

## **ARTÍCULO 50. Del Poder Legislativo**

### **Texto original de la Constitución de 1917**

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.

## Reformas o adiciones al artículo

Este artículo no ha sufrido reformas ni modificaciones desde la promulgación de nuestra Constitución.

### Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de mayo de 1979.

### Comentario jurídico

Lic. Emilio Rabasa Gamboa\*

Para entender el significado y alcance jurídico-político del artículo 50 que establece la estructura del Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, depositado en un Congreso General dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, es importante recordar, aunque de manera breve, el origen y desarrollo constitucional de este precepto político-doctrinal y su alcance jurídico dentro del sistema de la Constitución.

En la parte correspondiente al marco histórico de este cuaderno ya fue expuesto en términos generales el origen de este numeral en nuestra historia constitucional, a partir de la Constitución de 1824, cuyo artículo 7o. estableció por vez primera en el derecho constitucional mexicano el sistema legislativo bicameral: un Congreso General compuesto de dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. Aquí se presentarán algunas ideas complementarias a ese marco histórico.

El principio de la división de poderes, contenido en la obra capital de Montesquieu, "El Espíritu de las Leyes", si bien con un claro antecedente en el pensamiento del inglés Locke, nace a la vida política en la

---

\* Licenciado en Derecho por la UNAM, en la que impartió clases de Teoría del Estado, y de Derecho Internacional en la UAM Azcapotzalco. Autor de varios artículos periodísticos y colaborador en la obra *Mexicano: ésta es tu Constitución*. Entre otros cargos ha sido Secretario General del IMSS y del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social. Actualmente es Subsecretario de Gobernación.

víspera de la gran Revolución democrática de Francia de fines del siglo XVIII. Su sentido político es inequívoco: restar y equilibrar el poder ilimitado del monarca con el poder del pueblo, mediante la intervención y participación de éste en la legislación.

A partir de este nacimiento histórico, el principio de la división del Poder Legislativo evoluciona hacia dos rutas o direcciones distintas. En una de ellas, que tipifica el constitucionalismo inglés, se produce la transición de la monarquía absoluta a la monarquía constitucional. El pueblo, a través de la Cámara de los Comunes, interviene en la función legislativa del Estado, pero no de manera exclusiva y excluyente, pues el monarca se reserva el derecho de designar completamente a la otra parte del Poder Legislativo, a la Cámara de los Lores (Lords), con arreglo al principio de la riqueza hereditaria y a la que, para subrayar su carácter nobiliario, se le denomina Cámara Alta, por oposición a la Cámara de Representantes o Cámara Baja.

Otras prerrogativas que conserva el monarca, dentro de este sistema de la división del Poder Legislativo, son las de iniciativa de ley y convocatoria y disolución, incluso de ambas cámaras, es decir, del Parlamento. Sobra decir que el monarca preservó también, para sí, la función ejecutora de las leyes.

Fue así como se desarrolló el dogma constitucional de la separación del Poder Legislativo en el parlamentarismo inglés. La lucha entre el poder del monarca y el poder del pueblo no concluye con la supresión total de algunos de estos dos contendientes; ni abdica totalmente el elemento real, ni se suprime del todo la voluntad popular. Se establece un pacto entre los dos, por medio del cual el monarca y el pueblo coparticipan en la función legislativa del Estado.

Otra historia muy distinta acontece con el desarrollo del principio de la división de poderes en el régimen republicano. En la República, a diferencia de la monarquía constitucional, el poder legislativo se integra exclusivamente con la representación popular o de la Nación, sea en forma de un Congreso General dividido en dos cámaras, o bien, en un sistema unicameral expresado a través de una Asamblea.

El constitucionalismo republicano desconoce el elemento monárquico, real o nobiliario del Estado en general y en el Poder Legislativo en particular. A diferencia de la monarquía constitucional en la que el pueblo tranza o pacta la supervivencia del monarca, tanto en parte del Poder Legislativo como en todo el Poder Ejecutivo, en la República el pueblo, mediante el dogma de la representación, se establece por entero en el Estado.

Hasta aquí la explicación histórica del origen y evolución del principio de división de poderes del legislativo en sus dos direcciones típicas: el parlamentarismo insertado en la monarquía constitucional, y el Congreso o la Asamblea propios de la República.

