

III. Estado, Gobierno y Democracia

El significado e implicaciones del bicameralismo en la dinámica institucional con especial referencia al caso mexicano*

MIJAEEL ALTAMIRANO SANTIAGO**

Artículo Recibido: 01/12/2009

Artículo Aprobado: 03/02/2010

Para citar este artículo: Altamirano Santiago, Miguel (2010). “El significado e implicaciones del bicameralismo en la dinámica institucional con especial referencia al caso mexicano”, en *Desafíos*, Vol. 22 No. 1, Universidad del Rosario. Bogotá, pp. 105-142.

Resumen

El presente artículo describe el origen histórico que ha tenido el sistema bicameral en los regímenes representativos y en el contexto de las democracias contemporáneas, también el cauce seguido por éste en los distintos modelos de Estado, con especial énfasis en el caso mexicano.

* Este artículo forma parte del proyecto 2009/0226 desarrollado bajo el auspicio del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del Instituto Politécnico Nacional de México.

** Profesor e investigador del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales (CIECAS), México D. F. Doctor en Ciencias Políticas y Sociología. Correo electrónico: xhuni@yahoo.es; maltamirano@itesm.mx

Desafíos, Bogotá (Colombia), (22-1): 105-142, semestre I de 2010

Palabras clave: sistema bicameral, Parlamento, federalismo, regionalismo.

The meaning and implications of bicameralism in the institutional dynamics, with particular reference to the Mexican case

Abstract

This article describes the source that has taken the bicameral system in the historical representative regimes and in the context of the democracies contemporary, so as also the path followed in the different models of States, putting special emphasis on the mexican political system.

Keywords: bicameral system, Parliament, federalism, regionalism.

Introducción

El bicameralismo es un tema que ha tenido distintos cauces en los regímenes políticos, sean democráticos o no democráticos, sean federales o no federales. En efecto, desde su inclusión en la arquitectura constitucional, el bicameralismo no ha dejado de ser sujeto de reformas y modificaciones constitucionales para ajustarlo al diseño institucional actual.

El sistema bicameral ha sido una materia natural que se asocia invariablemente con el modelo de Estado de tipo federal no sólo por las colectividades territoriales que se circunscriben en él, sino también por las potestades políticas y administrativas delegadas a las mismas. Cosa contraria experimentan los Estados de carácter unitario y regional, incluso los regímenes políticos de naturaleza monárquica del siglo XIII, al concebir una segunda cámara más por razones políticas que por necesidades propias de la disposición jurídica del Estado.

Estos hechos son así en el régimen federal por las provincias, las entidades federativas, los *länder*, los cantones y/o las colectividades territoriales establecidas en la estructura organizativa del Estado, por el carácter autónomo que gozan en el ámbito nacional —política y administrativamente— y, sobre todo, porque históricamente han exigido una cámara de representación territorial en el contexto de los Poderes de la Unión para que las incorpore en la toma de decisiones. En contraste, en los Estados unitarios, regionales o en los regímenes monárquicos, la configuración de un Parlamento de carácter bicameral únicamente se explica más por una cuestión ajena al andamiaje constitucional, pues su basamento se ha caracterizado por establecer un sistema de pesos y contrapesos en la dinámica de los poderes para representar a una clase política privilegiada, lo cual termina por debilitar la legitimidad de la segunda cámara o, en su caso, propiciar su desaparición en el arreglo institucional.

Con la referencia de la Cámara de los Lores de finales del siglo XIII y el Senado de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787, infinidad de países democráticos y no democráticos han adoptado un sistema bicameral —o una segunda cámara— para completar su

esquema institucional, esto no es casual, ni mucho menos se trata de una improvisación o un experimento al que se recurre para solventar las necesidades inmediatas de la Federación, más bien su configuración y aceptación en la estructura del régimen político representa un requerimiento obligado para los componentes del Estado federal —particularmente el segundo nivel de Gobierno— que han exigido ser copartícipes y/o cooperantes en el proceso de decisiones a nivel nacional y, sobre todo, en temas que inciden o lesionan el ámbito de sus respectivas competencias, sean asuntos políticos, administrativos, jurídicos o económicos.

No obstante esta exigencia y la necesidad de adopción de una segunda cámara para fortalecer la presencia de los Estados federados (o las colectividades territoriales) en el seno de los Poderes de la Unión, la representación que ejerce esta instancia cameral ha tenido poco eco y, en consecuencia, su presencia está fuertemente debilitada, incluso es inexistente. En efecto, los constituyentes de la segunda cámara, cuando se abocaron en su diseño y arreglo, se ocuparon de configurar en la mayoría de los regímenes democráticos una cámara política como complemento y apoyo a la primera cámara, mientras que delinearon, en menor medida, el establecimiento de una cámara investida de poder político que ejerciera un sistema de pesos y contrapesos en la realidad nacional y, escasamente, conformaron una cámara de representación territorial que impulsara a las colectividades territoriales o los Estados federados en el contexto nacional.

Teniendo presente estas experiencias y/o antecedentes, muchos teóricos de diferentes latitudes, entre los que destacan Lucas (1996), Manzella (1991), Favoreu (1995), Loewenstein (1983), Guistiniani (1981), Martínez (1994), Tsebelis (1975), Vergotini (1986), Olivetti (1994), González (1984), Lauvaux (1987), Paladin (1984), Pérez (1976), Trivelli (1975), Flauss (1995) y Burdeau (1971) han defendido o, en su caso, han cuestionado la existencia y permanencia de la segunda cámara en la estructura institucional federal, unitaria o regional, pero, sobre todo, en el quehacer político-parlamentario. Las opiniones son diversas y complejas, toda vez que los detractores y los defensores han vertido argumentos de gran valía para la permanencia o no de

una segunda cámara, y, finalmente, han influido para que algunos estados nacionales la supriman o la adopten.

De ahí, la importancia de este artículo para conocer el cauce que ha tenido el bicameralismo en los regímenes políticos y su devenir en el sistema político mexicano. Analizaremos, entonces, el antecedente histórico del bicameralismo, su justificación y su presencia en un estado federal y regional, así como también su presencia, origen y estatus actual en el caso mexicano.

1. Antecedentes históricos del bicameralismo

Al margen del debate que ha suscitado el origen fundacional del bicameralismo se ha demostrado que históricamente su adopción se configuró sobre una base aristocrática y su existencia respondió a una necesidad real de corregir y servir de contrapeso a la voluntad expresada de su colegisladora, así como al principio de la división de poderes para, de ese modo, moderar la actividad parlamentaria de la primera cámara (Cadoux, 1980).

El rasgo bicameral en los sistemas políticos tiene su origen en dos hechos históricos: la existencia de una monarquía constitucional, como lo señalan González (1984), Finer (1964:) y Biscaretti (1987:), entre otros, y el establecimiento de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787 según Trivelli (1975), García-Pelayo (1984), Sánchez y Mellado (1995), González (1984) y Finer (1964), entre otros.

Con la existencia de una monarquía constitucional, el bicameralismo empezó a tomar forma para expandirse en lo que son hoy los modelos contemporáneos, aunque esta modalidad data de tiempos atrás, más concretamente del periodo de “la *Curia Regis* establecido en Inglaterra en el siglo XIV cuyos integrantes eran de la clase dominante (grandes barones y los altos prelados)” González (1984:33).

En este contexto monárquico constitucional, la presencia de un sistema bicameral fue motivada por dos acontecimientos políticos: i) el surgimiento de un pensamiento liberal conservador que se lanzó en la búsqueda de una institución política análoga a la cámara baja,

investida de poder político y administrativo, que operara como un factor moderador y de equilibrio en el seno del Parlamento y ii) la necesidad de acceso de una elite política a la estructura institucional para ser parte del engranaje del proceso decisorio nacional o, más concretamente, el ascenso de nuevas fuerzas políticas a la estructura de Gobierno (Cillán,1990). De esta forma, señala Chueca (1984:63), la concepción liberal buscó “[...] la limitación del poder por el poder como medio de salvaguardar la libertad, no menos amenazada por el tirano que por el Parlamento desprovisto de límites en su actuación”.

Este formato bicameral, gestado en ese tiempo, dio vigencia a un Parlamento de carácter dualista cuya naturaleza era imperfecta (o asimétrica), debido a que cada cámara gozaba de una representación y una base competencial diferente, pues la primera cámara estaba basada en la voluntad popular y la segunda carecía de legitimidad democrática, ya que sus miembros eran nombrados por órganos del Gobierno ya constituidos (también conocidos como de segundo grado). Al ser así, señala Negri (1959), en esta cámara sólo tenían presencia los sectores sociales de alta representación, como la nobleza, el clero, la aristocracia y los terratenientes.

Concebida de este modo, la segunda cámara generó un impacto en el terreno doctrinal, pues se buscó justificar su presencia en el sistema político enfatizando su naturaleza y su función como órgano del Poder Legislativo. Al respecto, Montesquieu, teniendo como base una realidad política caracterizada por la presencia de una monarquía constitucional, hizo una defensa histórica de las segundas cámaras aristocráticas e intentó una justificación teórica al afirmar que en la estructura del Estado existen clases sociales que por su naturaleza deben estar representadas en una instancia legislativa para que, de ese modo, se garantice su estatus en el seno de los poderes (Montesquieu, 2003).

