

Artículo 78

Introducción histórica
 Por **Óscar Cruz Barney**

78

En la Constitución de Cádiz de 1812, los artículos 157, 158 y 159 se refieren a la Diputación Permanente. El artículo 157 estableció que antes de separarse las Cortes nombrarían una diputación, que se llamaría “Diputación Permanente de Cortes”, compuesta de siete individuos de su seno, tres de las provincias de Europa y tres de las de ultramar, y el séptimo saldría por suerte entre un diputado de Europa y otro de ultramar. Al mismo tiempo nombrarían las Cortes dos suplentes para esta diputación: uno de Europa y otro de ultramar. La duración de la Diputación Permanente era de unas Cortes ordinarias a otras.

Con el establecimiento de la República Federal, los artículos 113 al 115 de la Constitución Federal de 1824 establecieron que durante el receso del Congreso General habría un “Consejo de Gobierno”, compuesto de la mitad de los individuos del Senado, uno por cada estado. Este consejo tendría por presidente nato al vicepresidente de los Estados Unidos y nombraría según su reglamento, un presidente temporal que hiciera las veces de aquél en sus ausencias. En el artículo 99, se estableció que:

En caso de imposibilidad perpetua del presidente y vicepresidente, el congreso, y en sus recesos el Consejo de Gobierno, proveerán, respectivamente, según se previene en los artículos 96 y 97, y en seguida dispondrán que las legislaturas procedan a la elección de presidente y vicepresidente según las formas constitucionales.

Asimismo, la fracción VI del artículo 110, al tratar de las atribuciones del presidente, estableció la de nombrar los jefes de las oficinas generales de Hacienda, los de las comisarías generales, los enviados diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores

Sumario **Artículo 78**

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney	359
Texto constitucional vigente.	362
Comentario	
Cecilia Mora-Donatto	363
Bibliografía	373
Trayectoria constitucional	374

del ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del Senado y, en sus recesos, del Consejo de Gobierno; la fracción XXI estableció la de conceder el pase o retener los decretos conciliares, bulas pontificias, breves y rescriptos, con consentimiento del Congreso General, si contienen disposiciones generales; oyendo al Senado y, en sus recesos, al Consejo de Gobierno, si se versaren sobre negocios particulares o gubernativos; y a la Corte Suprema de Justicia, si se hubieren expedido sobre asuntos contenciosos. En el artículo 116 se consignaron las atribuciones de este Consejo:

- I. Velar sobre la observancia de la Constitución, de la acta constitutiva y leyes generales, formando expediente sobre cualquier incidente relativo a estos objetos.
- II. Hacer al presidente las observaciones que crea conducentes para el mejor cumplimiento de la Constitución y leyes de la Unión.
- III. Acordar por sí solo o a propuesta del presidente la convocatoria del Congreso a sesiones extraordinarias, debiendo concurrir, para que haya acuerdo en uno y otro caso, el voto de las dos terceras partes de los consejeros presentes, según se indica en las atribuciones XVII y XVIII del artículo 110.
- IV. Prestar su consentimiento para el uso de la milicia local en los casos de que habla el artículo 110, atribución XI.
- V. Aprobar el nombramiento de los empleados que designa la atribución IV del artículo 110.
- VI. Dar su consentimiento en el caso del artículo 112, restricción I.
- VII. Nombrar dos individuos para que, con el presidente de la Corte Suprema de Justicia, ejerzan provisionalmente el supremo poder ejecutivo según el artículo 97.
- VIII. Recibir el juramento del artículo 101 a los individuos del supremo poder ejecutivo, en los casos prevenidos por esta Constitución.
- IX. Dar su dictamen en las consultas que le haga el presidente a virtud de la facultad XXI del artículo 110, y en los demás negocios que le consulte.

Con el establecimiento del centralismo, en el artículo 57 de la Tercera Ley Constitucional de 1836 se estableció que la Diputación Permanente se compondría de cuatro diputados y tres senadores, que al fin de las primeras sesiones ordinarias de cada bienio nombrarían sus respectivas cámaras. Las facultades de la Diputación se contienen en el artículo 58:

- I. Citar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando lo resuelva el presidente de la República, o ella lo crea necesario con arreglo al artículo 21.
- II. Citar al Congreso a la continuación de sus sesiones ordinarias, interrumpidas según el artículo 24.
- III. Citar al Senado a sesión particular en los casos y para los fines del artículo 53, párrafo 2.
- IV. Dar o negar a los individuos del Congreso licencia para ausentarse de la capital, estando las cámaras en receso.
- V. Velar durante él sobre las infracciones de la Constitución.

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, se determinó que el día antes de cerrarse las sesiones de cualquier periodo del Congreso, la Cámara de

Senadores elegiría a cuatro individuos y la de Diputados a cinco para formar la Diputación Permanente, que deberá durar hasta el periodo que sigue.

