

BICAMERALISMO EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA Y EN PERSPECTIVA COMPARADA

Khemvirg PUENTE MARTÍNEZ*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Bicameralismo en perspectiva comparada*. III. *Los antecedentes del bicameralismo en México*. IV. *El bicameralismo en la Constitución de 1917 y su evolución*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Evaluar los efectos del diseño bicameral del Congreso mexicano, a cien años de la Constitución de 1917, resulta una tarea necesaria para repensar los alcances del mismo. El papel del Senado y su relación con la Cámara de Diputados a lo largo de este último siglo se han transformado de acuerdo con el propio contexto de la vida política de México. En el artículo 50 constitucional, uno de los pocos que nunca ha sido reformado desde 1917, se estableció: “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”, aunque la integración, facultades y funciones de ambas cámaras y su relación sí se ha modificado a lo largo del tiempo. En la actualidad, se cuenta con una intensa actividad bicameral donde la simetría de poderes de ambas cámaras tiene efectos en la producción y calidad legislativas.

Este texto está organizado en tres secciones. En la primera de ellas se analiza el bicameralismo en perspectiva comparada, con el objetivo de comprender cuáles son las principales influencias del diseño institucional bicameral; la segunda sección describe los antecedentes normativos y los orígenes históricos y políticos del bicameralismo en México, así como su evolución actual. Finalmente, se analizan los alcances del texto constitucional de 1917 respecto a la relación entre las cámaras y

* Doctor en ciencias sociales por El Colegio de México, profesor de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPS) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Actualmente es Coordinador del Centro de Estudios Políticos de la FCPS de la UNAM.

KHEMVRG PUENTE MARTÍNEZ

el papel de la revisión dual en el proceso legislativo. De igual forma se presenta un breve análisis estadístico del comportamiento del dispositivo bicameral y las tendencias en los bloqueos y patrones de cooperación intercameral en los últimos veinte años de vida democrática.

II. BICAMERALISMO EN PERSPECTIVA COMPARADA

La institución política senatorial tiene sus primeros orígenes en la Roma clásica,¹ y posteriormente fue rediseñada como foro aristocrático de deliberación pública y adopción de decisiones políticas a partir del siglo XVIII con la Cámara de los Lores británica. El bicameralismo no estaba relacionado con la democracia sino con la aristocracia. La intención de imponer una segunda cámara revisora fue asegurar los intereses de una clase, a través de una cámara “alta”. El primer acercamiento entre una segunda cámara legislativa y los sistemas democráticos se dio a partir de la aprobación de la Constitución federal norteamericana de 1787 cuando varias legislaturas nacionales y subnacionales adoptaron el bicameralismo como una forma innovadora de organización legislativa, no sólo en estados federales sino en todo tipo de organización legislativa para difundirse al grado que una tercera parte de los países del mundo cuentan hoy con legislaturas bicamerales.²

La naturaleza de una segunda cámara legislativa no siempre es clara, aun en democracias consolidadas, pues desde su establecimiento original las dudas sobre sus alcances y límites no fueron resueltas. El famoso reporte de Lord Bryce en 1917 que resultó de la Conferencia sobre la Reforma de la Segunda Cámara Británica estableció que ésta debía cumplir ciertas funciones específicas: 1) examinar y revisar los proyectos de ley e iniciativas aprobadas por la cámara baja; 2) la presentación de iniciativas que contengan asuntos no controversiales, de tal forma que puedan ser tramitados con relativa fluidez en la cámara baja; 3) interponer un bloqueo temporal hasta que la opinión pública nacional se exprese en torno a proyectos aprobados por la cámara baja que pudieran atentar contra los principios constitucionales o que introduzcan nuevos principios de la legislación nacional; y, 4) debatir y discutir libremente los asuntos más importantes como la política exterior debido a que la cámara baja, por la naturaleza de su representación, les dedica escaso tiempo.³

No todas las legislaturas bicamerales han sido establecidas en estados federales ya que la adopción de un diseño constitucional e institucional depende de factores culturales e históricos que no necesariamente coinciden con los esquemas genera-

¹ Aunque algunos académicos consideran que el primer antecedente de los senados modernos es la cámara del pueblo ateniense la cual estuvo integrada por 50 representantes de las diez tribus de Atenas. Véase Tsebelis, George y Money, Jeannette, *Bicameralism*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997; Rusell, Meg, *Reforming the House of Lords, Lessons from Overseas*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

² Rusell, Meg, *op. cit.*, y Tsebelis, George y Money, Jeannette, *op. cit.*

³ Lees-Smith, H. B., *Second Chambers in Theory and Practice*, Londres, Allen & Unwin, 1923, pp. 32-33.

lizados del bicameralismo clásico. Existen estados unitarios con legislaturas bicamerales, es el caso del Reino Unido, Laos, Sudán, Irlanda, entre otros. El establecimiento de un sistema bicameral en estados unitarios respondió originalmente a dos tendencias políticas históricas: la primera, adoptar un modelo que lograra un balance entre los poderes y al interior de los poderes del Estado; es decir, el objetivo no era crear una cámara con un tipo de representación distinto a la primera sino lograr un equilibrio al interior de la legislatura nacional. La segunda tendencia fue la creación de una segunda cámara revisora de los acuerdos adoptados por la primera, aunque con objetivos distintos, bien podría ser el “perfeccionamiento” de las leyes, “vigilar” el cumplimiento de los principios constitucionales o incluso ser una especie de “censor” de medidas o decisiones que irresponsablemente pudieran tomar los representantes populares.⁴ El sistema bicameral en estados federales responde a una lógica distinta. Debido a la naturaleza del sistema federal, por un lado, las entidades forman una nación como un todo, mientras que por otro lado, cada entidad cuenta con cierto grado de autonomía que le permite gobernarse libremente sin socavar los principios básicos que les unen.

Los sistemas presidenciales tienden a contar con un sistema bicameral por la inspiración norteamericana de su sistema legislativo mientras que la mayoría de los sistemas políticos parlamentarios europeos cuentan con una legislatura bicameral, al grado que alrededor del 75% de la población europea vive en sistemas políticos bicamerales, dos terceras partes de los países de la Unión Europea cuentan con dos cámaras legislativas.⁵ Sólo unos cuantos países abolieron su segunda cámara en el siglo XX, Finlandia en 1906, Nueva Zelanda en 1950, Dinamarca en 1953, Suecia en 1970, Islandia en 1991 y la *House of Counties* de Croacia en 2001, además de la abolición de la segunda cámara local de Bavaria en Alemania en 1999.⁶

La Conferencia Parlamentaria de las Américas (COPA) registra que de sus 35 estados integrantes, 20 cuentan con legislaturas bicamerales y 15 unicamerales; de los cuales sólo cinco son federales bicamerales (Argentina, Brasil, Canadá, Estados Unidos y México). Aún más, en el estudio comparativo de Lijphart⁷ de aquellos 36 países con el más alto índice de estabilidad democrática de al menos 20 años y que cuentan con más de 250 mil habitantes, se demuestra que una tercera parte (23) son legislaturas bicamerales. La desaparición de sistemas bicamerales no parece ser un patrón estable en las democracias contemporáneas, sin embargo, tampoco existen indicadores claramente identificables que establezcan una tendencia hacia el establecimiento de segundas cámaras, o incluso terceras cámaras revisoras.⁸ Una

⁴ IPU Inter-Parliamentary Union, *Parliaments: A Comparative Study on the Structure and Functioning of Representative Institutions in Forty-One Countries*, Londres, Cassell, 1962.

