

ARTÍCULO 50

dencialista y la división de poderes", *La Universidad Nacional y los problemas nacionales*, México, UNAM, 1979, vol. IX, tomo III, pp. 85-155; García Pelayo, Manuel, "La división de poderes y su control jurisdiccional, *Revista de Derecho Político*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, núms. 18-19, verano-otoño de 1983, pp. 7-16; Orozco Henríquez, José de Jesús, "La división de poderes", *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 3^a ed., México, Miguel Ángel Porruá, 1985; Orozco Henríquez, José de Jesús, "El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior", *El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)*, México, UNAM, 1988, pp. 1-148; Schmill Ordóñez, Ulises, *El sistema de la Constitución mexicana*, 2^a ed., México, Textos Universitarios, S.A., 1977, pp. 175-183; Tena Ramírez, Felipe, "La crisis de la división de poderes", *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, núms. 35-36, julio-diciembre de 1947, pp. 135-154.

J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ

CAPÍTULO II *Del Poder Legislativo*

ARTÍCULO 50. El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

COMENTARIO: El antecedente inmediato del artículo 50 es el precepto del mismo número y contenido del proyecto de Constitución de Venustiano Carranza. El citado precepto no ha sufrido reforma alguna desde su expedición el 5 de febrero de 1917.

El Congreso de la Unión es la entidad bicameral en que se deposita el Poder Legislativo federal. Esto significa que la función de iniciar, discutir y aprobar normas jurídicas de aplicación general, impersonal y abstracta —conocidas como leyes en sentido material— yace formalmente tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores. Por otro lado, cabe señalar aquí que el Poder Ejecutivo federal —a través del presidente de la República— también interviene en la elaboración de legislación federal en las etapas de la sanción, promulgación y publicación de leyes.

El sistema bicameral actualmente vigente en México, se estableció por primera ocasión en los Estados Unidos de Norteamérica, quienes a su vez se inspiraron en la institución inglesa del Parlamento que constaba de dos cámaras; la baja, que era la Cámara de los Comunes, representaba a la burguesía, y la alta, que era la de los lores, representaba a la nobleza y a los grandes propietarios.

Ahora bien, la Constitución norteamericana, en lugar de dividir al Poder Legislativo según un criterio de clase social como el modelo inglés, consideró

apropiado que la cámara baja que se denominó "Cámara de Representantes", reflejara los intereses del pueblo como tal, mientras que la cámara alta, que se denominó "Senado", se estableció como ente representativo de las entidades federativas. De esta manera, el Senado en los Estados Unidos de Norteamérica nació como un mecanismo equilibrador mediante el cual las entidades de escasa población compensarían esta desventaja que en la Cámara de Representantes los situaba en inferioridad frente a los estados de mayor población.

Un análisis de la historia constitucional nos señala que la creación del bicameralismo en Inglaterra y en los Estados Unidos obedeció a necesidades estructurales del sistema político, económico y social de estas naciones. En otras palabras, la inspiración para la creación del sistema bicameral en dichos países no surgió de un vacío teórico sino de la realidad cotidiana. Por otro lado, en otros países se han ideado modalidades de los modelos inglés y norteamericano, que no siempre han respondido a las realidades sociales de esos países.

Ahora bien, bajo otro orden de ideas debe apuntarse que la doctrina constitucional ha señalado la existencia de algunas ventajas teóricas que tienen los sistemas que establecen un Poder Legislativo federal bicameral, sobre los sistemas unicamaristas.

En primer término, se ha señalado que la división del Poder Legislativo federal en dos cámaras debilita a este poder que, de residir en una sola cámara, sería demasiado poderoso en relación al Poder Ejecutivo, lo cual resultaría en un sojuzgamiento políticamente inconveniente de este último con respecto al primero. De esta manera, la adopción del bicameralismo logra equilibrar la fuerza de ambos poderes políticos.

En segundo término, se ha considerado que de surgir una confrontación entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, la existencia de dos cámaras permite la resolución del conflicto mediante la intervención mediadora de la cámara no involucrada en dicho conflicto. Por otro lado, de existir un desacuerdo entre ambas cámaras por un lado, y el Ejecutivo por el otro, entonces se presume que la razón le asiste al Poder Legislativo.

En tercer lugar, se ha señalado que dada la gran importancia que tiene la función legislativa para el desarrollo integral del país, es conveniente que la iniciación, discusión y aprobación de leyes se haga con la mayor prudencia posible y mediante serias meditaciones sobre la conveniencia de que dichas leyes se adopten en aras del bienestar social. Por lo tanto, para no caer en la precipitación legislativa es conveniente establecer un proceso legislativo que se desarrolle en dos cámaras evitándose así, juicios apasionados y apresurados. De esta manera, es más difícil que surjan leyes creadas al vapor.

Ahora bien, en el contexto constitucional mexicano, el Poder Legislativo federal ha pasado por diversas etapas que a continuación se analizarán sucintamente.

La primera Constitución mexicana, promulgada en 1824, adoptó fielmente el modelo norteamericano antes descrito. A la cámara baja se le denominó de diputados y a la cámara alta de senadores.