Las facultades de la Diputación Permanente eran, conforme al artículo 82, las de hacer la convocatoria a sesiones extraordinarias cuando lo decretara el Gobierno; recibir las actas de elecciones de presidente de la República, senadores y ministros de la Suprema Corte de justicia; citar a la Cámara respectiva para el desempeño de sus funciones cuando haya de ejercerlas según la ley, y ejercer las económicas que le señale el reglamento. Esta Diputación Permanente se regía por un Reglamento Provisional para el Gobierno de la Diputación Permanente, del 30 de marzo de 1844.

En la Constitución Federal de 1857, el artículo 73 estableció que, durante los recesos del congreso de la Unión, habría una Diputación Permanente, compuesta de un diputado por cada estado y territorio, que nombraría el Congreso la víspera de la clausura de sus sesiones. Las atribuciones de la Diputación Permanente eran las siguientes:

- I. Prestar su consentimiento para el uso de la guardia nacional, en los casos de que habla el artículo 72, fracción XX.
- II. Acordar por sí sola, o a petición del Ejecutivo, la convocación del Congreso a sesiones extraordinarias.
- III. Aprobar en su caso los nombramientos a que se refiere el artículo 85, fracción III.
- IV. Recibir el juramento al presidente de la República y a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, en los casos prevenidos por esta Constitución.
- V. Dictaminar sobre todos los asuntos que queden sin resolución en los expedientes, a fin de que la Legislatura que sigue tenga desde luego de que ocuparse.

Con la reforma del artículo 73, el 13 de noviembre de 1874, se determinó que durante los recesos del Congreso habría una Comisión Permanente compuesta de veintinueve miembros, de los que quince serán diputados y catorce senadores, nombrados por sus respectivas cámaras de víspera de la clausura de las sesiones. Se adicionó la fracción II, del artículo 74, para quedar como sigue:

- II. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, oyéndolo en el primer caso, la convocatoria del Congreso ó 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.

El texto original del artículo 78 de la Constitución de 1917 establecía que durante el receso del Congreso habría una Comisión Permanente compuesta por 29 miembros, de los que 15 serían diputados y 14 senadores, nombrados por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de las sesiones.

Artículo 78

Texto constitucional vigente

78 *Artículo 78.* Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

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;
- III. Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley, las observaciones a los proyectos de ley o decreto que envíe el Ejecutivo y proposiciones dirigidas a las cámaras y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones;¹
- 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. Cuando la convocatoria sea al Congreso General para que se erija en Colegio Electoral y designe presidente interino o sustituto, la aprobación de la convocatoria se hará por mayoría;²
- V. Se deroga.³
- VI. Conceder licencia hasta por sesenta días naturales al presidente de la República;⁴
- VII. Ratificar los nombramientos que el presidente haga de embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes del órgano colegiado encargado de la regulación en materia de energía, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga, y⁵
- VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.⁶

¹Fracción reformada, DOF: 17-08-2011.

²Fracción reformada, DOF: 09-08-2012.

³Fracción derogada, DOF: 10-02-2014.

⁴Fracción reformada, DOF: 09-08-2012.

⁵Fracción reformada, DOF: 09-08-2012, 11-06-2013.

⁶Párrafo con fracciones adicionado, DOF: 30-07-1999. Artículo reformado, DOF: 29-12-1980, 10-08-1987.

Artículo 78

Comentario por **Cecilia Mora-Donatto**

El artículo constitucional que aquí se comenta recoge una de las instituciones con mayor tradición hispánica, misma que alcanza hasta nuestros días. Su origen se remonta al siglo XIII, en el reino de Aragón en cuyas Cortes funcionaba una Comisión compuesta por dos miembros de cada uno de los cuatro brazos o clases en que se dividía la Asamblea Parlamentaria durante el tiempo en el que éstas no actuaban. Dicha Comisión remplazaba a las Cortes en dos de las principales funciones, que eran: la administración de subsidios y velar por la observancia de los fueros.

78

Dicha Comisión Permanente, de origen aragonés, pronto fue adoptada por Cataluña y por el reino de Castilla y León, con nombre y facultades más o menos parecidos. Lo que se perseguía era, que durante los recesos de las Cortes Generales, existiera un órgano que las sustituyera en algunas de sus funciones por una comisión integrada por miembros de aquella, con el principal objetivo de preservar las conquistas populares de los amagos del poder real. Esa figura cayó en declive durante las siguientes tres centurias, reapareciendo en la Constitución de Cádiz bajo 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 con la atribución de poder convocar a Cortes extraordinarias cuando fuese necesario. Después de la Constitución gaditana y durante el siglo XIX, se ignora, en casi toda Europa, la figura de la Comisión Permanente; aunque se le rescata en la Constitución española de 1931, sus perfiles se apartaron de sus orígenes. En Europa, hay vestigios históricos de su existencia en Alemania, Baviera, Prusia y Checoslovaquia. En América, diversas constituciones de las colonias, entonces ya independizadas, la regularon.