⁵ Kristan, Ivan, “Bicameralism and Democracy”, en Association of European Senates, *The Influence of Upper Chambers on the Development of Democracy and the Role of Civil Society*, Ljubljana, Eslovenia, 2002.

⁶ Massicotte, Louis, “Legislative Unicameralism: A Global Survey and a Few Case Studies”, *The Journal of Legislative Studies*, vol. 7(1), 2001, pp. 151-170.

⁷ Lijphart, Arend, *Patterns of Democracies*, New Heaven, Yale University Press, 1999.

⁸ Sudáfrica tuvo una tercera cámara legislativa entre 1984 y 1994.

KHEMVRIG PUENTE MARTÍNEZ

segunda cámara es un fenómeno constante en las legislaturas contemporáneas, en particular en las Américas.

Una segunda cámara legislativa puede tener distintas funciones en un sistema político, pero la función que le otorga un lugar primordial en el sistema es la capacidad de revisar y, en ocasiones, modificar o bloquear la legislación que aprueba el gobierno y la colegisladora. Sin embargo, no es su única función y en muchos casos eso está determinado por elementos de diseño institucional como su forma de elección pues en algunos sistemas presidenciales es por designación de las legislaturas locales o bien por elección directa como en México, Australia, Brasil, Chile, Argentina o Estados Unidos. También son pocos los países en donde no se eligen mediante ninguno de estos dos mecanismos, como en Alemania o Canadá, en donde el Ejecutivo los designa. Esto sin mencionar los regímenes parlamentarios puros en donde los mecanismos varían desde la elección popular o hasta el extremo de la Cámara de los Lores británica en donde, a pesar de la reforma constitucional de finales del siglo XX, sus miembros pueden ser hereditarios, obispos y personalidades designadas de forma vitalicia.

Los poderes legislativos de una segunda cámara pueden ser, en términos generales, de dos formas: equilibrados respecto de la colegisladora o con poderes limitados. En el primer caso está la mayoría de los sistemas basados en la Constitución americana y el modelo estadounidense, mientras que en la segunda modalidad de poderes limitados se encuentra el extremo de las cámaras exclusivamente revisoras o aquellas que tienen poderes limitados para hacer observaciones a los proyectos de la colegisladora pero no para corregirlos o rechazarlos. Una segunda cámara se asume poderosa cuando se requiere inevitablemente de su consentimiento para que un proyecto se convierta en ley, tal es el caso del Senado de los Estados Unidos, el *Bundesrat* alemán, el Senado australiano o el mexicano. Mientras que hay segundas cámaras débiles como la Cámara de los Lores británica que, en caso de no aprobar algún proyecto de la primera cámara, sólo puede retrasar su inevitable aprobación a lo largo de un año.

Los sistemas federales tienden a crear segundas cámaras legislativas en donde sus miembros son electos de manera indirecta por legislaturas subnacionales, por ello la relación entre el senado y los gobiernos locales tiende a ser estrecha. Incluso, en algunas Constituciones federales se establece que las segundas cámaras no son representativas del interés popular sino del interés del pacto federal. Tal es el caso del *Bundesrat* alemán que no sólo representa a las provincias sino que además su opinión tiene preeminencia sobre los asuntos que pudieran afectar los intereses locales. Su poder al respecto llega al grado de que se le otorga el poder de veto incluso sobre proyectos fiscales que afecten a los estados. En México, los senadores pueden declarar la desaparición de poderes en alguna entidad federativa si estiman alguna situación de inestabilidad política. El Consejo de la Federación Rusa goza del poder constitucional para aprobar los proyectos de presupuesto e impuestos que incluye las participaciones de las regiones del país.

Las relaciones entre cámaras han sido poco estudiadas aunque el tipo de relación que se establece tiene efectos determinantes en el destino final de los proyec-

tos legislativos. Son muchas las legislaturas que sesionan conjuntamente. En Brasil las sesiones conjuntas son para resolver los vetos presidenciales o para revertirlos, mientras que en Argentina, las sesiones conjuntas se programan para discutir iniciativas enviadas por el Ejecutivo. En algunas legislaturas bicamerales, como las de Rusia o Alemania, se crean comisiones bicamerales para atender asuntos específicos del procedimiento legislativo como sucede cuando algún proyecto de ley es devuelto por ambas cámaras y se estanca o bloquea en el propio procedimiento. Cuando es el caso, se instala una comisión mediadora con integrantes de ambas cámaras, quienes proponen una solución negociada para emitir una resolución al proyecto bloqueado.

Las ventajas de un sistema bicameral pueden resumirse en: el poder legislativo cuenta con una representación de distintos orígenes, sea de estados o regiones de un país o sean de algunas etnias, grupos o clases sociales; una segunda cámara estimula el debate y la generación de opinión pública como consecuencia de la deliberación en ambas cámaras, muchas veces con distintos puntos de vista; refuerza los mecanismos de control y escrutinio al gobierno; y, en términos mucho más prácticos, puede considerarse útil contar con una segunda opinión sobre cualquier proyecto legislativo. Por otro lado, las segundas cámaras han sido consideradas tradicionalmente como un freno conservador respecto a las cámaras bajas pues es obvio que se convierten en una institución con poder de veto y eso retrasa el tiempo en que cualquier cambio legislativo es aprobado.

Una vez analizadas las diversas formas que puede adoptar el bicameralismo, los distintos diseños institucionales y la experiencia internacional, es posible identificar cómo ha evolucionado históricamente este arreglo en el caso mexicano.

III. LOS ANTECEDENTES DEL BICAMERALISMO EN MÉXICO

La historia del constitucionalismo mexicano es la propia historia del Poder Legislativo en México. El primer momento de la historia constitucional que delinea algunas características republicanas de lo que será el futuro del Estado mexicano se advierte en los *Sentimientos de la Nación* de Morelos. Ahí se señalaba que la soberanía “se deposita”, por voluntad del pueblo, en los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, con la siguiente precisión “eligiendo las provincias sus vocales y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad”. Es decir, hay un primer reconocimiento de Morelos a las provincias independientes que tendrían una representación equilibrada “en igualdad de números” en las instituciones de poder nacional. No debe omitirse una segunda advertencia, que en la selección de los “vocales” representantes de estas provincias, se privilegiará la sabiduría y probidad de aquellos que le representen. Textualmente se estableció: “Que la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en el Supremo Congreso Nacional Americano, compuesto de representantes de las provincias en igualdad de números”.

