 14 de Agosto de 1867.
- 10) Reformas a la Constitución de 1857.

III.- LA COMISION PERMANENTE EN LA CONSTITUCION DE 1917.

- 1) Proyecto de Constitución de Don Venustiano Carranza.
- 2) Debates del Constituyente.
- 3) Artículo 78 y 79 Constitucionales.

IV.- ANALISIS DE LAS FUNCIONES DE LA COMISION PERMANENTE.

- 1) ¿ Inoperancia Legislativa ?
- 2) Organo de Autorización.
- 3) Organo de Supervisión.

V.- JUSTIFICACION DE LA COMISION PERMANENTE.

- 1) Fundamentación Constitucional.
- 2) Suplencia Presidencial.
- 3) Operancia Legislativa.
- 4) Organo Colegiado Mixto.

P R O L O G O

La elección de este tema obedece, fundamentalmente, - al hecho de que poco, muy poco, se ha escrito con relación a - la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, y mucho menos en trabajos recepcionales como éste. Estoy convencido, luego de adentrarme en el estudio del tema que la Comisión Permanente juega un papel discreto pero necesario en las trascendentes -- funciones del Poder Legislativo.

Desde luego, sé muy bien que no legisla (en el sentido de hacer leyes), lo que ha influido en algunos teóricos - del constitucionalismo mexicano, que lo consideran un órgano - obsoleto. Pero, en realidad, éste no fue creado para legislar sino para vigilar, en períodos de receso del Congreso, que los asuntos de trámite no se acumulen innecesariamente en las oficinas mayores de las Cámaras de Diputados y Senadores, y así puedan continuar su secuela y sean aprobados. De no hacerse - ésto, muchos nombramientos de embajadores, cónsules y de otros funcionarios públicos tendrían que esperar varios meses para - su sanción definitiva.

Es claro, pues, que la Comisión Permanente, como órgano colegiado que es, además de mixto, representa la plena vigencia de las instituciones legislativas del país y permite -- también que a través de él se supervisen, oportunamente, las -

distintas acciones que realiza el Ejecutivo de la Unión. De lo contrario, éste no tendría freno para actuar indiscriminadamente, sobre todo en un sistema presidencialista como el nuestro.

Este trabajo recepcional tiene el propósito de demostrar la absoluta justificación constitucional del órgano denominado Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Su existencia obedece a sólidas razones de Estado, claramente expresadas en nuestra Carta Magna, la cual señala en sus artículos 78 y 79 que durante los recesos del Congreso general, aquélla actuará en su lugar.

Estoy más que convencido que si la Comisión Permanente dejara de actuar, el país sufriría las consecuencias negativas de tener a un Presidente autoritario en el Poder Ejecutivo en calidad de dueño y señor de todo. Esto no lo debemos permitir, porque en el transcurso de nuestra vida independiente México ha experimentado situaciones similares, que han dejado cicatrices profundas en nuestro ser nacional.

Por esto, he tratado de demostrar en los distintos capítulos que integran este trabajo, que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión es plenamente operativa y necesaria para la buena marcha y permanencia constitucional de las instituciones nacionales.

I N T R O D U C C I O N

Esta tesis obedece a un objetivo profesional: indagar en la historia y en la legislación, la razón de la existencia de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión y su operatividad.

Para lograr este objetivo, fue necesario investigar - los más remotos antecedentes históricos, tanto de México como de otros países con orígenes constitucionales similares al - - nuestro, principalmente España.

Sin embargo, no fue fácil hallar la información requrida en las fuentes conocidas, por lo que el trabajo se dificultó en cuanto a la operatividad de órganos legislativos equiparables a la actual Comisión Permanente, en la etapa anterior al constitucionalismo mexicano independiente. De ahí que se - le diera una atención preferencial al estudio de la citada Comisión a partir de la Constitución de 1824.

La bibliografía al respecto no es abundante, fuera de los estudios de constitucionalistas renombrados como Ignacio - Burgoa y Felipe Tena Ramírez, que han dedicado un capítulo de sus respectivas obras a analizar el quehacer legislativo de la Comisión Permanente, los demás poco dicen sobre el tema, pues se han referido a este órgano sólo de soslayo sin profundizar-

lo suficiente en sus facultades constitucionales.

No obstante lo anterior, se pudo clarificar una hipótesis de trabajo y a partir de ella plantear y desarrollar la metodología adecuada. Así, se formuló un capitulado congruente con la hipótesis: primero, había que analizar los antecedentes históricos, para fijar, sobre todo en el derecho español, la existencia de órganos legislativos materia de este estudio. Inmediatamente después, se hacía necesario ubicar la atención en el México pre-independiente, que, por obvias razones, tenía una legislación idéntica a la metrópoli; y, a partir de estas fuentes, centrar el estudio en el derecho constitucional mexicano, a partir de la primera Constitución Federal, la de 1824, sin descuidar el análisis de las cartas centralistas, hasta -- llegar a la Carta Magna de 1917.

Fue de esta manera como se tuvo la certeza de que la Comisión Permanente, en su carácter de órgano auxiliar del Poder Legislativo Mexicano, asumió, desde su creación, una función indispensable como órgano de equilibrio con respecto a -- los otros dos poderes de la Unión.

Por ésto, no fue fortuito que las Constituciones de 1857 y de 1917, luego de acalorados debates durante los trabajos de los congresos constituyentes que las promulgaron, incorporaran a su texto una sección especial denominada " De la Co-

misión Permanente ", para establecer en forma clara y precisa las facultades o funciones de este órgano legislativo.

El análisis de dichas funciones y, como consecuencia, la justificación de las mismas, desde el punto de vista constitucional, dieron un mentís a la tesis que sostiene que la Comisión Permanente, por su supuesta inoperancia legislativa, debe desaparecer.

Las conclusiones de este trabajo difieren radicalmente de la tesis anterior.

La Comisión Permanente del Congreso de la Unión tiene una función legislativa importante y trascendente, que rebasa con mucho el simple proceso legislativo y, mientras el sistema jurídico-político de México continúe teniendo como figura principal al Presidente de la República, la propia Comisión seguirá siendo un órgano legislativo indispensable, para la buena marcha de los asuntos nacionales, así como para la preservación de la paz pública y el orden constitucional.

Porque, en síntesis, con la Comisión Permanente del -- Congreso de la Unión, se evitan tanto el autoritarismo del Poder Ejecutivo como el peligro de que vuelva a darse en México la dictadura o el golpe de Estado, como sucedió con Porfirio Díaz y Victoriano Huerta. En fin, la Comisión Permanente rea-

liza una función legislativa perfectamente justificada por la Constitución; trascendente por su profundo significado histórico y necesaria para la supervivencia del sistema político mexicano.

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA COMISION PERMANENTE EN-
EL DERECHO ANTIGUO.

1) LAS CORTES. ORIGEN Y EVOLUCION DE LA DIPUTACION -
PERMANENTE.

La aparición de la Comisión Permanente en nuestras -- instituciones políticas, se remonta a la primera constitución del México independiente. Para buscar la causa de esta inclusión, así como de sus orígenes, es menester incursionar en las instituciones políticas del derecho español antiguo.

Según el ilustre maestro michoacano Felipe Tena Ramírez, la historia del derecho español puede dividirse en tres -- períodos: el primero, anterior a la invasión y dominación musulmana, se refiere a las instituciones hispanogodas. En este -- primer período el poder del rey no se ejerce de manera absoluta, los concilios, asambleas político-religiosas que tiempo -- mas tarde dieron origen a las cortes tuvieron gran influencia para fortalecer y limitar a la MONARQUIA, imponiéndole restricciones a favor de los gobernados.

Este período se caracteriza por la existencia de unidad de derecho a través del fuero-juzgo, que constaba de doce libros los cuales contenían los principios fundamentales del -- derecho público visigodo, así como máximas de justicia y dispo

siones sobre la seguridad del monarca.

El segundo período se ve marcado por la invasión Sarracena, la cual rompe la unidad legal constituida por el fuero-juzgo y es substituida durante un largo tiempo por la legislación Foral.

Sin embargo dentro de esta diversidad de " derechos " existen dos regiones principales: la castellana-leonesa y la aragonesa-catalana, siendo esta última la que más nos interesa para el objeto de esta investigación. Aquí cabe mencionar lo que nos dice el maestro Tena Ramírez que nuestra " Comisión -- Permanente tiene una ascendencia genuina y exclusivamente hispánica, la cual nace muy probablemente en el siglo XIII, en el reino de Aragon ".(1)

La Organización Constitucional de Aragón, fue de las más avanzadas de su época pudiéndola considerar como un ejemplo para las otras.

El rey tenía enteramente a su cargo el poder ejecutivo; sin embargo, la facultad de legislar se dividía entre él y

(1) Tena Ramírez Felipe: "Derecho Constitucional Mexicano"; - Ed. Porrúa México, 1984. Pág. 433

las cortes, compuestas generalmente por los tres estratos sociales característicos de la época: el clero, la nobleza y el elemento popular. El poder judicial estaba en manos de la justicia que limitaba la esfera de acción real.

Las cortes tuvieron su origen en los concilios, y en un principio es probable que se convocasen para tratar asuntos graves y extraordinarios, en su principio no estaban bien definidas sus atribuciones y su participación dependía en gran medida de la voluntad de los reyes los cuales contaban con ellas según fuesen de su agrado o las circunstancias así lo requiriesen.

Entre los años de 1217 y 1472 tuvieron su período de mayor auge, mas nunca hubo en ellas a pesar de la importancia que alcanzaron una verdadera representación nacional, puesto que nunca contaron con diputados de todas las grandes ciudades si acaso de la mitad de ellas, además de que no se guardaba -- proporción exacta respecto al número de representantes.

Tampoco se establecieron períodos fijos para su convocación, y cuando algunos fueros como el de Aragón lo hicieron, en la práctica realmente no se cumplían. Los brazos del Estado que debían de ser convocados y el lugar donde deberían reunirse nunca fueron claramente delimitados. Así tenemos que --

los reyes proveían lo que era de su agrado, según las necesidades y circunstancias.

Con el paso del tiempo sus facultades se fueron delimitando siendo las principales: su consentimiento en la imposición de nuevos tributos o tributos extraordinarios; tratar los abusos de las autoridades por excederse de sus facultades, su intervención en los asuntos internacionales, sobre todo en lo relacionado a la declaración de guerra y en general participar con el rey en la función legislativa.

En Aragón, las cortes que debían de reunirse cada dos años conforme al fuero, estaban compuestas por cuatro brazos: el eclesiástico, el de los caballeros, el de los nobles y el de las universidades, que era el elemento popular representante de las ciudades y villas.

Antes de separarse, y para el tiempo en que las cortes no estaban reunidas, nombraban a la " Diputación del reino ", la cual se componía de ocho individuos, dos por cada brazo, encargada de velar por la inversión de los fondos públicos o generalidades y la observancia de los fueros o cartas puebla, expedidas por los reyes en favor de las ciudades y que eran limitaciones a la autoridad del rey, ya que contenían obligaciones entre éste y sus vasallos como si fueran derivadas de un contrato.

" 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 las principales funciones de éstas: admi-
nistrar los subsidios y velar por la observancia de los fue- -
ros ". (2)

También existían diputaciones en los reinos de Catalu-
ña y Navarra, integradas por tres diputados y tres oidores de-
cuentas, pertenecientes a los tres brazos del Estado y que ele-
gidos por la insaculación tenían facultades de velar por la --
observancia de las leyes reclamando lo que contrario a ellas -
se hiciera.

A imitación de la organización aragonesa, algunos - -
otros reinos admitieron sucesivamente la institución de la per-
manente con nombres y atribuciones más o menos parecidos, bus-
cándose siempre que, durante sus recesos, las Cortes fueran --
sustituídas en algunas de sus funciones por una comisión com--
puesta por miembros de las propias Cortes, con el objeto de --
preservar las conquistas populares de los amagos del poder re-
al.

(2) Tena Ramírez, Felipe: Ob. Cit. Pág. 433.

En Valencia como en Aragón, Cataluña y Navarra, había una representación de las cortes durante el tiempo de una a otra reunión y sus facultades eran similares a las anteriores.

Estas comisiones, son el antecedente directo de nuestra Comisión Permanente, si bien su objeto y finalidad son diferentes. La autoridad real cada vez mas inclinada al absolutismo, exigía que las conquistas de los Gobernados en la ampliación de sus derechos, o desde otro punto de vista, la restricción de los derechos reales, fuera siempre vigilada.

La historia de los pueblos de esta época nos demuestra que los derechos de los Gobernados no eran concesiones que a título gratuito hicieran los gobernantes, todo lo contrario, éstos se ganaban palmo a palmo y si bien no siempre en campos de batalla, si mediante presiones no menos graves como eran las de autorizar impuestos extraordinarios que servían a los reyes para continuar sus guerras o bien ayudar en éstas, solo a cambio de diversas concesiones para las ciudades o los súbditos.

Pues bien estos derechos ganados con tanto empeño necesitaban ser vigilados y resguardados. Si bien eran las cortes encargadas de velar por la observancia de los fueros, resultaba excesivamente peligroso ante las concepciones absolutistas de los reyes, que éstos no fueran vigilados durante los recesos de éstas.

Dicho en otra forma, el reconocimiento de estos derechos dependía de la voluntad del rey. Por lo tanto, la soberanía radicaba en su persona y no en el conjunto de individuos -- que constituyeran su pueblo, de él emanaba toda autoridad y él -- era solo responsable ante Dios.

De esta ideología se siguen dos consecuencias principales:

PRIMERA.- El pueblo sólo tenía aquellos derechos que como concesión le habían sido otorgados por el rey, de aquí que para ampliar su esfera jurídica tuviese que luchar contra la autoridad suprema y solo mediante las presiones que ya hemos referido anteriormente, las obtenían.

SEGUNDA.- Los reyes al otorgar estas concesiones, se sentían -- despojados de atributos que solo les pertenecían a ellos, de -- aquí, que una vez resueltos los problemas que los habían hecho ceder ante las presiones del pueblo, pretendieran reivindicarlos nuevamente para sí.

Planteando así el problema, se hacía necesaria un órgano que en ausencia de las cortes por sus recesos, se encargara de velar por la aplicación de los fueros, y de vigilar que las conquistas tan árdamente logradas, no vinieran a menos por la acción absolutista de los reyes. Este órgano fue la Comisión Permanente que formada por dos miembros de cada uno de los brazos de las cortes, cumplió con la alta función que se le enco--

mendó, hasta que la aparición del absolutismo borró todo vestigio de división de poderes.

Sin duda alguna es esta institución, el primero y directo antecedente de nuestra Comisión Permanente, ya que, como nos dice el maestro Tena Ramírez, "... Puesto que la organización Aragonesa no tiene antecedentes en la antigüedad, carece de par en su época y es la olvidada precursora de las más caras instituciones constitucionales de nuestros días como son la división de poderes, la función legislativa encomendada a las cortes. Los derechos individuales hábilmente defendidos contra toda intrusión" (3) y nuestra Comisión Permanente nos permitiríamos agregar.

El tercer período del derecho español antiguo se inicia con la consumación de la reconquista, es período en el que el derecho español se encuentra nuevamente unido, y termina con la promulgación de la Constitución de Cádiz que a su vez es principio de la era constitucional.

Después de alcanzar su apogeo a fines del siglo XIV -- las cortes empezaron a decaer. El engrandecimiento del poder real, concentrado en una mano desde el tiempo de los reyes cató

(3) Tena Ramírez, Felipe: "México y sus Constituciones"; Ed. Porrúa. México, 1949. Pág. 17.

llos, consecuencia de la situación paulatinamente formada en los siglos XV y XVI de la organización económica planteada, explica la decadencia de todo poder local.

Los ingresos que recibía la Península de sus posesiones de Ultramar, permitieron a los reyes el no acudir a las cortes en busca de su autorización para nuevos tributos. Fue haciéndose menos necesario el apoyo de las municipalidades, y menor por lo tanto la influencia que tuvieron para hacer prevalecer sus peticiones en la obtención de recursos para financiarse no era ya necesario a los reyes otorgar concesiones, condición en esta época para la reunión de las cortes.

Con el advenimiento de los borbones al poder, el absolutismo fue aún mas radical, ya que éstos podían excusarse del cumplimiento de la ley cuantas veces así lo desearan. Antes de ello, el absolutismo consistía en la posibilidad de dar o quitar las leyes según les pareciera, pero siempre sejetas a ellas más adelante se erige como principio de derecho público el de que el monarca pueda dispensarse de su aplicación en casos concretos.

En estas circunstancias, desaparecido todo vestigio de división de poderes: ¿ Qué destino podía tener un órgano cuyo fin era precisamente el de vigilar que el poder real no sobrepa

sase las limitaciones impuestas por las cortes ? Que objeto tenía velar por los derechos de los gobernados, cuando -como decía Campomantes, citado por Tena Ramírez- " en nuestro pueblo, el rey es el señor absoluto de las vidas, de las haciendas y -- del honor de todos " (4).

Las cortes dejaron de existir en los siglos XVI y XVII quedando olvidadas hasta el punto de que se omitieron en la novísima recopilación las leyes relativas a ellas. Además de los factores anteriormente vistos y que fueron causa determinante - de su decadencia, el consejo de Castilla fue otro elemento que contribuyó a este resultado, debido a la gran importancia y extensas atribuciones que se le fueron restando a las cortes. -- Las diputaciones desaparecieron aún antes de las cortes. ¿ Qué pasó mientras tanto con las instituciones políticas en la Nueva España ?.

2) Desarrollo en la Nueva España

En un primer período, antes del advenimiento de los -- Borbones, no hubo autoridad alguna que fuera común a España y a las Indias, excepto el tribunal de la Inquisición. Todas las - instituciones españolas tenían en América sus duplicados mas -- nunca como inferiores sino como sus iguales. El Consejo de las Indias indéntico en ramo, privilegios, y exenciones al de Casti

(4) Tena Ramírez, Felipe: Ob. cit. Pág. 19.

lla, era la única autoridad civil que conocía de los negocios de América, las asumía en grado supremo y no había entre él y el rey ningún intermediario. En la Nueva España el virrey encarnaba la persona del rey. Las audiencias gozaban de las mismas preeminencias que las más privilegiadas de España. La competencia de los tribunales era igual a la que tenían los de Metrópoli.

El Consejo de las Indias tenía la jurisdicción suprema de todas las Indias Occidentales; con consulta del rey podía ordenar y hacer las leyes, ordenanzas o provisiones generales y particulares que creyere conveniente; era asesor del rey en todos los negocios de las Indias y sus provisiones debían de ser en todo y por todos obedecidas.

El segundo período se caracteriza, como dijimos antes, por absolutismo completo que introdujo la dinastía borbónica a la política española. " Un agudo centralismo se hizo sentir en todos los órdenes, dominios ultramarinos hasta entonces considerados como independientes de España aunque sometidos al mismo monarca, pierden esa categoría para convertirse en simples posesiones del reino español , es cuando aparece la denominación de " colonias " aplicada a las Indias" (5)

(5) Tena Ramírez, Felipe: Ob. Cit. Pág. 26.

Como consecuencia lógica de este absolutismo, el Consejo de las Indias deja la función legislativa que tenía encomendada y es suplantada por una Secretaría de Estado que sería ahora la encargada de conocer de los negocios de América.

En América, por lo tanto, no funcionaron las cortes, - es decir, la dominación española en América se inicia en un punto en donde el absolutismo regio es ya bastante avanzado y además -como dijimos antes- la conquista ayuda a la desaparición de las cortes, al no existir ya presiones económicas que ayudaban a desahogar las posesiones americanas. Por lo tanto, no -- existe tampoco en la Nueva España la Comisión Permanente, institución que dentro de nuestro derecho colonial es desconocida, - no es pues del derecho colonial de donde nuestros legisladores tomaron la institución.

3) La Constitución Gaditana

Como hemos venido refiriendo, en este tercer período - del derecho español antiguo, el hilo de las instituciones democráticas se pierde y no vuelve a aparecer sino hasta la época - constitucional del derecho español.

Son de todos conocidas las causas históricas que permitieron a Napoleón Bonaparte invadir a España y nombrar a su -- hermano José como rey de España, así como la reacción del pue--

blo español, que trajo como consecuencia la reunión de las cortes en la Isla de León en septiembre de 1810 y posteriormente - en el Puerto de Cádiz.

" Después del paréntesis, casi tres veces secular, del constitucionalismo español, la permanente reapareció en la constitución de Cádiz de 1812 con el nombre de Diputación Permanente de Cortes y con las facultades, entre otras secundarias, de velar por la observancia de la constitución y de las leyes y de convocar a Cortes extraordinarias ". (6)

De los 102 diputados que integraron las cortes, 54 de ellos eran propietarios por España y el resto lo componían suplentes de las provincias ocupadas por los franceses así como - los diputados de los dominios ultramarinos, cabe hacer mención - que la participación de estos últimos señalados fue muy destacada y distinguieron entre ellos don Antonio Joaquín Pérez, don José María Guridi y Alcocer, y sobre todos el llamado Padre del Senado Mexicano don Miguel Ramos Arizpe. Entre los mexicanos, - que no fueron diputados pero prestaron auxilio a los representantes americanos, no debemos olvidar a Fray Servando Teresa de Mier.

