



# SESIONES PLENARIAS EN LA CÁMARA DE SENADORES

SENADO DE LA REPÚBLICA

**Participaron en la elaboración de esta obra:**

Dr. Arturo Garita Alonso.  
Mtro. Jaime Mena Álvarez.  
Mtro. Luis Manuel Montaña Ramírez.  
Dr. Mario López García.

Los contenidos de esta publicación son responsabilidad de los autores y no refleja el punto de vista del Senado de la República o de los senadores

# Sesiones Plenarias en la Cámara de Senadores



# Índice

Presentación.....	9
Introducción .....	11

## CAPÍTULO I.

### PLANTEAMIENTOS PRELIMINARES

1. Justificación.....	15
2. Antecedentes históricos .....	21
3. Concepto.....	24
4. Tipos de sesiones .....	26
4.1. Sesión constitutiva.....	26
4.2. Sesión ordinaria.....	27
4.3. Sesión extraordinaria.....	28
4.4. Sesión solemne.....	33
5. Elementos básicos .....	35
5.1. Orden del día.....	35
5.2. Asistencia .....	37
5.3. Quórum.....	39
5.4. Aprobación del acta de la sesión posterior.....	40
5.5. Lectura de comunicaciones y correspondencia .....	41
5.6. Presentación de iniciativas.....	42
5.7. Presentación de dictámenes de primera lectura.....	44
5.8. Presentación de dictámenes de segunda lectura .....	45
5.9. Presentación de dictámenes a discusión .....	45
5.10. Debate.....	47
5.11. Votación.....	48
5.12. Presentación de proposiciones con punto de acuerdo ...	49
5.13. Efemérides y Agenda Política.....	50
5.14. Cita.....	51
6. Conclusiones.....	52

## CAPÍTULO II.

## ANÁLISIS COMPARATIVO. UNA VISIÓN PRAGMÁTICA

7. Reglamentación federal.....	55
7.1. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.....	55
7.2. Reglamento del Senado de la República.....	60
8. Análisis internacional .....	71
8.1. España .....	72
8.2. Chile.....	79
9. Cuadros comparativos de los fenómenos jurídico-políticos estudiados .....	89
10. Consideraciones finales.....	95
Bibliografía .....	99







## Presentación

La presente publicación es parte de una serie de documentos de apoyo referentes a diversos temas legislativos. Su contenido no pretende realizar un análisis teórico ni una interpretación jurídica, su desarrollo se realizará a través de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; del Reglamento del Senado de la República y de otros ordenamientos jurídicos. Los conceptos, la naturaleza, las funciones y otras descripciones en relación con el tema de Sesiones Plenarias en la Cámara de Senadores, fueron tomados de la doctrina y de diversa literatura sobre el tema.

Esta colección fue elaborada por instrucciones de la Mesa Directiva, con la finalidad de proporcionar respuestas a las preguntas que surjan a quienes participan del trabajo que desarrollan los senadores de la República; así como brindar la oportunidad al usuario de acercarse por sí mismo a descubrir un mayor conocimiento de los temas parlamentarios de su interés.

Secretaría General de Servicios Parlamentarios



## Introducción

Es incuestionable el papel protagónico que el Poder Legislativo tiene dentro del proceso de cambio político que caracteriza a todo Estado democrático, sobre todo a partir de 1950. Así, el Parlamento resurge como una institución política que goza de una autosuficiencia considerable respecto a su estructura, organización y toma de decisiones (esto en contraste con las demás fracciones del sistema político), condición que se logra únicamente ejerciendo plenamente sus facultades tanto constitucionales como legales. Sin embargo, en nuestro país, esta transición jurídico-política se ha consumado de forma pausada, debido a las propias características que presentaba el sistema político, el cual se fue acrecentando cada vez más debido a las diversas reformas realizadas en la segunda mitad del siglo XX.