KHEMVRIG PUENTE MARTÍNEZ

Estos principios generales quedaron plasmados en la Constitución de Apatzingán,⁹ sancionada en 1813. En ella se estableció que la soberanía era “la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad”, la cual será ejercida por los miembros del “Supremo Congreso” que estaría compuesto exclusivamente por diputados electos en las provincias. Hasta ese momento el texto constitucional se inclina por una sola cámara legislativa, pero con amplios poderes políticos que van más allá de la exclusiva creación de leyes. Por su parte, el Plan de Iguala, redactado por Guerrero en 1821, establecía una “monarquía moderada” que las Cortes de diputados facultarían para tal efecto. Esto se señala porque tiene una relación estrecha con los Tratados de Córdoba que ya van marcando el camino para la aspiración monárquica de Iturbide.¹⁰

El debate político liberal-conservador del siglo XIX toma fuerza a partir de la Constitución de 1824 la cual creó una legislatura dividida en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. La primera se integraba por un diputado por cada “ochenta mil almas”, y aquellos estados que no alcanzaran ese mínimo, tendrían un diputado representante de esa entidad. De acuerdo con el texto constitucional, todos serían electos cada dos años y la segunda cámara legislativa estaría compuesta por dos senadores por cada estado elegidos a mayoría absoluta por las legislaturas de cada estado. La Cámara de Senadores sería renovada parcialmente cada dos años y las resoluciones de ambas cámaras serían reconocidas como leyes y decretos.¹¹ Esa misma Constitución hace la primera distinción para desigualar a las cámaras legislativas pues atribuye la facultad exclusiva de iniciar leyes que impliquen contribuciones o impuestos a la Cámara de Diputados, aunque las leyes deberían ser aprobadas por el congreso en su conjunto.

En la Constitución de 1824 se definieron los principios fundamentales del procedimiento legislativo en México para los siguientes siglos. La sección VI del Capítulo II versaba sobre el proceso de formación de leyes y sentó las bases de las siguientes Constituciones federales de México. El mecanismo planteado era relativamente sencillo pero atajaba la concentración del poder en una sola cámara legislativa, por ello advertía que todos los proyectos de ley o decreto se discutirán sin excepción en ambas cámaras legislativas. Quedó previsto en ese mismo ordenamiento que los proyectos que no fueran aprobados por la cámara de origen no podrían presentarse y discutirse nuevamente en la misma hasta el año siguiente. Asimismo, se estableció el mecanismo constitucional de veto presidencial que sería dentro de los diez días “útiles” a la fecha de su aprobación por la cámara revisora; para ser superado el veto presidencial se requeriría de su aprobación por las dos terceras partes de ambas cámaras.

⁹ El nombre bajo el cual fue expedida fue *Decreto Constitucional para la Libertad de la América mexicana, sancionada en Apatzingán* (22 de octubre de 1814). Véase Pantoja Morán, David y García Laguna, José Mario, *Tres documentos constitucionales en la América Española preindependiente*, México, UNAM, 1975.

¹⁰ Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, México, UNAM-Porrúa, 2003.

¹¹ Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, sección III, promulgada el 4 de octubre de 1824. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf> [Acceso: 10 de agosto de 2016].

Esa Constitución también es formalmente la primera en definir como una composición ligada los principios del sistema federal y el establecimiento de un legislativo bicameral, en donde una segunda cámara sea la representante de los intereses de las legislaturas locales y, por ende, de las entidades federativas y los territorios. Fernández identifica una de las más importantes contribuciones a la causa del federalismo por parte de Prisciliano Sánchez Padilla, entonces diputado por Jalisco, quien en *El Pacto Federal del Anáhuac* propuso un legislativo bicameral pero en donde la segunda cámara fuese un órgano con facultades limitadas y con dos representantes por entidad; la Cámara de Diputados tendría preeminencia sobre ella puesto que la cámara “alta” tendría como facultades acordar la guerra, los asuntos diplomáticos, y convocar al congreso extraordinario en casos excepcionales.¹² Otra propuesta de diseño constitucional fue formulada por el iturbidista José Valdés, quien en el más puro estilo de una segunda cámara aristocrática inglesa, propuso que sus miembros fueran designados por su actividad o clase. De tal forma, los arzobispos del imperio, los príncipes del imperio, senadores nombrados por el emperador y, además, un representante por cada provincia, siempre y cuando cumplieran con ciertos requisitos mínimos de poder adquisitivo, propiedad y capacidad intelectual. Aunque no fructificó esta propuesta, es notorio el encuentro de propuestas contradictorias e incluso excluyentes sobre las características que debía poseer la segunda cámara del poder legislativo. Sin embargo, pocas fueron las voces, hasta ese momento, de quienes calificaron al Senado como un órgano con poca utilidad y beneficio. Resulta notable la coincidencia de la Constitución de 1824 con el modelo estadounidense. Tal coincidencia se perdería en 1836.

El documento centralista conocido como *Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente* en 1835, estableció que el Poder Legislativo residiría “en un congreso de representantes de la nación, dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, los que serán elegidos popular y periódicamente”. Los detalles particulares de este artículo se detallaban en la tercera ley constitucional aprobada el año siguiente. Ahí se explicarían los mecanismos para la elección de los miembros del congreso pero, en palabras de Fernández,¹³ estas leyes vinieron a “sepultar el federalismo, el Acta Constitutiva y a la Constitución de 1824”. Las leyes constitucionales de 1836 asentaban el establecimiento de un Congreso General de la Nación en dos cámaras, igualmente una de diputados y una de senadores. Esta segunda cámara estaría integrada por 24 senadores nombrados de la siguiente forma.

La Cámara de diputados, el gobierno en junta de ministros y la Suprema Corte de Justicia elegirán cada uno a pluralidad absoluta de votos un número de individuos igual al que debe ser de nuevos senadores.

Las tres listas que resultarán, serán autorizadas por los respectivos Secretarios, y remitidas a las juntas departamentales.

Cada una de éstas elegirá precisamente de los comprendidos en las listas, el número que se debe nombrar de senadores, y remitirá la lista específica de su elección al Supremo Poder Conservador.

¹² Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, p. 146.

¹³ *Ibidem*, p. 184.

KHEMVIRG PUENTE MARTÍNEZ

Éste las examinará, calificará las elecciones, ciñéndose a lo que prescribe el artículo 5, y declarará senadores a los que hayan reunido la mayoría de votos de las juntas, por el orden de esa mayoría, y decidiendo la suerte entre los de números iguales.¹⁴

Uno de los requisitos que se establecía para ser senador, además de la edad de treinta y cinco años y ser ciudadano mexicano de nacimiento en pleno goce de sus derechos, era contar con “un capital (físico o moral) que produzca al individuo, al menos, dos mil quinientos pesos anuales”. Con estos dos elementos, el mecanismo de elección y la exigencia constitucional, se perfilaba una segunda cámara aristocrática en México que estaría encargada de dictaminar, sea a favor o en contra, todos los proyectos aprobados por la Cámara de Diputados. El Senado no estaría facultado para alterar los proyectos, simplemente se encargaría de dar luz verde o roja a los proyectos de decretos. La propia ley constitucional contemplaba un mecanismo para aquellos casos cuando los diputados insistiesen en sus proyectos, primero deberían aprobarlos por las dos terceras partes para devolverlo al Senado y éste debería aprobarlo por el mismo número de sus integrantes, de lo contrario se consideraría aprobado. De la misma forma se previó el mecanismo para superar el veto presidencial, se estableció que las dos terceras partes de ambas cámaras debían coincidir en la resistencia del veto para superarlo y publicarlo, o de lo contrario el proyecto sería rechazado automáticamente.