Ahora bien, esta evolución histórica plantea a la teoría política una pregunta fundamental sobre el dogma de la separación de poderes dentro del legislativo. Esta pregunta podría explicitarse más o menos con estos términos: la estructura bicameral que corresponde a la división entre Cámara Alta y Cámara Baja, Cámara aristocrática y Cámara popular, adquiere sentido como respuesta al equilibrio del poder —entre el poder real y el poder popular—, de ahí su división en dos órganos que se contienen mutuamente y que, mediante su interacción, obtienen como producto la ley, tanto la sanción nobiliaria como la sanción popular.

Pero cuando el poder estatal es todo de origen popular, donde al Ejecutivo lo elige el pueblo, al Legislativo lo elige también el pueblo y al Judicial en todo caso lo sanciona el pueblo a través de sus representantes, ¿qué sentido puede tener el principio de la división de poderes en el Poder Legislativo? ¿Si no hay elemento real, nobiliario o aristocrático por equilibrar o moderar, a quién, entonces, equilibra el elemento popular único, exclusivo y excluyente? En otras palabras, ¿qué sentido tiene el principio de la división del Poder Legislativo en la República?

A estas preguntas evidentemente no podría dar respuesta Montesquieu, cuyo trabajo, "El Espíritu de las Leyes", fue escrito en el contexto de la monarquía absoluta. Es en la historia constitucional norteamericana, a partir de su Constitución de 1787, donde puede encontrarse la respuesta a las interrogantes antes planteadas, esto es, sobre el sentido de un sistema bicameral dentro de un Estado que no reconoce los títulos

nobiliarios, a la aristocracia de sangre, hereditaria o territorial, puesto que todo el poder dimana del pueblo.

Es el francés, Alexis de Tocqueville, hacia 1835, quien mejor que nadie explica ese significado con estas palabras de su obra cumbre "La Democracia en América":

Con la división del cuerpo legislativo en dos ramas, los americanos no han querido crear una asamblea hereditaria y otra electiva, ni pretendido hacer de una un grupo aristocrático y de la otra un representante de la democracia. Su fin no ha sido tampoco dar con la primera un soporte al poder y dejar a la segunda los intereses y las pasiones del pueblo.

Dividir la fuerza legislativa, frenar así el movimiento de las asambleas políticas y crear un tribunal de apelación para la revisión de las leyes, tales son la únicas ventajas que resultan de la constitución actual de dos Cámaras en los Estados Unidos.

El principio de la división del poder legislativo recibió así su última consagración. Desde entonces puede considerarse como una virtud demostrada la necesidad de dividir la acción legislativa en varios cuerpos. Esta teoría, casi ignorada por las repúblicas antiguas, introducida en el mundo casi por casualidad, como la mayoría de las grandes verdades, desconocida por muchos pueblos modernos, ha acabado finalmente siendo un axioma de la ciencia política de nuestros días.

Fue precisamente el poder de las asambleas al que se quiso equilibrar mediante su división en dos cámaras. El problema a resolver no fue el del control o moderación real o nobiliaria, sino el del equilibrio mismo de la democracia, en la democracia y por la democracia: el poder del pueblo (sus representantes) se controla también por el poder del pueblo (otros representantes); entonces la cuestión política central se desplazó al criterio de diferenciación de las dos cámaras, ya que evidentemente carecía de sentido establecer un sistema bicameral integrado por dos cámaras iguales: ¿en dónde se encontró la diferencia? En el criterio de la

igualdad e independencia de los estados federados frente al criterio de la diversidad poblacional entre los mismos. El mismo Tocqueville lo explica así:

El cuerpo legislativo federal de la Unión se compuso de un senado y de una cámara de representantes.

El espíritu de conciliación hizo seguir unas reglas distintas en la formación de cada una de esas asambleas.

Unos querían hacer de la Unión una liga de estados independientes, una especie de congreso donde los representantes de los distintos pueblos irían a discutir ciertos puntos de interés común.