Este perfil aristocrático, del que habló Montesquieu, se consagró en un primer momento en el sistema político británico a través de la asamblea feudal y, posteriormente, en la asamblea de los tres estamentos del reino, los que rezan, los que guerrear y los que trabajan, para finalmente llegar a un Parlamento bicameral, en el cual una primera cámara, llama-

da de los Comunes, representaría al tercer estamento, o la burguesía, y una segunda cámara, llamada de los Lores, representaría a los nobles y prelados (Biscaretti, 1987 y González, 1984). Esta característica, que adquirió el Parlamento británico, resultó inimitable, puesto que estaba vinculada a la evolución histórica de dicho Estado, no obstante, sirvió de referencia para los diferentes regímenes políticos. Esta primera construcción de la segunda cámara transitó entre dos elementos que marcaron su vida hasta bien entrado el presente siglo: primero, su composición basada en una designación hecha por el Rey (es decir, carente de legitimidad democrática) y, segundo, su naturaleza y actuación tuvieron un significado político de perfil conservador que se sustentó en frenar y contrapesar a la cámara baja, cuyo poder estaba por encima de los órganos constituidos.

La posición de Montesquieu generó una serie de reflexiones en pro y en contra como lo recuerda, para el caso español, Cillán (1990:70-71), quien cita los textos de la Asamblea Constituyente Española de 1837, en especial la intervención del diputado González cuando éste afirma:

Monstequieu dice [...] la nobleza debe ser llamada a componer parte en el Cuerpo Legislativo, porque, en el mismo momento en que sea confundida con los demás ciudadanos, pierde el interés de conservar la libertad, pues entonces las resoluciones serían opuestas a los intereses que debe tener aquella [...]. Eso es contradictorio. Si Montesquieu hubiera dicho, que, conocidas las circunstancias particulares de Inglaterra, era necesario aceptar ese principio, cabría admitirlo; pero hablar abstractamente y decir que ese principio se ha de aplicar enteramente [...] eso es contrariar lo que se supone probar en su célebre obra *El Espíritu de las Leyes*.¹

Con independencia de lo anterior, lo cierto es que la segunda cámara, de la que habló Montesquieu (2003), vino a responder a la intención de asegurar la representación de una clase social restringida: la *clase distinguida*, la cual en una fase del desarrollo político constituyó una fuerza social, económica y política semejante a la fuerza de la mayoría representada en la cámara baja. Su presencia y el matiz que desarrolló en el siglo XIX se caracterizaron por defender la propiedad privada y ejercer la voz de un pensamiento liberal conservador del cual la aris-

¹ La letra cursiva es del autor.

toocracia y la nobleza fueron artífices y gestores, como bien lo ilustran los casos siguientes: las cámaras estamentales en Inglaterra, la Cámara de los Pares bajo la restauración en Francia, el Reichsrat austríaco en 1848, el Reichsrat en Alemania durante el II Reich en 1871 y el Senado Italiano del Estatuto Albertino en 1848, entre otros (Jacques y Duby, 1997; Biscaretti, 1987 y Sagües, 1992).

Con la Constitución americana de 1787 se estableció otro tipo de sistema bicameral que respondió a necesidades y realidades distintas a las de la monarquía constitucional (Trivelli, 1975; García-Pelayo, 1984; Sánchez y Mellado, 19957; González, 1984 y Finer, 1964, entre otros). En este caso su base fundacional obedeció directamente a la estructura estatal de tipo federal que adoptó el Estado nacional, lo que en consecuencia configuró dos niveles de Gobierno: Estado central y estados federados. Para dar cabida a la presencia de los miembros de cada nivel gubernamental en el seno de la Federación y, particularmente, en la legislación federal, la Carta Magna concibió en su marco jurídico la existencia de un Parlamento de carácter dualista.

La adopción del sistema bicameral en los Estados Unidos de Norteamérica tiene su origen en dos hechos históricos: la mayoría de las colectividades territoriales pertenecientes a la Corona inglesa contaban con un órgano legislativo de tipo bicameral, pero, al verse desligadas de la Corona, buscaron un formato o una estructura organizativa que le diera viabilidad a su existencia y, por consiguiente, pudiera acercarlas entre sí o relacionarlas para defender su independencia.

Cabe señalar también que los estados (ex colonias inglesas) estaban organizados bajo los lineamientos del documento denominado *Articles of Confederation* de 1777, donde se constataba un modelo estatal de tipo confederado y una organización central en cuyo seno se edificó un Congreso de carácter unitario, en el cual estaban representados los estados de forma paritaria –un voto– y con limitadas potestades por cuanto no podían ejercer atribuciones financieras, presupuestales e impositivas, de modo que todas estas prerrogativas constitucionales quedaban en manos de los órganos de Gobierno de los estados (Sánchez, 1988). Esta situación, aunada a la ausencia de otros mecanismos

o elementos que les diera presencia en el contexto del Estado nacional, llevó a los estados a demandar el establecimiento de un Gobierno eficiente y autónomo que pudiera por sí sólo ser gestor de las decisiones nacionales y que los protegiera de los Estados extranjeros (Duna y Slann, 1994).² Así, los estados pugnaron por modificar los *Articles of Confederation* y, más concretamente, por construir un nuevo modelo de Estado, el cual fue posible en 1787 cuando los delegados estatales acordaron reunirse en una Convención para hacer las modificaciones pertinentes y reorganizar la situación de los Estados Unidos, dándose ésta por sentada en la Constitución de 1787.

En la Convención de Filadelfia, señala Clinton (1966),³ todos los estados demandaron un sistema bicameral similar al británico, pero con matices diferentes, dadas las condiciones que los envolvían. Así, pues, todos los estados con posiciones diversas plantearon el formato que debía tener el Parlamento. Los densamente poblados demandaron un Congreso en cuya estructura estuvieran representados de forma proporcional de acuerdo a su número de habitantes y los menos poblados defendieron un formato establecido por los *Articles of Confederation* de 1777, en el cual todos tuvieran una representación paritaria con independencia del tamaño poblacional, económico y territorial.

En el debate surgido a la sombra de esta Convención lo que realmente estuvo en juego fueron dos corrientes que no tenían nada que ver con el carácter ideológico, sino con el carácter político, pues los estados del norte, que eran y son actualmente industriales, demandaron una representación que garantizara sus intereses frente a los del Gobierno central, mientras los estados del sur, que eran e incluso hoy en día son agricultores, abogaron por un mecanismo de representación que los protegiera para no verse arrastrados por el poderío económico que envolvía a los estados del norte. Una vez superadas las posiciones, se adoptó el *Compromiso de Connecticut* que promovió un Congreso bicameral basado en un carácter diferenciado a través

² En este texto se vislumbran los rasgos que le dieron vida al actual sistema político estadounidense y a sus instituciones políticas.

³ En esta bibliografía se ilustran la mecánica y el desarrollo que llevaron a la adopción de este modelo estatal en la estructura de los Estados Unidos de Norteamérica.

de una Cámara de Representantes, donde estaban todos los estados representados de manera proporcional, producto de la voluntad ciudadana, y un Senado en cuya sede estaban representados los estados de forma paritaria, sin mediar elección alguna y sin importar la base poblacional, económica o territorial.

De este modo, señala Mény (1990), la monarquía constitucional y la Constitución americana han sido sin duda alguna, desde la perspectiva histórica, determinantes para la adopción de un sistema bicameral, para después ser referentes en la construcción de los diferentes estados nacionales (Fernández, 1982).

Configurado el sistema bicameral en los contextos antes señalados, su evolución ha seguido derroteros distintos. No obstante, según Lalumière y Demichel (1978), hay que afirmar que su presencia en última instancia se ha debido más a cuestiones políticas que jurídicas, como quedó evidenciado en los anales de la historia y en las normas constitucionales. En efecto, esto es así, ya que la segunda cámara, por un lado, ha representado un cuerpo investido del poder de la *otra* sociedad —de la que habló Montesquieu—, es decir, de la *clase distinguida* para defender sus intereses frente a la cámara baja, popular y progresista, y, por otro lado, ha integrado a las unidades políticas de una Federación cuyo objeto ha sido configurar una instancia que les permita participar en la formación de las decisiones nacionales.

Lo sorprendente en estos dos hechos históricos es que la segunda cámara, aun con su déficit democrático y su naturaleza aristocrática y conservadora, fue gestora de un modelo de equilibrio en el sistema político, pues introdujo elementos de reflexión y de moderación para atemperar o matizar las posibles eventualidades o supuestos radicalismos de su contraparte (Aja y Arbos, 1980), acogiendo a la *elite distinguida* que estaba fuera de la estructura institucional. Como bien lo señala García (1993: 214):

Durante el Estatuto Albertino la existencia del bicameralismo se justificaba por la teoría política de la monarquía constitucional que encontraba conveniente para el equilibrio del sistema político que la cámara alta, dado su carácter conservador, a causa de su

composición, moderara los hipotéticos excesos de la Cámara de Diputados [...].

Cabe anotar que, a pesar de los elementos (conservador y aristocrático) presentes en la naturaleza de la segunda cámara, el interés que se generó entre progresistas y conservadores por establecer un clima democrático en el Parlamento los llevó a modificar la naturaleza de la segunda cámara. Para cambiar su carácter conservador se introdujeron mecanismos que paliaran esta característica, por ejemplo, los mecanismos de integración, los cuales no solamente se apoyarían sobre una base electiva, sino también adscriptiva; también cambiaría su representatividad, pues ya no respondería al clero o a los nobles, sino a los estados federados, regiones, provincias o comunidades, o simplemente se guardaría una representatividad política. Respecto a su aire aristocrático, si bien estuvo vigente hasta entrado el presente siglo, hoy en día está ausente en su concepción y su cauce más bien responde a un patrón de *checks and balances* y de moderación en el entramado institucional (Cillán, 1990).