Las cortes, sintiéndose substitutas del rey, se ocupa--

(6) Tena Ramírez, Felipe: Ob. cit. Pág. 433.

ron de todos los asuntos que a éste incumbían, además de la elaboración de la constitución para lo cual habían sido llamados; - siendo el fin principal que se proponían mediante ésta, el de - privar al rey de la potestad absoluta que hasta entonces había - tenido, enumerando las facultades, obligaciones y prohibiciones que tenía y subordinando el ejercicio de sus facultades a la -- participación de las cortes.

En cuanto a estas últimas, la constitución abolió la - antigua representación de los tres brazos del reino sustituyén - dolo por la unidad de representación, cuya base era la misma en ambos hemisferios; solo los ciudadanos votaban. Por cada seten - ta mil personas o fracción que excediera de la mitad, había un diputado de cortes.

La facultad legislativa compartida antes entre el rey - y las cortes, serían ahora atribución exclusiva de éstas quie - nes la recibían sólo con la limitación del veto. Todo diputado tenía la facultad de proponer proyectos de ley, siempre y cuan - do la hiciera por escrito exponiendo las razones en que se fun - dara, los preceptos constitucionales podían ser objeto de modi - ficación mediante adición o reforma a través de un complicado - procedimiento que abarcaba tres períodos de sesiones y formali - dades especiales.

El período de actuación de las cortes abarcaba tres me - ses cada año, siendo prorrogable por un mes en sólo dos casos; -

a petición del rey o si las cortes lo consideraren necesario - por mayoría de las dos terceras partes de los diputados presentes. Durante el tiempo en que las cortes no actuaba, funcionaba la Diputación Permanente cuyas facultades eran: velar por la -- observancia de la constitución y de las leyes, para dar cuenta a las próximas cortes de las infracciones que hubieren notado; -- convocar a cortes extraordinarias en los casos previstos; lle-- var funciones de registro de los nuevos diputados; llevar a ca-- bo todo lo relativo a la primera junta preparatoria de cortes - y dar aviso a los diputados suplentes para que concurren por -- imposibilidad de los propietarios, si ésta fuere absoluta, comu-- nicarlo para que se proceda a nueva elección.

Es muy significativo hacer notar, que la principal misión y causa de la Comisión Permanente Aragonesa, fue el velar por los derechos de los gobernados ante las ideas absolutistas-reales, para el constituyente de Cádiz sigue siendo materia de intensa preocupación y al igual que entonces, crea un órgano -- con función semejante. Esta tradición puramente española de vi-- gilar que el poder ejecutor no rebase los límites que le han si-- do impuestos, mediante la existencia de un órgano de poder representante directo del pueblo, pasó a nuestro derecho constitu-- cional por la influencia de la Constitución Gaditana.

La Integración de las cortes se hacía con un diputado-- por cada setenta mil personas y la elección era indirecta en --

tercer grado, existían juntas electorales de parroquia, juntas electorales de partido y juntas electorales de provincia.

La diputación Permanente de Cortes, se integraba por siete diputados, tres de las provincias de Europa y tres de Ultramar; asimismo existían dos suplentes uno de Europa y otro de Ultramar. No se consideraba como un órgano realmente representativo del pueblo, tal vez por el hecho de no estar integradas por un diputado de cada provincia, y por lo tanto, nunca suplía a las cortes en función alguna.

La Diputación Permanente convocaría a las cortes únicamente en tres casos: cuando vacare a la corona, cuando el rey estuviere imposibilitado para gobernar o cuando quisiere abdicar en su sucesor, debiendo en estos casos la Diputación Permanente, tomar las medidas necesarias que fuesen convenientes para asegurarse de la inhabilidad del rey y; cuando en circunstancias críticas o negocios arduos tuviere el rey por conveniente que se congregaran. Es importante notar que en este último caso, el rey no podía convocar por sí a las cortes sino que lo hacía por medio de la Diputación Permanente.

La Constitución de Cádiz fue jurada en España el 19 de marzo de 1812 y en nuestro país el 30 de septiembre del mismo año, es decir, ya iniciaba la guerra de independencia. Su aplicación fue similar en ambos lugares.

En la metrópoli estuvo en vigor hasta 1814 fecha en que regresó Fernando VII que con sus ideas absolutistas la derogó, si bien es de pensar que su propia inaplicabilidad la hubiere hecho. La Constitución Gaditana establece un absolutismo cogerista, sistema menos practicable al absolutismo real y que el maestro Emilio Rabasa calificaba de " usurpador o desorganizador ". (7) Esta Constitución se restableció en 1820 - a un año de que culminara en nuestro país la guerra por su independencia.

En México, la trascendencia de la Constitución de Cádiz no consistió en su aplicación, que no la tuvo, ya que como nos dice Lucas Alamán: " La constitución jurada con tanta solemnidad y que lo fue hasta por las monjas y los cómicos, apenas permaneció dos meses en vigor, siendo lo mas extraño que, no obstante haberse suspendido su cumplimiento, todavía siguieron prestando juramento de observarla, con la misma solemnidad las autoridades y los cuerpos que no lo habían hecho ". (8) Su real trascendencia está en la imitación que de ella hicieron nuestras constituciones federales, ya que es patente su influencia en el derecho constitucional mexicano.

- (7) Rabasa, Emilio: "La Constitución y la Dictadura". Ed. --- Porrúa. México, 1970. Pág. 184
- (8) Alamán, Lucas. "Historia de México". Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1985. T. III. Pág. 279.

COMENTARIO

Hasta aquí el nacimiento y desarrollo de la Comisión Permanente en el derecho español, desarrollo que es importante conocerlo para ver su influencia en nuestro derecho y poder hacer después un juicio crítico sobre la institución. Nos queda por lo tanto, ver como nuestros constituyentes la acogieron y el desarrollo que ha tenido en nuestro país, para de esta manera estar en condiciones de emitir un juicio cierto sobre su obsolescencia u operatividad.

Desde luego, queda claro, sobre todo en el caso de la denominada Comisión Permanente Aragonesa, que la principal misión de este órgano legislativo era la de velar y proteger los derechos de los gobernados ante los excesos e ideas absolutistas de la realeza.

De ahí que este y no otro, haya sido el auténtico motivo o la fuente real que engendró a la Comisión Permanente en nuestro Derecho Constitucional independiente. Y en forma similar, continúa siendo la razón básica de su permanencia en el texto de nuestra ley fundamental vigente.

Expliquémonos: el órgano legislativo mixto conocido como Comisión Permanente del Congreso de la Unión, es el equili-

brador idóneo, de carácter perfectible, para evitar que alguno de los poderes federales tenga preeminencia sobre los otros, -- evitándose así cualquier dominio político negativo, en perjuicio de los gobernados.

Esto quedó ya diáfano expuesto en el análisis -- de los antecedentes históricos que preceden a este comentario: -- la preocupación actual de no permitir abusos en el desempeño -- del poder, fue también en el pasado una razón medular para hacer de la Comisión Permanente un órgano necesario en el ejercicio de la función legislativa.

II LA COMISION PERMANENTE EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL -
MEXICANO.

1) PRIMEROS INTENTOS CONSTITUCIONALES

Conforme al pensamiento revolucionario de la época in-
surgente, después del grito de Dolores por el Cura Hidalgo, el
primer intento constitucional aún antes de que se expidiera la
Constitución de Cádiz, fue el de Rayón en su proyecto denomina-
do " Elementos Constitucionales "

Don Ignacio López Rayón quien había acogido las ideas
políticas de Hidalgo instaló en agosto de 1811 en Zitácuaro la
" Suprema Junta Nacional Americana " a imitación de las juntas
españolas, aunque este proyecto nunca tuvo vigencia es intere-
sante porque manifiesta las ideas y la mente de los insurgen-
tes antes del conocimiento de la Constitución de Cádiz. Rayón
se preocupó asimismo de elaborar una constitución y expidió un
documento intitulado " Elementos Constitucionales ".

En dicho documento se estableció que el ejercicio de-
la soberanía correspondía al Supremo Congreso Nacional Ame-
ricano, el cual tenía las funciones del poder legislativo y se
encontraba reunido perpetuamente, es decir, no sesionaba por -
períodos. En estas circunstancias, no había necesidad de un -
órgano de suplencia del Congreso y por lo tanto no existía co-

misión permanente, o institución semejante.

Establece este proyecto la existencia de los tres poderes de acuerdo con las ideas de Montesquieu.

Debido a los problemas internos que se suscitaron en el seno de la junta de Zitácuaro, el liderato del movimiento insurgente recayó en José Ma. Morelos y Pavón.

Ya con el conocimiento de la Constitución de Cádiz y de la Constitución Francesa Morelos organizó un Congreso en Chilpancingo en septiembre de 1813, en el cual en veintitres puntos previos para la Constitución de Apatzingán de 1814, Morelos redactó un anteproyecto llamado " Sentimientos a la Nación ". Este Congreso proclamó el 6 de noviembre de 1813: el " Acta Solemne de Declaración de Independencia ", la cual declara rotos los vínculos con la corona española.

Con el objeto de unificar el movimiento insurgente en forma jurídica y presentar al pueblo una constitución propia frente a la española que se había publicado en México casi dos años antes, Morelos convocó al Congreso de Anáhuac el cual se reunió a fines de agosto de 1814 en Apatzingán y que dió como fruto la Constitución que se sancionó ahí mismo el 22 de octubre de 1814.

Situación similar a los " Elementos Constitucionales " de Rayón contenía la Constitución de Apatzingán, que los tomó de base. La autoridad máxima era el Supremo Congreso Mexicano que teniendo funciones de poder legislativo, estaba siempre reunido, sin que existiera necesidad de un órgano de suplencia del Congreso.

Esta carta no tuvo vigencia práctica y aunque solo fue un símbolo ideológico, es un testimonio valioso para el conocimiento del pensamiento político de los próceres de la independencia, en su empeño de consolidar su movimiento armado con un régimen jurídico constitucional, sin dejar de considerar la influencia que ejerció sobre ellos las constituciones ya señaladas.

A poco más de un año de su promulgación, Hier y Terán en Tehuacán disolvió los tres poderes por lo que quedó sin vigencia dicha constitución pero permanece como un caro recuerdo inmortal del gran patriota que fue don José Ma. Morelos y Pavón.

2) EN LA CONSTITUCION DE 1824.

Con conocimiento del derrumbe del imperio de Iturbide seguido del período Anárquico, el fracaso contundente del primer Congreso Constituyente y ante las opiniones contradictorias acerca del modo conveniente de organizar el estado mexicano, -- los representantes de la nación se reunieron con el propósito -

de crear una Constitución adecuada al país, pero prevalecían entre ellos dos tendencias contrarias según fueran conservadores o progresistas: Los centralistas que postulaban el predominio de la unidad nacional y los federalistas partidarios de la soberanía de los Estados.

En este marco de situaciones, es la Constitución de -- 1824, documento jurídico importantísimo en la evolución de todas nuestras instituciones jurídicas, no sólo por expresar genuinamente el sentir del pueblo de esa época, sino además por ser documento de vital influencia en la vida institucional de nuestro país.

La formación de la Constitución de 1824 se desarrolló en un ambiente de renovación política. Apenas terminada la nefasta experiencia imperial de Iturbide, que dimitió ante el mismo Congreso que apenas un año había disuelto, los Estados clamaban por un régimen de libertad para ellos, presionando al Congreso de 1823 mediante amenazas de separación, a adoptar un régimen federal.

Fue así, en ese ambiente, que el nuevo Congreso se dispuso a desarrollar un sistema completamente nuevo para ellos y que al decir del maestro Rabasa. " La gran mayoría de los mismos constituyente desconocían " (9), teniendo solo como guías -

(9) Rabasa, Emilio: Ob. cit. Pág. 190.

la Constitución de Cádiz y la de los Estados Unidos de Norte -- América.

El Congreso constituyente después de haber discutido - el " Proyecto de Constitución Federativa de los Estados Unidos-Mexicanos " sancionó el 4 de octubre de 1824 la " Constitución-Federal de los Estados Unidos Mexicanos, y estando en vigor once años fue abrogada el 23 de octubre de 1835 con la aprobación de las " Bases para la Nueva Constitución ", rigió sin haber sido reformada de hecho, aunque hubiesen sido propuestas algunas-modificaciones desde el año de 1826.

El Congreso General, depositario del Poder Legislativo era bicamarista. La Cámara de Diputados tenía como base para - la elección de sus miembros a la población, estableciendo que - habría un diputado por cada 80,000 habitantes. La Cámara de Señadores se componía de dos Senadores de cada Estado elegido a - mayoría absoluta de votos por sus legislaturas y renovados por-mitad de dos en dos años.

El Congreso General, tenía un período anual de sesio--nes que iba del primero de enero al quince de abril. Las sesio--nes ordinarias del Congreso debían ser diarias sin otra inte--rrupción que los días festivos solemnes; y para suspenderse por más de dos días, era necesario el consentimiento de ambas Cáma--

ras. El Congreso podía por otra parte, prorrogar sus sesiones hasta por un mes después del 15 de abril, cuando lo juzgara necesario o a petición del Presidente de la Federación.

Durante los recesos del Congreso, había un Consejo de Gobierno que era el órgano encargado de la suplencia. Se integraba exclusivamente por Senadores compuestos de la mitad de los individuos del Senado, uno por cada Estado y entre los dos de cada Estado el más antiguo era el que formaba parte del Consejo. El Presidente nato del Consejo era el Vicepresidente de los Estados Unidos, pero según su reglamento se nombraba un Presidente temporal que lo cubriera en sus ausencias.

Las atribuciones del Consejo eran:

- I Velar por la observancia de la Constitución y leyes generales, formando expedientes sobre los incidentes relativos.
- II Hacer al Presidente observaciones para el mejor cumplimiento de la Constitución y demás leyes.
- III Acordar por sí o a propuesta del Presidente la convocatoria a sesiones extraordinarias.
- IV Prestar su consentimiento para el uso de la milicia local.
- V Aprobar el nombramiento de los Jefes de Oficina de Hacienda de las Comisarías Generales, enviados diplomáticos y cónsules, coroneles y demás oficiales del ejército permanente, milicia activa y armada.

- VI Autorizar al Presidente para mandar él en persona las fuerzas de mar y tierra.
- VII Nombrar dos individuos para que junto con el Presidente de la Suprema Corte de Justicia ejercieran provisoriamente el Poder Ejecutivo ante la imposibilidad temporal de éste.
- VIII Dar dictamen en las consultas que haga el Presidente, respecto del conceder el pase o retener los decretos conciliares, bulas pontificias, breves y rescriptos, si contienen disposiciones generales.

Era también facultad del Consejo de Gobierno, autorizar cuando el Senado estuviere en receso, la ocupación de la propiedad particular por el Presidente de la Federación, en los casos de " Utilidad General ", según lo establecía el Artículo 112, fracción III.

Como ya lo hemos señalado anteriormente, esta institución proviene del derecho español, y tomado directamente por nuestros constituyentes de la Constitución Gaditana; la Constitución de los Estados Unidos de América no tenía disposiciones similares, en ella no había existido un órgano de esta naturaleza.

Situación interesante resulta ser la forma de integración de este órgano, ya que se integraba con Senadores exclusi-

vamente, como si el hecho de que el nuevo régimen bicamarista - apenas implantado, pusiera a los constituyentes en el problema de a quén iba a sustituir. Pareciera que las facultades otorgadas a este órgano serían exclusivamente aquellas correspondientes a la Cámara de Senadores, más no fue así, si analizamos las facultades nos damos cuenta de que en la mayoría de los casos viene a sustituir al Congreso General, en otros no sustituye a nadie sino que son facultades exclusivas del Consejo de Gobierno, como la de acordar la convocatoria para sesiones extraordinarias, y sólo sustituye al Senado en tres casos: el de - - aprobar el nombramiento de los funcionarios que establecimos en la fracción VII, cuando se refieran a negocios particulares o gubernativos y; el de autorizar la ocupación de la propiedad - - privada en los casos de " utilidad general ". Pero si el Consejo de Gobierno tenía como objeto sustituir al Congreso General, y por lo tanto, a las dos Cámaras que la componían, no existe - razón para que sólo se formara con miembros de una.

La finalidad de la antigua Comisión Permanente, de ser un órgano exclusivamente de vigilancia, sin dejar de ser importante, ya no es el único objeto de esta institución: las facultades de sustitución del Congreso que aparecen en esta Constitución (recordemos que en la de Cádiz nunca sustituía a las cortes) van determinando lo que a través del tiempo sería la Comisión Permanente, ya no el órgano de vigilancia o de control - - Constitucional al Ejecutivo, sino un órgano que sustituye al - - Congreso en sus funciones administrativas.

3) EN LA CONSTITUCION DE 1836

Esta Constitución conocida también con el nombre de -- " Constitución de las Siete Leyes ". fue escrita en un ambiente de sublevaciones nacionales y durante la guerra de Texas, fue impuesta por el partido conservador con algunas concesiones -- otorgadas a los moderados.

La nueva Constitución Centralista como hecho relevante estableció el " Supremo Poder Conservador ", que tenía entre -- sus atribuciones además del control de constitucionalidad, la -- de declarar la incapacidad o suspensión de los otros tres poderes, así como la voluntad de la Nación.

El Poder Legislativo se depositaba en el Congreso General que se dividía en dos Cámaras, la de Diputados, que tomaba como base para la elección a la población (un Diputado por cada 150,000 habitantes) y la de Senadores que establecía un complicado método de elección, consistente en ternas hechas por cada uno de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que -- eran mandadas a las juntas departamentales para que se eligieran de entre éstas a los Senadores y remitir la lista especificativa de su elección al Supremo Poder Conservador.

El Congreso tenía dos períodos de sesiones, el primero que abría el día primero de enero y terminaba el treinta y uno de marzo y el segundo que iniciaba el primero de julio y cerraba hasta que se terminaba de examinar y aprobar el presupuesto.

del año siguiente y que era el único objeto de este segundo período. El Congreso podía prorrogar sus sesiones hasta por -- treinta días sin formalidad especial. Para sesiones extraordinarias se necesitaba acuerdo del Presidente de la República y de la Diputación Permanente, sin embargo, el primero no podía negarse sin acuerdo del Supremo Poder Conservador.

Es interesante observar en esta Constitución que el -- Senado no clausuraba sus sesiones junto con el Congreso, sino -- que continuaba en sesiones particulares mientras hubiera leyes pendientes de revisión.

La Diputación Permanente, nombre que recibió en esta -- época el órgano encargado de suplir al Congreso, se integraba -- con 4 Diputados y 3 Senadores nombrados por sus respectivas Cámaras al terminar el primer período de sesiones. Es por lo tanto, superior esta Constitución Centralista a la anterior Federalista, puesto que si la Diputación Permanente tenía por objeto sustituir al Congreso, lo lógico es que el órgano de sustitución se integrara con miembros de ambas Cámara, tal como se -- plantea en la Constitución que estamos comentando.

Dentro de las facultades de la Diputación Permanente -- están:

- I Citar al Congreso a sesiones extraordinarias.
- II Citar al Congreso para continuar sus sesiones cuando -- éstas hayan sido suspendidas por el Supremo Poder Con-

servador.

- III Citar al Senado a sesiones particulares para que re- -
suelva la entrada de tropas al país o la salida de los
nacionales.
- IV Dar o negar a los individuos del Congreso licencia pa-
ra ausentarse de la capital, estando el Congreso en re
ceso.
- V Velar por las infracciones a la Constitución.

Realmente lo mas significativo de esta Constitución de acuerdo al tema de nuestra investigación, viene a ser la forma de Integración de la Diputación Permanente a que nos hemos refe-
rido antes, puesto que es ya un adelanto en cuanto a la forma -
de integración anterior. Respecto de las facultades, resulta -
curioso, la fracción IV, que implica una limitación a la liber-
tad de tránsito de los legisladores, al establecer que éstos ne
cesitaban una autorización especial para abandonar la capital -
estando el Congreso en receso.

4) EN EL PROYECTO DE REFORMAS DE 1840

Apenas iniciada la vigencia de la Constitución de 1936 se dejó sentir hacia ella una marcada hostilidad en todas sus -
formas de parte de los federalistas, aunado a estas inconformi-
dades, los desastres de Texas y la " Guerra de los Pasteles " -
con Francia se conjugaron para iniciar un movimiento de refor-
mas a la Constitución de las Siete Leyes.

De todas partes se pedían reformas a la Constitución iniciándose el año de 1840 en medio de irritada polémica acerca de las reformas constitucionales. Pronto se debilitó la acción reformativa del Congreso por las variadas divergencias - que dividían a la opinión pública. Al abrirse las sesiones - del primer período legislativo el primero de enero de mil - - ochocientos cuarenta y uno, tanto el Presidente de la República como el Presidente del Congreso solicitaron a las Cámaras - que desapareciera el " Supremo Poder Conservador " llamado por el maestro Tena Ramírez " ese cuerpo desconocido en las instituciones modernas " (10).