En México, la Constitución Federal de 1824 la recoge en su artículo 113, con el nombre de Consejo de Gobierno, que actuaría durante los recesos del Congreso General y estaba presidido por el vicepresidente e integrado por los representantes de las legislaturas y la mitad de los individuos del Senado, uno por cada estado. A diferencia de la de Cádiz, en la que la Diputación Permanente resultó, obviamente, integrada por los diputados de la única Cámara establecida, en la Constitución del México independiente tal atribución quedó a cargo de las entidades federativas a través de los senadores. En el contexto histórico del México de aquellos días parecía lo más indicado frente a los centralistas que no terminaban por aceptar el sistema federal; era necesario fortalecer el naciente federalismo y se pensó que el órgano (a semejanza de las diputaciones permanentes gaditanas, ésta actuaría durante los recesos del Congreso General) estuviera formado más que por representantes populares, por representantes

de las entidades federativas. Solamente así es fácil comprender algunas de las funciones que se encomendaron al Consejo de Gobierno, como la de ejercer una especie de control de constitucionalidad a través del cual velaría sobre la observancia de la Constitución y la de hacer las observaciones que considerara pertinentes para el cumplimiento de la misma; además de la que prescribía que dos de sus miembros, unidos al presidente de la Corte Suprema de Justicia, se hicieran cargo del ejercicio del Ejecutivo provisionalmente, en las faltas temporales del presidente y del vicepresidente de la República, a la vez.

Durante la etapa del México centralista, tanto en 1836 como en 1843, se reguló el órgano que debía actuar durante los recesos del Congreso General con el mismo nombre que la Constitución de Cádiz: Diputación Permanente, pero limitando el número de sus miembros a cuatro diputados y tres senadores las “Siete Leyes”, y a cinco diputados y cuatro senadores las “Bases Orgánicas”, en ambos ordenamientos se establecieron dos periodos anuales de sesiones.

El artículo 103, del proyecto constitucional de 1856, vuelve un tanto al sistema que sobre este órgano estableció la Constitución de 1824, al disponer la creación de un Consejo de Gobierno nombrado por el mismo Congreso, que quedaría integrado con un diputado por cada entidad federativa, dada la supresión que se había hecho del Senado. Pero la comisión abandonó la idea de crear un consejo de esta naturaleza en el momento en el que iba a ser debatido, y por 79 votos a favor y 1 en contra se aprobó el artículo 73 de la Constitución liberal de 1857, que reguló a la Diputación Permanente como el órgano que debería actuar durante los recesos del Congreso, mismo que se compondría por dos diputados por cada estado y territorio, que el propio Congreso debería de nombrar en la víspera de la clausura de sus sesiones.

Pero con la restauración del Senado en 1874 se reforma dicho artículo y se le da, desde entonces, el mismo texto que recogió posteriormente el proyecto de Carranza y que por el artículo 78, de la Carta de 1917, ha llegado hasta nuestros días. En él aparece la denominación de Comisión Permanente en lugar de Diputación Permanente, ya no estaría integrada únicamente por diputados, sino también por senadores, en número total de 29 miembros: 15 y 14 respectivamente, nombrados en la víspera de la clausura de las sesiones ordinarias del Congreso General. Tal conformación se alteraría mediante reforma a dicho precepto de agosto de 1987, que amplía su número de integrantes a 37, de los cuales 19 son diputados y 18 senadores, tal y como hoy se establece.

Como puede inferirse, la Comisión Permanente responde de manera fundamental a la necesidad de que las labores de los tres poderes, es decir, el Ejecutivo, el Judicial y el Legislativo, sean también prolongadas en el tiempo, pues por la índole del trabajo parlamentario los periodos de sesiones han sido concebidos temporalmente limitados, frente a lo que podríamos llamar la actividad ilimitada del Ejecutivo y el Judicial; por ello, es necesario que el Congreso prolongue su representación a fin de que la correspondencia con el resto de los poderes sea constante.

La Comisión Permanente es el órgano del Poder Legislativo encargado de continuar las funciones de éste al lado de los otros dos poderes durante los recesos del Congreso de la Unión; sus funciones son diferentes a las que se atribuyen a éste y de lo cual se

infiere que no se trata de un órgano sustituto, porque de ser así tendría encomendadas las mismas funciones. Se trata de un órgano legislativo que complementa al anterior porque, en lo general y esencial, tiene a cargo la preparación de los asuntos públicos que el Congreso de la Unión debe tratar durante los periodos ordinarios de sesiones, o bien, la convocatoria a sesiones extraordinarias al mismo y, en caso extremo, el conocimiento de asuntos de urgente resolución.