De este modo, la naturaleza de la segunda cámara a través del tiempo fue —y continúa siendo— una variable que transformó la estructura organizativa del Estado y el significado político en los estados nacionales. Aun así, su desempeño no ha sido, realmente, el de una verdadera cámara que ejerza la condición que por antonomasia le corresponde —un legislador natural— sino más bien ha obrado como una cámara de apoyo técnico, complementaria o, más exactamente, como una cámara de segunda, situación que ha desgastado o ha motivado su cese en algunas constituciones nacionales. En efecto, señala Chueca (1984:65-66):

La inserción de una segunda cámara en la arquitectura constitucional puede considerarse así como una estructura de apoyo dirigida a limitar y a dividir el poder con arreglo a unos principios básicos contenidos en el ordenamiento constitucional [...]. La segunda cámara es un instrumento dirigido a la consecución de un logro específico, de un objetivo político, mediante la inclusión de una fuerza constitucional que opera en el complejo marco que forma junto con el resto de los vectores del entramado constitucional.

De esta forma, el bicameralismo bifurca la voluntad de las clases sociales al consagrar una representación dual de las fuerzas políticas. En efecto, con él se establece un formato dualista al interior del Parlamento que históricamente llegó a representar una diferencia en la designación de los miembros de la segunda cámara con relación a la primera cámara, ya que la primera estuvo compuesta por legisladores elegidos a través de la voluntad popular manifestada de manera directa y la segunda se fundó bajo una técnica menos democrática, pues su integración se basó en un sufragio censitario, sufragio indirecto, o bien de segundo o tercer grado (Wheare,1981).

Lo que actualmente se puede percibir es que el progresivo nivel de democratización que se está dando en el seno de los estados nacionales, iniciado desde principios del siglo pasado, y que se refleja en la adopción del sufragio universal directo, ha puesto en entredicho al bicameralismo y, en consecuencia, lo mantiene en dos escenarios: o bien se contrapone al proceso democrático surgido en los diferentes estados nacionales o, tiende a ceder ante la presión democratizadora, perdiendo su origen y significado fundacional (Weber,1972).

La democratización de las instituciones de representación en los diferentes sistemas políticos ha llevado por diversos derroteros la permanencia del bicameralismo transformando su rasgo fundacional y su concepción liberal-conservadora, o simplemente ha propiciado su cese en la arquitectura institucional. Los que transformaron su base estaban conscientes que debían cuidar la modalidad de su elección, su representación y su base competencial para evitar en todo sentido que ambas cámaras fueran simétricas. Este hecho condujo a que, en la mayoría de los países, la segunda cámara tuviera una mínima presencia en el quehacer nacional o, en su caso, se abocara a cuestiones específicas.

2. La justificación del bicameralismo

El mantenimiento de un Poder Legislativo de carácter dualista en los estados nacionales ha motivado que se generen infinidad de voces sobre su existencia y permanencia. En efecto, al repasar la literatura sobre el bicameralismo, se constata que existe un amplio sector que

defiende y justifica su valía en los estados nacionales, mientras que otro segmento, también extenso, lo juzga como un elemento negativo y entorpecedor de la dinámica político-parlamentaria.

Lucas (1996), Manzella (1991), Favores (1995), Loewenstein (1983), Guistiniani (1981), Tsebelis (1975), Vergotini (1986), Olivetti (1994), González (1984), Lauvaux (1987), Paladin (1984), Pérez (1976), Flauss (1995) y Burdeau (1971) han señalado múltiples argumentos a favor del bicameralismo, algunos de ellos son:

a) que su presencia es imprescindible de modo relevante en un Estado federal, ya que existen el pueblo en su totalidad, por un lado, y las unidades políticas federadas, por otro, y con él se da vida a la representación de ambos niveles de Gobierno, Federación y Estado federado; b) que su existencia constituye un elemento que permite el equilibrio en la organización del Estado al evitar que la cámara baja, producto de la voluntad ciudadana, sea la única en la formulación y elaboración de las leyes; c) que su constitución representa el equilibrio del organismo legislativo, el cual, al dividirse, limita y atempera el dinamismo de la cámara baja; d) que su existencia permite reflejar la estructura social en su conjunto, dado que ambas cámaras responden a elementos distintos; e) que las dos cámaras ofrecen mayor legitimidad y madurez en la deliberación debido a que, al intervenir ambas en el contexto de una iniciativa legislativa, se facilita la adopción de decisiones más correctas o acertadas; f) que su presencia es necesaria cuando se trata de valorar las autonomías territoriales, pues, mientras la primera cámara representa al pueblo en su conjunto y constituye un elemento de garantía de la unidad nacional, la segunda cámara trae consigo el reconocimiento de la garantía de las entidades territoriales menores y permite su participación en la construcción de la voluntad nacional; g) que se vuelve deseable su presencia, pues se demanda una cámara que imponga un equilibrio e impida el predominio de una sola cámara, el cual puede conducir fácilmente al despotismo de la mayoría; h) que su presencia da prudencia y mejora la calidad en la formación de las leyes, dado que existen dos órganos legislativos que las elaboran y analizan; i) que su existencia trae consigo madurez en la legislación y evita

que intereses particulares se impongan en los trabajos camarales;
j) que su presencia modera el poder, etcétera.

Los detractores del sistema bicameral, entre los que destacan Martínez (1994), Trivelli (1975), Jacques y Duby (1997) y Pasquino (1977), tienen argumentos sólidos que parten de las siguientes tres líneas: a) el hecho de que ambas cámaras tengan los mismos poderes y la misma representación trae consigo una duplicidad de órganos que invalida la existencia de alguna de ellas; b) la existencia de un Poder Legislativo de carácter dualista hace más lenta la producción de las leyes e, incluso, puede llegar a ocasionar una parálisis en el seno de los poderes del Estado nacional y c) el bicameralismo es un factor que complica la vida política y la estabilidad nacional, pues es latente en la formulación de las leyes, al pasar por dos órganos legislativos, la posibilidad de un desacuerdo camarál.

El debate que ha surgido en torno a la presencia o ausencia del bicameralismo ha estado acompañado por una infinidad de elementos, especialmente por el avance democrático y la configuración de un sistema de pesos y contrapesos en el régimen político que permite la vigencia de la división de poderes. No obstante, este principio democrático, al que siempre se apela en los argumentos, ha tomado diferentes cauces en el momento mismo de discernir sobre el bicameralismo: i) que se prescindiera de la existencia de un sistema bicameral (los casos de Suecia y Dinamarca), ii) que se fortaleciera para garantizar el buen gobierno de los poderes públicos (el caso estadounidense) y iii) que represente a las unidades territoriales en una Federación (los casos de Alemania y Austria).

3. El bicameralismo en un Estado federal

Es bien sabido que el bicameralismo no es una categoría monolítica, ni homogénea, puesto que la dinámica que ha adquirido en los distintos regímenes políticos lo ha llevado a erigirse en la realidad jurídica y política como un verdadero órgano, con potestades constitucionales y de representación, capaz de ejercer un sistema de pesos y contrapesos en el entramado institucional.

La experiencia histórica de los países que se circunscriben dentro del proceso de federalización ha conducido a que la existencia de este modelo provenga de vertientes diferentes, como bien lo señalan Hesse y Wright (1996:3):

[...] ser un resultado consciente y deliberado rechazo a la opresión del centro bajo un régimen autoritario, ser un intento de ajuste institucional proveniente de una división cultural, o ser un compromiso en reacción al incremento al déficit de cumplimiento del Estado central en un esquema tradicionalmente unitario.

La esencia de un modelo federal responde a que en él subsistan la participación y representación de los estados miembros (colectividad o unidades territoriales) en el proceso de decisiones en el ámbito federal, lo que conlleva a la adopción de un sistema bicameral. De aquí la validez de la afirmación de Duverger, cuando dice que “[...] en el interior de un régimen democrático, el bicameralismo no se justifica verdaderamente, más que en el cuadro de un sistema federal” (1961:32). Este señalamiento es válido si se tiene en cuenta que de 21 países de carácter federal sólo 4 de ellos adopta un sistema unicameral, en tanto que el resto, 17, se inclinan por un régimen bicameral. Como lo señala Croisat (1994:32):

Las unidades federadas deben estar representadas y participar en las decisiones federales (por lo que tal principio de participación) [...] se ejerce en el marco del bicameralismo federal, donde la segunda cámara representa, de forma más o menos igualitaria, a todos los componentes federados en la sede de la Federación.

La representación de las unidades políticas en el centro nacional viene siendo un objetivo prioritario que tiene todo Estado federal. Por esta razón, en la organización de las instituciones políticas en una estructura federal, además de un órgano jurisdiccional para solucionar los conflictos inter o intraestatales, la adopción de un sistema bicameral, en especial la segunda cámara, permite cumplir dos funciones relevantes en la construcción del Estado: establece el equilibrio entre las unidades políticas que integran el Estado, dándoles voz y presencia al incorporarlas en las decisiones federales, y constituye un sistema de pesos y contrapesos entre las estructuras que componen el régimen

político y en el contexto del Poder Legislativo. Sobre este tema, señala González (1984: 36-37):

[...] La reconocida necesidad de una segunda cámara en los estados federales se concretaba en dos exigencias distintas: que todos los estados miembros tuvieran igual representación en la segunda cámara, con independencia del tamaño e importancia, y que el poder de la segunda cámara fuera sensiblemente igual a la cámara de representantes del pueblo.