Santa Anna de acuerdo con Valencia y Paredes, firmaron el 28 de septiembre de 1841 las Bases de Tacubaya por las que se declaraba haber cesado los Poderes Supremos, exceptuando al Judicial y se convocaría a un nuevo Congreso Constituyente. El Congreso no tuvo ningún éxito, principalmente por sus ideas liberales y después de llevar a cabo dos proyectos, desapareció.

De estos dos proyectos, el primero no establecía un órgano especial de suplencia, era el Senado, el que tomaba las atribuciones de la anterior Diputación Permanente. Es sobre todo muy significativo porque parece ser el único proyecto que no consideró importante el que existiera un órgano diverso a las dos Cámaras para suplencia en el Congreso, ya que todas -----

(10) Tena Ramírez, Felipe: "Leyes Fundamentales de México - - 1800 -1976 "; Ed. Porrúa. México, 1976. Pág. 251.

las demás Constituciones y Proyectos, bien fueran Federalistas o Centralistas, la incluían.

Sin embargo, en el voto particular de la minoría de la Comisión sí se establece la Comisión Permanente, la que hace -- notar que dentro de los puntos en que divergieron los miembros de la Comisión, y que obligó a la minoría, a dar un voto particular, se encontraba el de crear un órgano diverso a las Cámaras que componían el Congreso para su suplencia. Mas en la exposición de motivos, al presentar al Congreso el voto particular no se dijo nada a este respecto. En el segundo proyecto - que llevó a cabo este constituyente, se volvió a establecer esta institución, tal y como había sido planteada en el voto particular de la minoría de la Comisión, es decir, se componía de 4 Diputados y 3 Senadores nombrados en los últimos días de sesiones por sus respectivas Cámaras.

5) EN EL PROYECTO DE CONSTITUCION DE 1842

De acuerdo a las Bases de Tacubaya, vuelto a la presidencia Santa Anna, el 10 de diciembre de 1841 se convocó a elecciones del Quinto Congreso Constituyente Mexicano y el 10 de junio de 1842 se llevó a cabo la sesión de apertura, en la que aquel dictador manifestó en su discurso su inconformidad con el sistema federal.

Se eligió una Comisión de Constitución integrada por -

Antonio Díaz Guzmán, Joaquín Ladrón de Guevara, José Fernando-Ramírez, Pedro Ramírez que presentaron el proyecto de la mayoría de fecha 25 de agosto de 1842 y Juan José Espinoza de los Monteros, Mariano Otero y Octaviano Muñoz Ledo que presentaron un voto particular con un proyecto de la minoría federalista - de fecha 26 de agosto de 1842.

Ambos proyectos coincidían en aceptar como forma de Gobierno la de República Popular Representativa, los que diseñaban estaban de acuerdo con ella pero exigían que se añadiera la palabra " Federal " y este fue el asunto de largas discusiones.

Ante la oposición del Congreso que se revelaba insumiso a la voluntad contraria al Federalismo declarada por Santa Anna, obligó al dictador a retirarse a su hacienda de Manga de Clavo desde donde dirigía y observaba los acontecimientos sin la responsabilidad de Jefe del Ejecutivo. El 26 de octubre tomó posesión de la Presidencia don Nicolás Bravo y la Comisión de Constitución con fecha 3 de noviembre de 42 presentó un nuevo proyecto de Constitución y cuya discusión se inició el 14 - del mismo mes. Proyecto que tampoco llegó a su vigencia pues por un golpe de estado planeado por Valencia en connivencia con Santa Anna el 19 de diciembre de 1842 el Presidente Bravo desconoció al Congreso Constituyente y el 23 del mismo nombró a - ochenta notables para que integrasen una Junta Nacional Legislativa.

En los proyectos de Constitución de 1842 no varió los períodos de sesiones del Congreso que seguían siendo dos. Por lo que respecta a la Comisión Permanente ésta se integraba por una Comisión compuesta de 4 Diputados y 3 Senadores nombrados por sus respectivas Cámaras, sus facultades se constreñían a - la de convocar a sesiones extraordinarias, siempre que ocurriera algún negocio extraordinario o imprevisto, vigilar sobre el cumplimiento de la Constitución y la de desempeñar las demás atribuciones que se fijan en el reglamento.

6) EN LAS BASES ORGANICAS DE 1843.

La asamblea de los que aceptaron el nombramiento que hiciera el Presidente Nicolás Bravo de sus ochenta notables, - llamada Junta Nacional Legislativa cuyo Presidente era el General Valencia, encargada de elaborar las bases según las cuales se regiría la Nación y que dió como resultado después de seis meses de trabajo las " Bases de Organización Política de la República Mexicana " que fueron sancionadas por Santa Anna - -- quien ya había reasumido la Presidencia - el 12 de junio de -- 1843, tales bases parecen ser un compromiso entre la Constitución de las Siete Leyes - suprimido el odiado Poder Supremo -- Conservador - y el segundo proyecto del Quinto Congreso Constituyente.

" Durante poco más de tres años, escribe el Lic. F. - Tena Ramírez, las Bases Orgánicas presidieron con normal vigencia el período más turbulento de la historia de México. Lejos

de atajar las discordias internas parecia avivarlas la guerra con Norteamérica, y las facciones siguieron luchando entre sí por la forma de gobierno ". (11)

Con la apertura de sus sesiones en enero de 1843, el Congreso electo conforme a las Bases Orgánicas inició su oposición al Presidente Santa Anna, una vez que este fue desterrado el General Herrera gobernó de acuerdo a las Bases Orgánicas -- desde diciembre de 1844 hasta el 30 de diciembre de 1845.

Ya en 1844 el General Paredes había proclamado otro " Plan de Guadalajara " el cual pedía reformas constitucionales, pero tuvo poco éxito aunque después en 1845 triunfó con el " Plan de San Luis " y en enero de 1846 convocó a un sexto Congreso Nacional Extraordinario con funciones de constituyente siempre con auxilio y consejo de Lucas Alamán y con tendencias monárquicas.

Dicho Congreso Constituyente se reunió el 9 de junio de 1846 pero no realizó ninguna tarea efectiva por oposición del pueblo en general, el Vicepresidente don Nicolás Bravo el 3 de agosto de 1846 le propuso su propio receso y que declarasen vigentes las Bases Orgánicas.

El 4 de agosto de 1846 el General Mariano Salas en -- compañía de don Valentín Gómez Farías se pronunciaron en la -- ciudadela pidiendo la elección de un Séptimo Congreso Constitu

(11) Tena Ramírez, Felipe: Ob. cit. Pág. 404

yente de acuerdo con las leyes de 1824 y llamaron a Santa Anna que estaba expatriado en la Habana y con este movimiento de la Ciudadela cayó Paredes y con él quedaron sin vigencia las Bases Orgánicas.

En el tiempo que tuvieron vigencia las Bases Orgánicas la Diputación Permanente seguía con la misma base de elección. - si bien varió en número y en facultades, el primero se aumentó a cinco Diputados y cuatro Senadores y los segundos se les disminuyeron, siendo su principal objeto el de convocar a sesiones extraordinarias además de las económicas que le establecía el Reglamento.

Como podemos observar, en este período la Comisión Permanente fue decayendo; si bien desde su antecedente en la Constitución de Cádiz, hasta la Centralista de 1836, fue siempre su perdiéndose en importancia de tal manera que sus facultades, además de aumentar fueron siendo cada vez de sustitución del Congreso, a partir de 1836 pasó por un período de decadencia. Primero, al desaparecer en la Constitución a que nos hemos referido y después al limitar sus facultades para sólo otorgarle las de convocatoria a sesiones extraordinarias y las económicas que le daba el Reglamento Interior del Congreso.

Con el movimiento de la Ciudadela damos fin al período de vigencia de las Constituciones Centralistas.

7) EN EL ACTA DE REFORMAS DE 1847.

En circunstancias trágicas inició su labor el séptimo Congreso Constituyente al empezar el año de 1847.

El Vicepresidente V. Gómez Farías en substitución de - Santa Anna " se propuso mediante la Ley sobre Bienes Eclesiásticos, afirma el Lic. Tena Ramírez, obtener recursos del clero para la campaña contra el invasor (norteamericano). La medida produjo la violenta repulsión de moderados y conservadores, que en el Congreso, y en la prensa agitaron la opinión. El 27 de febrero estalló en la ciudad de México la rebelión de los batallones llamados de los " Polkos ", bajo la dirección del General - Peña Barragán, pidiendo la salida de Gómez Farías y la reunión de un nuevo Constituyente. Durante casi un mes el centro de la Capital se ensangrentó con la lucha (fratricida) de los dos bandos, mientras los norteamericanos desembarcaban en Veracruz. La historia del año 33 se repitió, al restablecer la calma con el regreso de Santa Anna y el abatimiento de Gómez Farías, mediante la supresión de la Vicepresidencia " (12).

" En sus funciones de Constituyente, prosigue el ilustre Lic. Tena Ramírez, el Congreso designó para integrar la Comisión de Constitución a Espinoza de los Monteros, Rejón, Otero Cardoso y Rubieta, según el orden en que los favoreció la votación " (13).

(12) Tena Ramírez, Felipe: Ob. Cit. Pág. 440.

(13) Ibid.

Dada la premura del tiempo y la gravedad del momento - el Congreso se vió en la necesidad de abreviar trámites y discusiones, por lo que el 5 de abril de 1847 la mayoría de la Comisión rindió un dictamen proponiendo como única Constitución legítima del país la de 1824, el dictamen iba con un " voto particular " de don Mariano Otero, quien además, proponía que se observara lo que llamó el Acta de Reformas.

En la sesión del 16 de abril, el Congreso rechazó el - dictamen de la mayoría y el 22 comenzó la discusión del voto -- particular de Otero y del Acta de Reformas, ésta fue sancionada el 18 de mayo de 1847, jurada el 21 y publicada el 22 de los -- mismos.

A partir de entonces, restablecida la Comisión Perma-- nente con las facultades otorgadas por la Constitución de 1824, ésta siguió un desarrollo completamente ascendente, sustituyen-- do al Congreso en una cada vez mayor números de casos y atribuciones que en múltiples ocasiones no le han sido concedidas.

8) EN LA CONSTITUCION DE 1857.

De acuerdo con el Plan de Ayutla y sus reformas de Aca-- pulco, en 1855 se convocó a un nuevo Congreso Constituyente y - en febrero del año siguiente fue la apertura solemne de sus se-- siones, Congreso que a la postre fue el creador de la Constitu-- ción jurada el 5 de febrero de 1857.

Entre los muchos problemas que sacudieron y enemistaron hondamente a la asamblea durante la discusión del proyecto, se distingue por lo decisivo, el referente a si debía expedirse una nueva Constitución o restablecerse la de 1824. Menudearon las discusiones y proposiciones de reformas entre los puros y los moderados que al final de cuentas, como ya señalamos, todo esto desemboca con la Constitución de 1857, que tiene, a saber de no pocos historiadores, la gloria de que a su confección -- asistió toda una generación de ilustres mexicanos.

Esta nueva Constitución estableció para el poder legislativo, la forma unicamarista, suprimiendo al Senado, cuestión esta por demás delicada y difícil y que dió motivo para enconados debates discutiendo el parecer de los integrantes del Congreso, esta forma unicameral tomaba como base para la elección de sus miembros a la población. Existían dos períodos de sesiones, el primero corría del 16 de septiembre al 15 de diciembre y el segundo improrrogable, comenzaba el primero de abril y terminaba el último de mayo, sin que en este segundo período se tuviera que tratar exclusivamente de asuntos determinados como -- aconteció antes.

Respecto de la Comisión Permanente, el tema se trató -- en la sesión del 30 de octubre y, excepto por una pequeña modificación al proyecto presentado, consistente en el cambio de -- nombre que se le dió, -- de Consejo de Estado a Diputación Perma

nente, - el resto del Artículo fue aprobado tal y como se presentó, por 79 votos contra uno, lo que nos hace ver la unanimidad en el criterio de los Constituyentes en esa época hacía la existencia de esta institución.

La Diputación Permanente, se componía de un Diputado -- por cada Estado y territorio nombrado por el Congreso la víspera de la clausura de sus sesiones. Esta forma de integración es sin lugar a dudas, la más completa de todas las que se habían establecido con anterioridad, puesto que en ellas realmente se encuentran representados todos los Estados, aunque con tal procedimiento la elección del Congreso y de Diputados para integrar la Comisión, hacía que las minorías siguieran sin encontrar representación en dicho organismo.

Las atribuciones de la Diputación Permanente eran:

- I. Prestar su consentimiento para el uso de la guardia nacional fuera de sus respectivos Estados o territorios.
- II. Acordar por sí o a petición del Ejecutivo, la convocación del Congreso a sesiones extraordinarias.
- III. Aprobar en su caso los nombramientos de los Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales.
- IV. Recibir el juramento al Presidente de la República y a los Ministros de la Suprema Corte en los casos prevenidos por la Constitución.
- V. Dictaminar sobre todos los asuntos que queden sin resolución en los expedientes a fin de que la legislatura-

siguiente, tenga desde luego, de qué ocuparse.

Las facultades son discutidas igualmente en la sesión del 30 de octubre. Después de haber leído el Artículo correspondiente del proyecto de Constitución, la Comisión respectiva da algunas explicaciones y reforma el Artículo dejándolo en -- los términos anteriores, sin la fracción V que se adicionó des pués.

Dividido en partes, sin discusión, son aprobadas la primera, tercera y cuarta, por unanimidad de 79 votos, la segunda por 79 contra uno. (14) En la sesión del 31 de octubre, la Comisión presentó la fracción V, que sin discusión fue apro bada por 74 votos contra seis.

El Artículo 194 del proyecto de Constitución, estableció como facultad de la Diputación Permanente en su fracción I, la de velar por la observancia de la Constitución y leyes fede rales, facultad que desapareció en la explicación que hizo la Comisión en la sesión del 30 de octubre.

En la forma por demás brillante como nos describe don Francisco Zarco las sesiones del Congreso Constituyente de - 1857, pudimos observar, que si bien se cuestionó la existencia del Senado hasta lograr su desaparición en esta Constitución - de 1857, por otro lado, la vigencia de la Comisión Permanente-

(14) Zarco, Francisco: "Historia del Congreso Constituyente". Ed. El Colegio de México. México 1956. Pág. 999.

permaneció intacta en el texto de esta misma, al grado tal, -- que cuando los constituyentes de esa época votaron el artículo 103 del proyecto, en ningún momento pusieron en duda la existencia de la Comisión Permanente, que en ese entonces, con la desaparición del Senado ya señalado, se le dió el nombre de Diputación Permanente.

Como vemos, ninguna de nuestras anteriores Constituciones así como la actual, le han negado su inclusión en el -- texto de las mismas a la Comisión Permanente.

Las facultades otorgadas por esa Constitución a la -- Permanente, parecen definir ya bastante bien las que serán de la futura Comisión Permanente: convocatoria a sesiones extraordinarias, aprobar el nombramiento de determinados funcionarios prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional, -- recibir la protesta del Presidente de la República y Ministros de la Suprema Corte, así como dictaminar sobre asuntos que queden sin resolución a fin de que se ocupe de ellos la siguiente legislatura, serán facultades que le corresponderán siempre a partir de ahora.

9) INICIATIVA DE JUAREZ DEL 14 de AGOSTO DE 1867.

Con el triunfo de la República, al término de la guerra de intervención, el Gobierno Nacional presidido por don B. Juárez expidió con fecha 14 de agosto de 1867, la "Convocatoria para la elección de los supremos poderes federales" misma-

que iba acompañada por una circular del Ministro de Relaciones don Sebastián Lerdo de Tejada, la cual levantó airada reacción en contra debido a la efervescencia política que privaba en -- ese año. Tan fuerte fue la reacción contra la convocatoria de parte de algunos Gobernadores, que tuvieron que ser removidos de sus puestos, como son los casos de León Guzmán del Estado de Guanajuato y de Juan N. Méndez del Estado de Puebla, la opsición de éste último a la convocatoria adquirió proporciones de verdadera rebelión armada.

En dicha convocatoria se solicitaba al pueblo para -- que en acto de elegir representantes manifestara si era su voluntad autorizar al Congreso de la Unión para reformar y adicionar la Constitución en los cinco puntos que señalaba la convocatoria, sin necesidad de someterse a las formalidades señaladas por el Artículo 127 Constitucional.

De los puntos importantes para nuestra investigación resulta el cuarto, que establecía: " Cuarto: Que la Diputación o fracción del Congreso que quede funcionando en sus recesos, - tenga restricciones para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias "

Es decir, de acuerdo con la fracción 2a. del Artículo 74, la Diputación Permanente podía acordar por sí sola la convocatoria a sesiones extraordinarias, sin llenar requisitos de

quorum o votación mayoritaria. Situación negativa contra la -
cual se dieron en la circular antes mencionada, una serie de -
argumentos que por su claridad creemos convenientes transcri-
bir del vigésimo octavo al trigésimo segundo párrafo de la cir-
cular.

" Se propone en el cuarto punto, que la Diputación o-
fracción del Congreso, que quede funcionando en sus recesos, -
tenga restricciones para convocar al Congreso a sesiones extra-
ordinarias. Así estaba dispuesto en la Constitución de 1824, -
que daba esa atribución al Consejo, compuesto de la mitad del-
Senado, exigiendo que para acordar la convocación del Congreso
fuera necesario que concurrieran los votos de las dos terceras
partes de los consejeros presentes.

En la Constitución de 1857, lo mismo que en todas las
Constituciones, se ha consignado como regla importante del sis-
tema representativo, que en tiempos ordinarios, no funcione el
poder legislativo, sino en cortos períodos, esta regla tiene -
muchos y muy claros fundamentos ".

" Por otra parte, debe establecerse y se ha estableci-
do siempre, alguna regla para poder convocar al Congreso a se-
siones extraordinarias, cuando lo requiera una exigencia de --
grave y urgente interés público. También se ha creído conve-
niente, que en esa regla no se establezca un medio muy fácil -
de ponerlo en acción, porque aún así podrá ser suficiente cuan-
do conste bien la exigencia pública, evitándose a la vez, que-

se pueda muy fácilmente convocar al Congreso, fuera del tiempo ordinario, por motivos ligeros, o de sólo interés particular".

" La Constitución de 1857, establece una Diputación - Permanente compuesta por un representante por cada Estado. La Diputación puede funcionar estando presente la mitad y uno más de sus miembros y puede resolver por los votos de la mayoría - de los presentes. De esta suerte, conforme a la fracción segunda del Artículo 74, de la Constitución, bastan los votos de siete Diputados, para acordar siempre que quieran la convocación del Congreso a sesiones extraordinarias ".

" Así sucedió a fines de Julio de 1861. Estuvo entonces a punto de realizarse el proyecto de hacer un cambio de gobierno, encausando al Presidente de la República; y toda la Nación se preocupó con el inminente peligro de graves trastornos públicos ". (15)

La claridad y la contundencia de los anteriores razonamientos, que se basan tanto en la experiencia, como en principios jurídicos, de nuestro derecho y del derecho comparado - nos evitan cualquier aclaración al respecto.

Sin embargo las modificaciones anteriores, que junto con las demás formaron la circular, tenían por objeto restablecer el equilibrio entre el ejecutivo y el legislativo, roto en favor del segundo, no fueron aceptados. Procedimientos extra-

(15) Tena Ramírez, Felipe: Ob. cit. Págs. 693 y 694.

legal propuesto no se consideró conveniente, algunos Estados - como ya referimos se mostraron a observar la circular y la opinión general fue adversa, ya que se consideró no político, que cuando apenas se iba a ensayar la Constitución, se desechara - el camino que establecía para ser revisada.

10) REFORMAS A LA CONSTITUCION DE 1857

Mediante las reformas del 13 de noviembre de 1874, se llevaron al cuerpo de la Constitución las Reformas pedidas en la circular y que habían sido entonces rechazadas, pero además la introducción del Senado nuevamente a nuestro sistema constitucional implicó importantes modificaciones a la Diputación -- Permanente.

Los períodos de sesiones del Congreso no variaron, si bien la Constitución se reformó permitiendo que el segundo período pudiese ser prorrogable, por lo que el tiempo de actuación de la Permanente, fue casi el mismo.

La integración de la Permanente se vió modificada con la reaparición del Senado, ya que como órgano de sustitución - del Congreso deberán de tener los senadores representación en ésta. Fue así como la Comisión Permanente, se integró con 29 miembros, 15 Diputados y 14 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de sus sesiones.

La Constitución, se reformó también en la fracción II del Artículo 74, para vaciar las ideas de la circular que mencionamos antes referentes a la convocación para sesiones extra

ordinarias. Fue así como se hizo necesario el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes para poder convocar al Congreso o a una de las Cámaras a sesiones extraordinarias.

