

## LA COMISIÓN PERMANENTE. ANÁLISIS, EVALUACIÓN Y CRÍTICA A UNA INSTITUCIÓN PARLAMENTARIA

Cuauhtémoc M. de DIENHEIM BARRIGUETE

SUMARIO: I. *Origen*. II. *Naturaleza*. III. *Estructura y organización*. IV. *Atribuciones*. V. *Funcionamiento*. VI. *Crítica*. VII. *Conclusiones*. VIII. *Bibliografía*.

### I. ORIGEN

La Comisión Permanente encuentra su origen en la Constitución de Cádiz de 1812, que en su artículo 157 preveía la existencia de la llamada “Diputación Permanente de Cortes” integrada, entonces, por siete miembros (tres de las provincias de Europa y tres de las de Ultramar, y el séptimo integrante se elegiría por sorteo entre las diputaciones Europea y de Ultramar).<sup>1</sup> Este órgano, que debería ser nombrado antes de separarse las Cortes y que duraría el periodo comprendido de “unas Cortes ordinarias a otras”, tenía entre sus facultades velar sobre la observancia de la Constitución y de las leyes para dar cuenta a las próximas Cortes de las infracciones que notara; así como convocar a Cortes extraordinarias en los casos prescritos por la Constitución.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel, *Derecho constitucional*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2005, p. 119.

<sup>2</sup> Carbonell, Miguel *et al.* (comps.), *Constituciones históricas de México*, México, Porrúa-UNAM, 2002, p. 197.

Aunque para Guillermo Cabanellas las diputaciones permanentes son mucho más añejas en la historia de España, pues, según dice, se encontraban ya presentes en las antiguas Cortes del Reino de Aragón,<sup>3</sup> y según Gonzalo del Castillo Alonso también existieron diputaciones permanentes en Navarra y en los Estados particulares que integraban la Confederación Catalano-Aragonesa, afirmando que dichas diputaciones se encargaban de mantener la vigencia de los fueros e intervinieron en otros asuntos económicos y administrativos representando y sustituyendo a las Cortes en los momentos en que éstas no se encontraban reunidas.<sup>4</sup>

Así, como podemos apreciar, la Comisión Permanente tiene una ascendencia genuina y exclusivamente hispánica, y su función fue reemplazar a las Cortes durante el tiempo en que éstas no actuaban, en dos de sus principales funciones: administrar los subsidios y velar por la observancia de los fueros; y aunque después desaparecería de España, se implantaría en algunos países de Europa y en América Latina.<sup>5</sup> De la Constitución gaditana pasaría a nuestro régimen constitucional en la Constitución Federal de 1824, la cual establecería en su artículo 113 el llamado “Consejo de Gobierno”, órgano que funcionaba durante el receso del Congreso y que se integraba por la mitad de los senadores, uno por cada estado. Su presidente lo era el vicepresidente, aunque se nombraba un presidente temporal que fungía durante las ausencias del vicepresidente. Entre sus principales facultades se encontraban: dar su consentimiento para los nombramientos que necesitaban la autorización del Senado; velar sobre la observancia de la Constitución, acta constitutiva y leyes generales; hacer al presidente las observaciones necesarias sobre el mejor cumplimiento de la Constitución y leyes federales y acordar,

3 Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, México, Porrúa-UNAM, 2003, p. 230.

4 González Schmal, Raúl, *Programa de derecho constitucional*, México, Universidad Iberoamericana-Noriega Editores, 2003, p. 300.

5 Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, 7a. ed., México, Porrúa-UNAM, 1999, pp. 286 y 287.

por sí o a propuesta del presidente, la convocatoria del Congreso a sesiones extraordinarias.

José María Luis Mora afirmaba que el Consejo de Gobierno era parte del Poder Ejecutivo; sin embargo, este órgano se asemeja más a la actual Comisión Permanente, y como tal podría afirmarse que era parte del Poder Legislativo.<sup>6</sup>

A partir de la Constitución de 1824 esta institución, aunque con diversos nombres y modalidades, se ha conservado dentro de nuestro sistema constitucional, permaneciendo como un elemento de equilibrio entre los poderes durante los periodos de receso del órgano Legislativo.<sup>7</sup>

Las Constituciones de 1836 y de 1857 la denominaron “Diputación Permanente”, sin embargo, al reformarse esta última en 1874 restableciéndose el Senado se le asignó el nombre de “Comisión Permanente”,<sup>8</sup> pues era una incongruencia seguir denominándola como Diputación Permanente<sup>9</sup> cuando a partir de la reforma el Senado designaba a 14 (senadores) de sus 29 miembros y la Cámara de Diputados a los 15 restantes.

Así, la Constitución de 1917 en su texto original establecería en sus artículos 78 y 79 la existencia, estructura y atribuciones de la Comisión Permanente, la cual se integraría también por 29 miembros, de los cuales 15 serían diputados y 14 senadores. Esta composición habría de modificarse en 1987, incrementándose a 37 los miembros de la misma de los que 19 serían diputados y 18 senadores.<sup>10</sup>

6 Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, nota 3, p. 229.

7 Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, *Derecho constitucional*, México, UNAM, 1991, p. 92.