De esta manera, como lo expresa Lucas (1996), el formato bicameral es más propio en un modelo de Estado federal, puesto que en él se concibe la existencia de dos niveles de Gobierno y un Parlamento, bajo esta característica se da cabida a ambas representaciones: al pueblo en su conjunto y a las unidades políticas federadas. En este mismo sentido, señalan Tsebelis y Money (1997), este modelo de Estado representa para el sistema bicameral un espacio donde su legitimación es incuestionable —en la mayoría de los casos— y sus poderes son francos.

De igual modo, Tsebelis y Money aseguran que en un modelo federal la función de la segunda cámara, además de ser un órgano territorial, es impedir que los estados federados poderosos (política y económicamente) absorban a sus similares; de igual forma este modelo imposibilita que los estados federados sean absorbidos por las decisiones y la estructura de la Federación.

De ahí que la existencia de un sistema bicameral en un Estado federal es una indicación de que los valores implícitos en el federalismo son omnipresentes en el sistema político y, en consecuencia, la segunda cámara se constituye en un aliado del federalismo en el sentido de que la interacción de la Federación y los estados federados, regiones, provincias o comunidades sólo es viable mediante la adopción de un Parlamento con esta característica y en el cual cada uno de los órganos aglutine por separado a los dos niveles del Gobierno para que sean copartícipes en la formulación de las legislaciones federales y en la toma de decisiones nacionales.

Con ello, el bicameralismo no sólo permite la coordinación de las colectividades federadas (o unidades territoriales) en la estructura

estatal mediante la representación, sino también las convierte *de facto* en defensoras de sus propios intereses a nivel federal.

En suma y con base en lo señalado por Loewenstein (1983: 356 y 358), se puede afirmar que:

[...] la organización federal se basa en la idea de que la Constitución Federal establece un compromiso entre los intereses de la unidad nacional y de la autonomía regional [...]. El principio de distribución del poder estatal entre el Estado central y los estados miembros está anclado en las disposiciones constitucionales sobre la formación de la voluntad estatal de la Federación. El lugar tradicional para la participación de los estados miembros en la decisión política fundamental y en la ejecución de la decisión es la segunda cámara [...].

Sobre esta misma tesis se expresa Mouskheli (1931: 178), al mencionar que:

[...] el Estado federal [...] contiene un doble elemento que no se encuentra en un Estado unitario: el pueblo tomado como una masa total, y el pueblo dividido en estados particulares. En consecuencia, es indispensable asegurar a cada uno de estos dos elementos una representación aparte, lo que constituye uno de los rasgos más expresivos del régimen federal.

4. El bicameralismo en un Estado regional

Antes de definir las características y las condiciones que envuelven a un Estado de tipo regional, es pertinente dar cuenta del perfil que guarda un Estado de carácter unitario, puesto que éste permitirá entender con más rigor lo que es realmente el modelo regional. De acuerdo a Ferrando, citando a Prélot (1978), la denominación de Estado unitario se justifica porque esta forma política del Estado es *uno* en su *estructura*, en su *elemento humano* y en sus *límites territoriales*. Así, el Estado unitario como organización política es único porque consta de un solo aparato gubernamental, que lleva a cabo todas las funciones estatales, y de un ordenamiento constitucional único. Asimismo, su organización política abarca una colectividad unificada considerada globalmente, sin tomar en consideración las diferencias individuales o corporativas, y las decisiones de los gobernantes obligan a todos los nacionales de modo igual (homogeneidad del poder). Incluso cubre

Desafíos, Bogotá (Colombia), (22-1): 105-142, semestre I de 2010

todo el territorio estatal de modo idéntico, sin conocer diferencias entre las distintas entidades locales.

Por consiguiente, la presencia de un modelo bicameral en un modelo de Estado de tipo unitario es poco común, dadas las condiciones que envuelven al Estado y el limitado margen de acción o poder que tienen las colectividades territoriales en la sede nacional. Tanto es así que los anuarios y documentos del Centro Internacional de la Unión Interparlamentaria (1986) señalan que de 129 estados unitarios sólo 38 establecen un sistema bicameral y los restantes 91 se inclinan por un sistema unicameral.

De constituirse un modelo bicameral en un Estado de carácter unitario, señala Trivelli (1975), la superioridad de alguna de las cámaras siempre se impone, en especial en el ámbito presupuestal o financiero, y la razón histórica de su adopción en dicho contexto es la defensa de los intereses de las clases sociales “superiores” –aristócratas, alta burguesía, etcétera– motivada más por la inercia histórico-política que por la realidad existente. Por su parte, Cillán, citando a Lafériere (1990), señala que la existencia de una institución dualista en un Estado unitario está motivada, especialmente, por el deseo de contrapesar, o al menos de moderar la influencia de algunas de las asambleas.

Dentro de esta categoría de estados unitarios subsisten modalidades que bien pueden ser centralizadas, descentralizadas o regionales (Ferrando, 1978). En el primer Estado, denominado Estado unitario centralizado, las unidades políticas no tienen la potestad de auto-gobernarse (política-legislativa), ni de instrumentar Constitución política alguna, quedando para ellas la prerrogativa administrativa que el propio Estado nacional les delega. La capacidad de los entes territoriales es limitada, puesto que la hegemonía del poder político es ejercida por el Estado central y su concurrencia en la formación de la voluntad nacional es nula al estar imposibilitados para tener presencia o representación en los órganos legislativos nacionales por las características propias del Estado. De este modo, las colectividades territoriales conforman un todo con el Estado central. En el segundo Estado, denominado Estado unitario descentralizado o regional, el

Estado está alejado de la dinámica que impone un Estado unitario centralizado y próximo a un Estado federal, puesto que la estructura institucional que diseña es similar a este último y porque configura dos niveles de Gobierno (Estado central y comunidades o regiones).

De esta manera, la naturaleza del Estado unitario descentralizado o regional conduce a que las colectividades territoriales tengan un cuadro de instituciones con capacidad administrativa y/o política de autogobierno, aunque estén imposibilitadas para configurar un poder constituyente. Holanda y Francia son ejemplos de Estados unitarios descentralizados (Roja, 1991 y Delcamp, 1994) donde las unidades territoriales –llámese provincias, departamentos o regiones– solamente tienen la potestad de autogobernarse administrativamente, mas no políticamente.

Lo anterior conduce a que dichas colectividades estén sujetas a las decisiones emanadas del Gobierno central y a que la presencia de las mismas (es decir, de las colectividades territoriales) en la sede nacional sea nula, dado que la segunda cámara no se erige como un órgano de representación territorial, sino como una institución eminentemente política, similar a la cámara baja. Esta dinámica creada en el Estado unitario descentralizado es así, pues solamente existe el reconocimiento de las colectividades territoriales en el Estado.

El Estado regional, por su parte, permite a las colectividades territoriales tener una capacidad de autogobierno política y administrativa y estar representadas en la sede nacional a través de la segunda cámara, esto se parece a la realidad que plantea la dinámica creada en un Estado unitario descentralizado (Petschen, 1993). La diferencia que existe entre un Estado unitario descentralizado y un Estado regional, como lo señala Ferrando (1978), es que en el primero sólo existe una descentralización administrativa, hecho que limita la autonomía de los entes territoriales en la dinámica nacional, en tanto que en el segundo existe una descentralización política y administrativa, lo que conduce a que las colectividades territoriales tengan instituciones investidas de poder para normar la vida de la propia región, aunque muy limitadamente.

El Estado regional, señala La PÉrgola (1979:170):

[...] tiene una estructura análoga a la del Estado federal, aunque no idéntica, en la medida en que puede adoptar determinados elementos de este último y rechazar otros tal como ha sucedido en Italia, donde [...] la Constitución y la Corte Constitucional cumplen funciones similares a las que realizan respecto de los Estados-miembros dentro de un Estado federal, en tanto que no se ha adoptado un dispositivo de participación de las Regiones análogo al representado por las segundas cámaras federales.

La estructura institucional y las características que tiene un Estado regional guardan cierta similitud y pocas diferencias con respecto al Estado federal, como bien lo anotó La PÉrgola en el epígrafe anterior, en varios sentidos:

a) existen dos niveles de Gobierno (Estado central y regiones o comunidades); b) se establece una distribución de competencias en los dos niveles de Gobierno, lo que hace que los entes territoriales tengan facultades y capacidad legislativa en su ámbito territorial; c) se configura un Tribunal Jurisdiccional para dirimir los conflictos de competencia; d) las regiones gozan de la facultad de tener un Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial; e) las regiones, para normar la vida política y administrativa de su ámbito territorial, tienen un Estatuto de Autonomía, que es distinto a la Constitución que tienen los estados federados; f) las regiones no gozan de un poder constituyente, sino que éste queda en el ámbito competencial del Estado central; por el contrario en un Estado federal existe una pluralidad de poderes constituyentes; g) las regiones tienen una nula presencia en las reformas constitucionales, a diferencia de la fuerte presencia de los estados federados en lo que a reforma constitucional se refiere y h) la presencia de una segunda cámara se estructura sobre una base territorial.