También en estas reformas de 74, fue en donde apareció ya definitivamente el nombre de la Comisión Permanente para el órgano de sustitución del Congreso. En la Constitución de 1824 recibió el nombre de Consejo de Gobierno; en 1836, la Constitución de las Siete Leyes le dió el nombre de Diputación Permanente. El voto de la minoría de la Comisión Constituyente de 1842 y el segundo proyecto de Constitución de 42, emplearon por vez primera el nombre de Comisión Permanente; las bases orgánicas de la República Mexicana de 1843, establecieron una Diputación Permanente. Pero fue hasta con las reformas de 1874 cuando por vez primera el nombre de Comisión Permanente tuvo vigencia real, puesto que antes en el 42 nunca pasó de ser mero proyecto. Es este último nombre el que subsiste hasta nuestros días y que por el largo tiempo en que ha estado vigente es ya característico como órgano sustituto del Congreso.

De acuerdo con el Artículo 79 de la Constitución de 57, las faltas temporales del Presidente de la República y absolutas mientras se hacían las elecciones, eran cubiertas por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

Mediante las reformas del 3 de octubre de 1882, se modificó este Artículo para que en las mismas hipótesis, el Ejecutivo Federal se cubriera por el Presidente o Vicepresidente-

del Senado, o de la Comisión Permanente en los recesos, durante el mes anterior a aquel en que ocurrían dichas faltas. La Comisión Permanente, renovaba cada mes su Presidente o Vicepresidente, para lo cual se elegía en un mes dos Diputados y en el siguiente dos Senadores. El Presidente y Vicepresidente del Senado de la Comisión Permanente, no podían ser reelectos sino hasta después de un año y para poder ocupar esos cargos era necesario ser mexicano por nacimiento. Si el período de sesiones del Senado o de la Comisión Permanente comenzaba en la segunda quincena de un mes, las faltas del Presidente eran cubiertas por el Presidente o Vicepresidente del Senado o de la Comisión Permanente durante la primera quincena del propio mes.

El 24 de abril de 96, el Artículo 79, se volvió a modificar estableciendo que la suplencia del Presidente de la República, sería por el Secretario de Relaciones Exteriores o el de Gobernación.

La última reforma a la Constitución de 1857, en este Artículo, es la del 4 de junio de 1914, que reformó la fracción IV para permitir a la Comisión Permanente recibir la protesta del Vicepresidente, además de los funcionarios que se habían establecido con anterioridad.

COMENTARIO

Este ha sido el desarrollo de la Comisión Permanente en nuestro derecho Constitucional Mexicano, desde la Independencia.

dencia de México hasta su último antecedente antes de nuestra Constitución actual. El desarrollo histórico de las instituciones jurídicas es de suma importancia, ya que siendo el derecho en infinidad de casos, la sanción jurídica a una costumbre que la sociedad considera como conveniente y necesario perpetuar, nos dá las causas reales de su nacimiento, así como su justificación que, a través de los años, pierden algunas instituciones.

Así, todo el constitucionalismo mexicano del siglo XIX, fundamentalmente el federal, aún cuando se suprimió el Senado en 1857, tomó siempre en cuenta a la Comisión Permanente como un órgano legislativo necesario para desahogar sin contratiempos políticos los asuntos de su incumbencia.

Esta actitud responsable del constituyente mexicano del ochocientos, hizo que en Querétaro los diputados constituyentes de 1916-17, no sólo tomaran en cuenta a la Comisión Permanente, sino que la incorporaran plenamente, después de acalorados debates, al texto de la nueva Constitución.

Es importante destacar que el debate del Constituyente en este aspecto, adquirió matices de elevada jerarquía jurídico-política, al profundizar como pocas veces en la trascendencia de las funciones que le serían asignadas a la Comisión Permanente.

III

LA COMISION PERMANENTE EN LA CONSTITUCION DE 1917.

1) PROYECTO DE CONSTITUCION DE DON VENUSTIANO CARRANZA:

El 1° de diciembre de 1916 se presentó el Primer Jefe, a las cuatro y media de la tarde, en el Congreso Constituyente - que sesionaba en el viejo teatro Iturbide de la ciudad de Querétaro.

Don Venustiano se sentó a la derecha del Presidente de la Asamblea diputado y licenciado Luis Manuel Rojas, leyó un mensaje en el que sustentaba el más liberal programa y solicitaba, de buena fe, la cooperación de los constituyentes para consolidar las reformas sociales cuyas conquistas habían costado tanta sangre al pueblo mexicano.

El señor Carranza dijo, entre otras cosas, que " una de las más grandes satisfacciones que he tenido hasta hoy, desde -- que comenzó la lucha que, en mi calidad de Gobernador Constitucional del Estado de Coahuila, inicié contra la usurpación del - Gobierno de la República, es la que experimento en estos momentos en que vengo a poner en vuestras manos, en cumplimiento de una - de las promesas que en nombre de la revolución hice en la heroica ciudad de Veracruz al pueblo mexicano: el proyecto de Constitu- - ción reformada, proyecto en el que están contenidas todas las reformas políticas que la experiencia de varios años, y una observa- - ción atenta y detenida, me han sugerido como indispensable para - cimentar, sobre las bases sólidas, las instituciones, al amparo -

de la que debe y puede la nación laborar últimamente por su prosperidad, encauzando su marcha hacia el progreso por la senda de la libertad y del derecho, porque si el derecho es el que regulariza la función de todos los elementos sociales, fijando a cada uno su esfera de acción, ésto no puede ser en manera alguna provechosa, si en el campo que debe ejercitarse y desarrollarse, no tiene la espontaneidad y la seguridad, sin las que carecerían del elemento que, coordinando las aspiraciones y las esperanzas de todos los miembros de la sociedad, los lleva a buscar en el bien de todos la prosperidad de cada uno, estableciendo y realizando el gran principio de la solidaridad, sobre el que deben descansar todas las instituciones que tienden a buscar y realizar el perfeccionamiento humano.

" La Constitución de 1857, que nuestros padres nos dejaron como legado precioso, a la sombra de la cual se ha consolidado la nacionalidad mexicana; que entró en el alma popular con la guerra de reforma, en la que se alcanzaron grandes conquistas, y que fue la bandera que el pueblo llevó a los campos de batalla - en la guerra contra la intervención, lleva indiscutiblemente en sus preceptos, la consagración de los más altos principios, reconocidos al fulgor del incendio que produjo la revolución del siglo XVIII, sancionados por la práctica constante y pacífica que de ellos se ha hecho por dos de los pueblos más grandes y más poderosos de la tierra: Inglaterra y los Estados Unidos.

" Más desgraciadamente, los legisladores de 1857 se con-

formaron con la proclamación de principios generales que no procuraron llevar a la práctica, acomodándolos a las necesidades - del pueblo mexicano para darles pronta y cumplida satisfacción; de manera que nuestro código político tiene en general el aspecto de fórmulas abstractas en que se han condensado conclusiones científicas de gran valor especulativo, pero de la que no ha podido derivarse sino poca o ninguna utilidad positiva.

" No podré decirles que el proyecto que os presento sea una obra perfecta, ya que ninguna que sea hija de la inteligencia humana puede aspirar a tanto; pero creedme, señores diputados, que las reformas que propongo son hijas de una convicción sincera, son el fruto de mi personal experiencia y la expresión de mis deseos hondos y vehementes porque el pueblo mexicano alcance el goce de todas las libertades, la ilustración y progreso que le den lustre y respeto en el extranjero, y paz y bienestar en todos los asuntos domésticos ".

Al referirse a las reformas propuestas por él, para el mejor funcionamiento del Poder Legislativo, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista afirmó:

" La división de las ramas del poder público obedece - según antes expresé, a la idea fundamental de poner límites precisos a la acción de los representantes de la nación, a fin de evitar que ejerzan, en perjuicio de ella, el poder que se les confiere; por lo tanto no sólo hay la necesidad imprescindible de señalar a cada departamento una esfera bien definida sino -

que también la hay de relacionarlos entre sí, de manera que el uno se sobreponga al otro y no se susciten entre ellos conflictos o choques que podrían entorpecer la marcha de los negocios-públicos y aún llegar hasta alterar el orden y la paz de la República.

" El Poder Legislativo, que por naturaleza propia de sus funciones, tiende siempre a intervenir en las de otros, estaba dotado en la Constitución de 1857, de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo, o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación, en que regularmente predominan las malas pasiones y los intereses bastardos.

" Encaminados a lograr ese fin, se proponen varias reformas de las que, la principal, es quitar a la Cámara de Diputados el poder de juzgar al Presidente de la República y a los demás altos funcionarios de la federación, facultad que fue, - sin duda, la que motivó que en las dictaduras pasadas se procurase siempre tener diputados serviles, a quienes manejaban como autómatas ".

" El Poder Legislativo tiene incuestionablemente el derecho y el deber de inspeccionar la marcha de todos los actos del gobierno, a fin de llenar debidamente su cometido, tomando todas las medidas que juzgue conveniente para normalizar la ac

ción de aquél; pero cuando la investigación no debe ser meramente informativa, para juzgar de la necesidad e improcedencia de una medida legislativa, sino que afecta a un carácter meramente judicial, la reforma faculta tanto a las Cámaras como al mismo Poder Ejecutivo, para excitar a la Suprema Corte a que comisione a uno o alguno de sus miembros, o a un magistrado de circuito, o a un juez de distrito, o a una comisión nombrada por ella para abrir la averiguación correspondiente, únicamente para esclarecer el hecho que se desea conocer; cosa que indiscutiblemente no podrían hacer los miembros del Congreso, los que de ordinario tendrían que conformarse con los informes que quisieran rendirles -- las autoridades inferiores " .

" Esta es la oportunidad, señores diputados, de tocar una cuestión que es casi seguro se suscitará entre vosotros, ya que en los últimos años se ha estado discutiendo, con el objeto de hacer aceptable cierto sistema del gobierno que se recomienda como infalible, por una parte, contra la dictadura, y por otra, contra la anarquía, entre cuyos extremos han oscilado constantemente, desde su independencia, los pueblos latinoamericanos, a saber: el régimen parlamentario. Creo no sólo conveniente, sino indispensable, deciros, aunque sea someramente, los motivos que he tenido para no aceptar dicho sistema entre las reformas que traigo al conocimiento de vosotros " .

" Tocqueville observó en el estudio de la historia de los pueblos de América de origen español, que éstos van a la anarquía cuando se cansan de obedecer, a la dictadura cuando se can-

san de destruir; considerando que esta oscilación entre el orden y el desenfreno, es la ley fatal que ha regido y regirá por mucho tiempo a los pueblos mencionados ".

" No dijo el estadista referido cuál sería, a su juicio, el medio de liberarse de esa maldición, cosa que le habría sido enteramente fácil con sólo observar los antecedentes del fenómeno y de las circunstancias en que siempre se ha reproducido ".

" Los pueblos latinoamericanos, mientras fueron dependencias de España, estuvieron regidos por mano de hierro; no había mas voluntad que la del virrey; no existían derechos para el vasallo; el que alteraba el orden, ya propalando teorías disolventes o que simplemente socavaban los cimientos de la fe o de la autoridad, o ya procurando dar pábulo a la rebelión, no tenían mas puerta de escape que la horca ".

" Cuando las luchas de independencia rompieron las ligaduras que ataban a esos pueblos de la metrópoli, deslumbrados por la grandiosidad de la revolución francesa, tomaron para sí todas sus reivindicaciones, sin pensar que no tenían hombres que los guiasen en tan ardua tarea, y que no estaban preparados para ella. Las costumbres de Gobierno no se imponen de la noche a la mañana; para ser libre no basta quererlo, sino que es necesario también saberlo ser."

" Los pueblos de que se trata, han necesitado y necesitan todavía de gobiernos fuertes, capaces de contener dentro -

del orden a poblaciones indisciplinadas, dispuestas a cada instante y con el más fútil pretexto a desbordarse, cometiendo toda clase de desmanes; pero por desgracia, en ese particular se ha caído en la confusión, y por gobierno fuerte se ha tomado el gobierno - despótico. Error funesto que ha fomentado las ambiciones de las clases superiores, para poder apoderarse de la dirección de los - negocios públicos ".

" En general, siempre ha habido la creencia de que no se puede conservar el orden sin parar sobre la ley, y ésta y no otra es la causa de la ley fatal de que habla Tocqueville; porque la - dictadura jamás producirá el orden como las tinieblas no pueden - producir la luz ".

" Así pues, disípese el error, enseñese al pueblo a que no es posible que pueda gozar de sus libertades si no sabe hacer uso de ellas, o lo que es igual, que la libertad tiene por condición el orden, y que sin éste aquélla es imposible."

" Constrúyase sobre esa base el gobierno de las naciones latinoamericanas y se habrá resuelto el problema ".

" En México, desde su independencia hasta hoy, de los gobiernos legales que han existido, unos cuantos se apegaron a este principio, como el de Juárez, y por eso pudieron salir avantes; - los otros, como los de Guerrero y Madero, tuvieron que sucumbir, - por no haberlo cumplido. Quisieron imponer el orden enseñando la ley, y el resultado fue el fracaso ".

" Si, por una parte, el gobierno debe ser respetuoso de la ley y de las instituciones, por la otra debe ser inexorable con los trastornadores del orden y con los enemigos de la sociedad; sólo así pueden sostenerse las naciones y encaminarse hacia el progreso ".

" Los constituyentes de 1857 concibieron bien el Poder Ejecutivo: libre en su esfera de acción para desarrollarse su política, sin más limitación que respetar la ley; pero no completaron el pensamiento, porque restaron al Poder Ejecutivo prestigio, haciendo mediata la elección del Presidente, y así su elección -- fue, no la obra de la voluntad del pueblo, sino el producto de las combinaciones fraudulentas de los colegios electorales."

" La elección directa del Presidente y la no reelección, que fueron las conquistas obtenidas por la revolución de 1910, -- dieron, sin duda, fuerza al gobierno de la nación y las reformas que ahora propongo coronarán la obra. El Presidente no quedará -- más a merced del Poder Legislativo, el que no podrá tampoco invadir fácilmente sus atribuciones."

" Si se designa al Presidente directamente por el pueblo, y en contacto constante con él por medio del respeto a sus libertades, por la participación amplia y efectiva de éste en los negocios públicos, por la consideración prudente de las diversas clases sociales y por el desarrollo de los intereses legítimos, el -- Presidente tendrá indispensablemente su sostén en el mismo pueblo;

tanto contra la tentativa de Cámaras Invasoras, como contra las invasiones de los pretorianos. El gobierno, entonces, será justo y fuerte. Entonces la ley fatal de Tocqueville habrá dejado de tener aplicación ".

" Ahora bien, ¿qué es lo que se pretende con la tesis - del gobierno parlamentario? Se quiere nada menos que quitar al Presidente sus facultades gubernamentales para que las ejerza el Congreso, mediante una Comisión de su seno, denominada gabinete. En otros términos, se trata de que el Presidente personal desaparezca, quedando de él una figura colectiva. "

" ¿ En dónde estaría entonces la fuerza del gobierno ?- En el parlamento. Y como éste, en su calidad de deliberante, es de ordinario inepto para la administración, el gobierno caminaría siempre a tientas, temeroso a cada instante de ser censurado.

" El parlamento se comprende en Inglaterra y en España, en donde ha significado una conquista sobre el antiguo poder absoluto de los reyes; se explica en Francia, porque esta nación, - a pesar de su forma republicana de gobierno, está siempre influida por sus antecedentes, y sería cuando menos imprudente lanzarnos a la experiencia de un gobierno débil, cuando tan fácil es - robustecer y consolidar el sistema de gobierno de Presidente personal, que nos dejaron los constituyentes de 1857".

" Por otra parte, el régimen parlamentario supone fuerza y necesariamente dos o más partidos políticos perfectamente organizados, y una cantidad considerable de hombres en cada uno de esos partidos, entre los cuales pueden distribuirse frecuentemente las funciones gubernamentales ".

" Ahora bien, como nosotros carecemos todavía de las dos condiciones a que acabo de referirme, el gobierno se verá constantemente en la dificultad de integrar el gabinete, para responder a las frecuentes crisis ministeriales ".

" Tengo entendido que el régimen parlamentario no ha dado el mejor resultado en los pocos países latinoamericanos en que ha sido adoptado; pero para mí la prueba más palmaria de que no es un sistema de gobierno del que se puedan esperar grandes ventajas, está en que los Estados Unidos, que tienen establecido en sus instituciones democráticas el mismo sistema de presidente personal, no han llegado a pensar en dicho régimen parlamentario, lo cual significa que no le conceden valor práctico de ninguna especie ".

" A mi juicio, lo más sensato, lo más prudente y a la vez lo más conforme con nuestros antecedentes políticos, y lo que nos evitará andar haciendo ensayos con la adopción de sistemas extranjeros propios de pueblos de cultura, de hábitos y de orígenes diversos, del nuestro, es, no me cansaré de repetirlo, constituir el gobierno de la República, respetando escrupulosamente

mente esa honda tendencia a la libertad, a la igualdad y a la seguridad de sus derechos, que siente el pueblo mexicano. Porque no hay que perder de vista, y sí, por el contrario, tener constantemente presente, que las naciones, a medida que más avanzan, más sienten la necesidad de tomar su propia dirección para poder conservar y ensanchar su vida dando así a todos los elementos sociales el goce completo de sus derechos y todas las ventajas que de ese goce resultan, entre otras, el auge poderoso de la iniciativa individual".

" Este progreso social es la base sobre lo que debe establecerse el progreso político; porque los pueblos se persuaden muy fácilmente de que el mejor arreglo constitucional, es el que más protege el desarrollo de la vida individual y social, fundado en la posesión completa de las libertades del individuo, bajo la ineludible condición de que éste no lesione el derecho de los demás".

" Conocida os es ya, señores diputados, la reforma que recientemente hizo el gobierno de mi cargo a los Artículos 78, 80, 81 y 82 de la Constitución Federal, suprimiendo la vicepresidencia y estableciendo un nuevo sistema para sustituir al Presidente de la República tanto en sus faltas temporales, como en las absolutas; y aunque en la parte expositora del decreto respectivo se explicaron los motivos de dicha reforma, creo, sin embargo, conveniente llamar vuestra atención sobre el particular.

" La vicepresidencia, que en otros países ha logrado entrar en las costumbres y prestado muy buenos servicios, entre nosotros, por una serie de circunstancias desgraciadas, llegó a tener una historia tan funesta, que en vez de asegurar la sucesión presidencial de una manera pacífica en caso inesperado, no hizo otra cosa que debilitar al gobierno de la República "

" Y en efecto, sea que cuando ha estado en vigor esta Institución haya tocado la suerte de que la designación de vicepresidente recayera en hombres faltos de escrúpulos, aunque sobrados de ambición; sea que la falta de costumbres democráticas y la poca o ninguna honradez de los que no buscan en la política la manera de cooperar útilmente con el gobierno de su país, sino sólo el medio de alcanzar ventajas reprobadas, connotorio perjuicio de los intereses públicos, es lo cierto que el vicepresidente, queriéndolo o sin pretenderlo, cuando menos lo esperaba en este caso, quedaba convertido en el foco de la oposición, en el centro a donde convergían y del que irradiaban todas las malquerencias y todas las hostilidades, en contra de la persona a cuyo cargo estaba el poder supremo de la República "

" La vicepresidencia en México, ha dado el espectáculo de un funcionario, el Presidente de la República, al que se trata de lanzar de su puesto por inútil o por violador de la ley; y de otro funcionario que trata de operar ese lanzamiento

para substituirlo en el puesto, quedando después en el sin enemigo al frente ".

" En los últimos períodos del gobierno del general Díaz, el vicepresidente de la República sólo fue considerado como el medio inventado por el cientificismo para poder conservar, llegado el caso de que aquél faltase, el poder, en favor de todo el grupo, que lo tenía monopolizado ".

" La manera de substituir las faltas del Presidente de la República, adoptada en el sistema establecido por las reformas de que he hecho referencia; lleva, a mi juicio, su objeto, de una manera satisfactoria ".

" Es de buena política evitar las agitaciones a que -- siempre dan lugar las luchas electorales, las que ponen en movimiento grandes masas de intereses que se agitan alrededor de los posibles candidatos ".

" El sistema de suplir las faltas de que se trata por medio de las Secretarías de Estado, llamándolos conforme al número que les da la ley que los establece, dejaba sencillamente a la voluntad absoluta del Presidente de la República la designación de su sucesor ".