8 Pedroza de la Llave, Susana Thalia, *El Congreso general mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, México, Porrúa, 2003, pp. 180 y 181.

9 *Diccionario jurídico mexicano*, t.: A-CH, 8a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, p. 529.

10 Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana y Secretaría de Gobernación, *Nuestra Constitución, historia de la libertad y soberanía del pueblo Mexicano (cuaderno 19)*, México, 1991, p. 91.

## II. NATURALEZA

La Comisión Permanente es un órgano del Congreso de la Unión que funciona durante los recesos de éste; es decir, que funciona cuando el Congreso no se encuentra reunido en lo que se denomina periodo ordinario de sesiones. Así, esta institución constituye un elemento tendiente a conseguir el equilibrio de los poderes durante los periodos de receso del órgano Legislativo.<sup>11</sup>

La existencia de la Comisión Permanente se explica en función de que el Congreso no sesiona interrumpidamente todos los días del año ni está ordinariamente reunido siempre, sino que por razones políticas se ha considerado necesario que entre en receso (actualmente dos veces al año), por lo que, de darse el supuesto de que el Congreso de la Unión no reconociera su necesidad de reposo, entonces no estaría justificada la existencia de este órgano.<sup>12</sup>

Como veremos posteriormente, la Comisión Permanente es un órgano que suple al Poder Legislativo<sup>13</sup> (por lo general, tanto en cuestiones atribuidas al Congreso como a la Cámara de Diputados o al Senado) cuando éste no está funcionando en periodos ordinarios.

La Comisión Permanente se encuentra establecida en nuestra Constitución en el título tercero, capítulo II, sección cuarta, al artículo 78, el cual establece lo siguiente:

Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán de entre sus miembros en ejercicio un sustituto.

11 Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, *op. cit.*, nota 7, p. 92.

12 Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, 2a. ed., México, Oxford, 1999, p. 253.

13 Garza García, César Carlos, *Derecho constitucional mexicano*, México, McGraw Hill, 1997, p. 132.

Como podemos apreciar, la Comisión Permanente es un órgano singular del Congreso de la Unión en el que se reúnen de manera simultánea y, prácticamente, en paridad numérica diputados y senadores federales.<sup>14</sup>

Por su parte, el artículo 116 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM) establece que: “La Comisión Permanente es el Órgano del Congreso de la Unión que, durante los recesos de éste desempeña las funciones que le señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

La idea de la existencia de la Comisión Permanente descansa, como podemos apreciar, sobre la base de la existencia de los recesos del Congreso, y, por tanto, con base en la necesidad de la existencia de un órgano que “represente” al Congreso en esos tiempos y que pueda atender ciertos asuntos urgentes por sí mismo, y, en caso de que no pueda hacerlo, pueda convocar al Congreso a sesiones extraordinarias para que éste se encargue de hacerlo; pues como dice el Maestro Elisur Arteaga Nava:

Ante la naturaleza de que el cuerpo Legislativo no está reunido siempre y ante el hecho de que la autoridad ejecutiva tiende a exceder el campo de su acción si no es modulado o moderado por el Congreso o Parlamento, se previó a manera de instrumento de control y vigilancia y como solución a esta situación la existencia de un apéndice del Congreso que actuará en estos recesos del órgano Legislativo.<sup>15</sup>

Vale la pena mencionar que la doctrina coincide al señalar que la Comisión Permanente no es un poder ni una cuarta rama en la que se haya dividido la acción gubernativa,<sup>16</sup> sino que es simplemente un órgano del Poder Legislativo Federal con una actua-

14 Eraña Sánchez, Miguel Ángel, *La protección constitucional de las minorías parlamentarias. Estudio comparado sobre la funcionalidad del pluralismo político en México y España*, México, Porrúa-UIA, 2004, p. 145.

15 Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, nota 12, p. 254.

16 *Ibidem*, p. 255.

ción excepcional y limitada y que en tal virtud sólo goza de las atribuciones que la Constitución le señala. No obstante lo anterior, es preciso decir que en su actuación supletoria o sustitutiva del Congreso durante los recesos de éste, sí actúa ejerciendo atribuciones que en estricto sentido sólo debería hacer uso de ellas el Poder Legislativo (como Congreso o por separado sus respectivas cámaras en Pleno). Es decir, que aun cuando la Comisión Permanente no es un poder, actúa como tal en los periodos en que el Congreso no está reunido en sesiones ordinarias.

### III. ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN

Como ya se ha mencionado, la Comisión Permanente se encuentra integrada por 37 miembros (19 diputados y 18 senadores), quienes son electos por cada una de las cámaras antes de concluir cada uno de los periodos ordinarios de sesiones (artículo 78 constitucional)<sup>17</sup> nombrando de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

Así, los integrantes de esta Comisión serán designados a través de voto secreto por las respectivas cámaras durante la última sesión de cada periodo ordinario, debiéndose nombrar también, como vemos, el mismo número de sustitutos con objeto de que puedan ser suplidos los titulares en sus ausencias (artículo 117 de la Ley Órgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, LOCGEUM).