Si bien es cierto que en la estructura institucional de los dos modelos de Estados (regional y federal) se configura una segunda cámara, la dinámica y la representación que de ella emanan se diferencian en gran medida a pesar de que en los dos contextos se constituyen sobre una base territorial. Tal diferencia se debe básicamente a la naturaleza de cada Estado, es decir, mientras en el Estado federal existe un pacto entre los estados federados, en el Estado regional solamente existe el reconocimiento de las colectividades territoriales en la dinámica estatal. El pacto que se establece en el Estado federal obliga a que las

colectividades federadas estén representadas en la formación de la voluntad nacional y, en consecuencia, la segunda cámara debe ser una expresión de los intereses territoriales. Por su parte, el reconocimiento que existe en el Estado regional impide que las unidades territoriales tengan representación o presencia alguna en el contexto nacional, lo que conduce a que la segunda cámara sólo sea considerada en el plano jurídico como un órgano territorial. No obstante, la segunda cámara, así no responda y no coincida con la naturaleza impuesta en el modelo federal, viene sólo a integrar (no a representar) a las colectividades territoriales en la sede del Estado nacional, con el fin de evitar que existan brotes separatistas, y se erige como un órgano que permite el perfeccionamiento de la legislación nacional y equilibra la dinámica parlamentaria (Tsebelis y Money, 1997).

En suma, como bien lo señalan los apologistas del bicameralismo (ver *infra*), la presencia de un sistema bicameral en los Estados unitarios centralizados, descentralizados o, en su caso, regionales sólo ha respondido a dos elementos: el bicameralismo, permite un examen más profundo y mesurado de los procesos legislativos, o funciona como una fuerza estratégica que contrarresta y modera el poder en el seno del Estado, particularmente en el Parlamento.

5. El bicameralismo en el caso mexicano. Origen, cauce y estado actual

La presencia de un sistema bicameral en el régimen político mexicano fue una inquietud que nació durante las actividades del Primer Congreso Constituyente Mexicano en 1822. Una vez instituido éste, se tuvo en mente la idea de una sola cámara, no obstante, la ley ordenaba la existencia de dos cámaras (Casillas, 1985). En la primera sesión de apertura de dicho Congreso, el 19 de marzo de 1822, con la asistencia de 102 representantes, se declaró emperador a Iturbide.

Una vez hecho este nombramiento, Iturbide suprimió de sus funciones al Congreso y para tal efecto constituyó la Junta Nacional Instituyente integrada por dos diputaciones para cada una de las provincias, con el fin de convocar a elecciones para un nuevo Congreso y, en consecuencia, redactar las bases para la Constitución del

Imperio (DDF, 1974). Dicha Junta, por la naturaleza de su integración o composición, bien pudiera ser vista como una primera muestra de conformación del Senado en la nación mexicana, pero en realidad no fue así.

Los planes de Iturbide se vieron frustrados, pues el sector de los militares que lo apoyó en el proceso de independencia junto con algunos miembros de la Junta suscribieron el 1 de febrero de 1823 el Plan denominado *Plan de Casa Mata*, en el cual se demandó la reinstalación del Congreso disuelto para que una vez instalado formulara la convocatoria para la constitución de un nuevo Congreso, con el fin de que dicho Congreso se encargara de exponer las bases de la Constitución mexicana (Casillas, 1985). El fuerte apoyo que recibió el *Plan de Casa Mata* de parte de las diputaciones provinciales provocó que un mes después (19 de marzo) Iturbide abdicara al trono. Con este hecho, señala Romero Vargas (1967:51):

[en la nación mexicana] se inició un período de relajamiento de la unidad nacional y una verdadera anarquía que puso en peligro a la Nación y dio margen al establecimiento del federalismo, el 24 de octubre de 1824, que encauzó francamente la vida política de las provincias.

La presión ejercida por los actores políticos llevó, entonces, a que se instalara de nuevo el Congreso con el fin de convocar a elecciones para la conformación de otro Congreso (Mateos, 1877). De tal forma que el 27 de marzo de 1823 se instaló el Congreso e inició su actividad impulsando la elaboración de un proyecto constitucional denominado *Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana*. En dicho documento, y particularmente en su segundo y tercer punto, se definió todo lo relacionado con el Poder Legislativo. En el segundo punto se establecieron cuatro órganos de representación: una primera cámara constituida de acuerdo al número de habitantes (60 mil por cada diputado), el Congreso Nacional del Senado formado por tres individuos propuestos por las juntas electorales de las provincias, los Congresos Provinciales y, finalmente, los Ayuntamientos, ambos compuestos en función de sus habitantes. El tercer punto versó sobre las facultades jurisdiccionales del Senado, como juzgar a los

miembros de Ejecutivo, Legislativo y Judicial (Zárate *et ál.*, 1967). De este modo, el Plan concibió la presencia de un Poder Legislativo de carácter bicameral, cuya integración y base competencial se basarían en un formato diferenciado o asimétrico con supremacía de la primera cámara no sólo en el ámbito legislativo, sino también en lo político.

Este proyecto no llegó a discutirse, mucho menos a tener vigencia, por la situación que atravesaban las provincias, las cuales exigían ser autónomas política, jurídica y administrativamente en la dinámica estatal. No obstante, es preciso reconocer que dicho proyecto fue de gran envergadura para la vida política de México, puesto que en él se delinearón en *stricto sensu* por primera vez las bases del Senado en el Estado mexicano (López Betancour y María de Bustamante, 1981).

En el Segundo Congreso Constituyente, el 5 de noviembre de 1823, se nombró a Ramos Arizpe como presidente de la Comisión de Constitución para iniciar los trabajos legislativos teniendo presente todo lo estipulado en el *Plan Casa Mata* (Tena, 1971). Durante el proceso de discusión en la sede parlamentaria se inició un álgido debate entre los centralistas y federalistas, el cual culminó el 31 de enero de 1824 con la firma del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, la cual fue sancionada un mes después. En dicha Acta se estipuló que: “El Poder Legislativo de la Federación residirá en una Cámara de Diputados y en una Cámara de Senadores que compondrán el Congreso General [...]” (Montiel y Duarte, 1942 y DDF, 1974).⁴

Esta Acta articuló formalmente en México el establecimiento del Senado, el número de integrantes por cada estado en este órgano legislativo, así como un cuadro de competencias que les fueron atribuidos. En definitiva, fue un documento que con rigor sentó las bases para la fundación del Senado (Romerovargas, 1967).

La adopción del Acta de 1824 fue un referente importante en la configuración de las instituciones políticas de México, puesto que

⁴ El texto que menciona tales artículos es el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824.

servió de base para las decisiones que se tomaron en el Tercer Congreso Constituyente establecido el 5 de abril de 1824. Durante este Congreso se aprobó el 4 de octubre la Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual “[...] Se deposita el Poder Legislativo de la Federación en un Congreso General. Éste se divide en dos cámaras, una de Diputados, y otra, de Senadores [...]”.

Para Barragán (1987:2002), la adopción del Senado en esta etapa fue el:

[...] efecto de una triple corriente política: primera, de la idea de que las provincias o estados [...] tuvieran una legítima representación en el seno del Poder Legislativo organizado en dos cámaras; segunda, para facilitar y garantizar el acierto intrínseco de su quehacer en la formación de las leyes y, tercera, de la necesidad de mantener un órgano equidistante entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, que sirviera de auxilio, de órgano asesor y de órgano de control [...].

De este modo, la existencia de un Poder Legislativo de carácter dualista, además de tener su antecedente en el Acta, fue una necesidad para la estructura estatal, ya que con ella se daba viabilidad y articulación a las diferentes colectividades territoriales que se habían configurado en la Federación. El modelo federal constituido fue un mecanismo que propició la unión de las diferentes unidades territoriales asentadas a lo largo y ancho del mapa mexicano y, al mismo tiempo, configuró un Senado en el cual las unidades políticas podían expresar su voluntad en la sede de la Federación.

La Constitución de 1824 duró hasta 1835 y, aunque su vigencia fue efímera, su presencia significó un hecho positivo en el sistema político, pues definió la estructura institucional de México (Romero Vargas, 1967).

El poco tiempo de duración de la Constitución de 1824 se debió a la pugna entre liberales y conservadores que seguía vigente en ese momento en el país. Este conflicto gestado entre ambas fuerzas políticas llegó a su fin con el arribo de Santa Anna a la presidencia. En 1835, durante el nuevo Gobierno, se terminó con el sistema federal, vía legislación constitucional, e inmediatamente después el Congre-

so expidió una ley declarando la reunión de ambas cámaras en una Asamblea con amplias facultades para modificar la forma de Gobierno y constituir uno nuevo dependiendo de las necesidades del país. De este modo, una vez reunidas las cámaras, el presidente del Congreso propuso el 16 de julio que se resolvieran las demandas de las colectividades territoriales para la adopción de un modelo estatal unitario, lo cual llevó a que, después de arduas discusiones, se aprobaran las Bases Constitucionales como Norma Constitucional de México. Este acto trajo como consecuencia que la Constitución Federal de 1824 quedará abrogada (DDF, 1974 y Tena, 1971).