Todas las facultades que ejerce el Poder Legislativo mexicano y en las que participa el Congreso General con la suma de ambas cámaras, o bien de manera exclusiva cada una de éstas, se desarrollan durante los dos periodos ordinarios de sesiones, en los que deberán reunirse los plenos de ambas cámaras, de conformidad con el artículo 65 de la Constitución:

Ambos periodos de sesiones van respectivamente del 1º de septiembre y hasta el 15 de diciembre del mismo año —excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo el 1º de diciembre de conformidad con el artículo 83 de la Constitución en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre— y a partir del 1º de febrero y hasta el 30 de abril de ese año. Durante estas fechas, las cámaras están obligadas constitucionalmente a reunirse de manera plenaria, lo que implica que más allá de estos dos periodos ordinarios de sesiones, las asambleas desarrollarán su trabajo en comisiones.

Durante los recesos del Pleno operará la Comisión Permanente cuyos integrantes serán nombrados por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones y para cada titular las cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto. En suma, y conservando la originaria influencia hispánica, nuestra vigente Constitución imprime a la Comisión Permanente tres características determinantes:

- a) Es un organismo que reemplaza, continúa y complementa al Congreso y que opera en los recesos del cuerpo legislativo;
- b) Esa continuidad solamente se da en las atribuciones que le encomienda la propia Constitución, entre las que no se encuentra la de naturaleza materialmente legislativa, y
- c) Es el único órgano que tiene competencia para activar en tiempos de receso, mediante convocatoria a sesiones extraordinarias, al Congreso de la Unión, a alguna de sus cámaras o a ambas.

En suma, del texto constitucional pueden inferirse que las finalidades de nombrar una Comisión de este tipo posee diversos matices; por un lado, queda clara la continuidad y permanencia de cada una de sus cámaras y del Congreso de la Unión en un órgano que, aunque no posee las mismas facultades que éste, puede convocarlo en cualquier momento; por tanto, el Poder Legislativo nunca deja de estar presente en la vida política del país, ni siquiera en sus periodos de receso. Cada una de las cámaras, por otro lado, estará representada durante este tiempo por los miembros que cada una haya designado. De lo enunciado hasta aquí podemos constatar que en algunos casos, la Comisión Permanente decide por sí misma, mientras que en otros debe proceder a la reinstalación extraordinaria del Congreso, con el fin

de que sea éste el que asuma las decisiones. Según lo establece el artículo 118, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante LOCG):

El mismo día en que las cámaras acuerden su respectiva clausura de sesiones ordinarias, los diputados y senadores que hubieren sido nombrados como miembros de la Comisión Permanente, se reunirán a efecto de elegir a su Mesa Directiva en el recinto que corresponda.

Para elegir a dicho órgano se ajustarán al siguiente procedimiento:

- a. Los diputados y senadores se reunirán bajo la presidencia provisional de la persona a quien corresponda el primer lugar por orden alfabético de apellidos, o de éstos y de nombres si hubiere dos o más apellidos iguales.
- b. Para su auxilio, el presidente provisional designará a dos secretarios.
- c. Los diputados y senadores elegirán, en votación por cédula, un presidente, un vicepresidente y cuatro secretarios; de estos últimos, dos deberán ser diputados y dos senadores.

No deja de ser un desacierto normativo que podría provocar problemas de interpretación el hecho de que aquí se establezca la elección del presidente de la Comisión Permanente y, en el artículo 23.1 de la propia LOCG, se reconozca como atribución del presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados presidir las sesiones de la Comisión Permanente. La duración de la misma queda condicionada a la vigencia de la propia Comisión, por cuanto que las disposiciones reglamentarias supeditan el ejercicio de sus funciones al receso de las cámaras para el cual fue electa.

La Mesa Directiva es un órgano colegiado que tiene la función de conducir los trabajos de la Comisión Permanente, de conformidad con las normatividad aplicable, aunque ésta es francamente escasa, no existen disposiciones jurídicas expresas sobre las atribuciones de dicha Mesa Directiva ni en su actuación como órgano colegiado ni en lo particular de sus miembros. No obstante la reciente publicación de los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, la regulación específica sobre la Comisión Permanente no se incluyó en ninguno de los dos ordenamientos. En el Reglamento de la Cámara Alta y conforme al artículo segundo transitorio, del Decreto que reforma el artículo 3º de la LOCG, publicado en diciembre de 2004, seguirán siendo aplicables en lo que no se opongan a dicha Ley, las disposiciones en vigor del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante RICC). Por su parte, el Reglamento de la Cámara de Diputados en su artículo noveno transitorio señala:

Todas aquellas disposiciones del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que sean materia del Congreso General, así como de la Comisión Permanente, seguirán vigentes en tanto no se expida el ordenamiento específico.

Este vacío normativo en la práctica ha dado pie a atribuirle por analogía a esta Mesa y a sus integrantes, las facultades y reglas de funcionamiento recopiladas en los artículos 15 al 26 y demás relativos al RICC en lo que es aplicable, conforme a su na-

turalidad y atribuciones constitucionales. Desde esta perspectiva, y también por analogía, podrían tener aplicación las normas comunes que la LOCG y el RICG atribuyen a estos órganos directivos. Esta ausencia de regulación expresa se presenta igualmente en otros aspectos de la organización y el funcionamiento de la Comisión Permanente, como es el caso del orden del día, sesiones, debates y procedimiento. Cuestiones en las que se ha adoptado una práctica apoyada en las disposiciones del RICG; práctica que, por otro lado, no ha sido uniforme.