El artículo 34 de la LOCGEUM, en su apartado 1, inciso c, señala de manera genérica que corresponderá a la Junta de Coordi-

<sup>17</sup> El primer periodo de sesiones ordinarias comienza a partir del 1o. de septiembre de cada año y no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83 (o sea el 1o. de diciembre), en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año; el segundo periodo de sesiones ordinarias inicia a partir del 1o. de febrero de cada año y no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año (artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

nación Política de la Cámara de Diputados proponer al Pleno la integración de las comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas mesas directivas (*sic*); por lo que debemos entender que siendo la Permanente una comisión, dicha Junta será la encargada de proponer al Pleno de la Cámara de Diputados los candidatos a integrarla.

Por su parte, el artículo 82 de la misma Ley, ya de una manera explícita al referirse a las atribuciones de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores, anota, en su inciso c, que le corresponde a ésta proponer al Pleno, a través de la Mesa Directiva, la integración de las comisiones, con el señalamiento de las respectivas juntas directivas, así como a los senadores que integrarán la Comisión Permanente.

Es importante recordar que las decisiones de ambas juntas de coordinación política se toman por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado de los coordinadores, que representarán al número de legisladores con que cuente cada grupo parlamentario (artículos 35 y 81, LOCGEUM).

Una vez nombrados los diputados y senadores respectivos que integrarán la Comisión Permanente, y una vez clausuradas las sesiones ordinarias, inmediatamente después en el mismo día se reunirán en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados a fin de integrar la Mesa Directiva de la Comisión Permanente, para lo cual se nombrará por mayoría de votos un presidente, un vicepresidente y cuatro secretarios, debiendo ser de estos últimos dos diputados y dos senadores (artículo 118, LOCGEUM).

El presidente y el vicepresidente serán elegidos para un periodo de receso entre los diputados, y para el siguiente, entre los senadores (artículo 119, LOCGEUM).

Llevada a cabo la elección de la mesa directiva, los legisladores electos tomarán, desde luego, posesión de sus cargos, y el presidente declarará instalada la Comisión Permanente, comunicándolo así a quien corresponda.

Por tanto, y dado que existen dos periodos ordinarios de sesiones al año y consecuentemente dos recesos, la Comisión Per-

manente se conformará también dos veces al año estando en sus funciones el tiempo que dure el receso (desde la conclusión de las sesiones ordinarias hasta que éstas vuelvan a abrirse).

#### IV. ATRIBUCIONES

La Comisión Permanente tiene asignadas, expresamente, por la Constitución, en su artículo 78 que la establece y regula, las siguientes atribuciones:

1. Prestar su consentimiento para que el presidente haga uso de la Guardia Nacional en los casos a que se refiere la fracción IV, del artículo 76, de la Constitución.
2. Recibir, en su caso, la protesta del presidente de la República.
3. Resolver los asuntos de su competencia.
4. Recibir durante el receso del Congreso 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.
5. Acordar, por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola cámara a sesiones extraordinarias.
6. Otorgar o negar su ratificación a la designación del procurador general de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal.
7. Conceder licencia hasta por treinta días al presidente de la República, y nombrar el interino que supla esa falta.
8. Ratificar los nombramientos que el presidente 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 disponga la ley.
9. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le presenten los legisladores (diputados y senadores).



Adicionalmente la Constitución le asigna otras atribuciones, entre las que se encuentran:

*Artículo 26, apartado B.* Aprobar en los recesos de la Cámara de Senadores a los miembros designados por el presidente de la República para integrar la Junta de Gobierno del organismo encargado del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (INEGI).

*Artículo 27, fracción XIX.* Designar a los magistrados de los tribunales agrarios propuestos por el Ejecutivo Federal en los recesos de la Cámara de Senadores.

*Artículo 28.* Aprobar la designación de las personas encargadas de la conducción del Banco Central (Banco de México) que haga el presidente de la República, cuando no esté en funciones de la Cámara de Senadores.

*Artículo 29.* Aprobar en su caso la suspensión de garantías.

*Artículo 37, fracción II.* Permitir a ciudadanos mexicanos prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero.

*Artículo 37, fracción III.* Autorizar a ciudadanos mexicanos a aceptar o usar condecoraciones extranjeras.

*Artículo 37, fracción IV.* Otorgar licencia a ciudadanos mexicanos para admitir de otro país títulos o funciones.

*Artículo 41, fracción III.* Elegir al consejero presidente y consejeros electorales (del IFE) a propuesta de los grupos parlamentarios en los recesos de la Cámara de Diputados.

*Artículo 74, fracción IV.* Permitir en su caso la ampliación del plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos, del proyecto de Presupuesto de Egresos y cuenta pública a la solicitud que presente el Ejecutivo.

*Artículo 76, fracción V.* En el caso de desaparición de poderes de un Estado y si así procede hacer el nombramiento de gobernador provisional de entre la terna que le someta el presidente de la República.

*Artículo 84.* Nombrar a un presidente provisional cuando no esté el Congreso reunido en el caso de falta absoluta ocurrida ya sea en los dos primeros años del periodo respectivo o en los últimos cuatro; convocando al Congreso a sesiones extraordinarias para que éste designe al interino o sustituto.