Este Congreso, como lo señaló Calzada (1992), además de declararse constituyente, formuló una Constitución Nacional conocida como las *Siete Leyes*. La modalidad impuesta por esta norma fue radical por tres razones: a) dispuso que el Poder Ejecutivo de los estados se sometiera al poder central, b) dio fin a la existencia del Poder Legislativo de los estados y c) suprimió a las colectividades estatales y estableció para efectos de estas instancias a los departamentos.

Entre las líneas de esta nueva Constitución denominada *Siete Leyes* (DDF, 1974) se instauró un sistema centralista en su concepción lato en el cual se indicaba que la República se dividiría en departamentos y éstos, a su vez, en distritos. De ahí que todas las colectividades territoriales fungieran como unidades administrativas y, en consecuencia, estuvieran sometidas a los dictados del Poder Central. Esta Ley Suprema también configuró para la Nación mexicana un Parlamento dualista en el cual la segunda cámara debía estar integrada por miembros nombrados por órganos constitucionales.

En esta etapa constitucional, el Senado fue sui generis por dos razones: a) la elección de sus miembros quedó en el ámbito de los órganos ya constituidos, es decir, su sistema de elección fue de segundo grado, dejando al margen a los miembros de las colectividades federadas y b) le fue atribuida la potestad de fungir únicamente como cámara revisora, sin ninguna posibilidad de introducir iniciativas legislativas. Estos hechos impidieron que el Senado operara como un órgano soberano y legítimo en la dinámica parlamentaria.

En un sistema centralista y unitario, donde desaparecieron las entidades federativas para convertirse en departamentos administrativos, nunca debió haber existido una segunda cámara, dado que su representación se encaminó por otros derroteros diferentes al carácter territorial, dejando así su origen para convertirse finalmente en un instrumento de las clases privilegiadas. En efecto, señala Madrazo (1987:1001), una cámara alta constituida bajo esta modalidad estableció un “órgano [...] reaccionario, y represivo tendiente a la conservación del grupo político en el poder”. Por su parte, Romerovargas (1967) indica que el Senado de 1836 en ningún momento llegó a ser visto como una referencia del Senado actual, puesto que perdió su carácter aglutinador que le hubiera permitido a las unidades territoriales estar representadas en la dinámica nacional y, por el contrario, fortaleció los intereses corporativos.

Con la aplicación de las *Siete Leyes*, la nación mexicana sufrió múltiples procesos de inestabilidad y de rebelión. Tal situación propició, según Romerovargas (1967), que Santa Anna retornara en 1841 y, una vez instalado en el poder, convocara a las elecciones del Quinto Congreso Constituyente, al tiempo que se declaraba a favor de un Estado unitario. En las elecciones de este Congreso Constituyente triunfaron los liberales moderados.

Este hecho llevó a Santa Anna a dejar el poder y, en consecuencia, tomó el mando presidencial el general Nicolás Bravo. Una vez constituido el Congreso, la Comisión de Constitución elaboró un proyecto constitucional que no llegó a su fin por la inestabilidad que provocó el golpe de estado perpetrado por Santa Anna. Tal acto condujo a Nicolás Bravo a desconocer el Congreso y a nombrar inmediatamente después, de manera unilateral, a 80 personas para integrar una Junta de Notables con la intención de controlar la turbulencia política de ese entonces entre las unidades departamentales y el Gobierno central, así como también para elaborar, sancionar y publicar las Bases Orgánicas de la República Mexicana como Norma Jurídica de la República en 1843 (DDF, 1974).

Las Bases Orgánicas, entre sus líneas, retomaron como punto de partida la división territorial expresada anteriormente en el Acta de la

Constitución de 1824. El Senado siguió presente en los artículos 31, 32, 39, 40, 42, 43, 55, 56, 70, 76 y 80. Durante la vigencia de las Bases Orgánicas, el Senado, como en la Constitución de 1836, se caracterizó por ser antidemocrático dada su forma de integración, puesto que tomó un carácter aristocrático y elitista al estar constituido por ex presidentes, ex ministros, obispos, militares y un determinado número de ciudadanos en función a sus niveles de ingresos.

Después de varios intentos de reforma constitucional, se produjo en 1846 el *Plan de la Ciudadela* dirigido por el general Salas en compañía de Gómez Farías, en dicho Plan se demandó la elección de un Séptimo Congreso Constituyente y la restauración del modelo federal tal como fue concebido en la Constitución de 1824 (Tena, 1971 y DDF, 1974). Una vez elegido, el Séptimo Congreso se dio a la tarea de elaborar el Acta Constitutiva de la Nación, pero, dada la situación de inestabilidad política por la que atravesaba el país, declaró a la Constitución de 1824 como la norma legítima a la que todos los poderes del Estado debían sujetarse. Con este hecho, señala Rabasa (1956), por la dinámica impuesta por dicha Norma, se disolvieron las asambleas departamentales y los estados sustituyeron a los departamentos, es decir, se retornó al federalismo con base en los postulados emanados de la Constitución de 1824.

En este mismo Congreso Constituyente se aprobó el *Acta Constitutiva y de Reforma de 1847*, la misma que estableció todo lo relacionado con la Cámara de Senadores en sus artículos 8, 9, 10, 13 y 14. Si bien es cierto que el Senado en esta etapa se vio transformado, no sólo en cuanto a su sistema electoral, mixto en este caso, sino también en lo referente a su base competencial, adquirió un nuevo matiz, dado que se le otorgó un cuadro de materias legislativas que le permitían incidir en la dinámica política para dar vigencia al modelo federal adoptado y tener la posibilidad de erigirse como un elemento de equilibrio entre los poderes de la Unión.

Entre 1856 y 1857, como parte de lo establecido por el *Plan de Ayutla*, se instaló un Congreso extraordinario con el fin de que se expidiera la convocatoria de un Congreso Constituyente. Una vez instalado el

Congreso Constituyente con mayoría liberal se decidió introducir una serie de reformas constitucionales para poner punto final a la inestabilidad política y social por la que transitaba México. De este modo, los liberales, teniendo como base los puntos del *Plan de Ayutla*, exigieron, entre otras cuestiones, la conformación de un Parlamento unicameral puesto que éste, además de agilizar la producción de leyes, permitía eliminar el Senado, el cual había sido un obstáculo para los cambios sociales y cómplice del Gobierno de Santa Anna (Fenochio, 1987). Como era de esperarse los liberales, al tener el control casi absoluto en el Congreso, aprobaron la Constitución Política de 1857 bajo esta tesitura, lo que provocó un fuerte escollo en la dinámica política de México, dado que se modificó la Ley Constitucional.

La Constitución de 1857 estableció un sistema de Gobierno de carácter republicano, representativo y federal y dividió los poderes de la Federación en tres: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, siendo el Poder Legislativo de carácter unicameral. Este hecho, señala Romerovargas (1967), fue incongruente, puesto que la naturaleza y los componentes que envuelven al Estado federal están estrechamente ligados con el sistema bicameral. Valadés (1978:34), por su parte, señaló que:

Las razones que tuvo el Congreso Constituyente de 1856-1857 para suprimir el Senado de la República Mexicana fueron esencialmente de carácter político. Por una parte, se consideró que ese cuerpo legislativo se había convertido en el centro del elitismo político nacional, y, por otro, se pensó que había un mayor equilibrio en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo si, por parte del Legislativo, se suprimía la tradicional dicotomía bicameral que en la realidad restaba poder político a ambas cámaras.

En el seno del debate parlamentario, que propició la supresión del Senado, el voto particular de Olvera y las intervenciones de Zarco y Prieto objetaron a fondo el dictamen con el argumento de que el Senado debía ser democrático y su figura representaba un elemento de relevancia para el federalismo, pero sus posiciones no llegaron a incidir en la mayoría de los legisladores que abogaban por la ausencia del Senado en la arquitectura institucional (Zarco, 1956). En una posición contraria al discurso de los apologistas estaban Joaquín García Granados, José Antonio Gamboa, Ponciano Arriaga, José María Castillo

y Francisco de P. Cendeja, quienes sostuvieron que el Senado debía desaparecer por tres razones: a) representaba a la minoría frente a la Cámara de Diputados, b) era un cuerpo antidemocrático por no ser de elección popular y c) fungía como un órgano servil y como una imitación del Congreso norteamericano (DDF,1974).

La presencia de un Congreso unicameral en la República le provocó un sinfín de problemas al Poder Ejecutivo, encabezado por Benito Juárez. No obstante, el Ejecutivo tuvo que lidiar con dicha institución haciendo uso de sus facultades extraordinarias, tal como lo estipulaba la Constitución Nacional, para paliar la coyuntura del Estado mexicano.

La reelección de Juárez en julio de 1867 propició una inquietud: modificar la estructura organizativa del Estado, para fortalecer el pacto federal, sobre todo en lo referente al restablecimiento de un Parlamento dualista, puesto que el sistema político era desigual, ya que no había una instancia de representación que le permitiera a las unidades territoriales estar presentes en la dinámica nacional (DDF,1974).

Tal situación llevó al presidente Juárez y Lerdo de Tejada a expedir la Convocatoria/Circular al Congreso y a los gobernadores proponiendo una reforma constitucional, que no prosperó, en lo referente al Poder Legislativo y a sus relaciones con el Ejecutivo.