En consecuencia, y en términos generales, podemos afirmar que le corresponde a la Mesa Directiva bajo la autoridad de su presidente, preservar la libertad de las deliberaciones, cuidar de la efectividad del trabajo legislativo y aplicar con imparcialidad las disposiciones legales y reglamentarias, así como los acuerdos aplicables.

Según lo dispuesto en el artículo 127 de la LOCG, para el despacho de los negocios de su competencia, la Comisión Permanente podrá tener hasta tres comisiones, las cuales en la práctica se han denominado: primera, segunda y tercera comisión. Se ha definido que la *primera* se ocupa de los asuntos relacionados con las materias de gobernación, puntos constitucionales y de justicia; la *segunda*, de las cuestiones de relaciones exteriores, defensa nacional y educación pública, mientras que la *tercera*, de las materias referentes a hacienda y crédito público; agricultura y fomento industrial, y comunicaciones y obras públicas.

Siguiendo la regla de la usual estructura de dirección de las comisiones de las cámaras, las comisiones de la Permanente cuentan con un presidente y tres secretarios. Tanto en la composición de la directiva de las comisiones, como en la de sus integrantes, opera la regla de atender a la pluralidad política representada en las cámaras, conforme al criterio de proporcionalidad en la integración del Pleno de las mismas. Ni la Ley Orgánica ni el Reglamento nos dan reglas expresas respecto a las atribuciones del presidente y los secretarios de las comisiones, y menos aún establecen las reglas de su funcionamiento, por lo que las disposiciones que operan analógicamente para las comisiones de Cámara establecen los ordenamientos jurídicos referidos.

Por lo que hace a su funcionamiento, la Constitución no determina expresamente cuál es el *quórum* con que deba sesionar válidamente la Comisión Permanente; tampoco lo hacen la LOCG ni el RICG. No obstante, existe un principio general aplicable a los órganos colegiados de naturaleza legislativa, que deriva de lo dispuesto en el artículo 63 constitucional, es decir, que se requiere la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros para que sesionen y ejerzan válidamente sus atribuciones. Lo que sí señala el artículo 123 de la LOCG es que sus resoluciones se adoptan por mayoría de votos de sus miembros presentes.

Por lo que respecta a su forma de sesionar, la Comisión Permanente debe hacerlo cuando menos una vez por semana; su presidente no tiene autoridad para dispensar del cumplimiento de esta obligación; en cambio, queda a su arbitrio determinar el día y la hora en que deba verificarse ordinariamente la reunión y convocar a sus miembros a sesiones

cuantas veces lo estime necesario fuera de los días y horas determinados por la Ley (artículos 121 de la LOCG y 174 del RICG).

Como no existe norma jurídica que rijan la duración de las sesiones, es hábito que mediante acuerdos aprobados por cada Comisión Permanente se fijen los consensos generales para la conformación del Orden del Día, el desarrollo de las sesiones y los debates sobre asuntos de interés nacional. Así, desde mayo de 2000, se adoptó en el Senado de la República la práctica de emitir acuerdos parlamentarios para normar las sesiones de la Comisión Permanente; por lo que respecta a la Comisión Permanente que está funcionando durante la LXIII Legislatura, el Acuerdo relativo a las sesiones y orden del día de la Comisión Permanente del segundo receso del primer año de ejercicio constitucional de dicha Legislatura señala que la Comisión Permanente sesionaría una vez por semana, preferentemente los días miércoles. Las sesiones darían inicio a las 11 de la mañana y tendrían una duración de hasta cuatro horas, las cuales podrán ampliarse por acuerdo del Pleno. Posibilitando que los grupos parlamentarios convoquen a sesiones en días diferentes al señalado e incluso convoquen de manera extraordinaria cuando existan asuntos supervenientes.

En cuanto a la integración del Orden del Día, deben listarse en primer término los asuntos que las disposiciones legales establezcan como materia de la Comisión Permanente y los temas deberán agruparse conforme a los conceptos que correspondan de acuerdo con la siguiente prelación:

- 1) Lecturas y aprobación, en su caso, de la sesión anterior.
- 2) Comunicaciones.
- 3) Solicitud de licencias.
- 4) Iniciativas de ley o de decreto.
- 5) Dictámenes.
- 6) Propositiones con punto de acuerdo.
- 7) Solicitudes de excitativa.
- 8) Agenda política. Por otra parte, establece que la Mesa Directiva tendría reunión previa el día de la sesión, a las 9:00 horas, para acordar el Orden del Día correspondiente.