Los otros querían reunir todos los habitantes de las antiguas colonias en uno solo y mismo pueblo y darle un gobierno que, aun siendo su esfera limitada, pudiese actuar, sin embargo, en esa esfera como el único y solo representante de la nación. Las consecuencias prácticas de esas dos teorías eran muy distintas.

En tal estado de cosas sucedió lo que ocurre casi siempre cuando los intereses están en oposición a los razonamientos: se forzaron las reglas de la lógica. Los legisladores adoptaron un término medio que conciliaba a la fuerza dos sistemas teóricamente irreconciliables.

El principio de la independencia de los Estados triunfó en la formación del senado. El dogma de la soberanía nacional lo hizo en la composición de la cámara de representantes.

Cada estado debía enviar dos senadores al Congreso y cierto número de representantes en proporción a la población.

Con esta fórmula, la desigualdad numérica de la representación estatal en la Cámara de diputados se equilibraba con la igualdad de la representación senatorial. Mientras que el Senado se integraría con dos representantes por Estado, independientemente de su tamaño poblacional,

la Cámara de representantes se compondría de diputados en proporción al número de habitantes de cada Estado de la Unión.

Si hubiese prevalecido sólo el principio de la igualdad de las entidades federativas, el resultado resultaría injusto para los estados grandes; por el contrario, si sólo se hubiese aceptado el principio de la representación proporcional al número de habitantes de cada entidad, la injusticia sería para los estados chicos. El equilibrio, axioma del principio de la división de poderes, fue entre estados grandes y pequeños, entre la preservación de la independencia o soberanía de los estados federados y el principio de la representación o soberanía nacional.

Establecidos los criterios fundamentales, otras notas diferenciaron a los dos órganos del sistema legislativo bicameral: la mayor duración del cargo senatorial frente al de los diputados, las diferentes atribuciones de los dos cuerpos; sin embargo, a diferencia del sistema bicameral inglés, en el que una Cámara la elige el rey y la otra el pueblo, en el sistema bicameral de los Estados Unidos de América las dos cámaras tienen las mismas condiciones de elegibilidad; a ambas las elige por igual el pueblo.

### *El sistema bicameral mexicano*

La estructura del Poder Legislativo en México tiene, desde el punto de vista histórico, tres momentos fundamentales: su nacimiento de la Constitución de 1824; su transformación de sistema bicameral en unicameral con la Constitución de 1857, y su regreso a las dos cámaras en 1874.

Si bien bajo condiciones histórico-políticas distintas, en los Estados Unidos de América las colonias disgregadas se unieron en una federación, en México se integró la Federación a partir de la disolución del Estado unitario colonial, el sistema bicameral se impuso en ambos países. Allá, en su Constitución de 1787, aquí, en la Constitución de 1824.

La estructura de un Congreso General dividido en una Cámara de Senadores y otra de Diputados, esto es, la fórmula propia de la República resultó ser la solución adecuada para países que habían alcanzado su independencia y autonomía respecto de sus antiguas metrópolis, como Inglaterra y España, que estaban configuradas como monarquías.

Esto quiere decir que el sistema bicameral, que aparece y se desarrolla en el Continente americano, debe entenderse en el contexto de la República en que nació y no de la monarquía que originalmente lo creó.

La división del Poder Legislativo en México, en la Constitución del 24, corresponde, pues, a la explicación de Tocqueville antes expuesta: equilibrar el poder de la asamblea política con otra asamblea política configurada bajo criterios distintos, la revisión de las leyes y también el equilibrio entre el principio de la igualdad e independencia de los Estados (Cámara de Senadores) y la composición poblacional de los mismos (Cámara de Diputados).

Esta circunstancia histórica, el nacimiento de la República con la Constitución de 1824, es la que determina y explica la estructura original de nuestro sistema legislativo bicameral. De ahí que resulte inapropiada una explicación del principio de división de poderes en general, y de la división del Poder Legislativo en particular, en función del equilibrio entre un elemento real, nobiliario o aristocrático y otro popular que, como ya hemos visto, es el esquema propio de la transición de la monarquía absoluta a la constitucional, mas no de la República.