En 1869, con la elección del Quinto Congreso Constitucional, se instituyó la Comisión de Puntos Constitucionales formada por Ezequiel Montes, Rafael Dondé y Joaquín Alcalde, quienes debían presentar un dictamen en relación con la Convocatoria/Circular. El dictamen entró de lleno en el tema del bicameralismo reconociendo que las razones expuestas por los diputados Olvera, Zarco y Prieto en favor del establecimiento de la Cámara de Senadores eran más eficaces y concluyentes que las alegadas por los detractores de la misma (Zarco,1956). Este debate condujo a la aprobación del artículo que permitía el restablecimiento del Senado por 115 votos a favor frente a 49 en contra. Con este hecho, el Senado quedó formalmente integrado al marco institucional mexicano en el artículo 56 de la Constitución

de 1857 debidamente reformada en 1874. Según dicho artículo: “La Cámara de Senadores se compondrá de dos senadores propietarios para cada Estado, elegidos mediante una mayoría absoluta de votos por las legislaturas estatales y, removidos por tercios cada dos años. Por cada senador propietario se nombrará un suplente [...]”.

De este modo, la dinámica política, iniciada en 1867 y concluida en 1874, da pie, mediante una reforma constitucional, a la existencia del bicameralismo en México, el cual tuvo su origen en los acontecimientos políticos y en la estructura estatal de tipo federal adoptado. El establecimiento de las dos cámaras fue muy importante para que los dos niveles de Gobierno (federal y estatal) pudieran ser copartícipes en las decisiones nacionales y, en consecuencia, consolidaran el pacto federal. De esta manera, al Senado, una vez restablecido en 1874 en el sistema político, se le asignó un cuadro de competencias cuyo fin era manejar e informar acerca de los asuntos de las entidades territoriales y de la política nacional. Algunas de las atribuciones que le fueron asignadas y que se vinculan con las colectividades territoriales son: a) resolver los frecuentes conflictos que se suscitan entre el Estado federal y las entidades federativas; b) nombrar a un gobernador provisional cuando los poderes constitucionales hayan desaparecido en un Estado y c) resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado.

Concluido el proceso armado de 1910 y consolidado el orden constitucional, Venustiano Carranza, como presidente de la República, insta al Congreso a reformar la Constitución de 1874 o, en su caso, adoptar un nuevo marco constitucional para poner fin al caudillismo. Tal demanda propició la instalación de un Congreso extraordinario para convocar la configuración de un nuevo Congreso Constitucional. Una vez elegido el Constituyente de 1917, también llamado Constituyente de Querétaro, la mayoría de los miembros partidarios de las demandas del presidente Carranza se abocaron a discutir la viabilidad de reformar, entre otras cosas, el artículo 56 de la Constitución de 1874 (Romerovargas, 1967 y DDF).

La regulación del Senado en 1917 tiene su origen en la intervención del diputado Avilés, quien propuso que los senadores fueran elegi-

dos de forma directa y que a cada estado y al Distrito Federal les correspondieran dos senadores. Con este hecho, el Senado quedó envuelto en un aire democrático y popular, puesto que la elección de sus miembros quedaba en manos de la base poblacional, lo cual impedía que su integración siguiera siendo de segundo grado (las legislaturas locales, en este caso). Con los constituyentes de Querétaro, la institución senatorial tomó un nuevo brío y otra fisonomía, ya que adquirió legitimidad para actuar con rigor en el ejercicio de sus competencias, según lo estipulado en la Constitución Federal.

La etapa posrevolucionaria del Senado reafirmó su carácter institucional dados los elementos que lo envolvían y el proceso democrático por el que transitaba el país en ese momento. Su composición política y la cantidad de competencias que le fueron atribuidas le permitieron estar en concordancia con los intereses de la nación y, al mismo tiempo, convertirse en un aliado natural del federalismo. Con base en esto, la historia contemporánea del Senado se inicia realmente en 1917 por los cauces que este periodo constituyente le otorgó.

La estabilidad política que impuso la Constitución de 1917 no impidió que el Senado fuera objeto de múltiples reformas constitucionales, en especial en lo referente a su sistema electoral (Peschard, 1985).⁵ Desde entonces, esta institución ha sufrido cuatro reformas:

- i) La reforma de 1933, la cual extendió el periodo senatorial de 4 a 6 años y determinó que la renovación de la cámara debía hacerse en su totalidad cada 6 años. Esta reforma también estableció la prohibición de la reelección legislativa inmediata, al plantear que los senadores y diputados titulares al Congreso de la Unión no podrían ser reelegidos como suplentes para el periodo inmediato y que los senadores y diputados suplentes podrían ser elegidos como titulares para el periodo inmediato, siempre y cuando no hubieran estado en ejercicio.

⁵ Peschard hace un análisis muy interesante sobre las reformas electorales relacionadas con el Senado.

- ii) La reforma de 1986, la cual introdujo la renovación parcial de la Cámara de Senadores manteniendo el mandato legislativo de 6 años, lo que producía la renovación de la mitad de los escaños cada 3 años. Esta misma reforma determinó que la declaratoria de la validez de la elección se siguiera haciendo a través de las legislaturas estatales y precisó en el texto constitucional que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, considerado Legislatura del Distrito Federal, debía hacer la declaratoria de la elección de los senadores por esta entidad.
- iii) La reforma de 1993, la cual propuso que la Cámara de Senadores estuviera conformada por cuatro senadores de cada entidad federativa, tres electos por el sistema de mayoría y uno más de la primera minoría, de tal forma que los partidos políticos debían registrar una lista con tres fórmulas de candidatos. Esta reforma también propició que se volviera al sistema de renovación total de esta cámara cada seis años, para lo cual se adicionó un artículo transitorio que establecía los tiempos de duración en el cargo de senador; asimismo motivó la desaparición del control de la elección del ámbito competencial de las dos cámaras y propuso para ello la creación de un Instituto Federal Electoral.
Esta integración de la cámara implicó que se elevara a 4 el número de senadores por cada entidad federativa y, en consecuencia, aumentó el número de sus miembros de 64 a 128. De los 4 senadores, 3 serían electos por el principio de mayoría relativa y 1 le correspondería al partido que acreditara la primera minoría.
- iv) La reforma de 1996, la cual propició que se modificara el artículo 56 relativo al sistema de elección del Senado para indicar que esta cámara estaría integrada por 128 senadores, de los cuales 96 serían elegidos por las entidades federativas a razón de 3 senadores cada una: 2 mediante el principio de mayoría relativa y 1 se asignaría a la primera minoría. La elección de los 96 senadores de mayoría relativa dependería del número de votos obtenido por su partido frente a sus similares (el candidato ganador sería simplemente la persona con más votos), mientras a los 32 de la primera minoría se les asignaría un senador por estado y uno por el Distrito Federal en una lista y el partido con el segundo lugar en las elecciones de dicha entidad federativa sería quien asumiría el cargo de senador.

Los restantes 32 serían elegidos según el principio de representación proporcional con listas de partido, para lo cual el país formaría una sola circunscripción. Para esta elección, cada partido político debía registrar una lista de 32 candidatos, éstos serían asignados de acuerdo con el número de votos obtenido por cada partido político en la elección nacional.

La introducción de la figura del senador de representación proporcional trajo como consecuencia dos hechos: a) que los representantes de cada entidad federativa se redujeran a tres y b) que la representación de los partidos minoritarios o de oposición se consolidara y, por consiguiente, tuviera un margen de incidencia en la dinámica senatorial.

Como bien se observa, la mayoría de las reformas constitucionales únicamente han modificado el sistema de elección para acceder al Senado, sin tocar en ningún momento su base competencial, no obstante, estas reformas han sido de gran valía, dado que han distribuido el poder entre todas las fuerzas políticas. De esta forma, dichas reformas constituyen para todos los partidos políticos repartidos en el espectro nacional una oportunidad para acceder al Senado y permiten que esta institución se erija como un verdadero órgano legislativo para sumarse a las exigencias políticas a fin de incrementar la calidad de la vida democrática en México.

Conclusiones

El formato bicameral se originó en dos hechos históricos, la monarquía constitucional y la Constitución americana, que marcaron un hito en los regímenes políticos actuales, puesto que han servido como referente para establecer en el entramado legislativo una segunda cámara de representación territorial o de carácter político, una cámara revisora o, en su caso, una cámara investida de poder que impulsa un sistema de freno y contrapeso en el seno del Parlamento.

La configuración de la segunda cámara en los Estados contemporáneos está asociada fundamentalmente con el modelo federal, pues es aquí donde adquiere relevancia y dinamismo al operar como un elemento necesario que consolida la estructura estatal y permite la articulación

de los diferentes órdenes de Gobierno en la sede de la Federación. De igual modo, da vigencia al pacto federal en el entramado estatal al constituirse en una cámara territorial que confiere voz y representación a las colectividades territoriales en el proceso de toma de decisiones.

A raíz del proceso de independencia mexicano de 1810-1821, las colectividades territoriales decidieron en 1823-1824 unirse, a través de un pacto federal, para defenderse de las fuerzas extranjeras y fortalecerse en el interior, lo que derivó en la constitución de la Federación Mexicana con sus poderes públicos y en la formación del componente bicameral para que los estados miembros coadyuvaran en la dinámica nacional.

Desde su adopción, la segunda cámara en la nación mexicana opera en un sentido plenamente democrático al estar integrada por senadores elegidos por sufragio universal directo bajo tres modalidades distintas: mayoría simple, primera minoría y de representación proporcional, lo que conlleva a que no exista una representación paritaria de las colectividades territoriales en esta instancia legislativa.