El mismo Acuerdo establece que todas las iniciativas se recibirán y publicarán en la *Gaceta de la Comisión Permanente*, y serán leídas en tribuna por su autor hasta por un tiempo máximo de cinco minutos. En cada sesión se presentarán en tribuna un máximo de tres iniciativas asignadas a cada uno de los grupos parlamentarios del PRI, del PAN y del PRD. Asimismo, se distribuirán dos iniciativas por sesión entre los grupos parlamentarios del PVEM, del PT, de Morena, de Movimiento Ciudadano, de Nueva Alianza y de Encuentro Social, para su presentación en tribuna.

Con relación a las propositiones con punto de acuerdo, podrán registrarse todas las propositiones que interesen a los legisladores, las cuales se publicarán y turnarán a comisiones. Solamente se presentarán en tribuna las que cuenten con el apoyo del respectivo grupo parlamentario. En el apartado de Agenda Política se inscriben los asuntos referidos a los temas de interés para los grupos parlamentarios sobre sucesos nacionales o internacionales; dichos temas son exclusivamente para deliberación. Los dic-

támenes que propongan proyectos de decreto deberán someterse a dos lecturas en sesiones continuas, aunque este requisito puede dispensarse por acuerdo del Pleno. La *Gaceta de la Comisión Permanente* contendrá:

1. El Orden del Día de las sesiones plenarias.
2. Los acuerdos que adopte la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.
3. Las convocatorias y el Orden del Día de las reuniones de las comisiones de la Comisión Permanente, cuando éstas así lo soliciten.
4. Las actas de las sesiones públicas y de las comisiones, en su caso.
5. Las iniciativas de ley o decreto que se presentarán en la Comisión Permanente.
6. Los dictámenes de las comisiones.
7. Las comunicaciones oficiales dirigidas a la Comisión Permanente.
8. Las proposiciones y acuerdos de la Mesa Directiva.
9. Las proposiciones de los grupos parlamentarios y de los legisladores.
10. Las comunicaciones y resoluciones que envíen ambas cámaras del Congreso de la Unión.
11. Las comunicaciones de los legisladores que en representación de las cámaras del Congreso de la Unión asistan a reuniones diplomáticas parlamentarias, y
12. Los documentos que disponga la Mesa Directiva.

Resulta interesante un Acuerdo reciente de la Comisión Permanente mediante el cual se establecen los lineamientos para regular las reuniones de comisiones en las que se convoquen a servidores públicos de la Administración Pública Federal y de los organismos con autonomía constitucional. Dichos lineamientos señalan:

1. Las comisiones de la Permanente podrán invitar a servidores públicos de la Administración Pública Federal y de los organismos con autonomía constitucional para tratar algún asunto concerniente de la función a su cargo. La invitación será procedente cuando las comisiones así lo acuerden, cumpliendo los requisitos del resolutivo quinto del Acuerdo para normar las sesiones y el Orden del Día de la Comisión Permanente.
2. El presidente de la comisión de que se trate informará por escrito al presidente de la Mesa Directiva del acuerdo tomado para invitar a servidores públicos.
3. El presidente de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente establecerá la coordinación necesaria y emitirá la invitación en la que se especifique el tema motivo de la misma y formalizará con el servidor público involucrado la fecha y hora en que pueda asistir, conforme a la agenda de actividades del invitado y la comisión.
4. Las reuniones de las comisiones en las que se reciba la asistencia de servidores públicos se ajustarán al formato o procedimiento que acuerde la comisión que corresponda.
5. A las reuniones de comisiones en que se reciba a algún servidor público podrá acudir cualquiera de los miembros de la Comisión Permanente. El presidente de la Comisión Permanente, si así lo determina, podrá designar a uno de los integrantes de la Mesa Directiva para que acuda con la representación del órgano.

Durante años, las sesiones de la Comisión Permanente tuvieron lugar en el recinto de la Cámara de Diputados, pero desde la LVI Legislatura se adoptó la práctica de que en el primer periodo de receso del año de ejercicio correspondiente la Comisión

Permanente funcionaría en la sede de la Cámara de Diputados y en el siguiente periodo, en la Cámara de Senadores. En abril de 2004, se reformó el artículo 117 de la LOCC para dar un mayor equilibrio a las sesiones de esta Comisión, agregándosele un segundo inciso, para señalar que la Comisión Permanente celebrará sus sesiones correspondientes al primer receso de cada año de la legislatura en el recinto de la Cámara de Diputados y en el segundo receso, en el recinto de la Cámara de Senadores. Además de las facultades que de manera dispersa otorga la Constitución a la Comisión Permanente, y las cuales mencionaremos más adelante, el artículo que aquí se comenta le confiere las siguientes:

- I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV;
- II. Recibir, en su caso, la protesta del presidente de la República;
- III. Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley, *las observaciones a los proyectos de ley o decreto que envíe el Ejecutivo* y proposiciones dirigidas a las cámaras y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones;
- IV. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias. Cuando la convocatoria sea al Congreso General para que se erija en Colegio Electoral y designe presidente interino o sustituto, la aprobación de la convocatoria se hará por mayoría;
- V. Se deroga.
- VI. Conceder licencia hasta por sesenta días naturales al presidente de la República;
- VII. Ratificar los nombramientos que el presidente haga de embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes del órgano colegiado encargado de la regulación en materia de energía, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, en los términos que la ley disponga, y
- VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.