*Artículo 85.* Nombrar a un presidente provisional cuando al comenzar un periodo constitucional no se presente el presidente electo o la elección no estuviere hecha y declarada el 1o. de diciembre si es que no estuviere reunido el Congreso de la Unión.

*Artículo 88.* Otorgar permiso al presidente de la República para ausentarse del territorio nacional.

*Artículo 99.* Elegir a los magistrados electorales que integren la Sala Superior y las Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los recesos de la Cámara de Senadores.

*Artículo 102, apartado B.* Elegir al presidente y a los consejeros de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

*Artículo 105.* Fungir como parte en las controversias constitucionales que puedan darse entre ella y el Poder Ejecutivo.

*Artículo 122, Base quinta, letra F.* Remover al jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal en los recesos de la Cámara de Senadores.

*Artículo 135.* En el caso de reformas a la Constitución hacer el cómputo de los votos de las legislaturas de los estados y hacer la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas respectivas.

Como podemos apreciar, la Comisión Permanente lleva a cabo la tarea de suplir al Congreso o a alguna de sus cámaras en los recesos parlamentarios ejerciendo la importante función de control sobre el Poder Ejecutivo; interviniendo en una gran cantidad de diversos supuestos que tienen que ver con nombramientos y autorizaciones al Poder Ejecutivo, permisos a ciudadanos, remociones, aprobación de acciones y solicitudes del presidente de la República, recepción de iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las cámaras, concesión de licencias a legisladores e intervención en el procedimiento de reforma Constitucional, et-  
cétera. Adicional e independientemente de lo anterior, la Comisión Permanente tiene también la atribución de poder convocar al Congreso o a cualquiera de sus cámaras a reunirse en sesiones

extraordinarias cuando sea necesario conocer de algún asunto urgente o importante que la propia Comisión no pueda resolver por sí misma.

Por lo demás, es importante hacer notar que la Comisión Permanente no tiene en sus atribuciones funciones que se refieran a la acción legislativa materialmente hablando; es decir, esta Comisión no desarrolla tareas relativas a la confección de leyes o reglamentos; por lo que no está autorizada para suplir o sustituir al Congreso (ambas cámaras) en su importante y delicada tarea legislativa. Recordemos que la creación de leyes es una función del Congreso prevista a través de las distintas fracciones del precepto 73 y regulada en los artículos 71 y 72 de nuestra carta magna.

Como ya se ha podido observar, la actuación de la Comisión Permanente está limitada doblemente: primero, en el tiempo, porque sólo actúa en los recesos del Congreso; y, segundo, por la materia, ya que sólo tiene competencia para actuar en los casos y condiciones determinadas de manera expresa por la Constitución sin poder ir más allá, ya que las atribuciones dadas por la carta magna no son susceptibles de aumentarse mediante actos del Congreso de la Unión como legislador ordinario ni por el presidente de la República y mucho menos puede hacerlo la Comisión.<sup>18</sup>

## V. FUNCIONAMIENTO

Como ya se ha mencionado anteriormente, la Comisión Permanente está limitada en su funcionamiento no sólo a cumplir única y exclusivamente las atribuciones que expresamente la Constitución le marca, sino que, también, se encuentra constreñida a hacerlo en los lapsos de tiempo en los que el Congreso no se encuentra ordinariamente reunido; es decir, que sólo funcionará en los recesos parlamentarios (aproximadamente del 16 de di-

18 Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, nota 12, p. 255.

ciembre o del 1o. de enero al 31 de enero y del 1o. de mayo al 31 de agosto).<sup>19</sup>

Es precisamente en estos periodos de tiempo en los que en ausencia del Congreso desempeñará sus funciones, supliendo a éste o a alguna de sus cámaras, o en su caso, convocándoles a sesionar de manera extraordinaria cuando se trate de asuntos urgentes y que no pueda resolver por sí sola.

Resulta, pues, bastante curioso que la llamada Comisión Permanente, en realidad, no lo sea tanto, puesto que no se mantiene en funciones de manera permanente, sino que sólo opera en ciertos periodos de tiempo, disolviéndose, irremediabilmente, al reiniciarse los periodos ordinarios de sesiones.

La Comisión Permanente se reunirá en sesiones una vez por semana en los días y en las horas que el presidente de la misma indique formalmente, y si hubiere necesidad de celebrar algunas otras sesiones, éstas se llevarán a cabo previa convocatoria por parte de su presidente (artículo 121 de la LOCGEUM).

La práctica parlamentaria ha institucionalizado los miércoles como día de la sesión de la Comisión Permanente,<sup>20</sup> y, por lo general, en uno de los recesos sesiona en el recinto de la Cámara de Diputados y en el siguiente en el de la Cámara de Senadores.

En cuanto al quórum necesario para que la Comisión Permanente pueda sesionar válidamente, es necesario decir que ni la Constitución ni la Ley Orgánica determinan cuál es el número mínimo de sus miembros que deben estar presentes para que ésta funcione. En los hechos, el quórum que se ha manejado es el de más de la mitad de sus integrantes.<sup>21</sup> Lo que no está claro es si dicho número debiera ser tomado respecto del número total de miembros (37), lo cual arrojaría un quórum de 19 legisladores, o si debiera contarse por cada uno de los tipos de legisladores que

19 Esto considerando que los periodos ordinarios concluyeran en su fecha límite.

20 Eraña Sánchez, Miguel Ángel, *op. cit.*, nota 14, p. 147.

21 Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, nota 12, p. 259.

la integran (10 senadores más 10 diputados), lo cual arrojaría un quórum de 20 legisladores.