En este orden de ideas, resultó necesario que, en un primer momento, la oposición parlamentaria se manifestara en una simple presencia numérica formal, con la intención de conseguir la asignación de espacios y funciones que le fueran involucrando exponencialmente en las actividades de ambos órganos legislativos, para que, en un segundo momento, se orillara a la formación de consensos entre las diversas fuerzas políticas de nuestro país, otorgando así una mayor legitimidad a las actividades propias del poder legislativo.<sup>1</sup>

Lo anterior, no se materializó exclusivamente por los resultados obtenidos por los partidos políticos en los diversos comicios celebrados para integrar el poder legislativo federal, sino además por la constante y permanente participación e interés mostrado por la sociedad mexicana para ver incluida y reconocida de manera efectiva su voz en los órganos parlamentarios, construyendo de esta manera un sistema político más

---

<sup>1</sup> Al respecto, véase Téllez González, Mario A. (coord.), *El Poder Legislativo en México. Temas y casos de institucionalización, historia y derecho*, México, UAM-ITESM-Congreso del Estado de México, 2006, p. 264.

equilibrado propio de un Estado de Derecho democrático.<sup>2</sup>

La transformación de la composición del Poder Legislativo y, por extensión, del Senado de la República, es prueba indiscutible del progreso y de la dinámica social de los últimos años, adicionando con ello nuevos escenarios de deliberación política para estimar y ponderar, con mayor eficiencia, el modo de conducir las actividades del quehacer público. Para ello, resulta necesario hacer del conocimiento y análisis de todo actor político, los mecanismos de trabajo con los cuales cuenta la Cámara de Senadores para consagrar esa autosuficiencia política y su eficiente deliberación; estamos haciendo referencia a las sesiones plenarias.

---

<sup>2</sup> Cfr. Pardo, María del Carmen, *La modernización administrativa en México 1940-2006*, México, 2a. ed., Colegio de México, 2009, p. 11.





# CAPÍTULO I

## PLANTEAMIENTOS PRELIMINARES

### 1. Justificación

Una de las características indispensables del Poder Legislativo en los sistemas democráticos contemporáneos es detentar la representación de la voluntad del pueblo, para lo cual, le fueron asignadas determinadas facultades legales y, le fue reconocida una organización interna propia, conjunto de elementos al que se le ha denominado doctrinalmente como la *autonomía normativa del Congreso de la Unión*.<sup>3</sup>

La referida autonomía alude a una prerrogativa especial que detenta el Congreso de la Unión en lo general, y la Cámara de Senadores en lo particular, para establecer libremente: sus propias normas de funcionamiento; sus órganos estructurales; los medios materiales y personales que requiera para llevar a cabo de la mejor manera sus actividades parlamentarias, entre otros aspectos. Es decir, está facultado para precisar las directrices y lineamientos que considere pertinentes a fin de cumplir con sus compromisos constitucionales.<sup>4</sup>

Dentro de ese campo de estudio, se han realizado diversos cuestionamientos de vital interés para legisladores, académicos, estudiantes e, incluso, para la población en general, que se circunscriben en la forma en que se organiza el Parlamento; en las actividades principales que este órgano político desempeña; en la manera en que se llevan a cabo tales

---

<sup>3</sup> Para ahondar más sobre esta idea, véase Valadés, Diego, *Constitución y política*, México, UNAM, 1994, pp. 173 y ss.; Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, México, Porrúa-UNAM, 2003, pp. 385 y ss; así como Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del derecho parlamentario*, México, Oxford, 1999, pp. 25 y ss.