Es justamente la fracción III, del precepto que venimos comentando, la que experimenta una reforma en agosto de 2011, para incorporar la frase *las observaciones a los proyectos de ley o decreto que envíe el Ejecutivo*; dicha reforma recoge a su vez una minuta que en 2005 se discutió y aprobó en la Cámara de Diputados. Según lo señala el Dictamen, se adecuan las atribuciones de la Comisión Permanente a las necesidades de flexibilidad que demanda el proceso legislativo, habilitándola constitucionalmente a efecto de poder recibir las eventuales observaciones que el Ejecutivo federal pudiera hacerle a los proyectos de ley o decreto aprobados por el Congreso General. Seis años tardó el Constituyente Permanente en incorporar dicha frase al texto del artículo que comentamos.

En 2012, se adicionó a la fracción IV la facultad de emitir por mayoría la convocatoria para que el Congreso de la Unión tenga que erigirse en Colegio Electoral y designar presidente interino o sustituto. Ese mismo año se amplió el periodo de treinta a sesenta días naturales para conceder licencia al presidente de la República, provocando la modificación de la fracción VI.

Más allá de las anteriores obligaciones, la Comisión Permanente debe formar dos inventarios, uno para cada una de las cámaras, que contengan las memorias, oficios, comunicaciones y otros documentos que hubieren recibido durante los recesos del Congreso y que el último día de su ejercicio deberá entregar a las secretarías de las respectivas cámaras. Como ya señalábamos, la Constitución le otorga a la Comisión Permanente, de manera dispersa en su texto, diversas competencias, entre otras, las siguientes:

- Artículo 26: En los recesos del Congreso aprobar los nombramientos que haga el presidente de la República de los miembros de la Junta de Gobierno del organismo que tenga a cargo el Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía.
- Artículo 27: Conocer de los nombramientos que haga el Ejecutivo Federal de los magistrados de los tribunales agrarios cuando el Congreso esté en receso.
- Artículo 28: Conocer de las designaciones que haga el presidente de la República con relación a los integrantes del Banco Central.
- Artículo 29: Aprobar en los recesos del Congreso la solicitud del Poder Ejecutivo para restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado, el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación que así lo amerite.
- Artículo 76 fracción V: Nombrar gobernador provisional de la terna que presente el presidente de la República, cuando por ocurrir la desaparición de poderes en algún estado, el Senado de la República haya declarado que ha llegado el momento de hacerlo.
- Artículo 84: Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente lo convocará inmediatamente a sesiones extraordinarias para que se constituya en Colegio Electoral, nombre un presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del párrafo anterior. Asimismo, si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente lo convocará inmediatamente a sesiones extraordinarias para que se constituya en Colegio Electoral y nombre un presidente sustituto siguiendo, en lo conducente, el mismo procedimiento que en el caso del presidente interino.
- Artículo 87: Tomar protesta al presidente, cuando éste tome posesión de su cargo en un receso del Congreso.
- Artículo 88: Otorgar permiso al presidente de la República para que se pueda ausentar del territorio nacional.
- Artículo 102: En los recesos del Senado, la Comisión Permanente lo convocará de inmediato a sesiones extraordinarias para la designación o formulación de objeción a la remoción del Fiscal General. También, la Comisión Permanente, en los recesos de la Cámara de Senadores, podrá llamar, a solicitud de los organismos protectores de los derechos humanos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa a cumplir las recomendaciones de dichos organismos.

- Artículo 135: Si el Congreso de la Unión no está reunido, corresponderá a la Comisión Permanente hacer el cómputo de los votos de las legislaturas de los estados y, en su caso, hacer también la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas a la Constitución, según el procedimiento establecido en este precepto.

Esta Comisión no ha dejado de motivar serias polémicas en favor y en contra, cuestionamientos e intentos de supresión. Sin embargo, con mayor número de facultades, con diversos nombres y mecanismos de integración, la Comisión Permanente ha sobrevivido hasta nuestros días. No por esto hay que dejar de mencionar que para un sector importante de la doctrina su existencia es inútil e injustificada y que lo único que se busca con dicha Comisión es el predominio del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo y el Judicial. A nuestro juicio, no es así, pues creemos que la Comisión Permanente persigue un fin muy específico, que es continuar y ordenar el trabajo parlamentario durante los recesos del Congreso de la Unión, además de que contribuye a que la imagen del Poder Legislativo siga latente, incluso, en los recesos; se trata de un órgano que no pretende suplir o sustituir al Congreso, de ahí que no se le hayan atribuido a esta Comisión facultades legislativas, sino simplemente facultades políticas y administrativas.