En esas leyes constitucionales de 1836 también se diferenciaba a ambas cámaras, dándole un valor superior al Senado mediante la asignación de una dieta mayor a sus miembros, aunque la Cámara de Diputados asumía en exclusiva la facultad de control del gobierno a través de la Contaduría Mayor de Hacienda. Por su parte, la Cámara de Senadores veía en exclusiva los asuntos jurisdiccionales relativos a las acusaciones sobre diputados, retener los “decretos conciliares” y aprobar nombramientos de diplomáticos y de oficiales de las fuerzas armadas.

Posteriormente, en las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, se buscó en el título IV ampliar la composición del Senado, mediante su integración por 63 miembros. Dos terceras partes serían electos por las Asambleas departamentales mientras que la tercera parte restante serían designados por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, siempre velando que los nominados se hubiesen distinguido por sus “servicios y méritos en la carrera civil, militar y eclesiástica”. Respecto a los senadores electos por las Asambleas departamentales, éstas debían elegir cinco miembros de cada una de las clases siguientes: agricultores, mineros, propietarios o comerciantes y fabricantes, y el resto de los elegidos debían haber ejercido con anterioridad alguno de los siguientes cargos: Presidente o Vicepresidente de la República, Secretario del Despacho o Gobernador por más de un año, senador o diputado en al menos dos legislaturas, consejero de gobierno, obispo o general de división. Asimismo, para ser senador se requeriría poseer una “renta anual notoria, o sueldo que no baje de dos mil pesos, a excepción de los que se elijan para llenar el número asignado a las cuatro clases de

¹⁴ Se puede consultar el texto constitucional en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf> [Acceso: 10 de agosto de 2016].

agricultores, mineros, propietarios o comerciantes y fabricantes, los cuales deberán tener además una propiedad raíz que no baje de cuarenta mil pesos”. Esta segunda cámara clasista estaba diseñada para ser cámara revisora de los proyectos presentados y aprobados en la Cámara de Diputados ya que su única facultad exclusiva era la de aprobar los nombramientos de las fuerzas armadas y de diplomáticos.

Después de las consideraciones del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, en donde se abrevó el número de requisitos para senadores y también sus facultades, se determinó que habría el mismo número de senadores que estados del país. Sin embargo, la más importante transformación surgió a partir de la Constitución de 1857. Durante la vigencia de la Constitución centralista, se suprimió al Senado de la República, mismo que fue restaurado en 1875. La Comisión de Constitución del Congreso analizó los factores positivos y negativos de conservar una segunda cámara legislativa. Las consideraciones favorables, de acuerdo con Fernández,¹⁵ fueron las siguientes: *a)* que en un sistema federal, la segunda cámara le otorgaba iguales derechos a los estados, independientemente de su poderío económico, político o territorial; *b)* que la segunda cámara era una garantía de deliberaciones más útiles, detalladas y serenas para la expedición de leyes; *c)* que la existencia de una segunda cámara entrañaba la existencia de un mecanismo de control interno del propio Poder Legislativo; *d)* que siempre era necesario tener una segunda opinión por parte de una cámara con mayor experiencia que la Cámara de Diputados. Sin embargo, y siguiendo la reflexión de Fernández,¹⁶ esa comisión llegó a las siguientes conclusiones respecto al desempeño del Senado en México: 1) no se mejoraron las leyes ni se perfeccionaron las instituciones; 2) en vez de servir como contrapeso, “se erigió en oposición ciega y sistemática, infranqueable para todo progreso”; 3) no representó legítimamente los intereses de los estados; 4) en lugar de propiciar diálogos respetuosos muchas veces provocó confrontaciones e intrigas; 5) “ejerció un veto sistemático que acusó su pretendida superioridad”. Por tanto, en el proyecto de texto constitucional se suprimió la existencia de una cámara de senadores, en razón de las consideraciones enumeradas.

El título tercero de esa Constitución era el relativo a la división de poderes y, ahí se definió que el Poder Legislativo estaría depositado en una sola asamblea denominada “Congreso de la Unión”. A pesar de permanecer como un sistema federal, se suprimió entonces la representación de las entidades federativas en el Poder Legislativo que sería exclusivamente integrado por representantes populares, no de estados o clases sociales. Los diputados, entonces, serían elegidos cada dos años por cada cuarenta mil habitantes. Todas las facultades que antes conservaba el Senado fueron trasladadas al Congreso de la Unión y se redefinió el procedimiento de aprobación de leyes que comprendería las siguientes etapas: dictamen de comisión, discusión, envío al titular del Ejecutivo para su consideración, si el Ejecutivo estuviese conforme con el texto, se sometería a votación, de lo contrario se turnaría nuevamente a comisión para examinar el expediente y posteriormente someterlo a votación. Es decir, dentro del trámite legislativo interno, se estimulaba la participación del Eje-

¹⁵ Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, pp. 193-194.

¹⁶ *Ibidem*, p. 193.

KHEMVRIG PUENTE MARTÍNEZ

cutivo antes de ser incluso votada una ley. Aunque la vigencia y aplicación de esta Constitución fue intermitente por la Guerra de Reforma, se logró reinstaurar el Senado de la República en el periodo de gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada, pero el cambio fue impulsado decididamente por Benito Juárez.

En las reformas constitucionales de 1874 no solamente se restableció la Cámara de Senadores sino que se definió el camino del derecho constitucional mexicano que sería ratificado, en gran medida por el Constituyente del siguiente siglo. Entre las más importantes reformas sobre la reinstauración de la legislatura bicameral, destacó que cada estado estaría representado paritariamente por dos senadores y se reservaron algunas facultades exclusivas para la segunda cámara, entre las que destacaban la de autorizar la salida de tropas de territorio nacional, declarar la desaparición de los poderes en los estados y ratificar la designación del Ejecutivo; y, muy importante “dirimir las controversias políticas surgidas entre los poderes de un estado, cuando alguno de ellos ocurriera con ese fin al Senado”.¹⁷

Fue hasta los debates del Constituyente de 1917, cuando a pesar de que no estaba a discusión la existencia de una segunda cámara legislativa, sí lo estuvo su integración y funciones. Ahí se establecieron los límites del Poder Legislativo, sus procedimientos para la elaboración de leyes y las que serían facultades exclusivas para cada una de las cámaras y el papel que ambas desempeñarían en las decisiones nacionales.