Nótese que si el quórum requerido es sobre el total de miembros sin importar el tipo de legislador, entonces podría ser válida teóricamente una sesión en la que concurrieran únicamente los diputados sin senadores, lo cual a nuestro modo de ver, desvirtúa la naturaleza representativa de la propia institución.

En cuanto a las votaciones para adoptar decisiones por parte de la Comisión Permanente, es preciso mencionar que el artículo 123 de la LOCGEUM establece que dicha Comisión adoptará sus resoluciones por mayoría de votos de sus miembros presentes; regla que aplicará para el ejercicio de todas sus atribuciones, excepto para el caso de la Convocatoria al Congreso o de alguna de las cámaras a periodos extraordinarios de sesiones (artículo 78, fracción IV); en el caso de la designación de un gobernador provisional al haber desaparecido los poderes de un Estado (artículo 76, fracción V) y en el caso del nombramiento del presidente y de los consejeros de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (artículo 102, apartado B), en los cuales se exige una votación calificada de al menos dos terceras partes de los miembros presentes.

Según dispone la propia Constitución, en los casos en que la Comisión Permanente acuerde convocar al Congreso o a una sola de sus cámaras a sesiones extraordinarias deberá señalar en la convocatoria respectiva la finalidad de las sesiones extraordinarias, ya que el Congreso o las cámaras convocadas sólo se ocuparán del asunto o asuntos que la Comisión sometiese a su conocimiento; adicionalmente a esto se ordena que en la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión o de una sola de sus cámaras, el presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria (artículos 67, 69 y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

En el caso de que llegaran a conocimiento de la Comisión Permanente cuestiones que esta institución no pueda resolver por sí

misma y que estime que no es necesario convocar a sesiones extraordinarias al Congreso o a sus cámaras para su pronta atención, turnará dichos asuntos, proposiciones o iniciativas a las comisiones relativas de la cámara a que correspondan o a las comisiones de la cámara a la que vayan dirigidas, según sea el caso, con objeto de que sean atendidas en el siguiente periodo ordinario de sesiones (artículos 78, fracción III, y 122 de la LOCGEUM).

La Comisión Permanente no suspenderá sus trabajos durante los periodos extraordinarios de sesiones que se convoquen, salvo en aquello que se refiera al asunto para el que se haya convocado el periodo extraordinario respectivo (artículo 124, LOCGEUM).

Esta Comisión podrá tener, a su vez, hasta tres comisiones para el despacho de los negocios de su competencia (artículo 127 de la LOCGEUM), situación que nos parece por demás extraña sobre todo tratándose de un órgano tan reducido en número de miembros. Cabe mencionar que a diferencia de otras comisiones de las cámaras cuyas funciones e incluso la especialización de las mismas por materia sí se encuentran bien definidas por la Ley Orgánica del Congreso, en el caso de las comisiones de la Permanente, no se especifica ni se precisa en nada de qué tipo de comisiones se trata. Estas comisiones no deben interferir en el trabajo de las comisiones ordinarias o especiales de ninguna de las cámaras, pues su función debe atender a las actividades propias de la Comisión Permanente.<sup>22</sup> Es preciso señalar que anteriormente el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de 1934, en su artículo 175, sí establecía de manera específica las comisiones que deberían existir dentro de la Comisión Permanente al establecer que:

Para el despacho de los negocios de su competencia, la Comisión Permanente, nombrará, a propuesta de la Mesa y por mayoría de votos, en el mismo día de su instalación, las siguientes comisiones:

22 Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *op. cit.*, nota 8, p. 184.

Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, Educación Pública, Gobernación, Guerra y Marina, Hacienda y Crédito Público, Justicia, Puntos Constitucionales, Relaciones Exteriores.

En cuanto a la naturaleza de las resoluciones de la Comisión Permanente, no obstante que ni la Constitución ni la LOCGEUM lo señalan expresamente, consideramos que, siguiendo una interpretación congruente con el artículo 70 constitucional, éstas tendrán el carácter de decreto cuando suplan al Congreso o a alguna de sus cámaras en sus funciones, y de acuerdo parlamentario, cuando se refieran a facultades propias, como en el caso de la convocatoria a sesiones extraordinarias. Es preciso recordar aquí lo ya antes señalado en el sentido de que la Comisión Permanente no realiza función legislativa materialmente hablando, por lo que sus resoluciones en ningún caso tendrán el carácter de ley.