En segundo término, el texto centralista denominado "Las Siete Leyes Constitucionales de 1836", también adoptó el modelo norteamericano del bicameralis-

mo. Sin embargo, debe señalarse que bajo el citado ordenamiento, el Senado tuvo una naturaleza *sui generis* dado que al establecerse un gobierno de tipo centralista —desapareciendo la organización federal— el Senado dejó de tener la representación de las entidades federativas. Por otro lado, tampoco era posible ubicar a este Senado centralista como representante de los intereses de una clase social determinada —como el caso de la Cámara de los Lores inglesa— porque aquél estaba compuesto por individuos provenientes de la Cámara de Diputados, del gobierno en Junta de Ministros y de la Suprema Corte de Justicia y que eran elegidos indirectamente por las juntas departamentales.

Posteriormente, bajo las Bases Orgánicas de 1843, se estableció también un sistema bicameral. Sin embargo, debe aclararse que en este último documento, el Senado sí adquirió un carácter clasista puesto que la tercera parte de éste, estaba constituida por individuos que eran designados por la Cámara de Diputados, el presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia siempre y cuando hubieran sobresalido en el campo civil, castrense o eclesiástico, además de haber fungido como presidente o vicepresidente de la República, secretario de despacho, ministro plenipotenciario, gobernador, senador o diputado, obispo o general de división. Por otro lado, las restantes dos terceras partes del Senado eran seleccionadas por las asambleas departamentales de entre un grupo compuesto por individuos que fuesen agricultores, ministros, propietarios o comerciantes y fabricantes. En consecuencia, debe señalarse que debido principalmente a la forma de integración de la tercera parte del Senado, la existencia de éste, y por ende del sistema bicameral, fueron duramente criticados en subsiguientes sesiones constituyentes.

En 1847 se promulgó el Acta de Reformas que, con algunas modificaciones, reinstauró la Constitución de 1824. Bajo este nuevo texto jurídico, la estructura federalista del Senado sufrió algunos cambios porque además de la representación estatal y del Distrito Federal, la cámara alta debería integrarse con una cifra de senadores que correspondiera al número de entidades federativas. Estos senadores, a su vez, eran elegidos por los demás senadores junto con los diputados y la Suprema Corte de entre un grupo de individuos que hubieren ocupado cargos de importancia.

La Constitución de 1857 suprimió el Senado, estableciendo por lo tanto un sistema unicamarista. La aversión del Constituyente de 1856-1857 por el Senado, obedecía al recuerdo aún fresco de los Senados adoptados bajo los regímenes centralistas y a los cuales atacó severamente por ser cuerpos aristocratizantes y elitistas.

Finalmente, en 1874 se reformó la Constitución de 1857, al reimplantarse el bicameralismo, según el modelo norteamericano. Así, la Cámara de Diputados tendría la representación popular, mientras que el Senado representaría nuevamente a las entidades federativas y al Distrito Federal. Posteriormente este sistema fue adoptado por la Constitución vigente y se ha conservado intacto hasta nuestros días.

Por último, debe señalarse que el artículo 50 se relaciona cercanamente con otros preceptos constitucionales tales como el 29 que se refiere a la aprobación

por parte del Congreso de la Unión de la suspensión de garantías; con el 39, 40 y 41, que aluden al poder público; con el 49 que establece la división de poderes y con los artículos 51 a 79 que estructuran el funcionamiento del Poder Legislativo.

BIBLIOGRAFÍA: Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 3^a ed., México, Porrúa, 1979, pp. 591-624; Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, *Derecho constitucional. Introducción al derecho mexicano* (separata), México, UNAM, 1981, pp. 64-67; Congreso de la Unión, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 2a. ed., México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, t. V. pp. 721-746; Moreno, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, México, Ed. Pax, 1973, pp. 432-442; Schmill Ordóñez, Ulises, *El sistema de la Constitución mexicana*, México, Librería de Manuel Porrúa, 1979, pp. 183-186; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 17a. ed., México, Porrúa, 1980, pp. 265-269.

Francisco José de ANDREA SÁNCHEZ

SECCIÓN I

De la Elección e Instalación del Congreso

ARTÍCULO 51. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

COMENTARIO: El antecedente del artículo 51 se encuentra en el precepto del mismo número del proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, que se fundamenta por su lado en el 52 de la Constitución de 1857.

El artículo 51 fue reformado el 29 de abril de 1933, con el fin de aumentar el periodo de ejercicio de las diputaciones de dos a tres años. Posteriormente, el 6 de diciembre de 1977, al artículo 51 se le añadió la institución de la suplencia que antes constituía la temática del artículo 53 de la Constitución de 1917.

Debe señalarse que el artículo 51, junto con los artículos 52, 53, 54 y 55 constituyen la esencia de lo que en la doctrina constitucional se ha denominado como el sistema representativo y cuya estructura fue sustancialmente modificada mediante la reforma política de 1977.

El nacimiento del sistema representativo se debe a que en las sociedades humanas con cierto nivel de desarrollo y con una población numéricamente significativa no era físicamente posible el ejercicio de una democracia directa como la que se practicaba en las ciudades griegas en las que las plazas públicas constituyan un recinto lo suficientemente grande como para albergar a todos sus ciudadanos con el fin de que éstos se dieran sus propias leyes sin necesidad de intermediarios. De esta manera, ante la imposibilidad de un gobierno directo, se