<sup>4</sup> V. gr., la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento del Senado de la República.

actividades; en el desarrollo que ha de observarse para la creación de políticas públicas que permitan otorgar cierta legitimidad a los gobiernos; y, en las consecuencias que presenta la actividad parlamentaria para la estabilidad de los sistemas.<sup>5</sup>

Entre los diferentes temas vinculados a los parlamentos de cualquier país, el relativo a las *sesiones* ofrece una diversidad de aspectos conceptuales, doctrinales y de funcionamiento que es complicado deslindar entre sí, por estar todos ellos vinculados. Referirse a las *sesiones* implica tener en consideración el *orden del día*, su composición y conformación; los *debates* y las reglas que le son aplicables; el *proceso legislativo* y los *procesos parlamentarios* que competen al órgano legislativo; los *dictámenes* y el conjunto de reglas aplicables para su formulación, presentación y publicación; las actividades a cargo de la *Mesa Directiva* para el desarrollo de las *sesiones* y en particular las que realizan su *presidencia* y su *secretaría*; las *votaciones*, sus modalidades y reglas aplicables para su desahogo; el *quórum* y las normas que regulan su integración; las formalidades aplicables al trámite de los asuntos que se someten a conocimiento, consideración y/o resolución del Pleno, entre otras cuestiones.

Adicionalmente, tratar el tema relativo a las sesiones de un parlamento implica, como en el caso del Congreso mexicano, deslindar el objeto de estudio en función del órgano en que se desarrollen, lo que resulta viable en virtud de que se pueden aplicar reglas y formalidades comunes a los diferentes tipos de sesiones, ya sean: i) de Congreso; ii) de cada una de las Cámaras por separado; o, iii) de la Comisión Permanente; independientemente de que exista o no suficiencia de normas reglamentarias que las regulen de manera específica.

El presente documento pretende delinear algunos aspectos inherentes a las sesiones, a partir de la experiencia desarrollada en los últimos veinte años en la Cámara de Senadores, con base en la normatividad

---

<sup>5</sup> Patterson, Samuel C. y Copeland, Gary W., "Parliaments in the Twenty-first Century" en Copeland, Gary W. y Patterson, Samuel C. (eds.), *Parliaments in the Modern World: changing institutions*, Estados Unidos, The University of Michigan Press, 1994, p. 2.



que las regula y de las vivencias que derivan del quehacer parlamentario, tomando en cuenta la similitud de disposiciones normativas que rigen a las Cámaras del Congreso. Existen normas reglamentarias reguladoras de las que desarrolla el Congreso como asamblea única y disposiciones reglamentarias limitadas aplicables a las sesiones de la Comisión Permanente como lo es el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Para tal fin, se abordan en el primer capítulo algunos aspectos conceptuales que permitan caracterizar a las sesiones y los principios bajo los cuales se desarrollan; una exposición histórica que permita identificar las normas aplicables a las sesiones en diferentes ordenamientos reguladores de la actividad del poder legislativo federal y de sus órganos; la identificación de los diferentes tipos de sesiones, atendiendo al tiempo en que se desarrollan y los fines que se persiguen con éstas. En el segundo capítulo, se destaca la regulación normativa genérica vigente de las mismas, en donde, finalmente, se realizarán algunas propuestas que permitan mejorar el desarrollo de las sesiones en orden de perfeccionar el rendimiento institucional del Congreso mexicano.

Respecto al primer tema a desarrollar, se destaca que si bien es cierto que no existe disposición legal y/o reglamentaria que establezca con total precisión y claridad la conceptualización y los elementos que conforman a las sesiones, también lo es que resulta posible identificar algunos elementos que conlleven a una precisión conceptual. En primer lugar, las sesiones abarcan un espacio temporal durante el cual los miembros de la asamblea de que se trate se reúnen con el objeto de desahogar las funciones que le competen al órgano legislativo, en términos constitucionales, legales y/o reglamentarios. En segundo lugar, el desarrollo de las sesiones se realiza de manera programática, ordenando los diferentes asuntos que serán puestos del conocimiento de los miembros de la asamblea. En tercer lugar, las sesiones se verifican en un espacio territorial en el que se ubican los miembros del órgano legislativo para conocer los asuntos correspondientes, debatir en los casos procedentes y asumir una decisión,

determinación o resolución con la que se concretiza el ejercicio de la función legislativa o parlamentaria del órgano legislativo. En cuarto lugar, las sesiones se realizan bajo un conjunto de reglas y formalidades que garantizan la certeza y seguridad jurídica de las determinaciones o resoluciones adoptadas por los miembros del cuerpo legislativo.