## VI. CRÍTICA

Como podemos apreciar de lo antes expuesto, la Comisión Permanente es una institución parlamentaria que por su estructura, organización y funcionamiento que particularmente ha tenido en nuestro país, ha sido objeto de muchas críticas, entre las que se encuentran las siguientes:

1. Sin lugar a dudas, existe una falta de proporcionalidad de los diputados y senadores que integran la Comisión Permanente en relación con el número de legisladores que tiene cada cámara, lo cual significa que ésta no representa, por tanto, correctamente al Congreso; además de que la representación de este órgano es mínima con respecto a la totalidad de legisladores, pues de 628 parlamentarios del Congreso, ésta sólo se integra de 37 miembros, lo que equivale al 5.89% del número total de legisladores del Congreso de la Unión.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> *Idem.*

Así lo manifiesta, también, el maestro Felipe Tena Ramírez al afirmar que la falta de proporcionalidad de diputados y senadores que integran la Comisión Permanente significa que no sólo no representa adecuadamente al Congreso ni a los estados, sino que ésta no responde sino al sentir de la mayoría que predominaba en cada cámara en el momento de designar a los miembros de dicha Comisión.<sup>24</sup>

Resulta importante destacar, en este aspecto, que la falta de representatividad de la Comisión Permanente es una cuestión trascendente, ya que, como podemos apreciar, la representación popular es mínima (19 diputados solamente, respecto de un total de 500), y, por otra parte, no se encuentran representadas tampoco todas las entidades federativas (18 senadores de un total de 128 senadores de 31 estados y un Distrito Federal). Esto resulta relevante si se toma en consideración que durante un número importante de meses la Comisión Permanente es el único órgano del Poder Legislativo Federal que sesiona regularmente.<sup>25</sup>

2. En cuanto al procedimiento para la selección de los integrantes de la Comisión Permanente, éste ha sido un aspecto que ha motivado grandes críticas, pues, como podemos advertir, casi nunca existirá representación de todos los partidos políticos, pues la decisión mayoritaria será la imperante.<sup>26</sup>

A este respecto, se menciona, también, que dentro de esta Comisión resulta notoria la falta del elemento equilibrador de las minorías, el que puede orientar y a veces modificar aun en contra de la mayoría el rumbo político del propio Congreso;<sup>27</sup> y como acertadamente lo ha señalado el doctor Miguel Ángel Eraña Sánchez, al provenir *de facto* por parte de los grupos parlamentarios las propuestas de nombramiento de los miembros de la Comisión

24 Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1984, p. 434.

25 Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 1, p. 120.

26 Garza García, César Carlos, *op. cit.*, nota 13, p. 133.

27 Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 24, p. 435.



Permanente para su ratificación en el pleno, esto ha conducido a un grupismo parlamentario que ha obviado incluso las prescripciones legales de composición y elección de la mesa directiva de la Comisión Permanente aprovechándose de la oscuridad legal existente y de la instrumentalización del voto disciplinado. Así, todo esto ha hecho que los elementos de articulación y reconocimiento de las minorías que existen en el pleno de las cámaras no se encuentren presentes dentro de la Comisión Permanente, cuya selecta composición asegura una cómoda conducción en asuntos de gran importancia parlamentaria que han sido sustraídos del pleno.<sup>28</sup>

3. En vista de lo anterior, se cuestiona también el aspecto relativo a los largos periodos de tiempo en que opera la Comisión Permanente y no el Congreso ni sus cámaras, ya que, como se mencionó anteriormente, esta Comisión actúa durante cinco meses y medio aproximadamente al año (duración de los recesos parlamentarios); lo cual nos hace pensar en el hecho de si realmente continúa siendo necesario que el Congreso entre en receso, pues, como ya se ha apuntado, la razón de existencia de la Comisión Permanente radica en el hecho de que el Poder Legislativo no debiera estar ausente de la marcha del gobierno en ningún tiempo y por ningún motivo, ya que se requiere que ejerza sus funciones de control político sobre los actos del Ejecutivo para evitar los abusos por parte de éste. Y por ello, supuestamente, debe existir un organismo que represente al Congreso. Ahora bien, si en verdad es tal dicha necesidad, y, por otra parte, si la permanente no representa cabalmente al Congreso, resulta ilógico hacer que éste entre en receso y deje en su lugar a un apéndice que poco y mal lo representa.

Así lo establece, igualmente, el doctor Miguel Ángel Eraña al criticar el excesivo pragmatismo de los actores políticos, que han engrosado las competencias de la Comisión Permanente tratando de revertir el déficit de funcionalidad de la institución parlamen-

28 Eraña Sánchez, Miguel Ángel, *op. cit.*, nota 14, pp. 145, 146 y 148.

taria, sometiendo a una prolongada hibernación al pleno de ambas cámaras con los amplios recesos de los periodos ordinarios de sesiones.<sup>29</sup>

Resulta, en verdad, de esta manera bastante cuestionable el que el Congreso deba entrar en recesos, pues si bien es cierto que en algún tiempo se consideró que la función legislativa (creación de leyes) no podía ni debía realizarse de manera permanente, y, por tanto, el órgano encargado de llevarla a cabo (Congreso) debía disolverse y permanecer inactivo por ciertos periodos, hoy en día, sin embargo, como sabemos, el Poder Legislativo no sólo se dedica a hacer leyes, sino que también realiza la muy importante función de control de actos del Ejecutivo y siendo ésta una función que sí debe realizarse siempre de manera constante y permanente y no en base a periodos, resulta, por tanto, injustificado que el Poder Legislativo entre en recesos.