IV. EL BICAMERALISMO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y SU EVOLUCIÓN

En el diseño constitucional resultado de la Constitución de 1917 no se puso en duda la existencia de una segunda cámara pero sí hubo una discusión sobre su integración, funciones y facultades. En los debates del Constituyente, el diputado Heriberto Jara señaló:

Se ha dicho, o más bien es la verdad que los diputados al Congreso de la Unión no representan precisamente al Estado; no representan precisamente al Distrito; son los representantes de la nación en general. Los representantes de los estados, de los respectivos estados, son los senadores y con los que en su respectiva Cámara lleva la tendencia conservadora, llevan la tendencia de restringir o de encauzar cuando la corriente del Congreso, de la Cámara de Diputados, creen que se desborda, que sigue por un sendero demasiado potente, demasiado revolucionario, digámoslo así, y es entonces la

¹⁷ Luna Argudín, María, *El Congreso y la política mexicana (1857-1911)*, México, Fondo de Cultura Económica, Fideicomiso Historia de las Américas, 2006; Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*; Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1983; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1963.

Cámara de Senadores la que viene a balancear los ímpetus y la fuerza de la Cámara de Diputados.¹⁸

Así, si bien se reconocía que la existencia de una segunda cámara representaba un freno conservador al “ímpetu” de los diputados, eso permitiría que se protegiera a la propia Constitución de los embates de un poder reformador con potencial irresponsable. Para garantizar la efectividad de ese órgano promotor del *statu quo*, era necesario garantizar una integración que no fuese descalificada por su origen clasista sino que sus miembros gozaran de la misma legitimidad democrática que los diputados.

El diputado Paulino Machorro Narváez, Presidente de la Segunda Comisión de la Constitución, afirmó respecto a la integración del Senado y su diferenciación con respecto a los diputados:

...el Senado de México no tiene el carácter aristocrático que se le ha dado en las otras naciones, sino que se admitió solamente como Cámara colegisladora de los diputados para la formación de las leyes... [en 1874] no se quería dar al Senado un carácter aristocrático... sino que se le dio un origen enteramente democrático, conforme a la elección de los diputados. Este es el sistema que ahora se propone en el proyecto, que la Cámara de Senadores no tenga un origen distinto de la de Diputados, para que el mismo origen democrático sea para una Cámara y para otra, que todas traigan la representación de la opinión popular y no la representación de ninguna clase social que sería por esto verdaderamente privilegiada. Hemos dicho que todos los privilegios deben de venir abajo, y está esto en el corazón de todos los mexicanos y no debemos permitir que la Cámara de Senadores tenga una composición de carácter aristocrático.¹⁹

En el primer texto constitucional de 1917 se estableció que el Senado estaría integrado por dos senadores electos para un periodo de cuatro años por cada entidad federativa y por el Distrito Federal, el ganador era calificado por la Legislatura local y su renovación era escalonada cada dos años. En el artículo 50 se otorga equilibrio a ambas cámaras al señalar: “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”. Su integración, de acuerdo con el decreto constitucional, estaría determinada por elección directa de dos senadores por cada estado y dos por el Distrito Federal y cada senador duraría en su encargo cuatro años y se renovaría cada dos años parcialmente. Durante la presidencia de Adolfo López Mateos se aprobó una importante reforma constitucional para crear la figura de diputados de partido, una especie de representación proporcional a los partidos con votación mayor al dos y medio por ciento de la votación nacional. Si bien no se contempló

¹⁸ Debates del Congreso Constituyente de 1917, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/ref/cpeum/DD_Constituyente.pdf. [Acceso: 10 de agosto de 2016].

¹⁹ *Idem*.

KHEMVRG PUENTE MARTÍNEZ

la figura de “senadores de partido”, sí se incluyó la imposición de sanciones a los legisladores que no se presentaban a tomar protesta.

La reforma constitucional de 1933 amplió el periodo de los senadores a seis años y en 1993 se aumentó el número de senadores a cuatro por entidad y tres años más tarde se modificó nuevamente la forma de elegir a los senadores porque se estableció que tres senadores serían electos por entidad federativa, mientras que los 32 restantes son elegidos proporcionalmente mediante un sistema de listas propuestas por cada partido político, siendo renovados en su totalidad cada seis años. Con esa reforma, la idea del Senado como garante del pacto federal se quebró y se transitó hacia un modelo de representación plural propia de una democracia moderna.

En el artículo 63 se definió que la Cámara de Senadores no podía sesionar sin la concurrencia de las dos terceras partes de sus miembros, a diferencia de la de diputados que bastaba con más de la mitad para configurar el quórum de asistencia. Esto cambió hasta 2003 cuando, por efectos prácticos y debido a la ampliación de integrantes del Senado, se homologó el quórum de asistencia a más de la mitad en ambas cámaras.

La característica primigenia del Senado fue su origen federalista, de acuerdo con ese principio, en su seno deben estar representadas las entidades federativas en número idéntico de representantes. Aunque los senadores son electos popularmente y no a través de las legislaturas locales, éstos representan a la entidad federativa y no a sus votantes. El principio federalista fue vigente hasta la reforma electoral y constitucional de 1996, cuando, como consecuencia de la presión ejercida por los partidos opositores para participar más activamente en la segunda cámara, el Congreso aprobó modificar el principio federalista para introducir la figura de senadores de representación proporcional por partido político.

Las reformas al marco jurídico del Senado de la República durante el siglo XX estuvieron encaminadas a abrir la participación de los partidos opositores, ya que hasta 1988 solamente un partido político tuvo representantes en la segunda cámara.²⁰ El que fuera partido hegemónico durante más de 70 años, siempre conservó a los grupos parlamentarios más numerosos de ambas cámaras, aunque haya perdido la mayoría absoluta del Congreso. A pesar de que en 1997 el gobierno perdió su mayoría legislativa en la Cámara de Diputados, no sucedió lo mismo en el Senado ya que mantuvo el control de la mayoría. Eso le permitió que, a pesar de no controlar los resultados legislativos en la cámara representativa, podía bloquearlos en la revisora, como sucedió constantemente en la LVII legislatura (1997-2000).

Uno de los elementos definitivos para promover la simetría de poderes de las cámaras del Congreso fue lo señalado en el artículo 72 constitucional donde se detalla el trámite legislativo que, según el texto original de la Constitución de 1917 estableció: “Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y vota-

²⁰ El Partido Popular Socialista fue un partido “satélite” del PRI, que incluso tuvo alguna vez un representante en el Senado, Jorge Cruickshank García, que fue electo en 1976 en alianza con el partido hegemónico y no representaba una voz opositora en el debate parlamentario.

ciones”. De esa forma no se determinó que la Cámara de Diputados fuese una simple cámara de revisión de proyectos como en muchos diseños constitucionales, sino que se le otorgó un lugar central en la discusión de cualquier proyecto legislativo. No es de extrañar que el Ejecutivo inicie el procedimiento legislativo con la presentación de iniciativas en ambas cámaras dependiendo más de una estrategia política de viabilidad en la aprobación que de una restricción constitucional.