Tomando en consideración los aspectos anteriores, las sesiones constituyen el lapso durante el cual se reúne el cuerpo colegiado de un parlamento o asamblea parlamentaria para que, de conformidad con las reglas constitucionales, legales y reglamentarias, bajo la conducción del presidente del mismo y con base en un orden del día, conozca, discuta, vote y, en su caso, apruebe una serie de actos parlamentarios, los cuáles, al igual que los actos jurídicos, necesitan para su existencia de la manifestación de la voluntad de los congresistas —consentimiento—<sup>6</sup> respecto de un asunto sometido a su consideración —objeto—<sup>7</sup> mediante la observación de una serie de requisitos legales —solemnidad—<sup>8</sup> para producir consecuencias de derecho;<sup>9</sup> de lo contrario, el acto parlamentario resultaría ser inexistente.

Es importante diferenciar entre la *existencia* y la *validez* de este tipo de actos. Mientras que la primera atiende a la presencia o ausencia del consentimiento, el objeto y la solemnidad, la segunda depende de que los actos parlamentarios:

- Se hayan celebrado por sujetos que cuenten con la aptitud legal

---

<sup>6</sup> Es el acuerdo de dos o más voluntades sobre la producción de obligaciones y derechos, la cual requiere para su representación de una manifestación exterior. Véase Gutiérrez y González, Ernesto, Derecho de las Obligaciones, 5a. ed., México, Ed. José M. Cajica Jr., 1982, p. 207. En el Senado de la República, el consentimiento de los actos parlamentarios se puede ver reflejado, por ejemplo, al momento de la adopción de acuerdos.

<sup>7</sup> Como pueden ser las iniciativas, los proyectos y las proposiciones con punto de acuerdo, entre otros.

<sup>8</sup> Es el conjunto de requisitos legales para la existencia de un acto jurídico. Al respecto, véase Diccionario Jurídico Mexicano. 3a. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 1991, t. P - Z, p. 292. Ejemplo de la solemnidad es el seguimiento irrestricto de determinado orden del día para el desahogo de los asuntos de un Parlamento o, en algunos actos parlamentarios, el subir a tribuna para hacer uso de la palabra.

<sup>9</sup> Cfr. Rojina Villegas, Rafael, Derecho Civil Mexicano, México, Porrúa, 1981, t. V, p. 99.

para esos efectos, en este caso, será la calidad de parlamentario;

- Tengan un objeto lícito;
- Se acuerden sin vicios, es decir, sin error por dolo o mala fe, lo cual se manifiesta al momento de emitir el voto correspondiente; y,
- Se realicen en atención a determinada forma, como lo es la discusión en lo general y en lo particular de un proyecto, la adopción de acuerdos por un quórum específico, etc.

En ese sentido, la falta de estos elementos no determinará la inexistencia o la nulidad absoluta del acto parlamentario, sino que afecta a dicho acto de anulabilidad o nulidad relativa, la cual podrá hacerse valer con posterioridad a la manifestación del acto, sin comprometer su existencia.<sup>10</sup> Otro punto de suma relevancia a analizar es el concepto de Pleno:

En la legislación y en la práctica parlamentaria, las asambleas legalmente constituidas se les conoce también con la denominación de *Pleno*[...] Conforme a esto, el Pleno o asamblea de diputados o de senadores es el órgano deliberativo superior de cada Cámara y a él le corresponde ejercer las atribuciones que la Constitución y las leyes reglamentarias asignan a cada una de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión.<sup>11</sup>

A partir de estas ideas, se puede manifestar que las sesiones constituyen el medio a través del cual el Pleno actúa, siendo aplicable la conceptualización proporcionada a cualquier sesión desarrollada por una asamblea. Las sesiones hacen posible que sus miembros se reúnan a tratar los asuntos que les competen de acuerdo a las facultades propias de

<sup>10</sup> Cfr. Abelenda, Cesar Augusto, Derecho Civil. Parte general, Buenos Aires, Astrea, 1980, t. II, pp. 229 -230.