La Constitución de 1824, inspirada tanto en la norteamericana de 1787, como en la española de Cádiz de 1812 (pero sobre todo resultado del triunfo federalista que representaban los constituyentes Ramos Arizpe, Rejón Vélez, Gordoza, Gómez Farías, García Godoy y otros, sobre los centralistas encabezados por Mier, Becerra, Jiménez, y Cabrera, entre otros), fue la constitución de una república que al declarar expresamente (artículo 1o.) su libertad e independencia, respecto de España y cualquier otra potencia, excluía en todo su cuerpo el elemento monárquico, real, nobiliario o aristocrático, incluyendo únicamente el principio de la soberanía popular.

El bicamerismo fue repetido tanto en las Bases Constitucionales de 1835, como en las Bases Orgánicas de 1842. El constituyente de 1856-1857, entre otras novedades (Derechos del Hombre), suprimió al Senado.

La Comisión del Proyecto de Constitución, presidida por el ilustre Ponciano Arriaga, también Presidente del Congreso Constituyente, basó



su propuesta fundamental en que el Senado debería desaparecer por constituir una "Cámara Privilegiada", que no había demostrado aportar grandes ventajas, había actuado en descrédito, prepotencia y lentitud. En su lugar se proponía la Asamblea Única, doblemente numerosa de la existente hasta entonces, electa indirectamente en primer grado, a razón de un diputado por cada 30,000 habitantes.

Para que no se frustre el objeto de la igual representación de los Estados, cuando la diputación de alguno de ellos la pide por unanimidad, la Ley será votada por diputaciones.

Entre los propios liberales se presentó una división en cuanto al candente tema. Arriaga a favor y Zarco en contra. Los defensores de la Institución sostuvieron que: las experiencias pasadas eran de un Senado aristocrático y no republicano como el que se pretendía, que era más acorde con una constitución democrática y popular, que sería un verdadero vínculo de unión y de igualdad, el equilibrio de todas las partes integrantes de la Federación y tendría una actividad perceptiva en política exterior.

Por 44 votos contra 38 se aprobó el artículo 51 de la Asamblea Única, esto es, sin Senado; en estos términos: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una asamblea, que se denominará Congreso de la Unión".

El unicamerismo subsistió hasta que Sebastián Lerdo de Tejada, sucesor de Benito Juárez en la Presidencia, que ya había luchado por el bicamerismo tiempo atrás, propuso y logró las reformas de 1874, con la Cámara de Diputados elegida en número proporcional a la población, y el Senado compuesto por dos representantes de cada Estado y el Distrito Federal.

Éstos fueron los argumentos de Lerdo en favor de la restitución del bicamerismo:

Que en una república federal las dos cámaras sirven para combinar en el poder legislativo, el elemento popular y el elemento federativo. Una Cámara de Diputados, elegidos en un número

proporcional a la población, representa el elemento popular y un Senado, compuesto de igual número de senadores por cada Estado, representa el elemento federativo.

Ha sido una objeción vulgar, que el senado representa un elemento aristocrático. Lo que deben representar los senadores es un poco más edad, que dé un poco más de experiencia y práctica en los negocios.

También se ha hecho la objeción de que en dos Cámaras, una puede enervar la acción de la otra. Esta objeción era de bastante peso, cuando se necesitaba avanzar mucho para realizar la reforma social (Lerdo se refería a la etapa de reforma y a la intervención francesa). Ahora que se ha consumado puede considerarse un bien, como se considera en otros países, que la experiencia y práctica de negocios de los miembros de una Cámara moderen convenientemente, en casos graves, algún impulso excesivo de acción en la otra.

Finalmente, la Constitución de 1917 (art. 50) preservó intacto el contenido del artículo 7o. de la Carta de 1824 y de la reforma de Lerdo, cambiando exclusivamente el lenguaje.

Así llegamos a la configuración bicameral actual del Poder Legislativo: un Congreso General dividido en dos cámaras una de Diputados y otra de Senadores.

### *Interpretación jurídica*

El artículo 50 de nuestra Carta Magna precisa ser analizado, no de manera aislada, sino dentro del sistema total de la Constitución de 1917.