El sistema bicameral tiene tres causas que justificaron su instauración en México: 1) la división plena de poderes al interior del Legislativo que garantiza que no se realicen cambios abruptamente; 2) una segunda opinión para la perfección de las leyes; y 3) una representación territorial que vela por la protección del sistema federal. Con este diseño institucional existe una mayor participación de actores políticos y sociales en la toma de decisiones y, por ende, se genera una mayor discusión de los asuntos públicos y eventualmente se le otorga mayor legitimidad a las decisiones que se toman en las instituciones.

Contar con “una segunda opinión” es casi siempre necesario para tener una visión más completa de las consecuencias de la posible aprobación a reformas legales o la creación de nuevas leyes. Por ello, durante el procedimiento de dictamen de las iniciativas se busca la opinión de expertos, funcionarios públicos e incluso la realización de foros de expresión ciudadana, con el fin de que el legislador cuente con mayores elementos para decidir en torno a alguna propuesta. Sin embargo, esas son expresiones de agentes sin poder de veto, es decir, los foros sirven para expresar la opinión respecto a la agenda legislativa pero sin incidencia obligatoria sobre sus contenidos. El caso de la opinión del Senado es distinto pues la opinión es obligatoria y, como consecuencia, sus observaciones deben expresarse en un segundo dictamen que apruebe, modifique o rechace la propuesta inicial.

La segunda opinión de una cámara revisora tiene dos efectos, el primero es el retraso de tiempo en el procedimiento de aprobación de leyes. Por otro lado, se busca que la ley sea revisada minuciosamente por un grupo de legisladores y representantes de la sociedad que no se encuentren influidos previamente por las opiniones de quien originalmente propone una reforma. El perfeccionamiento de las leyes es una posibilidad cuando se presenta ante tantos puntos de veto, pero cuando ésta se somete al escrutinio de actores con motivaciones similares pero con instrumentos de negociación diferentes, puede existir la posibilidad de que la propuesta quede estancada y sea “rehén” de la imposibilidad para lograr acuerdos entre los jugadores con poder de veto. Cuando esto sucede, el Legislativo entra en una fase de parálisis legislativa que impide la realización de cambios al régimen legal y se protege la inmovilidad.

El diseño constitucional y la práctica legislativa del bicameralismo en México fomentan la protección del *statu quo*. Lo anterior no es necesariamente una valoración negativa, es simplemente el reconocimiento de un fenómeno observado durante la investigación. La protección del *statu quo* es una característica de los Estados conservadores o estables, aquellos con una larga tradición democrática o con relativa estabilidad en el desarrollo económico y político, de tal manera que una característica positiva del sistema político es un bicameralismo que protege el régimen legal.

KHEMVRG PUENTE MARTÍNEZ

Sin embargo, en países donde se requieren urgentemente reformas constitucionales y leyes secundarias para estimular el desarrollo político y económico, resulta paradójico que se estimule un sistema bicameral con tantos puntos de veto y que protege el estado actual de las cosas.

En cuanto a la base de representación de una segunda cámara, se puede argumentar que en México está previsto constitucionalmente que ésta representa los intereses de las entidades federativas, sin embargo, en los hechos ha quedado demostrado que son escasas las ocasiones en las que los senadores asumen un papel de voceros de entidades y, por el contrario, son múltiples los ejemplos que los presentan como representantes de los intereses de sus partidos pues la mitad del Senado está compuesto por representantes de representación proporcional (una cuarta parte de legisladores que aun siendo derrotados en las urnas asumen el encargo como primera minoría y otra cuarta parte de legisladores que son propuestos por las dirigencias nacionales de los partidos).

El marco jurídico del bicameralismo en México es omiso respecto al papel que deben jugar ambas cámaras y no establece diferencias claras por lo que se convierte en una relación simétrica con poderes equilibrados y en la que se lucha por el dominio del Congreso. El reglamento del Congreso y la Ley Orgánica no fomentan la cooperación sino el conflicto entre las cámaras debido a que existen pocos incentivos a que se legisle conjuntamente. No existen comisiones bicamerales de dictamen ni la obligatoriedad de que los partidos políticos representados en el Congreso presenten su agenda legislativa de manera conjunta, de tal forma que un partido puede tener dos agendas legislativas discordantes en las cámaras.

El propio régimen legal del procedimiento legislativo estima que una cámara es capaz de recibir, someter a estudio, intercambiar puntos de vista con especialistas y con actores involucrados, con grupos de presión, y negociar con los otros partidos políticos en un plazo de 20 días hábiles. Así, resulta prácticamente imposible dictaminar una ley en un periodo de tiempo tan breve y, por lo tanto, sólo existen dos posibilidades, la primera es que se aprueben de manera inmediata sin la rigurosidad técnica que se requiere para legislar o, por otro lado, que no se cumplan los plazos legales que la propia ley establece, como se pudo advertir en los plazos de aprobación que en la realidad operan en el Senado de la República.

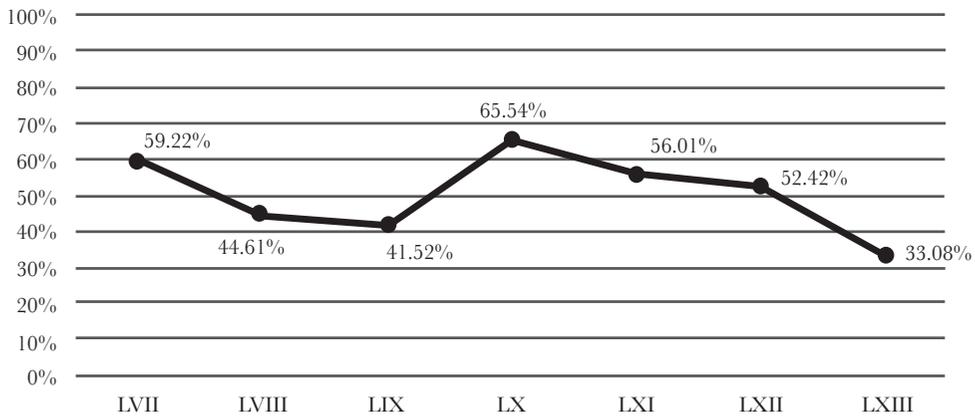
La gráfica 1 muestra la tendencia de aprobación de minutas que una vez que fueron aprobadas en el Senado fueron turnadas a la Cámara de Diputados como revisora. Aunque la serie parece tener una tendencia a la baja, quizá el dato más relevante es que la cooperación entre ambas cámaras es mucho menor al esperado por la cámara de origen. Si se piensa que el periodo registrado es el que inició con la primera experiencia de gobierno dividido y, a su vez, congreso dividido (es decir, no se cuenta con una sola partidaria que controle ambas cámaras del Congreso), se esperaría un conflicto constante y lo que se evidencia más es un retraso en la aprobación de iniciativas por la colegisladora cuando el Senado es el origen.