Además, es preciso hacer notar que los llamados recesos del Congreso actualmente no significan una parálisis total del Poder Legislativo, pues es normalmente en estas épocas cuando las comisiones trabajan más, a fin de poder presentar los dictámenes correspondientes en los periodos ordinarios de sesiones subsecuentes. Razón que corrobora el hecho de que no es justificado que deje de sesionar el Congreso cediendo su lugar a un órgano poco representativo, como lo es la Comisión Permanente.

Al respecto, menciona Miguel Carbonell que los periodos ordinarios de sesiones reducidos quizá pudieran haber tenido una justificación en el pasado, cuando los temas y problemas que atendían los legisladores no tenían la complejidad que han adquirido en los últimos años, y cuando el estado precario de las vías de comunicación dificultaba que los diputados y senadores de la provincia pudieran llegar fácilmente a la sede del Congreso, pero señala que en la actualidad teniendo presentes las enormes necesidades de regulación y de intervención legislativa que demanda la dinámica del sistema político y el entorno social, re-

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 148.

sulta un lujo excesivo para nuestro país tener a las cámaras fuera de funcionamiento normal durante tanto tiempo.<sup>30</sup>

4. En cuanto a las atribuciones que la Constitución determina a favor de la Comisión Permanente, vale la pena hacer los siguientes comentarios: si bien es cierto que la Comisión Permanente no lleva a cabo funciones legislativas materialmente hablando, sí realiza tareas bastante importantes de control sobre el Poder Ejecutivo, las cuales al ser sustraídas de los plenos, tanto del Congreso como de las cámaras y ser asignadas a un órgano poco representativo, en el cual las decisiones se toman por una mayoría simple de votos de miembros presentes, y respecto de un quórum de tan sólo más de la mitad de sus integrantes; por tanto, existe un déficit notorio en el desarrollo de la función de control encomendada, puesto que resulta mucho más fácil y sencillo que la Comisión Permanente apruebe ciertos actos, a que lo hagan el pleno de las cámaras, ya que la toma de decisiones es mucho más ágil y simplificada y con menor polémica y debate. Así lo ha señalado el maestro Elisur Arteaga Nava al indicar que en el caso de ciertos nombramientos del Ejecutivo la Comisión Permanente no ha cumplido cabalmente su función y no sólo se ha convertido en colaboradora, sino, incluso, en cómplice de aquél.<sup>31</sup>

Por otra parte, resulta curioso que varias de las atribuciones que tiene asignadas la Comisión Permanente sean facultades que normalmente son exclusivas de la Cámara de Senadores, y por tanto al conocer de ellas la Comisión Permanente, se pierde dicha exclusividad por parte de los senadores, y más aún, cuando podría presentarse el caso de que la decisión fuera adoptada por la voluntad mayoritaria de sólo los diputados frente a la voluntad opuesta de los senadores que la componen.

La misma crítica respecto a la exclusividad puede hacerse con respecto a la elección del consejero presidente y consejeros elec-

30 Carbonell, Miguel, *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, México, UNAM, 2002, pp. 108 y 109.

31 Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, nota 12, p. 267.

torales del Consejo General del IFE, cuyo nombramiento corresponde normalmente a la Cámara de Diputados.

5. Por otra parte, y toda vez que la Comisión Permanente tiene entre sus atribuciones la facultad de poder convocar a sesiones extraordinarias tanto al Congreso como a alguna de sus Cámaras en particular, y siendo esto prácticamente la única competencia en la que no actúa sustituyéndolos, consideramos que quizá con esa sola atribución no serían del todo necesarias todas las demás atribuciones que se le han otorgado. Es decir, si puede convocar a sesiones extraordinarias a los titulares originarios de las facultades, ¿por qué resolver los asuntos ella misma? (Si bien es cierto que en algún tiempo existieron dificultades para convocar al Congreso o a sus cámaras por ser un proceso difícil y tardado, hoy en día ya no es así, máxime cuando actualmente los medios y vías de comunicación hacen que sea fácil y rápido el que puedan convocarse y reunirse en breve término). Así, si algún asunto emergente o importante se presentara durante el periodo de receso, siempre existirá la posibilidad de convocar a sesiones extraordinarias.<sup>32</sup> Por tanto, cuando los asuntos correspondientes no fueran urgentes, resultaría lógico que los mismos pudieran esperar a ser resueltos cuando el Congreso estuviera nuevamente reunido, y si en verdad la cuestión fuera tan urgente que no pudiera esperar, pues, entonces, se podría citar al Congreso a sesionar de manera extraordinaria para que los resolviera.<sup>33</sup>

6. La Comisión Permanente ha sido objeto de severas críticas por parte de diversos constitucionalistas, como el maestro Tena Ramírez, don Emilio Rabasa y don Manuel Herrera y Lasso, quienes, incluso, han pugnado de manera directa por su desaparición, por no ser una institución indispensable y por el contrario perturbadora del régimen constitucional, siendo un fraude al de-

32 Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, *op. cit.*, nota 7, p. 93.