<sup>11</sup> Sandoval Ulloa, José G., Curso de Derecho Parlamentario, México, Innovación Editorial Lagares, 2015, p. 452.

su naturaleza, lo que permite distinguir, en función del tipo de asamblea, las siguientes modalidades de sesiones: a) Sesiones de Congreso General realizadas conjuntamente por ambas Cámaras que integran el Poder Legislativo Federal y constituyen la excepción en el sistema jurídico mexicano, por tratarse de casos expresamente previstos en la Constitución (artículos 65, 69, 84, 85, 86 y 87); b) sesiones de las Cámaras del Congreso, sea para participar de manera sucesiva en el desarrollo del proceso legislativo (artículos 72 y 73 constitucionales) o para ejercer facultades exclusivas de cada una de ellas (artículos 74 y 76 constitucionales, respectivamente), y c) sesiones de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión (artículo 78 constitucional).

Como requisito fundamental para celebrar una sesión plenaria se tiene la convocatoria, es decir, la determinación de la fecha, hora y lugar en la que se llevará a cabo tal sesión. Para tal efecto, es importante precisar que, tratándose de la verificación de la asamblea constitutiva, ésta se realizará por medio de *citatorio* publicado en la Gaceta del Senado y en el periódico de mayor circulación nacional; mientras que, tratándose de las demás sesiones que continúan a ésta, se realizarán a través de la *cita* correspondiente, que se levanta al final de cada sesión como modalidad de cierre. Adicionalmente en este último caso, la Secretaría General procederá a notificar de la convocatoria a los senadores por llamada telefónica, correo electrónico o por cualquier otro medio de mensajería electrónica instantánea que el avance de la tecnología permita utilizar.

Otro requisito para que se produzca una sesión consiste en que se debe contar con un número determinado de los integrantes de la asamblea para que ésta pueda desarrollar sus trabajos, identificado como *quórum*: “Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros...” (art. 63 Constitución).

Resulta indefectible realizar un estudio sobre las sesiones plenarias como mecanismo por el cual el Senado lleva a cabo una serie

de actos jurídicos dentro del marco reconocido a nivel constitucional. Para esos efectos, es menester comenzar por determinar ciertas nociones elementales, así como algunas clasificaciones básicas sobre el tema, que ayudarán a comprender de una mejor forma las actividades que se realizan en este órgano integrante del Poder Legislativo Federal.

## 2. Antecedentes históricos.

A partir de que México se convierte en un Estado independiente el Congreso de la Unión y sus Cámaras se han regido por diversos cuerpos normativos reglamentarios, sin considerar los actuales reglamentos de las Cámaras, entre cuyas disposiciones se regula lo relativo a las sesiones; de entre ellos, se consideran los siguientes cuatro.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 23 de diciembre de 1824, en el Capítulo IV *De las sesiones*, de los artículos 33 a 45 contiene las normas aplicables a las mismas y entre los aspectos más sobresalientes regula las sesiones públicas con duración de cuatro horas y posibilidad de prolongarse por acuerdo expreso de la cámara a petición de cualquiera de sus miembros; las sesiones secretas a celebrarse los lunes y jueves de cada semana para tratar asuntos que exijan reserva (los calificados como tales por el presidente y los secretarios, las materias eclesiásticas o religiosas, asuntos económicos de las cámaras, oficios con nota de reservados y acusaciones contra determinados servidores públicos); las modalidades de sesiones extraordinarias (públicas o secretas); la obligación de los miembros de la cámara para asistir a las sesiones desde el principio hasta el fin y los casos justificados en que puede incumplir esta obligación, así como los supuestos en que los secretarios del despacho asistan a sesiones (enviados por el gobierno, llamados por acuerdo de la cámara o por decisión propia).<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, 23 de diciembre de 1824, pp. 8 y 9, [http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/regla/Reg\\_1824\\_dic23.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/regla/Reg_1824_dic23.pdf)