La tendencia que no es tan marcada en la gráfica 1 con la totalidad de minutas enviadas por el Senado a los diputados, cambia cuando se filtran exclusivamente las reformas constitucionales y leyes secundarias; la tendencia a la baja sí es notoria

BICAMERALISMO EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA Y EN PERSPECTIVA COMPARADA

pues se pasa de un 71% en la legislatura LVII entre 1997 a 2000 al 48% en la legislatura LXII entre 2012 y 2015. Este notorio descenso en los niveles de aprobación de minutas senatoriales resulta de interés cuando se separan del análisis trámites administrativos que no suelen generar ninguna diferencia ideológica o de contenido, por ejemplo, los permisos para ausentarse del país, solicitudes de condecoraciones o permisos para prestar servicios a gobiernos extranjeros. En la gráfica 2 se observa esta tendencia ya exclusivamente en minutas respecto a reformas constitucionales y leyes secundarias.

GRÁFICA 1
*Porcentaje de aprobación de minutas
del Senado en la Cámara de Diputados*



FUENTE: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación. Disponible en <http://sil.gobernacion.gob.mx>. [Acceso: 4 al 7 de agosto de 2016].

De acuerdo con los datos obtenidos en el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, cuando las iniciativas son presentadas en el Senado como cámara de origen, existe una tendencia a que se estanque la mitad de ellas en las últimas cuatro legislaturas. La información para la LXIII Legislatura (2015-2018) es parcial pues se encuentra apenas a la mitad de su periodo. Este mismo fenómeno se observa cuando la relación intercambal se inicia en la Cámara de Diputados. Debe recordarse que desde la creación del Partido Nacional Revolucionario en 1929 (sucesivamente denominado Partido de la Revolución Mexicana en 1938 y Partido Revolucionario Institucional en 1946) mantuvo el control absoluto de ambas cámaras en las cuales tenía altos niveles de disciplina, lo cual le permitía garantizar que lo aprobado en una Cámara fuese ratificado por la otra. Este patrón de comportamiento empieza a transformarse en 1997 cuando el PRI pierde la mayoría en la Cámara de Diputados y el bicameralismo adquiere una dimensión mucho más

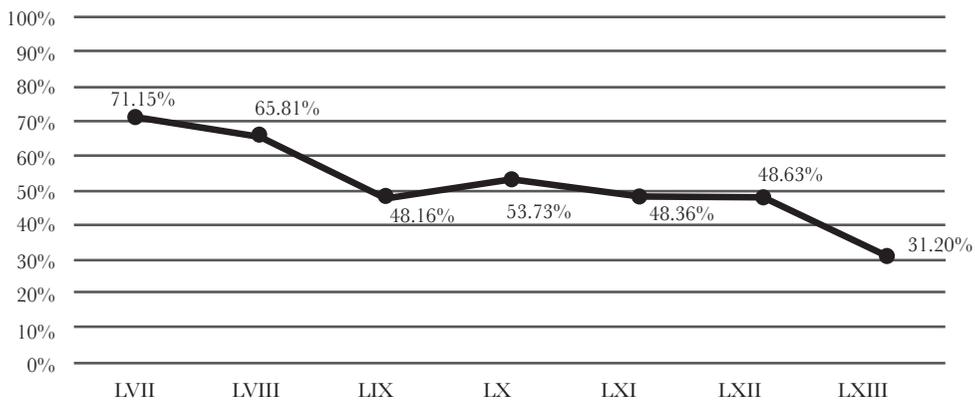
KHEMVRIG PUENTE MARTÍNEZ

relevante en el proceso legislativo pues las cámaras adquieren cierta autonomía cada una con respecto a la otra. En la gráfica 3 puede observarse cómo la Cámara de Diputados en la LVII Legislatura es frenada por los senadores cuando se trata de la totalidad de minutas y aunque aumenta el porcentaje de aprobación en los años siguientes, se estabiliza en la aprobación de prácticamente la mitad de las minutas entre 2003 y 2012 (LIX, LX y LXI Legislaturas).

Los datos que se registran en la gráfica 4 muestran cómo la Cámara de Diputados logró un mayor nivel de cooperación con los senadores durante la LVIII Legislatura que tuvo la particularidad de ser un congreso donde el PRI por primera vez fue oposición al gobierno y, al mismo tiempo, fue el partido político con mayor número de asientos en ambas cámaras. Esta sinergia de los grupos parlamentarios del PRI fue excepcional pues en los periodos legislativos siguientes no se logró consolidar esa tendencia. Por el contrario, como se muestra en la misma gráfica, en la legislatura LXII la cooperación en torno a minutas enviadas por los diputados al Senado, la tasa de aprobación cayó hasta el 35 por ciento.

Los resultados de la producción legislativa están determinados por las relaciones entre las cámaras del Congreso. La cooperación y el conflicto son propios de un diseño bicameral como el mexicano. Sin embargo, es evidente que en la medida que el Senado adquirió mayor centralidad en el proceso político, también aumentó su capacidad de rechazo a las minutas de la Cámara de Diputados. Lo que resulta evidente es la creciente complejidad para la aprobación de leyes en donde existen al menos dos puntos de veto con relativa autonomía.

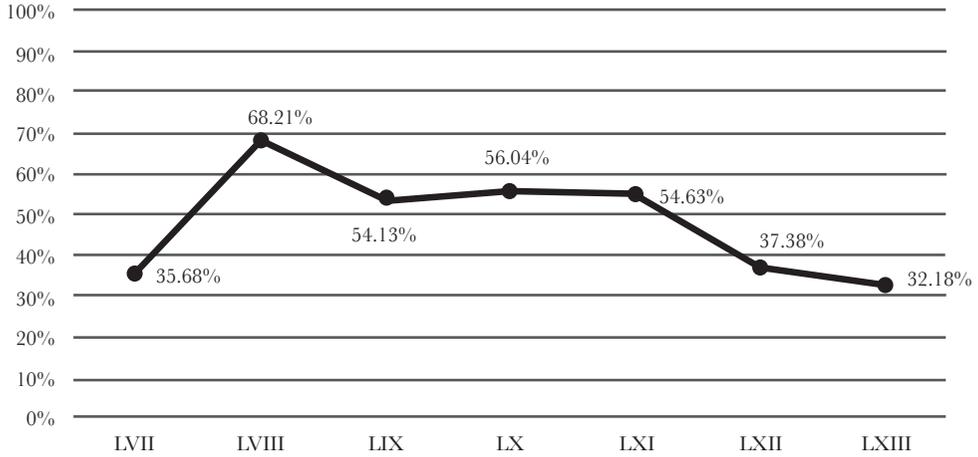
GRÁFICA 2
*Porcentaje de aprobación de minutas del Senado en la Cámara de Diputados
(reformas constitucionales y leyes secundarias)*



FUENTE: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación. Disponible en <http://sil.gobernacion.gob.mx>. [Acceso: 4 al 7 de agosto de 2016].