33 Tenorio Cabrera, Enrique, *Derecho constitucional mexicano*, México, Secretaría de Difusión Cultural-Universitaria, 1992, p. 220.

recho de representación.<sup>34</sup> Otros autores también han apoyado esta idea o han hecho votos por reducir al mínimo las atribuciones de la Comisión Permanente y cambiar su integración y sus reglas de organización y funcionamiento.

## VII. CONCLUSIONES

Como hemos podido apreciar, la Comisión Permanente ha sido una institución que a manera de apéndice del Congreso ha pretendido suplantar o sustituir a éste o a sus cámaras en la importante y delicada tarea del control político durante los prolongados recesos parlamentarios, lo cual, dado su déficit representativo, por su impropia y reducida composición, así como por su inadecuado procedimiento para la elección de sus miembros, y por sus poco claras e ineficientes reglas de funcionamiento, no ha cumplido cabalmente, convirtiéndose en un órgano burocrático y de simples trámites que más que control y freno del Ejecutivo, se ha vuelto comparsa e, incluso, cómplice de éste en muchas ocasiones.

Lo cierto es que este órgano no ha podido realizar de manera eficiente su cometido, y, lejos de ello, representa un resabio de épocas pasadas, que ya no va acorde con los tiempos actuales que vivimos, y no aporta nada ni contribuye a la consolidación del régimen constitucional del México de hoy.

Por todo lo anterior, se ha considerado que una reforma pendiente y muy importante para el Poder Legislativo sería ampliar la duración de los periodos ordinarios, pues al contar con periodos ordinarios tan cortos, los legisladores no pueden desplegar cabalmente sus facultades de control sobre la administración pública ni descargar la gran cantidad de asuntos sobre los que tienen competencia.<sup>35</sup>

Por otra parte, dada la inadecuada conformación y representación de la Comisión Permanente, se ha señalado que esto debiera,

34 Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 24, p. 434; véase, también, González Schmal, Raúl, *op. cit.*, nota 4, p. 300.

35 Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 1, p.119.

también, repararse desde el punto de vista numérico, integrándola en proporción al número de diputados y senadores que existen en cada cámara,<sup>36</sup> considerando la participación de todas las entidades federativas, así como tomando en cuenta, también, el número de representantes existentes de los diversos partidos incluyendo, por supuesto, la participación de las minorías.

Más aún, desde nuestro particular punto de vista, consideramos que sería, quizá, mejor suprimir los recesos parlamentarios y, por tanto, eliminar, de igual manera, a la Comisión Permanente, estableciendo la obligación del Congreso de laborar de manera continua por año legislativo, a lo largo del cual desarrollaría de manera permanente y constante sus diversas tareas y funciones tanto legislativas como de control. A este respecto, vale la pena mencionar que una decisión semejante ha sido adoptada ya por la Constitución Política del Estado de Michoacán, mediante reformas de 2002 y 2003, en virtud de las cuales se suprimió la diputación permanente y se estableció la obligación del Congreso de sesionar por años legislativos completos y sin recesos.<sup>37</sup> Consideramos que una reforma a la Constitución general de la República en este sentido sería pertinente, y de esta manera al tener presente siempre durante todo el año al Poder Legislativo Federal trabajando, se cumpliría mejor su cometido, pues no se rompería la continuidad de los trabajos legislativos y se realizarían de una mejor manera las tareas de control político sobre el Poder Ejecutivo, abatiéndose, también, de manera importante el enorme rezago legislativo de nuestro país.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional*, 2a. ed., México, Oxford, 1999.

CARBONELL, Miguel *et al.* (comps.), *Constituciones históricas de México*, México, Porrúa-UNAM, 2002.

36 Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 24, p. 435.

37 Véanse los artículos 31, 32, 45 y 46 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán.

- , *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, México, UNAM, 2002.
- CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, 7a. ed., México, Porrúa-UNAM, 1999.
- y CARBONELL, Miguel, *Derecho constitucional*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2005.
- y MADRAZO, Jorge, *Derecho constitucional*, México, UNAM, 1991.
- ERAÑA SÁNCHEZ, Miguel Ángel, *La protección constitucional de las minorías parlamentarias. Estudio comparado sobre la funcionalidad del pluralismo político en México y España*, México, Porrúa-UIA, 2004.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder Legislativo*, México, Porrúa-UNAM, 2003.
- GARZA GARCÍA, César Carlos, *Derecho constitucional mexicano*, México, McGraw Hill, 1997.
- GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, *Programa de derecho constitucional*, México, Universidad Iberoamericana-Noriega Editores, 2003.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA y SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Nuestra Constitución, historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano (cuaderno 19)*, México, 1991.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El Congreso general mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, México, Porrúa, 2003.
- RABASA, Emilio O. y CABALLERO, Gloria, *Mexicano: ésta es tu Constitución*, 11a. ed., México, Porrúa-LVI Legislatura-Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión-Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas-Comité de Asuntos Editoriales, 1997.
- TENA RAMÍREZ, Enrique, *Derecho constitucional mexicano*, 20a. ed., México, Porrúa, 1984.
- TENORIO CABRERA, Enrique, *Derecho constitucional mexicano*, México, Secretaría de Difusión Cultural-Editorial Universitaria, 1992.