Las únicas modificaciones constitucionales a las que ha estado sujeta la segunda cámara en México (y en otras latitudes) han sido eminentemente electorales y en su estructura organizativa, sin abarcar su base competencial, en un intento por subsanar su devenir en la dinámica institucional, pero, por el contrario, la han debilitado, puesto que le han dado elementos para erigirse como una cámara política similar a su contraparte y con poca capacidad para ser garante del Estado federal.

Referencias

- Aja, Eliseo y Xavier Arbós (1980). “El Senado, cámara posible de las autonomías”, en *Revista de Estudios Políticos* 17: 27-66.
- Altamirano Santiago, Mijael (2004). *El senado en las democracias contemporáneas*. México: Plaza y Valdés.
- Barragán Barragán, José (1987). “Lugar que corresponde al Senado”, en *El Senado mexicano, Por la razón de las leyes*, Tomo I, México: LII Legislatura, Senado de la República.

- Burdeau, G. (1971). *Traité de science politique*, Tomo VI, Vol. II. Paris: Librairie Générale de Droit et Jurisprudence.
- Cadoux, Charles (1980). *Droit constitutionnel et institutions politiques, theorie général des institutions politiques*. Paris: s/e.
- Calzada Padrón, F. (1992). *Derecho Constitucional Mexicano*. México: Editorial Harla.
- Casillas, Roberto (comp.) (1985). *La restauración del Senado (1867-1875)*. México: Senado de la República.
- Chueca Rodríguez, Ricardo L. (1984). “El bicameralismo en la Constitución española”, en *Revista Española de Derecho Constitucional* 10: 63-90.
- Cillán García De I, María (1990). “El sistema político y Senado, reflexiones en torno al bicameralismo”, en *Anuario de la Facultad de Derecho* 8: 63-97. Cáceres: Universidad de Extremadura.
- Clinton, R. (1966). *1787: The Grand Convention*. New York: Harcourt Brace.
- Croisat, Maurice (1994). *El federalismo en las democracias contemporáneas*. Barcelona: Hacer Editorial.
- Delcamp, Alain (1994). “France: L’expérience de décentralisation”, en Alain Delcamp (dir.), *Les collectivités décentralisées de l’Union Européenne*. Paris: La documentation française.
- Departamento del Distrito Federal 1974. *Centenario de la restauración del Senado (1874-1974)*. México: Secretaría de Obras y Servicios-DDF.
- Dublan, Manuel y José María Lozano. (s. f.). *Legislación Mexicana*, tomos I y X. México: Imprenta del Comercio.
- Dunn, Charles W. and W. Slann Martin (1994). *American Government, a comparative approach*. New York: Harper Collins.
- Duverger, M. (1961). *Les régimes politiques*. Paris: PUF.
- Favoreu, Louis (1995). “Bicamérisme et procédure législative”, en *Le bicamérisme*. Paris: Economica.
- Fenochio del Arena, Jaime (1987). “El Senado en el Constituyente de 1856-1857”, en *El Senado de la República, por la razón de las leyes*, Tomo II, México: El Senado de la República.
- Fernández Segado, Francisco (1982). “La funcionalidad del Senado en cuanto a Cámara de Representación Territorial”, en *Revista Vasca de Administración Pública* 13: 7-44.
- Ferrando Badía, J. (1978). *El Estado unitario, el federal y el Estado autonómico*. Madrid: Editorial Tecnos.

- Flauss, Jean-François (1995). “La seconde chambre dans les états fédérés”, en *Journée d'études*, 17 mars. Paris: Presses Universitaires d'Aix-Marseille.
- García Cotarelo, Ramón *et ál.* (1993). *Sistema político de la Unión Europea con inclusión de Estados Unidos y Japón*. Madrid: Editorial Universitas.
- García-Pelayo, Manuel (1984). *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid: Alianza Editorial.
- González Casanova, José A. (1984). *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*. Barcelona: Editorial Vicens-Vives.
- González Encinar, José Juan (1984). “Bicameralismo”, en José Juan González Encinar y Dieter Nohlen (dirs.), *Diccionario del sistema político español*. Madrid: Editorial Akal.
- Palazzo, G. (1981). “Orgini sviluppi e problemi del bicameralismo. Integrazioni conoscitive al dialogo parlamentare”, en *Senato della Repubblica* 6.
- Hesse Joachim, Jesse and Vicent Wright (eds.) (1996). *Federalizing Europe. The cost, benefits and preconditions of federal political system*. Cambridge: Oxford University Press.
- Jacques, R. et Jean-Marie Duby (1997). “Le bicamérisme: bilan et perspective”, en *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'Etranger* 5 : 1323-1350.
- La Pérgola, Antonio (1979). “Federalismo y regionalismo: Caso italiano”, en Gumersindo Trujillo (coord.), *Federalismo y regionalismo*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Lauvaux, Philippe (1987). *Le parlamentarisme*. Paris: PUF.
- Loewenstein, K. (1983). *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Editorial Ariel.
- López Betancour, R. Eduardo (1981). *Carlos María de Bustamante: Legislador (1822-1824)*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Lucas Verdú, P. (1996). “Teoría del bicameralismo”, en Miguel Herrero Miñón (coord.), *Tribunal sobre la reforma del Senado*. Madrid: s/e.
- Madrazo, Jorge (1987). “Consideraciones sobre el Senado Mexicano”, en *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Tomo II. México: UNAM.
- Manzella, Andrea (1991). *Il Parlamento*. Bologna: Il Mulino.
- Martínez Sospedra, M. (1994). *Las instituciones de gobierno institucional: sistema de gobierno y organizaciones constitucionales*. Valencia: Fundación Universitarias CEU-San Pablo.

- Mateos, A. Juan (1877). *Historia parlamentaria del Congreso mexicano*, Tomo II. México: Vicente S. Reyes Impresor.
- Mény, Yves (1990). *Government and politics in western Europe*. Oxford: University Press.
- Montesquieu (2003). *Del espíritu de las leyes*. De la colección Sepan Cuántos...". México: Editorial Porrúa.
- Montiel y Duarte (1942). *Derecho Público Mexicano*, Tomo II. México: Editorial Porrúa.
- Mouskheli, M. (1931). *Teoría jurídica del estado federal*. Madrid: Editorial M. Aguilar.
- Muñoz Machado, Santiago (1982). *Derecho público de las comunidades autónomas*, Vol. I. Madrid: Editorial Civitas.
- Negri, G. (1959). "Bicameralismo", en *Enciclopedia di Diritto*, Vol. V. Milano: Giuffrè.
- Olivetti Rason, Nino (1994). "Bicameralismo", en Norberto Bobbio *et ál. Diccionario de Política*. México: Siglo XXI.
- Paladin, Livio (1984). "Tipología e fundamenti giustificativi del bicameralismo: il caso italiano", en *Quaderni Costituzional* 2: 219-242.
- Paniagua Soto, Juan Luis y Emilio Alvarado Pérez (1997). *Introducción al estudio de las comunidades autónomas*. Madrid: Editorial Universitas.
- Pasquino, Gianfranco (1977). *Corso di Scienza Politica*. Bologna: Il Mulino.
- Patterson D., Samuel and Antony Mugham (eds.) (1999). *Senates. Bicameralism in the contemporary world*. Columbus: Ohio State University.
- Pérez Serrano, N. (1976). *Tratado de Derecho Político*. Madrid: Editorial Civitas.
- Peschard, Jacqueline (1985). "La crisis del monólogo senatorial", en *Política y Procesos Legislativos*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Senado de la República.
- Petschen, Santiago (1993). *La Europa de las regiones*. Barcelona: Institut d'Estudis Autòmics, Generalitat de Catalunya.
- Rabasa, Emilio (1956). *La Constitución y la dictadura*. México: Editorial Porrúa.
- Roja, Argimio (1991). *La regionalización del Estado en la Europa comunitaria*. Pontevedra: Fundación Galicia-Europa.
- Romero Vargas Yturbide, Ignacio (1967). *La Cámara de Senadores de la República Mexicana*. México: Senado de la República.
- Sagües, Nestor P. (1992). "El Senado su fisonomía en el Estado federal y el Estado regional", en *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

- Sánchez Agesta, Luis (1988). *Curso de Derecho Constitucional Comparado*. Madrid: Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid.
- Sánchez González, Santiago y Pilar Mellado Prado (1995). *Sistemas políticos actuales*. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S. A.
- Tena Ramírez, Felipe (1971). *Leyes fundamentales de México*. México: Editorial Porrúa.
- Trivelli, L. (1975). *Le bicameralisme*. Lausanne: Diffusion Payot.
- Tsebelis, G. and J. Money (1997). *Bicameralism, Political Economy of Institutions and Decision*. Cambridge: University Press.
- Valadés, Diego (1978). “El poder legislativo mexicano”, en *Revista de Estudios Políticos* 4: 36-56.
- Vergottini, Giuseppe De (1986). *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid: Editorial Espasa-Calpe.
- Weber, Yves (1972). “La crise du bicameralisme”, en *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France* 5: 573-606.
- Wheare, K. C. (1981). *Legislature*. México: LI Legislatura Cámara de Diputados.
- Zárate, Julio et ál. (1967). *México a través de los siglos*, Tomo II. México: Editorial Porrúa. Este mismo ejemplar fue editado por la Editorial Cumbre en 1953 en México.
- Zarco, Francisco (1956). *Historia del Congreso constituyente (1856-1857)*, Tomo II. México: Senado de la República.