El Reglamento Interior del Congreso de la Unión de 1857, presentado el 4 de diciembre de ese año, contiene una Sección Segunda *De las sesiones* conformada por los artículos 66 a 93 distribuidos en cuatro capítulos que regula el tema que nos ocupa. Entre los aspectos más sobresalientes destaca lo siguiente: incorpora el requisito del *quórum* como condición esencial para que haya sesión; reconoce la tipología de sesiones en públicas, secretas, ordinarias y extraordinarias; determina la hora de inicio de las públicas a las 12:30 horas, con una duración de cuatro horas, con la posibilidad de prolongarse, las cuales se deben celebrar todos los días, excepto los domingos, fiestas dobles y días de festividad nacional; mantiene las sesiones secretas ordinarias los días lunes y jueves de cada semana, estableciendo los supuestos de procedencia (asuntos que califique la Cámara que necesitan reserva, excepto los proyectos de ley, las materias eclesiásticas, los asuntos económicos de la Cámara, los oficios con la nota de reservados y las acusaciones contra determinados servidores públicos); en relación con la obligación de los miembros de la Cámara de asistir a las *sesiones* ordinarias o extraordinarias, ante su incumplimiento, sin causa justificada, o porque se ausenten de las mismas, se incorporan sanciones (la pérdida de la dotación remunerativa; suspensión de sus derechos políticos incluyendo los de ciudadanía; prohibición de desempeñar empleo público; dejar de percibir cualquier sueldo proveniente de los Estados, Distrito Federal y Territorios, e imposición de multa); regula en sesión secreta la declaración de quienes incurran en multa por inasistencia o ausencias a las sesiones; mantiene la figura de la licencia, siempre que por ella no se impidan las sesiones; conserva la asistencia a las sesiones de los secretarios de despacho, con la posibilidad de usar la palabra, pero sin poder hacer proposiciones ni adición alguna; finalmente, regula las galerías como el espacio destinado a quienes quieran concurrir a las sesiones públicas, distinguiendo las galerías especiales, una para periodistas y otra para servidores y ex-servidores públicos relevantes, con la obligación de que los espectadores observen reglas de respeto, silencio y compostura y consecuencias en caso de inobservancia.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Cfr. Reglamento Interior del Congreso de la Unión, presentado el 4 de diciembre de 1857, pp. 14-18, en línea, [http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/regla/Reg\\_1857.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/regla/Reg_1857.pdf)

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, promulgado el 20 de diciembre de 1897 contiene un apartado *De las sesiones*, conformado por los artículos 29 a 55, entre cuyos aspectos más relevantes destaca lo siguiente: regula las modalidades de sesiones ordinarias, extraordinarias, públicas, secretas o permanentes; se previene que las ordinarias se celebren todos los días útiles con duración de cuatro horas y posibilidad de que se prorroguen; las sesiones de los miércoles se destinarían a tratar negocios de particulares; se prevé la integración de un orden del día para dar cuenta de los asuntos en las sesiones; determina que las sesiones secretas se realicen los lunes de cada semana, después de la sesión pública, para tratar asuntos económicos o los que exijan reserva; respecto de los asuntos que se presenten en sesión secreta, se dejan de contemplar los eclesiásticos y se incorporan los relativos a relaciones exteriores; se contempla la previsión de los asuntos que exijan estricta reserva; entre los asuntos a tratar en sesiones extraordinarias se contemplan la licencia, renuncia o falta absoluta o temporal del Presidente de la República; se mantiene la regulación de las licencias; se prevé la presentación mensual del presupuesto de gastos para su aprobación en sesión secreta; finalmente, se mantiene la previsión de la asistencia de los Secretarios de Despacho a las sesiones si son enviados por el Presidente de la República.<sup>14</sup>