Quizá el aspecto que provoca más críticas a esta institución es el relativo a su composición, ya que en el seno de la Comisión Permanente no hay una representación proporcional de cada una de las cámaras. Por otro lado, se suele hacer hincapié en que existe una invasión de los senadores que participan en la Comisión adoptando decisiones exclusivas de los diputados y viceversa, lo que introduce una inconveniente excepción al principio de separación de competencia que se corresponde con una modalidad de los controles intraorgánicos.

En efecto, algunas de las críticas que se hacen a la integración de la Comisión Permanente son fundadas, pues la misma fue hasta hace unos años mayormente monopartidista, tendencia que comienza a revertirse en la medida en que se incorporan más legisladores de oposición al Congreso de la Unión y ello traerá consigo mayor pluralidad de este órgano. A pesar de lo anterior, la Comisión Permanente no deja de ser un órgano que debe adaptarse a los tiempos modernos. Es deseable pensar en su necesidad y finalidades con el objetivo de convertirla en un órgano renovado y adecuado que ejercite escrupulosamente sus facultades en función de las que le son propias a cada una de las cámaras. Un ejercicio reflexivo de este tipo con relación a la Comisión Permanente puede llevarnos incluso a la instauración de una Comisión Permanente para cada una de las cámaras que integran el Congreso General. Lo mismo cabe en el sentido de llevar hasta el seno de esta Comisión nuestro sistema de representación minoritaria, es decir, regular más concretamente sobre su integración y que en la misma se vea reflejada la pluralidad de las asambleas.

Tal vez éstas y otras reflexiones deberían haberse dado a la sazón de la promulgación de los nuevos reglamentos de ambas cámaras; es obvio que esto no fue así. A la luz de los artículos transitorios de ambos ordenamientos es posible inferir que, en breve, debe surgir una regulación específica sobre las sesiones del Congreso de la Unión y de la

Comisión Permanente. Hacemos votos para que antes de su publicación se reflexione con seriedad y realismo sobre la figura de la Comisión Permanente que consagra el artículo que aquí se comenta.

Bibliografía

- ARTEAGA NAVA, Elisur, “La Comisión Permanente”, en *Alegatos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, núm. 21, mayo-agosto de 1992.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1984.
- DÁVALOS MARTÍNEZ, Héctor, “Comentario al artículo 78”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Comentada)*, México, Procuraduría General de la República/Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1994.
- SAYEG HELÚ, Jorge, *El Poder Legislativo Mexicano*, México, Trillas, 1991.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1968.
- VALADÉS, Diego, *Constitución y política*, México, UNAM, 1976.

Artículo 78

Trayectoria constitucional

78 *Primera reforma*

Diario Oficial de la Federación: 29-XII-1980

LI LEGISLATURA (1-IX-1979/31-VIII-1982)

Presidencia de José López Portillo, 1-XII-1976/30-XI-1982

Designación por las cámaras de un sustituto para cada miembro de la Comisión Permanente.

Segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 10-VIII-1987

LIII LEGISLATURA (1-IX-1985/31-VIII-1988)

Presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, 1-XII-1983/30-XI-1988

Se incrementa a 37 el número de los miembros de la Comisión Permanente, de los cuales serán 19 diputados y 18 senadores.

Tercera reforma

Diario Oficial de la Federación: 30-VII-1999

LVII LEGISLATURA (1-IX-1997/31-VIII-2000)

Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-XII-1994/30-XI-2000

Se cambia completamente el texto del artículo para señalar las atribuciones de la Comisión Permanente.

Cuarta reforma

Diario Oficial de la Federación: 17-VIII-2011

LXI LEGISLATURA (1-IX-2009/31-VIII-2012)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

En este artículo, referente a la integración y las atribuciones de la Diputación Permanente, se reforma su fracción III, para incorporar la facultad que le permite, a la Dipu-

tación Permanente, recibir las observaciones a los proyectos de ley o decreto que envíe el Ejecutivo.

Quinta reforma

Diario Oficial de la Federación: 9-VIII-2012

LXI LEGISLATURA (1-IX-2009/31-VIII-2012)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Se reforman las fracciones IV, VI y VII del artículo. En la fracción cuarta, se establece la facultad de la Comisión Permanente para acordar por sí la propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso a sesiones extraordinarias. En la fracción sexta se establece la facultad de la Comisión Permanente para conceder licencia hasta por 60 días naturales al presidente de la República. En la fracción séptima se determina la facultad de la Comisión Permanente para ratificar los nombramientos, en acuerdo con la reforma en materia de telecomunicaciones del artículo sexto constitucional del mismo año, de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica.

Sexta reforma

Diario Oficial de la Federación: 11-VI-2013

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

La reforma suprime la facultad de la Comisión Permanente para la ratificación del nombramiento de los integrantes del órgano colegiado encargado de la regulación en materia de telecomunicaciones y competencia económica.

Séptima reforma

Diario Oficial de la Federación: 10-II-2014

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

La reforma deroga la fracción quinta del artículo.