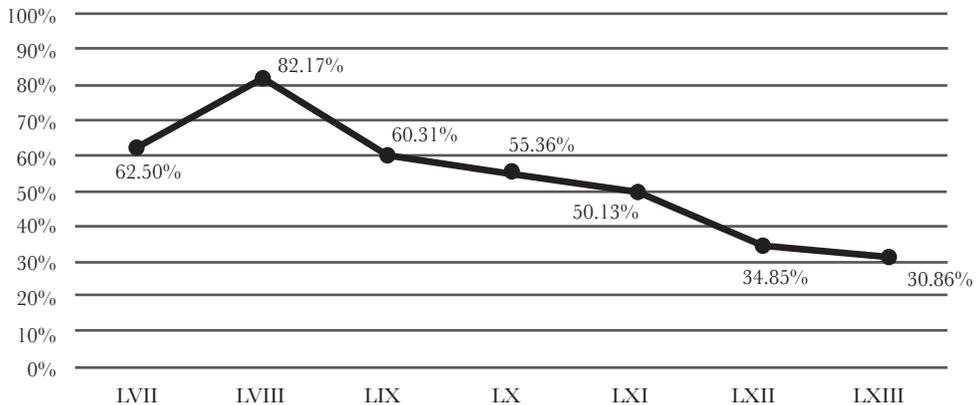
BICAMERALISMO EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA Y EN PERSPECTIVA COMPARADA

GRÁFICA 3
*Porcentaje de aprobación de las minutas
de la Cámara de Diputados en el Senado*



FUENTE: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación. Disponible en <http://sil.gobernacion.gob.mx> [Acceso: 4 al 7 de agosto de 2016].

GRÁFICA 4
*Porcentaje de aprobación de las minutas de la Cámara de Diputados
en el Senado (reformas constitucionales y leyes secundarias)*



FUENTE: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación. Disponible en <http://sil.gobernacion.gob.mx> [Acceso: 4 al 7 de agosto de 2016].

KHEMVRIG PUENTE MARTÍNEZ

V. CONCLUSIONES

El Senado en México es una institución consolidada institucionalmente y que ha logrado adaptarse a distintos entornos de la historia política reciente. De ser una legislatura que otorgaba legitimidad a las decisiones legislativas y con escasa capacidad de influencia se ha convertido en un actor central del proceso político. Al ser hoy en día un jugador con capacidad de veto efectivo, el bicameralismo en México ha adquirido nuevas dimensiones pues no sólo existen de manera formal dos cámaras simétricas sino que la deliberación, negociación y cooperación permanentes son el *modus operandi* del Congreso mexicano.

El bicameralismo en México ha cumplido varios propósitos simultáneamente. En un primer momento sirvió como una cámara revisora para perfeccionar los contenidos de las leyes pero con el tránsito a la democracia el Senado adquirió un papel central del proceso legislativo como un freno conservador que, a su vez, fue correspondido por la Cámara de Diputados que también ha bloqueado casi la mitad de las reformas legales propuestas por la cámara “alta”. En síntesis, el bicameralismo en México ha servido en términos políticos para generar equilibrios partidistas, regionales y sectoriales, pero también ha provocado que los cambios en el régimen jurídico sean graduales y que las instituciones suelen proteger el *statu quo*.

El tránsito a la democracia significó un cambio en el tipo de representación de la segunda cámara pues el Senado dejó de ser un organismo legislativo que representaba los intereses de las entidades federativas y pasó a ser un foro de debate y negociación muy similar a la Cámara de Diputados que es fundamentalmente la arena de disputa de los partidos políticos. El perfil exclusivamente federalista del Senado es hoy cosa del pasado y sus legisladores representan múltiples intereses. Los equilibrios de poder al interior del Congreso se manifiestan con el bloqueo de las minutas entre las cámaras y dobles negociaciones durante el proceso legislativo. Así, uno de los principales retos del bicameralismo a cien años de la Constitución de 1917 es recuperar el sentido federalista de la creación del Senado que justifica plenamente el procedimiento legislativo y las relaciones de poder entre ambos órganos del Congreso mexicano.

VI. BIBLIOGRAFÍA

CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1983.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder Legislativo*, México, UNAM-Porrúa, 2003.

HAMILTON, MADISON y JAY, *The Federalist; a Commentary on the Constitution of the United States*, 1a. ed. en inglés en 1780. Trad. *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, 2a. ed. en español, 2001.

IPU INTER-PARLIAMENTARY UNION, *Parliaments: A Comparative Study on the Structure and Functioning of Representative Institutions in Forty-One Countries*, Londres, Cassell, 1962.

BICAMERALISMO EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA Y EN PERSPECTIVA COMPARADA

- KRISTAN, Ivan, “Bicameralism and Democracy”, en Association of European Senates, *The influence of Upper Chambers on the Development of Democracy and the Role of Civil Society*, Ljubljana, Eslovenia, 2002.
- LEE, Frances E. y OPPENHEIMER, Bruce I., *Sizing Up the Senate: The Unequal Consequences of Equal Representation*, Chicago, University of Chicago Press, 1999.
- LEES-SMITH, H. B., *Second Chambers in Theory and Practice*, Londres, Allen & Unwin, 1923.
- LIJPHART, Arend, *Patterns of Democracies*, New Heaven, Yale University Press, 1999.
- LUNA ARGUDÍN, María, *El Congreso y la política mexicana (1857-1911)*, México, Fondo de Cultura Económica, Fideicomiso Historia de las Américas, 2006.
- MASSICOTTE, Louis, “Legislative Unicameralism: A Global Survey and a Few Case Studies”, *The Journal of Legislative Studies*, vol. 7(1), 2001, pp. 151-170.
- PANTOJA MORÁN, David y GARCÍA LAGUNA, José Mario, *Tres documentos constitucionales en la América Española preindependiente*, México, UNAM, 1975.
- PATTERSON, Samuel C. y MUGHAN, Anthony (comps.), *Senates, Bicameralism in the Contemporary World*, Columbus, Ohio State University Press, 1999.
- PUENTE MARTÍNEZ, Khemvirg, “Bicameralismo y gobierno dividido en México a partir de la alternancia (2000-2003)”, tesis de maestría, México, UNAM, 2008.
- , “De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del senado mexicano”, en BÉJAR, Luisa (coord.), *¿Qué hacen los legisladores en México? El trabajo en comisiones*, México, UNAM-Porrúa, 2009.
- , “Los efectos del bicameralismo en la producción legislativa”, en BÉJAR, Luisa (coord.), *¿Quién, cómo y qué se legisla en México?*, México, UNAM, 2013, pp. 113-136.
- , “Relaciones intercamerales y obstruccionismo legislativo en México”, en ESPINOZA TOLEDO, Ricardo y WELDON, Jeffrey (coords.), *El Congreso de la democracia*, México, Cámara de Diputados, 2010, pp. 253-274.
- RUSELL, Meg, *Reforming the House of Lords, Lessons from Overseas*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1963.
- TSEBELIS, George y MONEY, Jeannette, *Bicameralism*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