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934 contiene el apartado *De las sesiones*, conformado por los artículos 27 a 54, de los cuales se destaca lo siguiente: mantiene los tipos de sesiones ordinarias, extraordinarias, públicas, secretas o permanentes, con la restricción de que las Cámaras puedan suspender sus sesiones por más de tres días sin consentimiento de la otra; se prevé que las ordinarias se celebren durante días hábiles de los periodos constitucionales, sean públicas, duren cuatro horas y puedan ser prorrogadas por disposición del presidente de la Cámara o a petición

---

<sup>14</sup> Cfr. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, promulgado el 20 de diciembre de 1897, pp. 8-12, en línea [http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/regla/Reg\\_1897.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/regla/Reg_1897.pdf)

de alguno de sus miembros; se mantiene las sesiones de los miércoles para tratar negocios de particulares; se conserva la figura del orden en que se dará cuenta en la sesiones de los diversos asuntos; se mantienen las previsiones reguladoras de las sesiones secretas y los asuntos que deben tratarse en ellas, con la previsión de estricta reserva; las sesiones extraordinarias se configuran bajo la modalidad de que sean convocadas por la Comisión Permanente por sí o a propuesta del Ejecutivo Federal mediante el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes; se configura la sesión de Congreso en los supuestos de renuncia, licencia o falta absoluta del Presidente de la República como modalidad de sesión extraordinaria; se supedita el desarrollo de las sesiones extraordinarias al objeto designado en la convocatoria respectiva; se mantiene la obligación a cargo de los miembros de las Cámaras de asistir a las *sesiones* de principio a fin y los supuestos en que se justifica la inasistencia; se mantiene la previsión de la presentación mensual del presupuesto de gastos para su aprobación en sesión secreta, así como la previsión de que los servidores públicos de la administración pública federal asistan a las sesiones si son enviados por el Presidente de la República o llamados por acuerdo de la Cámara, sin perjuicio de su libertad de asistir a las mismas y tomar parte en el debate si se discute un asunto de su dependencia.<sup>15</sup>

### 3. Concepto

Como punto de partida, resulta de suma importancia esclarecer qué debe entenderse como sesión plenaria, con la intención de delimitar nuestro objeto de estudio y, a su vez, de identificar los alcances que dicha noción implica en el ámbito legislativo. Así, se comenzará por analizar los vocablos que componen este concepto.

En primer lugar, el término *sesión* de manera general puede

---

<sup>15</sup> Cfr. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial el martes 20 de marzo de 1934, pp. 4 y 5, en línea, [http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/regla/Reg\\_1934\\_mar20.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/regla/Reg_1934_mar20.pdf)



hacer referencia al espacio de tiempo ocupado por una actividad; a cada una de las juntas de un concilio, congreso u otra corporación; y, a la conferencia o consulta entre varios para determinar algo.<sup>16</sup> En segundo lugar, la expresión *plenaria* alude tanto a la condición de estar lleno, entero, cumplido, que no le falta nada, como a la reunión de una corporación.<sup>17</sup> De esta forma, como primer acercamiento general de este término en materia legislativa, se puede determinar que una sesión plenaria sugiere la reunión de todos los miembros de un congreso, ya sea que éste sea de naturaleza unicameral o bicameral, con el propósito de tratar los asuntos que hayan sido considerados relevantes.

Por otra parte, se ha entendido de manera más específica, que una sesión plenaria conlleva “*la reunión del cuerpo legislativo para deliberar y acordar los asuntos de su competencia*”;<sup>18</sup> ello, claro está, para dar cumplimiento a sus compromisos constitucionales mediante un método que llegue a hacer posible la libertad ordenada en la deliberación.<sup>19</sup>

En este orden de ideas, se ha entendido también a la sesión plenaria como aquél proceso mediante el cual el Parlamento concilia una decisión (ya sea ésta una ley, un acto de dirección, una sanción de control o un diseño de coordinación) por medio de una serie de actos y fases establecidas para la consecución de tal finalidad,<sup>20</sup> lo que permite resaltar que toda sesión plenaria se compone de diversas etapas que facilitan un análisis pormenorizado y una correcta deliberación en sus disposiciones.