" El sistema adoptado por el gobierno de mi cargo no --

encontrará ninguno de esos escollos; pues la persona que conforme a él debe suplir las faltas temporales o absolutas del Presidente de la República, tendrá un origen verdaderamente popular, y puesto que siendo los miembros del Congreso de la Unión representantes legítimos del pueblo, recibirán, con el mandato de -- sus electores, el de proveer llegada la ocasión, de Presidente de la República " . (16)

El proyecto de Constitución sometido por el Primer - Jefe del Ejército Constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, don Venustiano Carranza, al Congreso Constituyente de Querétaro constaba de 132 Artículos divididos en ocho títulos: 1) De las garantías individuales; 2) De la soberanía nacional y de la Forma de Gobierno; 3) De la división de poderes; 4) De la responsabilidad de los funcionarios públicos; - - 5) De los Estados de la Federación; 6) Prevenciones Generales; - 7) De las reformas a la Constitución; 8) De la inviolabilidad de la Constitución. Además, constaba de nueve Artículos transitorios. Fue fechado en Querétaro el primero de diciembre de - 1916.

En la parte relativa al Congreso de la Unión, el pá--

(16) Palavicini, Félix F.: "Historia de la Constitución de 1917"; T. I. México, 1939. Págs. 144 a 160.

rrafo cuarto del título segundo se refería a la Comisión Permanente. Así, los Artículos 78 y 79 del proyecto establecían:

" Artículo 78: Durante el receso del Congreso, habrá una Comisión Permanente compuesta de 29 miembros, de los que quince serán diputados y catorce senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de las sesiones "

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

" I.- Protestar su consentimiento para el uso de la guardia nacional en los casos de que habla el Artículo 76, fracción IV;

" II.- Recibir en su caso la protesta al Presidente de la República, a los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los magistrados del Distrito Federal y a los de los territorios, si éstos se encontrasen en la ciudad de México;

" III.- Dictaminar sobre todos los asuntos que queden sin resolución en los expedientes, a fin de que en el inmediato período de sesiones sigan tramitándose ". (17)

Otros Artículos del proyecto que se referían a la Comisión Permanente eran: El Artículo 29, suspensión de garantías,-

y:

Artículo 84, segundo párrafo: " si la falta del Presidente de la República ocurriese no estando reunido el Congreso. la Comisión Permanente designará un Presidente Interino, el que durará en el ejercicio del Poder Ejecutivo hasta que el Congreso se reuna en el inmediato período de sesiones y haga la elección correspondiente, la que podrá recaer en la persona designada como Presidente Interino ".

Artículo 85, segundo párrafo: "Cuándo la falta del Presidente fuese temporal, el Congreso de la Unión si estuviere -- reunido o, en su defecto, la Comisión Permanente, designará un Presidente Interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta ".

Artículo 97, séptimo párrafo: " cada ministro de la -- Suprema Corte de Justicia, al entrar, a ejercer su encargo, pro testará ante el Congreso de la Unión, y en sus recesos ante la Comisión Permanente, en la siguiente forma: ..."

Artículo 98: " las faltas temporales de un ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que no excedieran de un mes, no se suplirán si aquella tuviere quórum para sus sesiones; pero si no lo hubiere, el Congreso de la Unión o en su receso la Comisión Permanente, nombrará un suplente por el tiempo -- que dure la falta.

" Si faltase un ministro por muerte, renuncia o incapacidad, el Congreso de la Unión hará nueva elección: si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente hará un nombramiento provisional mientras se reúne aquél y hace la - - elección correspondiente ".

Artículo 99: " El cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sólo es renunciable por causa grave, calificada por el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia. En los recesos de éste, la calificación - se hará por la diputación permanente ".

Artículo 100: " Las licencias de los ministros, que no excedan de un mes, las otorgará la Suprema Corte de Justicia de la Nación; pero las que excedieren de este tiempo, las concederá la Cámara de Diputados, o, en su defecto, la Comisión Permanente ". (18)

El Artículo 29, tenía el mismo texto que la Constitución de 1917 consagra.

Por lo anteriormente transcrito la Comisión Permanente fue considerada en el Proyecto de Constitución del Primer Jefe como un órgano legislativo auxiliar del Congreso de la Unión, - para actuar sólo en los recesos de éste, y para resolver asuntos

(18) Palavicini Félix, F.; Ob. cit. T. I. Págs. 185, 186, 189 y 190.

urgentes, como la falta absoluta del Presidente de la República, de algún ministro de la Suprema Corte de Justicia; o bien, en los casos de suspensión de garantías individuales. Nada más.

2) DEBATES DEL CONSTITUYENTE:

En la sesión del 14 de enero de 1917, al discutirse el Artículo 67 del proyecto relativo a las sesiones extraordinarias del Congreso, el diputado Eliseo L. Céspedes, de Veracruz, dijo: " El Artículo 67, en su primer párrafo establece únicamente para que haya sesiones extraordinarias, que el Presidente sea el que lo acuerde. Señores: el Artículo en cuestión está íntimamente ligado con las facultades que la Comisión Permanente debe tener. En el Artículo relativo a la Comisión Permanente no se consigna la facultad a dicha Comisión para que convoque a sus miembros a sesiones extraordinarias; esto, como ustedes comprenderán, es de verdadera trascendencia. El Artículo posterior, el 108 del Proyecto de Constitución, tampoco establece que el Presidente de la República sea responsable de la violación a la Constitución. Como al discutirse el Artículo 108, es muy posible que al igual que para todos los ciudadanos, para el Presidente de la República se exijan las responsabilidades por una contravención a la Carta Magna y, como en ese caso, si esa violación ocurriese estando la Comisión Permanente en funciones, estando el Congreso en receso resulta que conforme a este Artículo, no podrá ser juzgado el Presidente de la República por razón de que por ese - - -

Artículo se establece únicamente para el Presidente la facultad de convocar a sesiones extraordinarias. Yo opino que... si esta violación ocurre estando la Cámara en receso, la Comisión -- Permanente debe tener facultades para convocar a sus miembros y juzgar a ese alto funcionario. Ahora bien, si se aprueba este Artículo 67 en los términos en que está redactado, resulta que ya no podemos introducir en las fracciones o en las facultades de la Comisión Permanente lo que acabo de expresar, porque en ésta se asienta que el Congreso tendrá sesiones extraordinarias cada vez que el Presidente lo acuerde. De tal modo, señores, - que yo exhorto a ustedes para que consideren conmigo esta redacción y que no la aprobemos, porque está íntimamente relacionado con el Artículo 108 y con el relativo a las facultades de la Comisión Permanente. Los invito a que reconsideren el texto del Artículo y lo reformemos... Que no solamente haya sesiones extraordinarias cuando el Presidente de la República lo acuerde, - sino también cuando la Comisión Permanente lo acuerde pues bien pudiera suceder que se tratara de un juicio contra el mismo Presidente y resulta que como éste es autor de esta violación, - no convoca al Congreso a sesiones extraordinarias, de tal modo, que el Congreso tendrá sesiones extraordinarias cada vez que el Presidente de la República lo convoque, por conducto de la Comisión Permanente, y no cuando la Comisión Permanente así lo - -- acuerde ". (19)

Por su parte, el diputado Jesús López Lira de Guanajuato, se expresó así: " La facultad de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias estaba reservada a la Comisión Permanente en la Constitución de 1857...en el actual proyecto se quita absolutamente a la Comisión Permanente la facultad de convocar a sesiones extraordinarias; yo estoy de acuerdo en que el Ejecutivo, por sí mismo..., tenga la facultad de convocar a sesiones extraordinarias, pero no estoy de acuerdo en que sea exclusiva del Poder Ejecutivo. El caso que señalaba el Diputado Céspedes es bastante claro para que se tome en consideración...

" Si aprobamos este Artículo en la forma en que está, la representación nacional, uno de los Poderes que precisamente debe conservar toda su independencia, queda supeditado a otro Poder. El Congreso no puede ejercer sus funciones sin reunirse y si no puede reunirse sino con consentimiento del Poder Ejecutivo...¿ En dónde está su soberanía ? Yo creo que además de ser peligroso dejar esta facultad al Presidente, viola también el concepto de la soberanía popular y viola la independencia que debe haber en el funcionamiento de los poderes públicos; en estas condiciones, yo suplico a ustedes que se sirvan votar en -- contra de ese Artículo, para que sea reformado, haciendo concurrente, es decir, que esta facultad de convocar al Congreso sea del Poder Ejecutivo, pero que sea también de la Comisión Permanente " (20)

En su turno el diputado Paulino Machorro y Narváez,-- de Jalisco, señaló: " Se cita como caso de la necesidad de que la Comisión Permanente pueda citar a sesiones extraordinarias, el de juzgar al Presidente de la República. Precisamente ese es el caso que debe evitarse porque la facultad de juzgar al - Presidente en cualquier tiempo, es el arma de mayor peligro -- que puede esgrimir el Congreso de la Unión en contra del Ejecutivo, y como el Ejecutivo no ha de permitir que a todas horas y constantemente se sienta amenazado con un proceso en su contra, verdadero o hasta falso, como muy bien puede suceder con una mayoría hostil al Ejecutivo, éste se defendería, y si no se le ha dado medio legal para hacerlo si ningún recurso político se ha puesto en sus manos, entonces, tendría que recurrir forzosamente a la corrupción de la Cámara. De suerte tal, - ese sistema que deja indefenso al Ejecutivo, que lo entrega en manos del Congreso, lo que hace es procurar la corrupción de - la Cámara, porque el Ejecutivo con sus grandes recursos, no se ha de dejar dominar, como hasta la fecha no ha permitido que - el Congreso pueda disponer del Presidente y de ponerlo a la hora que le parezca mejor; el Ejecutivo, en tal peligro para él, tiene que recurrir a corromper al Legislativo. Esto es lo que se hace con este sistema que pretenden los impugnadores del -- dictamen...

" La Constitución de 1857 concede a la Comisión Permag nente facultades para convocar a sesiones extraordinarias; - -

pues bien durante el régimen de 1857, ¿ no hubo dictadura ? ¿ No se levantó Porfirio Díaz? ¿ No posteriormente surgió Huerta ? - Entonces de nada sirvió a la Comisión Permanente estas facultades; lo que importa es que se observe la ley, es preciso poner a los Poderes Públicos de tal manera, en condiciones tales, que no puedan ejercer la dictadura; pero ante todo, que el pueblo - sepa hacerse respetar, y si la prensa y el pueblo no tienen valor para enfrentarse con el Poder Público, es inútil que el Congreso tenga cuantas facultades quieran ". (21)

Finalmente, el Artículo fue aprobado por el constituyente de Querétaro, por 111 votos en favor y 39 en contra.

Posteriormente en la sesión del 15 de enero de 1917, - se suscitó un nuevo debate relacionado con la Comisión Permanente, cuando se puso a discusión de la Asamblea el texto del Artículo 79.

Veamos:

El diputado José Álvarez, de Michoacán, dijo al respecto; " conocéis ya la iniciativa que hemos presentado ayer algunos compañeros y yo, con relación a la adición al Artículo a debate, relativa a que la Comisión Permanente puede tener facultades

(21) Palavicini Félix F.; Ob. cit. T. I. Pág. 261.

des para citar a sesiones extraordinarias en algún caso que nosotros hemos juzgado de verdadera urgencia " (la iniciativa en cuestión decía así: los suscritos, diputados propietarios al Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, venimos a someter a la consideración de esta honorable asamblea el siguiente proyecto de adición al Artículo 79 de la Constitución:- Considerando: 1º.- Que si bien es cierto que el Artículo 67 aprobado por vuestra soberanía concede al Ejecutivo la facultad de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, con lo cual nosotros, como la mayoría hemos estado enteramente de acuerdo. - Considerando: 2º.- Que se ha demostrado plenamente la necesidad que hay de conceder igual facultad a la Comisión Permanente en casos de grave urgencia, sin que sea ésto en perjuicio del sistema político establecido, pues sólo se ocupará de los asuntos de alta trascendencia para la dignidad nacional, creemos de imprescindible necesidad, para garantía del funcionamiento de la presente forma siguiente: Artículo 79: IV.- Convocar a sesiones extraordinarias al Congreso en caso de que la autonomía nacional se halle comprometida, o para juzgar de los delitos de carácter grave cometidos por alguno o algunos de los funcionarios de la federación. La convocatoria deberá hacerse cuando menos por las dos terceras partes de los miembros que integren la Comisión Permanente...Sencillamente vengo a proponer a ustedes ésto de buena fé. Creo que es indispensable que la Comisión Permanente tenga la facultad de citar al Congreso para casos extra

ordinarios de verdadera urgencia. ¿ Cuáles son ellos ? lo hemos dicho en la iniciativa... Se trata, por ejemplo, de un grave crimen cometido por el Presidente de la República; ojalá, señores, no pueda llegarse a ese caso... Yo lo pongo a consideración de ustedes "...

En su turno, el diputado Fernando Lizardi, de Guanajuato, indicó: " En mi humilde concepto los signatarios de la adición propuesta han procedido de la mejor buena fe y con los mejores deseos para evitar que un Presidente de la República pueda cometer graves abusos. De suerte que el proyecto tiende a evitar un mal probable y casi general. El proyecto de adición tiende a evitar un mal excepcional, pero, en cambio, procura ese mal que podremos llamar constituido; en tal virtud, me permito suplicar a vuestra soberanía que se retire la adición propuesta, porque toda vez que se refiere únicamente a un caso excepcional solamente deben tener remedios excepcionales "

También hablaron en contra de la iniciativa otros diputados como Gerzayn Ugarte, del Distrito Federal, quien entre otras cosas, afirmó que " así, pues, le daríamos una facultad a la Comisión Permanente, que no es el Congreso, sino la síntesis del Congreso, para que funcione durante los recesos de éste; le daríamos una facultad que no traería ninguna ventaja, porque ya hemos considerado que el único asunto que pudiera determinar la

convocatoria a sesiones extraordinarias sería el de enjuiciar a altos funcionarios de la Federación; esa sola consideración no basta, porque perjudicaría y casi serviría únicamente de instrumento la Comisión Permanente, para tener en constantes dificultades al Ejecutivo. Así, pues, señores legisladores que estáis haciendo la Carta Magna para el porvenir de nuestra patria, medidad en estas consideraciones; robustezcamos al Poder Ejecutivo, démosle al Poder Legislativo todas las facultades que debetener, en círculo perfectamente determinados, para que armónicamente funcionen las facultades de uno y otro, porque así se evitarían, de seguro, las intrigas contra el Ejecutivo, y se evitaría la perturbación de la paz, porque indudablemente que un constante estado de excitación, producido por un repetido período de sesiones, hace que la opinión pública se apasione y que todos los apetitos converjan en el Congreso, y tendremos que en vez de crear un sistema presidencial fuerte, capacitado debidamente para responder a las necesidades de la República, crearemos sencillamente un ente, manejado por el Poder Legislativo, y, en los recesos de éste, por lo menos capacitados para hacer las funciones electivas y las funciones de representantes de la nación".

El diputado sonorensé Juan de Dios Bojorquez, opñó, - asimismo, en contra, al igual que el culto e inteligente abogado guanajuatense José Natividad Macías, quien se expresó en los siguientes términos: " La mejor manera de contestar un argumen-

to, es examinarlo. Se tiene la costumbre, cuando se requiere - impresionar a la Asamblea, de procurar alarmarla, de procurar - excitar su imaginación, presentándole peligros imaginarios, y, - a falta de argumentos y oratoria, se viene a asustar a la Asamblea con verdaderos fantasmas, indignos de tomarse en cuenta -- por hombres serios, y mucho menos, por una Asamblea Constituyente... Va a ser un peligro que la diputación esté convocando al Congreso para deponer al Presidente de la República. Lo primero que va a hacer el Presidente de la República, y eso lo aseguro... (es) que si se aprueba esa adición, váis a ver que todos los Presidentes de la República tendrán que comprar, evidentemente, nueve diputados o nueve senadores de la diputación permanente, para poder liberarse de esos enemigos ".

Otro que habló en contra fue el diputado de Puebla David Pastrana Jaimes, quien se solidarizó con las opiniones vertidas por los diputados Ugarte y Macías.

Al último habló el célebre diputado Michoacano Francisco J. Múgica, quien no sólo calmó los ánimos de la Asamblea -- Constituyente, sino que además logró un importante y trascendental consenso, sobre el asunto a debate. Dijo así el general Múgica: " No sé, señores, si en esta exposición pueda yo cometer algunos errores por mi ignorancia, pero ya saben que como siempre, mis argumentaciones las traigo a esta Cámara de buena fe y con fines nobles. Pues bien, uno de los inconvenientes más se-

ríos que ha tenido el Ejecutivo para poder respetar al Congreso ha sido precisamente éste: la facultad omnímoda del Congreso de estar reunido cada vez que quiera y tratar cada vez que se reuna de los asuntos que se le antoje tratar. Es preciso que haya oposición en el gobierno. Esta oposición, señores, que debe existir en los Congresos, es precisamente la que viene ocasionando ese peligro que constituye la facultad de que el Congreso se reuna cada vez que quiera tratar los asuntos que se le ocurran. Para corregir esto viene la restricción. El Congreso sólo tendrá dos períodos de sesiones, de tal fecha a tal fecha. - En el primer período, se tratará este asunto y este otro que señala la convocatoria del Ejecutivo y en el segundo período se tratarán estos otros asuntos de palpitante interés y que el Ejecutivo no se atreva a resolver por sí mismo o que necesite la sanción de la Cámara para quedar perfectamente bien legalizados debemos robustecer el Poder Ejecutivo, precisamente para garantizar la estabilidad de nuestro régimen, porque yo creo, que de aquí en adelante haya muchos hombres dignos, quizá el Congreso pueda estar constituido por muchos hombres dignos y que no encuentre el Ejecutivo un solo diputado a quien sobornar; pero señores diputados ¿qué recurso queda entonces al Ejecutivo, que se ve constreñido, que se ve estrechado a ciertos círculos, que se ve combatido con leyes bien encaminadas pero que son contrarias al proyecto administrativo del gobierno? Entonces vendrá irremediablemente lo que ha venido siempre: el golpe de Estado.

Es allí donde...reside el motivo de las dictaduras...El señor -
Chapa ha dicho que la Comisión Permanente tiene que nombrar al
Presidente sustituto en el caso de que falte de una manera ab-
soluta el propietario. Sí, señores; inmediatamente que hizo la
rectificación el señor Ugarte, diciendo que ese nombramiento só
lo sería duradero para unos cuantos meses, que pueden ser como-
máximo hasta ocho meses, y que después vendría el Congreso y ha-
ría nuevo nombramiento. Pues, señores diputados, aquí en esta-
maniobra es precisamente donde veo el peligro...En este caso --
quisiera yo que los oradores del pro y del contra transaran en-
esta facultad que se trata de dar a la Comisión Permanente y de
cir: ' para sólo el caso y mientras funciona como colegio elec-
toral; para sólo el caso de nombrar al Presidente Interino, se-
le conceden facultades de convocar a la Comisión Permanente '.-
Yo creo señores, que de esta manera sí habremos resuelto un pro
blema importantísimo, sí habremos resuelto una enmienda, sí le-
hemos quitado a la Comisión Permanente del Congreso la facultad
de reunirse cada vez que quiera tratar asuntos determinados, y
se la hemos dado al Ejecutivo precisamente porque el Ejecutivo
le dirá: ' Te convoco para que trates solamente estos asuntos '.
No habrá ningún cuidado, señores diputados, de que durante un -
corto período muy pequeño, el Congreso se reúna de una manera -
extemporánea para funcionar como colegio electoral y evitar el
peligro funesto de ese interinato que para nosotros es tan fu-
nesto como la misma vicepresidencia ". (22)

(22) Palavicini Félix F.; Ob. cit. T. I. Págs. 262 a 281.

Al final, la propuesta de los señores diputados constituyentes José Alvarez y Pedro A. Chapa, éste de Tamaulipas, fue desechada por la Asamblea por un total de 94 votos en contra y 50 en favor. En cambio, la proposición del diputado Múgica se aprobó por unanimidad.

Así las cosas, los textos de los Artículos 78 y 79 que daron como sigue:

3) ARTICULO 78 y 79:

ARTICULO 78.- " Durante el receso del Congreso habrá una Comisión Permanente compuesta de 29 miembros, de los que 15 serán diputados y 14 senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de sesiones .".

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

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

" II.-Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República, de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los magistrados del Distrito Federal y territorios, si éstos últimos funcionarios se encontraren en la ciudad de Mexico.

" III.-Dictaminar sobre todos los asuntos que queden sin resolución en los expedientes, a fin de que en el inmediato período de sesiones sigan tramitándose.

" IV.-Convocar a sesiones extraordinarias, en el caso - de delitos oficiales o del orden común cometidos por Secretarios de Estado o Ministros de la Suprema Corte, y delitos oficiales federales, cometidos por los Gobernadores de los Estados, siempre que esté ya instruido el proceso por la Comisión del Gran Jurado, en cuyo caso no se tratará ningún negocio del Congreso, ni se prolongarán las sesiones por más tiempo que el indispensable para fallar ". (23)

Ahora bien, la Comisión Permanente es el órgano del - Congreso de la Unión que durante los recesos de éste, desempeña las funciones señaladas expresamente por nuestra Constitución Política en los artículos anteriormente comentados. En la actualidad está compuesta por 37 miembros, integrada por 19 diputados y 18 senadores.