En primer término, y por relación al artículo inmediato anterior, el 49, el precepto 50 es una lógica derivación de aquél, en tanto que significa llevar el principio de la división de poderes del Estado al ámbito del Poder Legislativo, mediante la división en dos cámaras, expuesta anteriormente. Esto no significa que toda constitución que mantiene el principio de la división de poderes en general (es decir la división en Poder

Ejecutivo, Legislativo y Judicial), necesariamente tenga que sostener el principio divisorio para el Poder Legislativo en particular. Ya hemos visto en la propia historia constitucional de México cómo la Constitución de 1857, a pesar de contener la división de poderes, por lo que se refiere al legislativo no incluye este principio, estructurado con una sola cámara a la que no obstante denomina como “Congreso de la Unión”.

Esto quiere decir que en la práctica constitucional es perfectamente compatible la división de los poderes del Estado con un Poder Legislativo unitario (unicameral), como es el caso del precepto de la Carta Constitucional del 57 o bien con el sistema bicameral de las constituciones de 24 y 17.

Por otra parte, la configuración bicameral propicia toda una gama de posibilidades para la operación del Poder Legislativo: actuación independiente y exclusiva de cada una de las cámaras, actuación compartida de manera sucesiva de las dos cámaras y actuación conjunta como Congreso de la Unión. A continuación se describen cada una de estas posibilidades:

1. La Cámara de Diputados actuando como cámara sola, con las facultades exclusivas que le señala el artículo 74 de la Constitución. En este caso, sólo ella se erige en Colegio Electoral, vigila el desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor, examina, discute y aprueba cada año el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y tiene, también, la iniciativa penal contra los servidores públicos. En adición a estas facultades exclusivas también tiene las que le asigna el artículo 77 de la propia Constitución.
2. La Cámara de Diputados actúa también como cámara colegisladora, tanto con el Ejecutivo, cuando de él recibe una iniciativa de ley, como con el Senado, en la discusión, dictamen y aprobación de las iniciativas legales (artículos 71 y 72).
3. El Senado también puede actuar como cámara sola, esto es, con facultades exclusivas que expresamente le señala el artículo 76, y entre ellas la muy importante del análisis de la política exterior desarrollada



*En los informes de gobierno se dan cita los representantes de los tres poderes de la Unión*

por el Ejecutivo Federal; ratificar diversos nombramientos hechos por el Ejecutivo; declarar la desaparición de los poderes de un Estado, y la facultad judicial de erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas y omisiones que cometan los servidores públicos, entre otras. También puede como la Cámara de Diputados, sin intervención de ésta, ejercer las funciones que le asigne el artículo 77.

4. Como cámara colegisladora participa del proceso de la iniciativa y formación de leyes con el Ejecutivo y la Cámara de Diputados, según lo establecido por los artículos 71 y 72 de la Constitución.

Será cámara revisora sólo para los proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos o sobre reclutamiento de tropas, los cuales deben discutirse primero en la Cámara de Diputados, según lo dispone la fracción h) del artículo 72. En los demás proyectos puede ser cámara de origen o de revisión.

5. Aparte de las funciones que ambas Cámaras tienen, tanto de actuar de manera independiente, como colegisladoras, nuestro sistema constitucional prevé la posibilidad de que actúen de manera conjunta y simultánea, esto es, como Congreso General o Asamblea única; tal es el caso en situaciones como las que establecen los artículos: 29 (suspensión de garantías); 69 (apertura de Sesiones Ordinarias del Congreso y presentación del Informe Presidencial, sobre el estado que guarda la administración pública); 84 (falta absoluta de Presidente de la República); 85 (designación de Presidente interino); 86 (calificación de la causa grave para la renuncia del Presidente) y 87 (protesta presidencial al tomar posesión del cargo).

Este diversificado y amplio esquema de posibilidades constitucionales para la actuación del Poder Legislativo es una de las consecuencias jurídico-políticas del sistema bicameral de nuestro artículo 50, algo que difícilmente podría presentarse en un poder unicameral.

La historia reciente de nuestro sistema bicameral lo ha visto fortalecido, tanto por lo que se refiere a nuevas atribuciones, como por su configuración plural con diversos partidos y las corrientes políticas que ellos representan, lo que ha enriquecido el debate, la discusión, el diá-

**logo y la confrontación de ideas y posiciones, todo ello en beneficio del producto fundamental del proceso legislativo, la ley y, por supuesto, de la democracia.**