Una vez que se llega a la clausura de las sesiones ordinarias del Congreso General, los diputados y senadores nombrados como miembros de la Comisión Permanente, se reúnen bajo la presidencia de la persona a quien corresponda el primer lugar - por orden alfabético de sus apellidos, con el auxilio de dos Secretarios de su elección, con el fin de integrar la mesa direc-

(23) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Texto Original. Querétaro, 1917. Págs. 90 a 92.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

tiva de la Comisión Permanente y para lo cual se nombrará por mayoría de votos un Presidente, un Vicepresidente y cuatro secretaríos; de estos últimos dos deberán ser diputados y dos senadores. Estos (El Presidente y el Vicepresidente) podrán ser elegidos para un período de receso, entre los diputados y para el período siguiente, entre los senadores.

Una vez llevada a cabo la elección de la mesa directiva los que hubiesen resultado electos, tomarán desde luego posesión de sus cargos, y el Presidente declarará instalada la Comisión Permanente comunicándolo a quien corresponda. Las sesiones tienen lugar una vez por semana en los días y a las horas que el -- Presidente de la misma indique formalmente. En el caso de que -- hubiere necesidad de celebrar algunas otras sesiones fuera de -- los días estipulados, se llevará a cabo previa convocatoria por parte del Presidente.

Las resoluciones que adopte la Comisión Permanente se-- rán por mayoría de votos de sus miembros presentes, o por consenso, y no suspenderá sus trabajos durante los períodos extraordinarios de sesiones que se convoquen, salvo en aquellos que se refiera al asunto para el que se haya convocado el período extraordinario respectivo.

La Comisión Permanente del Congreso de la Unión tiene -

la facultad de designar al Presidente provisional para 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. Si el Congreso de la Unión se halla 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 sustituto, según proceda.

La Comisión Permanente podrá formar hasta tres Comisiones para el despacho de los negocios de su competencia. El número de sus integrantes, la forma de su designación y los procedimientos de trabajo de la Comisiones mencionadas serán fijados -- por las disposiciones reglamentarias.

Durante los recesos del Congreso, el Congreso y la Comisión de Administración presentarán a la Comisión Permanente, para su exámen y su aprobación respectiva, los presupuestos de dietas, sueldos y gastos de su respectiva Cámara.

La Comisión Permanente, el último día de su ejercicio -- en cada período extraordinario de sesiones, deberá tener forma--

dos dos inventarios: uno para la Cámara de Diputados y otro para la de Senadores. Dichos inventarios se turnarán a las secretarías de las respectivas cámaras y contendrán las memorias, oficios, comunicaciones y otros documentos que hubiere recibido durante el receso del Congreso.

Hasta aquí las funciones de este importante órgano Legislativo del Congreso de la Unión.

COMENTARIO

Como se ve, ningún diputado constituyente dudó de la existencia de la Comisión Permanente como órgano auxiliar del Congreso de la Unión o como bien dijo alguien, síntesis de éste. Lo que sí se discutieron por los representantes de las dos corrientes políticas identificadas en el seno de la Asamblea; radical y renovadora, fueron las atribuciones de la Comisión Permanente, sobre todo en lo referente a la convocatoria a sesiones extraordinarias. Fuera de esto que preocupaba solamente a los defensores del presidencialismo, la Permanente salvó con éxito la aduana del constituyente y no sólo aseguró su permanencia en el texto constitucional, sino que amplió sus facultades en comparación con las que tenía en la Constitución de 1857.

Por esto, don Luis de la Hidalga señala que aunque el proyecto presentado por Carranza ante el Congreso, fue ampliamente discutido, algunos preceptos se aceptaron literalmente y otros

sólo en parte. En la 44a. sesión ordinaria celebrada el 15 de enero de 1917, sin discusión y por unanimidad de 151 votos, -- fue aprobado el Artículo 78 del proyecto de Carranza, idéntico al 73 establecido en las reformas del 13 de noviembre de 1874, que modificó la Carta de 1857. (24)

Cierto, los diputados constituyentes, como se vió en los debates, tuvo siempre presente la idea de que la Comisión Permanente debía permanecer como un órgano auxiliar del Congreso de la Unión. Nunca se planteó la posibilidad de que desapareciera del texto constitucional.

En realidad, la discusión se centró en los límites y alcances de sus atribuciones, sobre todo en lo referente a la convocatoria a sesiones extraordinarias y en el nombramiento del Presidente provisional de acuerdo con lo señalado por la Constitución. Fuera de esto, no hubo planteamientos que hicieran concebir la posible desaparición de la Comisión Permanente.

Es más, diputados tan lúcidos e informados de las circunstancias prevalecientes en el país en ese momento, como lo era don Francisco J. Múgica, plantearon la necesidad política de que se fortaleciera la Institución presidencial, sin que, para ello, tuviera que debilitarse al Poder Legislativo.

(24) De la Hidalga, Luis: La Comisión Permanente. Ed. Cámara de Diputados México, 1973. Págs. 142 y 143.

De ahí, su propuesta, finalmente aprobada, de que para convocar a sesiones extraordinarias se hiciera hincapié en el hecho de que solo para el caso en que funcionara el Congreso como Colegio Electoral y para nombrar al Presidente interino, evitándose así que la Comisión Permanente convocara a sesiones en cualquier tiempo y sin un motivo claro, en detrimento de los otros poderes.

Con el tiempo, como veremos más adelante, la Comisión Permanente amplió sus facultades por decisión expresa del Constituyente Permanente.

IV. ANALISIS DE LAS FUNCIONES DE LA COMISION PERMANENTE

1) ¿ INOPERANCIA LEGISLATIVA ?

El Artículo 78 Constitucional claramente señala que - " 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 Cáma-- rras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de se-- siones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto ".

De acuerdo con este texto la Comisión Permanente se-- siona en los recesos del Congreso; ésto es, del 1º de enero al 14 de abril y del 16 de julio al 31 de octubre de cada año, - siete meses en total. De hecho funciona más tiempo que el Con greso. Sus atribuciones se expresan con toda precisión en el Artículo 79 de la Constitución, el cual indica que " la Comi-- sión Permanente, además de las atribuciones que expresamente- le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

1.- Prestar su consentimiento para el uso de la Guar-- día Nacional, en los casos de que habla el Artículo 76, fracción IV (dar su consentimiento para que el Presidente de la Repú-- blica pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus res-- pectivos Estados, fijando la fuerza necesaria);

II.- Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República, de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y de los Magistrados del Distrito Federal;

III.- Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de Ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras, y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato período de sesiones;

IV.- Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo la convocatoria del Congreso, o de una sola Cámara, a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias;

V.- Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de Ministros de la Suprema Corte, así como a sus solicitudes de licencia, que le someta el Presidente de la República;

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;

VIII.- Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores, y...

IX.- Derogada "

Reformas y adiciones importantes al texto de este Artículo desde 1917, han sido:

-24 de noviembre de 1923, fracción 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 "

-20 de agosto de 1928, fracción V: " Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de Ministros de la Suprema Corte y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios, así como a las solicitudes de licencia de los miembros de la Corte, que le someta el Presidente de la República "

-29 de abril de 1933, fracción VI: " Conceder licencia hasta por 30 días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta ".

-21 de octubre de 1966, fracciones III y VI: " 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 período de sesiones ".

" 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 ".

- 6 de julio de 1971, fracciones VIII y IX: " Suspender provisionalmente a los miembros de los Ayuntamientos de -- los territorios y designar substitutos o juntas municipales, - en su caso, en los términos de las Leyes respectivas ".

" Erigirse en Colegio Electoral, durante los recesos de la Cámara de Diputados, para calificar las elecciones municipales extraordinarias que se celebren en los territorios ".

- 8 de octubre de 1974, fracción II, V, VIII y IX: --
" Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la Repú--
blica, de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la -
Nación y de los Magistrados del Distrito Federal ".

" Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos -
de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Ma-
gistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Fede-
ral, así como a las solicitudes de licencias de los Ministros-
de la Corte, que le someta el Presidente de la República ".

Las fracciones VIII y IX fueron derogadas con estas -
reformas. Posteriormente en el régimen de don Miguel de Lama-
drid Hurtado (1982 - 1988), revivió la fracción VIII con el-
texto vigente.

Como se vé, por las transcripciones anteriores, en --
ningún momento se le otorgaron a la Comisión Permanente facul-
tades para hacer Leyes. No se las dió el Congreso Constituyen-
te originario de Querétaro, ni se las ha dado el Constituyente
Permanente en los 72 años transcurridos desde 1917 hasta la fe-
cha.

Los maestros Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero com-
entan que " entre las facultades otorgadas a la Comisión Per-

manente en este Artículo (79 de la Constitución), las hay de señalada importancia para defender y mantener la vida institucional del país (fracción I) o su organización constitucional (fracciones II y IV). Otras tienden a conservar la buena y normal continuidad en la acción legislativa (no en proceso), la Comisión - de acuerdo con la reforma constitucional - del 21 de octubre de 1966 -, debe resolver todos los asuntos - de su competencia, recibir las iniciativas de Ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas a sus comisiones, a fin de que en el inmediato período de sesiones sigan tramitándose (fracción III), otras importantes funciones de este órgano pueden localizarse en los Artículos 29, 84, 85, 87, 88, - 98, 99, 100 y 135 de la Constitución ". (25)

Veamos en qué aspectos de la vida institucional del país, nuestra Ley fundamental le otorga a la Comisión Permanente atribuciones especiales, independientemente de lo que expresan los Artículos 78 y 79:

El Artículo 29 indica que " en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los

(25) Rabasa O. Emillo y Caballero Gloria" "Mexicano, esta es - tu Constitución. Ed. Cámara de Diputados, LII Legislatura del Congreso de la Unión. México, 1984. Págs. 230 y 231.

titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con -- aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la COMISION PERMANENTE, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará (a través de la Comisión Permanente) sin demora al Congreso para que las acuerde ".

Por su parte, el Artículo 84 se refiere a que " en caso de falta absoluta del Presidente de la República ocurrida - en los dos primeros años del período respectivo (de seis años) si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral, y concurriendo cuando menos las - dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un Presidente interino; el mismo Congreso expedirá, la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el período - respectivo; debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que señale para la verificación de las elecciones, un pla

zo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho ".

" Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará desde luego un Presidente Provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste, a su vez, designe al Presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del párrafo anterior ".

" Cuando la falta del Presidente ocurriese en los cuatro últimos años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al Presidente sustituto que deberá concluir el período; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un Presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección del Presidente sustituto ".

El Artículo 85 señala que " si al comenzar un período constitucional no se presentase el Presidente electo, o la elección no estuviere hecha y declarada el 1° de diciembre, cesará, sin embargo, el Presidente cuyo período haya concluido y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de Presidente interino, o en su falta, con el carácter de provisional, el que designe la Comisión Permanente, procediéndose conforme a lo dispuesto en el Artículo anterior (el 84).

" Cuando la falta del Presidente fuese temporal, el Congreso de la Unión, si estuviere reunido, o en su defecto, la Comisión Permanente designará un Presidente interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta ".

" Cuando la falta del Presidente sea por mas de 30 días y el Congreso de la Unión no estuviere reunido, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias del congreso para que éste resuelva sobre la licencia y nombre, en su caso, al Presidente interino ".

" Si la falta, de temporal se convierte en absoluta, se procederá como dispone el Artículo anterior (el 84).

A su vez, el Artículo 87 expresa que " el Presidente al tomar posesión de su cargo, protestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquí la siguiente protesta... " Y el 88 dice que " el Presidente de la República no podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión, o de la Comisión Permanente en su caso ".

El Artículo 89 preceptúa que: " Los Ministros numerarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán suplidos en sus faltas temporales por los supernumerarios.

" Si la falta excediere de un mes, el Presidente de la República someterá el nombramiento de un Ministro provisional a la aprobación del Senado o en su receso a la de la Comisión Permanente, observándose, en su caso, lo dispuesto en la parte final del Artículo 96 de esta Constitución ".

" Si faltase un Ministro por defunción o por cualquier causa de separación definitiva, el Presidente someterá un nuevo nombramiento a la aprobación del Senado. Si el Senado no estuviese en funciones, la Comisión Permanente dará su aprobación, mientras se reúne aquél y dá la aprobación definitiva "...

También el Artículo 99 otorga atribuciones especiales a la Comisión Permanente, cuando establece que " las renunciaciones de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia solamente procederán por causas graves; serán sometidas al Ejecutivo y si éste las acepta, serán enviadas para su aprobación al Senado, y en su receso, a la Comisión Permanente ".

En cuanto al Artículo 100, éste se refiere a que " las licencias de los Ministros , cuando no excedan de un mes serán concedidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación las que excedan de este tiempo, las concederán el Presidente de la República con la aprobación del Senado, o en sus recesos con la de la Comisión Permanente...".

Finalmente, el Artículo 135 indica que " la presente - Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las -- adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requie re que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adic iones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legis- laturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión- Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Le- gislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adicio- nes o reformas ".

De acuerdo con lo anterior, la Comisión Permanente es- un órgano que posee importantes facultades, para garantizar el equilibrio necesario entre los tres poderes de la Unión, lo que rebasa con mucho el simple proceso legislativo que no realiza.- Sirven dichas facultades para darle continuidad institucional a la acción del Poder Legislativo, del que forma parte.

Al respecto, el ilustre constitucionalista don Felipe- Tena Ramírez, expresa que uno de los principios tenazmente de-- fendidos por nuestra tradición constitucional es el de que el - equilibrio de poderes fuertes requiere que el Legislativo no -- actúe sin interrupción. (26)

(26) Tena Ramírez Felipe: "Derecho Constitucional Mexicano" - Ed. Porrúa, México, 1984. Pág. 436.

Por su parte, don Emilio Rabasa abunda en el tema del equilibrio de poderes al opinar que " el sistema presidencial-constituye en sus tres órganos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, con atribuciones y limitaciones que aseguren su acción independiente, equilibrada y armoniosa. Los dos primeros representan, para ' querer ' en nombre del delegante y determinar según las sugerencias de la nación o según sus propias concepciones que se tienen por concepciones de aquélla; en consecuencia, los funcionarios que representan a esos órganos deben necesariamente proceder de la elección popular. El judicial es un órgano de la nación que entra en ciertas elevadas funciones como gran elemento equilibrador; pero limitado a aplicar la Ley (expresión ya hecha de la voluntad del pueblo), no puede querer en nombre de éste, porque en la administración de la justicia el mismo pueblo es inferior a la Ley y tiene que someterse a ella; por consiguiente, para designar a los titulares de esta función, la elección pública no sólo no es necesaria, sino que no es lógica. En toda Constitución de este sistema, lo esencial y delicado está en el equilibrio de los poderes que representan la voluntad del pueblo (Legislativo y Ejecutivo); la teoría de una voluntad única e indivisible. (27)

Ahora bien, si la Comisión Permanente no legisla, entonces para qué sirve, aparte de ayudar a la preservación y --

(27) Rabasa Emilio; Ob. cit. Pág. 140: .

fortalecimiento del equilibrio de poderes. Pues sirve para vigilar y supervisar en nuestro país, al Poder Ejecutivo y, además, para garantizar el buen funcionamiento del Poder Judicial.

En realidad no fue creada para legislar, hacer Leyes, sino para darle continuidad a la acción legislativa, que es -- una parte de la función:

La función legislativa incluye todos los actos del -- Congreso, hasta los que no se relacionan con la elaboración o Interpretación de las Leyes, ejemplo de ésto sería lo relativo a la protesta del Presidente de la República, de acuerdo con - el Artículo 87 Constitucional. En cambio, el proceso legisla- tivo se refiere única y exclusivamente a la interpretación y - elaboración de las Leyes; ésto es, a la iniciativa, la discu- sión, la aprobación, la sanción, la promulgación, la publica- ción y la iniciación de la vigencia. Pero además, siguiendo - el pensamiento del maestro Eduardo García Máynez, cuando nos - " en principio, a éstos corresponde una función propia: la le- gislativa al Congreso, la jurisdiccional a los jueces y tribu- nales y la administrativa al Ejecutivo. Pero la distinción no es absoluta, ya que los diversos poderes no ejercen exclusiva- mente la función que se les atribuye. Este hecho ha dado ori- gen a la distinción entre funciones formales y funciones mate-

riales.

" Desde el punto de vista material, cada función presenta características propias que permiten definirla, sea cual fuere el órgano estatal que la realice ".

" La función legislativa consiste en la formulación de normas jurídicas generales; la jurisdiccional establece, relativamente a casos concretos, el derecho incierto o controvertido; la administración consiste, por último, en la ejecución, dentro de los límites fijados por la Ley, de una serie de tareas concretas, tendientes a la realización de intereses generales "

" En el sentido formal, las funciones no son definidas de acuerdo con su naturaleza, sino atendiendo al órgano que las cumple. Desde este punto de vista es formalmente legislativo todo acto del Congreso; formalmente jurisdiccional todo acto de los jueces o tribunales; formalmente administrativo, todo acto del Poder Ejecutivo ". (28)

Así conviene subrayar, que lo único que no hace la Comisión Permanente es elaborar leyes; no lleva a cabo el proceso legislativo en sus primeras tres frases; pero, en cuanto a los

(28) García Maynes Eduardo: "Introducción al Estudio del Derecho". Ed. Porrúa; México, 1977. Pág.107.

demás actos formalmente legislativos, los realiza con el pleno ejercicio de las atribuciones que la Constitución le otorga. - Hecho éste suficiente para justificar no sólo su existencia, - sino su permanencia como un órgano del Poder Legislativo Mexicano.

Su inoperancia legislativa es, pues relativa, más no absoluta; debido a que, materialmente, se da; pero formalmente no.

2) ORGANO DE AUTORIZACION

Una de las atribuciones de la Comisión Permanente del Congreso es la de autorizar al Presidente de la República para suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías individuales, en los casos que señala el Artículo 29 Constitucional; invasión, perturbación grave de la paz pública, o con el fin de hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación de emergencia.

Don Miguel Lanz Duret dice, al respecto, que " esta prerrogativa durante mucho tiempo sirvió a la Comisión Permanente para conservar una situación privilegiada frente al Ejecutivo de la Unión, pues durante las numerosas contiendas civiles que han agitado al país y las insurrecciones de carácter particular en diversas regiones del mismo, era necesaria la --

suspensión de garantías con objeto de que el Poder Público pudiera reprimir aquéllas y castigar con rapidez y vigor a los responsables de tales revueltas. Esa suspensión sólo podía -- conseguirse, o convocando al Congreso a sesiones extraordinarias, lo que era muy tardío y peligroso para el Ejecutivo por la categoría política y el gran número de los miembros de las Cámaras, o solicitar de la Permanente la autorización respectiva, lo que ponía a ésta en una situación privilegiada para exigir consideraciones de parte del Ejecutivo, que aumentaban indebidamente su fuerza política ". (29)

Por su parte, don Ignacio Burgoa Orihuela, al referirse a la suspensión de garantías, señala que " en cuanto a las autoridades constitucionalmente competentes para decretar la suspensión de dichas garantías, existe una colaboración funcional entre los diversos órganos estatales que tienen tal incumbencia. En efecto, de acuerdo con el Artículo 29 de la Constitución, solamente el Presidente de la República, de conformidad con los titulares de las Secretarías de Estado, tienen la facultad de tomar la iniciativa para suspender las garantías individuales, la cual, para que produzca el acto jurídico suspensivo propiamente dicho, y por ende, para que surta sus efectos legales, requiere la aprobación del Congreso de la Unión - o, en los casos de receso de éste, la Comisión Permanente. Co

(29) Lanz Duret Miguel: "Derecho Constitucional Mexicano". -- Ed. CECSA; México, 1982. Pág. 198.

mo se ve, en un decreto de suspensión de garantías individuales tienen injerencia el Ejecutivo Federal como autoridad a -- quien exclusivamente compete la iniciativa, y el Congreso de -- la Unión (con su Comisión Permanente), injerencia que se traduce en la realización de dos actos diferentes imputables a cada uno de dichos poderes, a saber, al primero, la formulación de los términos jurídicos en que operará la suspensión, y al -- segundo, la aprobación de los mismos y de la iniciativa correspondiente propiamente dicha. En cada uno de esos dos actos en que se revela el proceso de la expedición del decreto de suspensión de garantías Individuales, tanto el Ejecutivo Federal -- como el Congreso de la Unión (con la Comisión Permanente a -- cuestas) gozan de amplias facultades discrecionales para calificar la existencia y gravedad del estado de emergencia que -- sea la causa de la situación suspensiva ". (30)

Hay más: independientemente de esta trascendente atribución, la Comisión Permanente tiene la facultad constitucional de nombrar al Presidente de la República.

De ahí que Lanz Duret exprese que " por éso es significativo que se le haya dejado (a la Comisión Permanente) la facultad de nombrar a un Presidente Provisional en los casos de falta absoluta del titular, pues ya sabemos hasta dónde llega -- en nuestro país la práctica de los hechos consumados y las dificil

(30) Burgoa Orihuela Ignacio: "Las Garantías Individuales" -- Ed. Porrúa. México 1981. Págs. 210 a 211.

cultades legales para retirar el poder a quien lo ha alcanzado alguna vez, aún cuando tal cosa sea necesaria conforme a la -- Constitución.

" Sin embargo, como la falta del Presidente sí suspende el ejercicio constitucional de la función ejecutiva, puesto que en nuestro sistema actual no hay de momento quien pueda -- asumir las facultades de aquél (en 1917 desapareció la figura vicepresidencial), es indispensable que la Comisión Permanente haga la designación respectiva en el menor tiempo posible - para integrar los componentes de nuestra organización estatal - por lo cual el Constituyente no tuvo más remedio que exponer - el país al azar de tener un Presidente electo por 37 indivi- - duos, o sea las dos terceras partes de los miembros de una simple Comisión Legislativa, riesgo mucho menor que carecer de Je fe del Ejecutivo durante el término indispensable para que se reúna el Congreso ". (31)

De acuerdo con lo anterior, la Comisión Permanente -- cumple una importante función de vigilancia del orden constitu- cional, para que éste no se trastoque, y dé autorización, para que el aparato estatal siga operando sin solución de continui- dad.

(31) Lanz Duret Miguel; Ob. cit. Pág. 199.

3) ORGANO DE SUPERVISION

Como órgano supervisor la Comisión Permanente puede o no otorgar licencias para que el Presidente de la República se ausente del cargo hasta por 30 días y nombrar a un Presidente-Interino que supla esta falta, así como concederle permiso al propio Presidente para salir del país por un período menor de 30 días. Igualmente supervisa y ratifica los nombramientos -- tanto de los Ministros de la Suprema Corte como de los demás -- funcionarios nombrados por el Presidente.

Si no existiera la Comisión Permanente, el Ejecutivo actuaría sin ningún freno. De ahí la trascendencia de su función supervisora, como contrapeso a los actos del Ejecutivo y como equilibrador entre éste y los otros dos poderes de la -- Unión.

Además, la Comisión Permanente tiene otra atribución de innegable importancia: el acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo la convocatoria del Congreso a sesiones extraordinarias.

Al respecto, don Miguel Lanz Duret afirma que "pocos asuntos dieron motivo a una discusión más larga y agitada en el Congreso Constituyente de Querétaro que el referente a si debía permitirse a la Comisión Permanente convocar al Poder Legislativo a sesiones extraordinarias, pues se consideraba que-

dado el prestigio, la independencia y la autoridad con que se había pretendido revestir al Presidente de la República para preservar de las agresiones del Congreso, situación de que no disfrutaba conforme a la Ley Constitucional de 1857, era in conveniente y de suma gravedad no reservar de una manera exclusiva la prerrogativa de llamar nuevamente al Congreso a sesiones extraordinarias después de la clausura de su período normal. Por lo contrario, se juzgaba que autorizar a la Perma nente para compartir ese derecho con el Jefe del Estado era -- mermar la libertad de acción de este último y restaurar el imperio del Congresionalismo perturbador, que sólo serviría para mantener latente la agitación política en el país el impedir la independencia que con tanto empeño y con nobleza de propósitos se había procurado obtener en beneficio del Ejecutivo. A ese efecto, al promulgarse el Código de Querétaro, se declaró expresamente en el Artículo 67 que el Congreso tendría sesiones extraordinarias cada vez que el Presidente de la República lo citara, y que en tal caso no podría ocuparse más que del -- asunto o asuntos que el mismo presidente sometiera a su conocimiento, los cuales se expresarían en la convocatoria respectiva. En la fracción IV del Artículo 79 se facultaba a la Comisión Permanente para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, únicamente tratándose de delitos oficiales o del orden común, cometidos por Secretarios de Estado o Ministros de la -- Suprema Corte, y delitos oficiales federales por los Gobernadores de los Estados, siempre que estuviere instruido el proceso

por la Comisión del Gran Jurado, en cuyo caso no se trataría - de ningún negocio del Congreso, ni se prolongarían las sesiones por más tiempo que el indispensable para fallar.

" La reñida discusión que hubo en el Congreso Constituyente y las constantes reclamaciones de Diputados y Senadores en casi todos los congresos constitucionales que se fueron sucediendo desde entonces, revelaron claramente que el mantenimiento de esas prevenciones deba demasiado ascendiente al Ejecutivo de la Unión y quebrantaba la soberanía legislativa del Congreso, hasta reducirlo casi a un simple cuerpo consultivo, solamente destinado a ratificar las iniciativas de Leyes del Presidente de la República. Por tal motivo las reformas hechas a la Constitución el 24 de noviembre de 1923 restablecieron las cosas al estado en que se encontraban durante la vigencia del Código Político de 1857, dando nuevamente derecho a la Comisión Permanente para 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, y estipulándose que durante las sesiones extraordinarias las Cámaras sólo se ocuparían de los asuntos que la propia Comisión Permanente sometiera a su conocimiento y que deberían haber sido expresados en la convocatoria respectiva.

" De este modo se creyó conjugar en teoría la disminu

ción política que en su capacidad había resentido el Congreso al organizar los Poderes del Estado la Constitución de 1917, - pues es cierto que se había privado a aquél de un período ordinario de sesiones; de la facultad de prorrogar estas últimas - por un término bastante para continuar sus discusiones; que se le había restringido su exclusivo derecho para la formulación - de las Leyes por medio del voto presidencial, cuyos efectos se habían considerablemente aumentado; y por último, que el Presidente de la República podría clausurar el Congreso simplemente con estar de acuerdo con la mayoría de los Senadores.

" Sin embargo, si a pesar de la reforma favorable a la Comisión Permanente, se mantienen las anteriores limitaciones al ejercicio de las competencias estatales del Congreso, - el hecho de que se haya autorizado nuevamente a dicha Comisión para convocar a sesiones extraordinarias no afecta al poder -- del Ejecutivo ni lo reduce a la débil y casi humillante situación política en que se encontraba respecto del Poder Legislativo en la Constitución anterior. Durante las sesiones extraordinarias sólo se pueden tratar los objetos especialmente consignados en la convocatoria, y al Ejecutivo quedan siempre las facultades antes expuestas para equilibrar las actividades legislativas y políticas del Congreso. Por eso aceptamos la reforma de noviembre de 1923, que aunque puede ciertamente dar lugar a períodos aislados de agitación con las reuniones extraordinarias de las Cámaras, tal inconveniente debe considerarse

necesario y normal en las democracias y en los Gobiernos representativos como en el nuestro, en teoría. Por otra parte, las actividades del Congreso en algunas ocasiones pueden preservarnos de la práctica ilegal y nociva de las facultades extraordinarias al Ejecutivo, pues dada nuestra educación política de sumisión a los hombres de la mano de hierro y la tendencia -- constante de éstos a ejercer el poder de un modo absoluto, si desaparecieran las actividades del Congreso o fueran limitadas al cortísimo plazo de unos cuantos meses, se consagraría el -- despotismo sin límites del Presidente de la República ". (32)

Abundando en cuanto a la atribución de convocar a sesiones extraordinarias que tiene la Comisión Permanente, observamos que tanto la Constitución de 1824 en su Artículo 110, -- así como, la Constitución de 1857 conforme a la fracción XII de su Artículo 85, establecían que el Presidente podía convocar al congreso a sesiones extraordinarias, cuando así lo acordara las dos terceras partes de los individuos presentes del Consejo de Gobierno en la Constitución de 1824 y de la Comisión Permanente como ya se le llamó en la Constitución de 1857.

La Constitución de 1917 al contrario de las dos anteriores, en la fracción XI del Artículo 89, expresaba que el presidente estaba facultado para " Convocar al congreso o alguna de las Cámaras a sesiones extraordinarias, cada vez que lo

(32) Lanz Duret Miguel; Ob. cit. Págs. 195 a 197.

estima conveniente ".

Con la reforma del 24 de noviembre de 1923, la fracción XI del Artículo 89 pasó a quedar como actualmente está, - la cual indica que el Presidente de la República tiene la atribución de convocar al congreso a sesiones extraordinarias cuando así lo acuerde la Comisión Permanente.

Al respecto, muy atinadamente el brillante maestro -- Jorge Carpizo nos señala " En la actualidad, el Presidente sólo puede proponer a la Comisión Permanente que convoque - artículo 79, fracción IV -, pero no puede convocar si no es previo acuerdo de dicha comisión; o sea que, de poseer la facultad, pasó a sólo sugerir que esa facultad se utilice. La Comisión Permanente, en nuestros días, es el único órgano competente para convocar al congreso o a una de las cámaras a sesiones extraordinarias " (33)

Y todavía más, el maestro Carpizo nos dice, " Desde - el ángulo Constitucional, ésta es la única facultad de que el Presidente de la República ha sido privado desde la promulgación de la Constitución de 1917..." (34)

- (33) Carpizo McGregor, Jorge; "El Presidencialismo Mexicano". Ed. Siglo XXI; México 1987. Págs. 111 y 112.
(34) Ibid.

Esto nos lleva a reafirmar la plena vigencia y justificación Constitucional de la Comisión Permanente como órgano de suplencia del Poder Legislativo.

COMENTARIO

La Comisión Permanente es un órgano legislativo mixto integrado por 37 miembros (19 Diputados y 18 Senadores), el cual funciona durante los dos recesos anuales del Congreso de la Unión. La razón de su existencia, desde el punto de vista constitucional, es que sirve para darles continuidad y permanencia a los actos del Poder Legislativo, pues éste tiene un prolongado receso de siete meses en el transcurso del año, y si no sesionara la Permanente en este período, el Legislativo se hallaría en desventaja frente a los otros dos Poderes de la Unión. Además, la Comisión Permanente consolida al proceso legislativo en sus primeras fases, sino que va mas allá de éste - acuerdo con la diversidad de atribuciones que la Constitución le otorga.

Por lo anterior, la Comisión Permanente es inoperante sólo parcialmente en el aspecto legislativo, ya que si bien no hace Leyes, si realiza, en cambio, otros actos muy bien identificados también por la teoría y la práctica constitucional como legislativos.

Es importante, por ello, no confundir el proceso legislativo con la función legislativa. El proceso es una parte de la función, pero de ninguna manera es toda la función. Esta podría ser definida como todos los actos emanados del Poder Legislativo que repercuten en la vida institucional del país, en forma de leyes o decretos y de autorizaciones o permisos.

No hay que pasar por alto el hecho, también importante de que la Comisión Permanente es un órgano político, debido a que en su seno convergen todas las corrientes ideológicas de los distintos partidos políticos ahí representados.

Su existencia es por lo tanto necesaria, para el cabal funcionamiento del Poder Legislativo. Asimismo, la Comisión Permanente es un órgano funcional, que tiene a su cargo delicadas tareas, las que sirven para ratificar su permanencia y operatividad como parte del Poder Legislativo de la Unión.

Desde el punto de vista político, la Comisión Permanente cumple una delicada y trascendente labor: la de evitar que el Presidencialismo Mexicano se convierta en autoritarismo primero y en dictadura después, pues debe sujetarse a normas Constitucionales.

Veamos: Desde que se redactó la Constitución de 1917 - se tuvo la intención de dotar al titular del Poder Ejecutivo de

la Unión de las facultades suficientes como para no supeditar-se jamás a otra autoridad Constitucional, pero tampoco para someterla.

Esto obedeció a una poderosa razón histórica: don Benito Juárez sufrió, en una época particularmente difícil, las vicisitudes propias de un Presidente de la República sin las atribuciones Constitucionales suficientes para hacerles frente con éxito.

Así, el Congreso, entonces unicameral, lo hostilizó - en forma constante, desde el momento mismo en que asumió la titularidad del Poder Ejecutivo de la Unión. Esta situación se prolongó durante las guerras de Reforma y de Intervención; esto es, en el transcurso de diez años conflictivos para el país.

Los legisladores de aquellos años intentaron en todo momento acentuar la preeminencia del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo, y lo lograron, en perjuicio de las instituciones republicanas, que se vieron una y otra vez en peligro de desaparecer ante el embate de las fuerzas conservadoras y extranjeras.

Este fue el motivo por el que el Presidente Juárez de cidió gobernar, a lo largo y a lo ancho de su glorioso peregrinaje por la República, preferentemente con las Leyes de Refor

ma, hasta que en 1867, al instaurarse otra vez los principios-republicanos, se dió una saludable tregua que duró cinco años, la cual se interrumpió sólo con la muerte del Benemérito el -- 18 de julio de 1872.

Al asumir la Presidencia de la República en esa fecha don Sebastián Lerdo de Tejada tuvo también que luchar en diversas ocasiones contra las posturas intransigentes de los diputados, que no estaban dispuestos a ceder un solo ápice de su poder.

Esta situación duró hasta 1874, año en el que se restauró el Senado de la República, el cual sirvió desde entonces como contrapeso de la Cámara de Diputados. Así, el sistema bicameral demostró sus bondades y acabó de paso con los excesos y abusos del sistema unicameral.

De acuerdo con lo anterior, ni don Benito Juárez ni don Sebastián Lerdo de Tejada, fueron Presidentes autoritarios sino todo lo contrario, pero no sucedió lo mismo con don Porfirio Díaz:

Este gobernó el país durante más de tres décadas, y en ellas consolidó una dictadura militar que con el lema de -- " Orden y Progreso " acabó con todas las libertades políticas. Pasó del autoritarismo de sus primeros cuatro años de Gobierno

(1876 - 1880), a una dictadura despótica en los últimos --
(1884 - 1911).

Cierto que el país vivió en paz (sí, la de los cemen-
terios), y que, por primera vez en su historia independiente,
México progresó económicamente; pero a un precio muy alto, ya-
que la injusticia social se enseñoreó por todo el territorio -
nacional. Las huelgas de Cananea, Sonora, en 1906 y la del --
Río Blanco, Veracruz, en 1907, fueron el toque de alerta, la -
llamada de atención, de que el porfiriato estaba a punto de su
cumbir a manos de una Revolución liberal, más cruenta que la -
Reforma.

Estos antecedentes fueron los que inspiraron e influ-
yeron en los diputados constituyentes de Querétaro, para forta-
lecer al Ejecutivo, dándole las facultades suficientes para ac-
tuar sin obstáculos serios en beneficio del país. Así lo cre-
yeron realmente y así lo hicieron constar en el texto del ar-
tículo 89 de la Constitución. El tiempo le ha dado la razón.
Un presidente débil sería la víctima propicia de los múltiples
intereses en pugna que rodean al Poder del Estado. Pero esto-
no significa que el Presidente pueda actuar impunemente o sín-
frenos constitucionales. De ninguna manera. Precisamente, pa-
ra evitar los abusos en el ejercicio del Poder es que se le do-
tó a la Comisión Permanente de las facultades insispensables, -
tendientes a controlar y supervisar los actos del Ejecutivo de

la Unión, cuando el Congreso no está en sesiones.

La experiencia histórica demuestra con creces que la existencia de la Comisión Permanente es necesaria, para el cabal funcionamiento del Poder Legislativo y, también para garantizar el siempre saludable equilibrio de poderes en cuanto a la colaboración que debe darse entre ellos, tanto en la elaboración como en la aplicación del derecho, sin interrupciones perjudiciales.

Que quede claro: el presidencialismo no significa autoritarismo ni dictadura o tiranía, sino independencia de criterio y de acción en la función administrativa, propia del Poder Ejecutivo; y, además, colaboración y coordinación con los otros dos Poderes de la Unión, para el correcto desahogo del quehacer gubernativo. Nada más, pero nada menos.

V. JUSTIFICACION DE LA COMISION PERMANENTE

1) FUNDAMENTACION CONSTITUCIONAL:

La Comisión Permanente del Congreso de la Unión existe porque la Constitución así lo expresa en su Artículo 78.

¿Cuál es la causa de su existencia constitucional y de su justificación jurídica ?

En capítulos precedentes se hizo referencia a sus antecedentes, tanto en México como en otros países. Sin embargo sería bueno señalar que aquí, la Comisión Permanente ha jugado siempre un papel de importancia, debido, sobre todo, a que su actividad no se relaciona con el proceso legislativo, sino con el quehacer político del Congreso.

Como sabemos el Congreso de la Unión se integra con dos Cámaras: la de Diputados y la de Senadores.

En ellas participan en calidad de legisladores, representantes populares (elegidos por el pueblo o por la ciudadanía) que pertenecen a distintas corrientes políticas. Defienden, por lo mismo, una ideología. Reflejan la composición plural de la sociedad mexicana, y en esa medida hacen valer en el seno del Congreso sus opiniones, que a veces chocan con las --

del Gobierno.

Así, Diputados y Senadores, durante los períodos ordinarios de sesiones y también en los extraordinarios, escenifican en sus respectivos recintos legislativos auténticas batallas verbales, en un afán legítimo por hacer que sus ideas prevalezcan sobre las de los demás.

Ante esto, el proceso legislativo, o acto de hacer leyes, queda relegado por imperativos políticos que se le anteponen: " Llegar a un justo equilibrio entre pluralidad y respeto a las instituciones es el reto. (35)

Durante los recesos del Congreso, que como ya se apuntó antes, se prolongaron hasta siete meses en el año, es la Comisión Permanente la que asume funciones político-legislativas debido a la pluralidad de su composición y al poco número de legisladores que la integran.

La mayoría de los constitucionalistas creen, en un exceso de purismo doctrinal, que la Comisión Permanente no tiene razón de ser porque no hace leyes. Y así lo expresan en sus escritos. Ejemplo de esto, es el caso del respetado maestro Felipe Tena Ramírez, quien en su muy conocida y estudiada obra " Derecho Constitucional Mexicano " afirma:

(35) Reyes Heróles, Federico: "La Jornada". México, Noviembre 23 de 1989. Pág. 8.

" 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 orillarfa 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...'

" Aparte de que las tendencias actuales..., son desfavorables para el congresionalismo, nosotros pensamos que las escasas y raquíticas facultades que nuestra Constitución otorga a la Permanente no justifican su existencia,... ni realizan un programa de control sobre el Ejecutivo y sí dejan en pie la posibilidad de fricciones con este Poder, que la técnica constitucional ha tratado de prever, entre otros medios, con el re

caso del órgano legislativo, obligatorio y total durante la ma
yor parte del año.

"... Nuestro derecho positivo se orienta, al parecer-
definitivamente, en sentido adverso a la conclusión sustentada
en los renglones precedentes. Lejos de restringir las faculta
des de la Comisión Permanente, las reformas constitucionales -
de octubre de 1966 las amplían, sin llegar por fortuna a dotar
a dicho organismo de la facultad legislativa, cuya atribución
trastornaría profundamente la organización del Poder Legislati
vo, uno de cuyos principios, tenazmente defendido por nuestra-
tradición constitucional, consiste en que el equilibrio de los
poderes fuertes requiere que el Legislativo no actúe sin inter-
rupción. El quebrantamiento del principio se agravaría si la
función legislativa continuara depositada durante el receso --
del Congreso en un ápendice del mismo. Eliminado todo asomo -
de función legislativa, las que ahora se atribuyen a la Perma
nente son de sustitución del Congreso de la Unión (otorgar --
permiso para que el Presidente de la República pueda ausentarse
del territorio nacional; hacer el cómputo de los votos de -
las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las-
adiciones y reformas a la Constitución) y del Senado las res-
tantes. Se exceptúa de lo dicho la fracción III del Artículo-
79, que si antes de la reforma seguimos considerándola del to-
do inútil, pues lo dispuesto en su primera parte es de tal ma-
nera redundante que no debe figurar en la enumeración de facul

tades de ningún órgano (' resolver los asuntos de su competencia ') y lo establecido en su segunda parte es un trámite sin importancia, que podría realizar la Permanente aun sin contar en la Constitución con facultad expresa (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 ". (36)

Estamos de acuerdo con el maestro Tena Ramírez, en -- que dotar a la Comisión Permanente de la facultad de hacer Leyes trastornaría profundamente la organización del Poder Legislativo, pues, en un momento dado, sería mas cómodo, política-- mente, para el sistema presidencialista mexicano, que un órgano compuesto por sólo 37 legisladores hiciera las Leyes, por-- que de esta manera el Ejecutivo acentuaría su preeminencia sobre el Poder Legislativo y, de paso, evitaría la crítica y - - cuestionamientos que se dan en el pleno de las dos Cámaras.

En lo que definitivamente no estamos de acuerdo con - don Felipe Tena Ramírez es su aserto de que la Comisión Permanente no justifica su existencia, dado que por lo dicho antes, ésta, al contrario de lo que afirma el maestro, sí ha justificado plenamente a través del tiempo su razón de ser.

(36) Tena Ramírez, Felipe; Ob. cit. Págs. 329, 431, 436 y 437.

De ahí nuestra conclusión de que la Comisión Permanente de ninguna forma debe ser suprimida o suplida, sino fortalecida en sus atribuciones de control y vigilancia de los otros Poderes de la Unión, sin que ésto rompa con el indispensable equilibrio que ha de darse entre ellos.

En síntesis: la Comisión Permanente cumple una función integradora del quehacer legislativo de gran trascendencia para el buen desarrollo de los asuntos públicos.

Por otra parte, el Congreso tiene durante el año dos recesos de tres meses y medio cada uno, o sea, siete en total. En este tiempo es necesario desahogar asuntos de la agenda legislativa, constitucionalmente asignados, que el mismo Congreso en pleno no realiza por no estar reunido, pero sí una representación de éste: la Comisión Permanente. De no existir este órgano se paralizaría la vida institucional del país y se interrumpiría la continuidad del quehacer legislativo, desequilibrándose las fuerzas entre los Poderes de la Unión.

Por lo demás, aunque parezca ocioso repetirlo, la Comisión Permanente tiene plena justificación constitucional por la muy simple y sencilla razón de que la Ley fundamental así lo establece.

2) SUPLENCIA PRESIDENCIAL:

Don Luis de la Hidalga señala en un ensayo interesante sobre la Comisión Permanente que " sin duda alguna la facultad total de la institución que comentamos, se encuentra en el segundo párrafo del Artículo 84 (constitucional) que contempla la posibilidad de la falta absoluta del Presidente de la República, en cuanto si el Congreso no estuviese reunido, corresponde a la Comisión Permanente nombrar desde luego un Presidente provisional y convocar a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste, a su vez, designe al Presidente Interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales.

" A través de nuestra historia y evolución del derecho constitucional mexicano, hemos conocido las diversas formas que se han incorporado para la suplencia del Titular del Ejecutivo en sus ausencias, desde la creación expresa de la vicepresidencia, hasta la tácita de que en dichos casos asuma de inmediato el cargo un funcionario determinado, y hemos visto también que no siempre dieron los resultados apetecidos.

" Es por ello que el Constituyente, al considerar las posibilidades de falta o ausencias del presidente de la República, haya procurado una forma que permita un nombramiento inmediato, a reserva de seguir posteriormente el proceso electoral conducente. Este solo hecho concede la razón de exis

tencia de la Comisión Permanente ya que el Estado no debe guardar un solo momento sin la representación nacional del titular del Ejecutivo, y es del todo conveniente que asuma la Primera-Magistratura sólo en forma provisional, cuando se es nombrado por una pequeña parte de la representación ciudadana, y que sea el Congreso General al que corresponde designar al interino (37)

Esta suplencia que la Comisión Permanente lleva a cabo mediante la designación de un Presidente provisional es, -- tal vez, la más significativa de las atribuciones de este órgano legislativo. Y no es para menos: la falta del Presidente, en un sistema presidencialista como el nuestro, sería de funestas consecuencias para el desarrollo de las distintas actividades de la vida nacional. Si no existiera la Comisión Permanente, alguien tendría que convocar al Congreso, para nombrar al Presidente interino, con graves consecuencias políticas. Es -- mas, el cuartelazo y el golpe de estado estarían a la vuelta -- de la esquina, en vista de la falta de un órgano del Estado -- que hiciera frente a la situación de emergencia.

Como se ve, la Comisión Permanente garantiza también la continuidad del mando institucional, en las faltas absolutas del Presidente de la República.

(37) De la Hidalga Luis; Ob. cit. Pág. 146.

3) OPERANCIA LEGISLATIVA:

La única facultad legislativa que no tiene la Comisión Permanente es la de hacer leyes. Es por lo mismo, inoperante en este sentido. Sin embargo, ¿Sería conveniente que tuviera esta atribución y que, con algunas limitaciones, hiciera leyes, sobre todo en los casos de emergencia, cuando no se hubieran suspendidos las garantías individuales de acuerdo con el Artículo 29 Constitucional ?

Creemos que no. La Comisión Permanente debe seguir siendo un órgano legislativo sin facultades expresas para elaborar leyes, porque si las tuviera, entonces haría prácticamente innecesario el funcionamiento del Congreso de la Unión.

Definitivamente, la sabiduría político-jurídica, tanto del Constituyente originario como del permanente, se abocó a dotar a la Comisión Permanente del bagaje constitucional suficiente para realizar una actividad que no lesionara por un lado las funciones y facultades del Congreso y, por el otro, para que sirviera de puente entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, a fin de llevar a cabo algunas tareas coordinadas, todo " como órgano auxiliar que es del propio Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos ". (38)

(38) Sayeg Helu, Jorge: "El Constitucionalismo Social Mexicano" Ed. INEHRM. Tomo II. México, 1987. Pág. 549.

De la clásica división del Poder Público en: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y con el fin de guardar un sano equilibrio entre los mismos, reconociéndose entre ellos su esfera de facultades que les corresponde a cada uno, es aquí donde la Comisión Permanente tiene su razón de existencia.

Expliquémonos mejor, la Comisión Permanente responde esencialmente, a la necesidad de que los trabajos de los poderes antes mencionados sean igualmente prolongados en el tiempo; esto es, que por la naturaleza misma de sus atribuciones los períodos de sesiones del Congreso de la Unión tiene un término establecido que frente a la actuación ininterrumpida de los poderes ejecutivo y judicial, se hace necesario también, que el poder legislativo prolongue la suya, a fin de que haya constantemente correspondencia entre ellos.

Las atribuciones de ese 'organismo apéndice' del legislativo nos dice el maestro Ignacio Burgoa " 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". (39)

La Comisión Permanente pues, no viene a ser sólo el órgano del poder legislativo encargado de seguir las funciones de

(39) Burgoa Orihuela, Ignacio: "Derecho Constitucional Mexicano"
Ed. Porrúa. México, 1975. Pág. 675.

este durante sus recesos, ya que en lo general y esencial no tiene encomendada la formación de leyes, o como señala el licenciado Burgoa "...no para sustituirlo en sus atribuciones, sino para preparar los negocios públicos que éstos deben tratar durante los períodos ordinarios de sesiones, para convocarlos a sesiones extraordinarias y para conocer de determinados asuntos urgentes que, dada su premura, no puedan esperar a su reunión'

(40)

La Comisión Permanente como ya señalamos en páginas anteriores, actualmente se integra por treinta y siete miembros - de los cuales 19 son diputados y 18 senadores; históricamente, - en mucho se ha cuestionado en cuanto a que no existe proporción entre los diputados y senadores que la integran, en relación -- con el total de ellos en el Congreso de la Unión, causa esta -- también, por lo que no en pocas veces, se ha pedido su desaparición al no considerársele con una verdadera representatividad - del Poder Legislativo frente a los otros dos poderes, lo cual - nos lleva a pensar, no en suprimirla desde luego, sino a incrementarla, tal vez, en consecuencia, aumentando decididamente el número de sus miembros integrantes, su operancia, responda y se adecúe tanto a su representatividad como a los requerimientos de los legislativos contemporáneos.

(40) Burgoa Orihuela Ignacio: Ob. cit. Pág. 675.

En este punto, vale la pena reseñar el comentario que - sobre la Comisión Permanente nos hace el reconocido tratadista - Daniel Moreno " Si después de cierta época el sistema casi monárquico que ha prevalecido en nuestro deficiente desarrollo de mocrático, ha dado la impresión de que sus funciones son casi -- burocráticas no son fallas de la institución en sí, sino de un - fenómeno más general, o sea, del esfuerzo poco logrado de nues-- tra superación democrática ". (41)

En el congreso de Querétaro como ya hemos relatado, hubo sesiones verdaderamente acaloradas para aceptar esta constitución, derivadas en parte por el deseo de robustecer al Ejecutivo. Sin embargo, el tiempo ha mostrado que presta utilidad y tiene - las funciones que le corresponden a una etapa de receso.

El hecho de que hasta hoy, casi solamente se ha compuesto con miembros del partido en el poder, no significa que esto - sea una característica, sino un aspecto de nuestras Insuficiencias democráticas.

(41) Moreno Daniel: "Derecho Constitucional Mexicano" Ed. PAX. México, 1976. Pág. 465.

4) ORGANO COLEGIADO MIXTO:

¿Cuál es la causa de que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión sea un órgano mixto del Poder legislativo ?

La respuesta a este cuestionamiento no es clara, debido a que ningún teórico del constitucionalismo se ha preocupado por explicar, desde el punto de vista doctrinal, la razón de ser de su composición mixta.

Desde luego, hay que apuntar que no siempre tuvo estas características, ya que en la época en que sólo hubo una Cámara, la de Diputados, la Comisión era más conocida como la Diputación Permanente. Esta situación prevaleció hasta la reapertura del Senado en 1874, en que recibió el nombre con el que actualmente se le conoce.

Sin embargo, conviene establecer aquí, que la única razón de que la Comisión Permanente sea mixta es la de que es un órgano que representa al Congreso de la Unión y no a una de las Cámaras.

Estas tienen sus propias Comisiones, las cuales desahogan todos los asuntos que llegan a las mismas, para lo que trabajan interrumpidamente todo el año. En su seno se estu-

dian, básicamente, las iniciativas de Ley que les envían el --
Presidente de la República, los propios Diputados y Senadores--
al Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados. --
Existen tantas comisiones como sean necesarias, para el correg
to análisis y dictamen de dichas iniciciativas, las que una vez--
convertidas en proyectos de leyes o decretos, pasan al debate--
de la asamblea legislativa correspondiente, donde se discuten--
y aprueban en su caso.

Como se ve, las comisiones legislativas tanto de la -
Cámara de Diputados como de la Cámara de Senadores, realizan -
lo que se ha dado en llamar por la doctrina constitucional el--
proceso legislativo, que como ya se dijo en anteriores capítu-
los, es sólo una parte de la función legislativa, tal vez la -
más importante. Se diferencian de la Comisión Permanente en-
que ésta no funciona todo el año, sino únicamente en los meses
de receso del Congreso General, y, lo más importante, es que -
no analiza ni dictamina iniciativas de Leyes o Decretos, pues-
no tiene nada que ver con el proceso legislativo, pues sólo es
tudía y otorga permisos y la procedencia de algunos nombramient
tos de servidores públicos, lo que también forma parte de la -
función legislativa. Además, la Comisión Permanente, a dife-
rencia de las otras comisiones legislativas, se integra con --
miembros de las dos Cámaras y no sólo con los de una de ellas.
Esto es lo que le da el carácter de órgano mixto, y de auxi- -
liar o síntesis del Congreso de la Unión. Sus resoluciones se

toman por mayoría o por consenso, cuidando de proteger los intereses superiores del Congreso General, como representante -- que es del Poder Legislativo Federal.

Es más, los asuntos cuya resolución corresponda al -- Congreso o a una de las Cámaras y que durante el receso se presentan a la Comisión Permanente, son turnados a las Comisiones relativas de la Cámara que corresponda. Cuando se trata de -- iniciativas de Ley o Decreto, se imprimen y se ordena su inserción en el Diario de los Debates; se remiten para su conoci- -- miento a los Diputados o Senadores, según el caso y se turnan a las Comisiones de la Cámara a que van dirigidos.

Ahora bien, como se afirmaba antes, poco se ha estu-- diado el hecho de que la Comisión Permanente sea un órgano mixto:

La Cámara de Diputados se integra con 500 legislado-- res, los que deben tener una edad, el día de la elección, que vaya de los 21 años en adelante. En cambio en la de Senadores la edad mínima requerida para ser miembro de ella, es la de 30 años al día de la elección. Se integra con 64 Senadores.

Este hecho marca una diferencia significativa: los -- Diputados son más jóvenes que los senadores. La razón es sim-

ple: aún cuando ambos son representantes del pueblo, los primeros atienden asuntos íntimamente relacionados con las distintas actividades que lleva a cabo la compleja sociedad pluriclasiista del país, como por ejemplo, las cargas fiscales o contribuciones que haya necesidad de decretar, para aprobar en su caso el Presupuesto de Egresos de la Federación y el Distrito Federal. Por su parte, la Cámara de Senadores tiene como una de sus facultades exclusivas, el análisis de la política exterior del país, aprobando de paso los tratados internacionales que celebra el Poder Ejecutivo de la Unión con otros países; vigilan también la vigilancia del Pacto Federal evitando su rompimiento.

Como se observa, la diferencia de diez años que marca el requisito como edad mínima para ser legislador hace de cada Cámara recintos con características distintas una de otra. -- Así mientras que en la de Diputados, éstos por su extrema juventud se empeñan en protagonizar debates incendiarios, en la de Senadores, sus miembros, más mesurados y maduros, realizan su trabajo legislativo con parsimonia y reposo extremos. Esto las hace diferentes, pero, no obstante, les permite que se complementen y que lleguen a acuerdos de indudable trascendencia-histórica.

En resumen: la Comisión Permanente es la síntesis feliz de esta complementación entre las dos Cámaras del Congreso

de la Unión.

Por eso en su seno se escenifican debates que repercuten intensamente en la vida nacional, dándole al trabajo legislativo una peculiaridad tal que lo distingue a la perfección de las actividades que realizan cada uno de los otros dos poderes federales: el Ejecutivo y el Judicial.

Y no podría ser de otra manera: la Comisión Permanente es un órgano creado exprofeso, para trabajar en periodos de receso del Congreso; su pretensión no es la de sustituir las actividades que éste realiza, sino sólo la de suplirlo en sus ausencias.

Sería válido afirmar que se trata de un órgano suplente del Poder Legislativo y estaríamos diciendo una gran verdad.

Y así como los suplentes sólo actúan en las faltas de los titulares, asimismo, la Comisión Permanente funciona cuando el Congreso no está reunido. Pretender que realice o lleve a cabo acciones distintas a su naturaleza, sería tanto como hacer titular o propietario, sin más, a un suplente de diputado o de senador.

Dejemos, pues, que la Comisión Permanente del Congreso siga funcionando de la manera que lo hace, sin buscarle - -

otras actividades distintas a las que se le asignaron en la --
Constitución, cuando los constituyentes originarios avalaron -
su creación. Su permanencia es saludable para el país en gene-
ral y para el Poder Legislativo en particular.

Por ello, pretender su desaparición es tanto como que-
rer la mutilación del sistema jurídico-político de México. -
No olvidemos que las instituciones existen para darle permanen-
cia y continuidad al propio sistema, cualidades sin las cuales
dificilmente actuaría con la eficacia con que lo hace.

COMENTARIO

La Comisión Permanente no debe ser suprimida ni susti-
tuida. Su existencia actual está suficientemente justificada -
en el texto de la Constitución vigente. Por esto, cualquier -
especulación tendiente a suprimir sería contraria al espíritu-
y a la letra de nuestra Ley fundamental, y lo más grave al an-
hecho de Justicia del Constituyente originario.

Es más: La Comisión Permanente no sólo está en peli-
gro de ser sustituida o suprimida, sino que, por el contrario,
ha venido ampliando sus atribuciones, como ya quedó explicado-
en capítulos anteriores.

Sobre todo en estos tiempos, en que las luchas entre-

las distintas ideologías partidistas han hecho del Congreso un herradero, la Comisión Permanente, por el reducido número de legisladores que la integran, se ha vuelto un órgano ideal para lograr la conveniente distensión y acuerdo de las partes en pugna, incluso hasta para que se legisle después, cuando el -- Congreso está reunido.

No olvidemos que nuestro régimen constitucional es básicamente político-social, igual que nuestra Carta Magna; por lo tanto, los órganos emanados de ésta deben tener también dicha característica, para beneficio de la mayoría de la sociedad (obreros, campesinos y clases medias populares).

Como bien dice el maestro Trueba Urbina "nuestro constitucionalismo social fue paradigma universal, ya que se difundió por todas las partes del orbe, porque su teoría entraña -- una congerie de nuevos derechos para la protección y reivindicación de las personas humanas, obreros y campesinos, en dos -- palabras: económicamente débiles; de manera que tanto el derecho agrario como el derecho del trabajo y de la seguridad so-- cial, por su espíritu y sus textos legales, constituyen normas exclusivas en favor de los campesinos y de los obreros" (42).

(42) Trueba Urbina Alberto: "La Primera Constitución Político-- Social del Mundo". Ed. Porrúa; México 1971. Pág. XVI.

C O N C L U S I O N E S

1.- La Comisión Permanente del Congreso de la Unión - es una síntesis de éste. Es, además, un órgano mixto, integrado por 19 diputados y por 18 senadores, que sesionan durante - los dos recesos anuales del Congreso. En total siete meses.

2.- La Comisión Permanente tiene una función legislativa, que rebasa el simple proceso legislativo. Todos sus actos son formalmente legislativos, de acuerdo con las facultades Constitucionales que le otorga el Artículo 79 de la Carta-Magna.

3.- La Comisión Permanente es un órgano del Poder Legislativo que supervisa y autoriza los actos del Poder Ejecutivo, que éste somete a su consideración. Es, por lo tanto, un órgano equilibrador de los Poderes de la Unión; con su actividad da permanencia y continuidad a las funciones legislativas del Congreso.

4.- La Comisión Permanente es también un órgano político, que sirve de catalizador a las distintas ideologías que se manifiestan en su seno. Atempera los ánimos de los representantes de los distintos partidos y encauza sus inquietudes - hacia posiciones viables y conciliadoras.

5.- La facultad de más trascendencia que le asigna la Constitución es la de nombrar al Presidente sustituto cuando falta en forma definitiva el titular del Poder Ejecutivo. Gracias a ello, la Comisión Permanente vigila que el pacto federal y la vigilancia de las instituciones jurídicas del país, permanezcan incólumes.

6.- La otra facultad importante que tiene para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, le dá a la Comisión Permanente un rango constitucional de plena justificación a su existencia y operancia legislativa.

7.- Mientras el sistema jurídico-político de México continúe teniendo como figura principal al Presidente de la República, la Comisión Permanente seguirá siendo un órgano legislativo indispensable, para la buena marcha de los asuntos nacionales, y para la preservación de la paz pública.

8.- Con la Comisión Permanente del Congreso de la Unión se evitan tanto el autoritarismo del Poder Ejecutivo como el peligro de que vuelva a darse en México la dictadura o el golpe de Estado.

9.- Si la Comisión Permanente únicamente tuviera la atribución constitucional de suspender, junto con el Presiden-

te de la República y los Secretarios de Despacho, las garantías individuales, este solo acto jurídico-constitucional justificaría la función legislativa que la Constitución le otorga.

10.- La comisión Permanente es parcialmente inoperante desde el punto de vista legislativo, porque no hace leyes; pero, si analizamos con cuidado cada una de sus atribuciones, -- llegaremos a la conclusión de que realiza una función legislativa perfectamente justificada por la Constitución; trascendente por su profundo significado histórico y necesarias para la supervivencia del sistema político mexicano.

B I B L I O G R A F I A .

- ALAHAN LUCAS: Historia de México.
- BURGOA ORIHUELA IGNACIO: Derecho Constitucional Mexicano.
- BURGOA ORIHUELA IGNACIO: Las Garantías Individuales.
- CARPIZO MCGREGOR JORGE: El Presidencialismo Mexicano.
- DE LA HIDALGA LUIS: La Comisión Permanente.
- GARCIA MAYNEZ EDUARDO: Introducción al Estudio del Derecho.
- LANZ DURET MIGUEL: Derecho Constitucional Mexicano.
- MORENO DANIEL: Derecho Constitucional Mexicano.
- PALAVICINI FELIX F. : Historia de la Constitución de -
1917.
- RABASA EMILIO: La Constitución y la Dictadura.
- RABASA EMILIO O. Y CABA-
LLERO GLORIA: México esta es tu Constitución
- SAYEG HELU JORGE: El Constitucionalismo Social Me-
xicano.
- TENA RAHIREZ FELIPE: Derecho Constitucional Mexicano.
- TENA RAHIREZ FELIPE: Leyes Fundamentales de México.
- TENA RAHIREZ FELIPE: México y sus Constituciones.
- TRUEBA URBINA ALBERTO: La Primera Constitución Politico
Social del Mundo.
- ZARCO FRANCISCO: Historia del Congreso Constitu-
yente.

ORDENAMIENTOS JURIDICOS CONSULTADOS.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

OTRAS PULICACIONES CONSULTADAS.

Periódico " La Jornada "

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA NO CITADA.

BENSON NETTIE, LEE;	La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano.
BURGOA ORIHUELA, IGNACIO:	Breve Estudio sobre el Poder Legislativo.
CARPIZO MCGREGOR, JORGE:	La Constitución Mexicana de 1917.
DJED, BORQUEZ:	Crónica del Constituyente.
DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL:	Estudios de Derecho Constitucional.
ESQUIVEL OBREGON, TORIBIO:	La Constitución de Nueva España y - la Primera del México Independiente.
LOPEZ DE HARO, CARLOS:	La Constitución y Libertades de -- Aragón.
MARTINEZ BAEZ, ANTONIO:	El Derecho Constitucional Mexicano.
RAMIREZ FONSECA, FRANCISCO:	Manual de Derecho Constitucional.
ROMERO VARGAS ITURBIDE, IGNACIO:	La Cámara de Senadores de la República Mexicana.