Como última acepción a analizar, se tiene a aquélla idea que entiende a las sesiones plenarias como el “*tiempo de reunión, necesario y*

<sup>16</sup> Cfr. Diccionario de la lengua española, Edición del Tricentenario, Actualización 2017, consultado el 14-03-2018 en línea <http://dle.rae.es/?id=XixhqLz>.

<sup>17</sup> *Ibidem*, en línea <http://dle.rae.es/?id=TP9w6ly>.

<sup>18</sup> Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), Diccionario universal de términos parlamentarios, 2a. ed., México, Porrúa, 1998, p. 652.

<sup>19</sup> Cfr. Bothwell, Reece B., Manual de Procedimiento Parlamentario, 5a. ed., 2a. reimp., España, Editorial de la Universidad de Puerto Rico, 1983, p. 2.

<sup>20</sup> Cfr. Manzella, Andrea, El Parlamento, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, 1987, p. 173.

*efectivo, que por disposición legal o reglamentaria emplea un número determinado de miembros integrantes de un órgano legislativo para tratar, de acuerdo a un orden del día aceptado, los asuntos cuyo conocimiento, discusión, votación y aprobación, son de su competencia”.*<sup>21</sup>

Sin dejar de lado las consideraciones delineadas en los párrafos preliminares, se ha optado por tomar como eje referencial este concepto, toda vez que aporta: i) la precisión de que, contrario a lo que podría pensarse en un primer momento, en estas sesiones no se requiere para su válida conformación, por regla general, de la presencia total de los senadores, sino de un número determinado previamente establecido en una norma; y, ii) los elementos básicos que componen el constructo en referencia, mismos que serán analizados más adelante.

## 4. Tipos de sesiones

Previo al desarrollo de los elementos que componen a las sesiones plenarias en materia legislativa, es pertinente realizar una clasificación sobre las mismas atendiendo tanto al periodo en que se realizan, como a la finalidad que se persigue con su conformación, ejercicio que permitirá identificar con total claridad las características y cualidades que distinguen a cada una de ellas. De tal suerte que, de manera habitual, se han reconocido cuatro tipos de sesiones plenarias: i) constitutivas; ii) ordinarias; iii) extraordinarias; y, iv) solemnes.

### 4.1. Sesión constitutiva

Esta sesión es aquella que inicia con las actividades de una Legislatura,<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Camposeco Cadena, Miguel Ángel, De las sesiones, 2a. ed., Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos, México, Miguel Ángel Camposeco-Cámara de Diputados LV Legislatura, 1993, p. 20.

<sup>22</sup> La Legislatura indica el periodo de existencia de una Cámara desde el día de su primera convocatoria al de su disolución normal o anticipada. Sobre este tema, véase Berlín Valenzuela, Francisco, op. cit., p. 411.

por medio de la instalación particular de los órganos legislativos que conforman el Congreso de la Unión.<sup>23</sup> En otras palabras, la sesión constitutiva tiene como principal objetivo declarar la instalación formal y legal del Senado para un nuevo año legislativo.

Por otro lado, se ha indicado que la sesión constitutiva es el acto o primera sesión con la cual se da por iniciada la Legislatura y por comenzado el mandato de la nueva Cámara de Senadores, en la que se produce la elección de los miembros de su Mesa Directiva.<sup>24</sup> Este tipo de sesiones se celebrarán cada vez que se renueva la composición del Senado, con motivo de los comicios que para tal efecto se celebren, con la finalidad, entre otras cosas, de elegir al órgano rector de su actividad parlamentaria, la Mesa Directiva, encargada de la vigilancia y supervisión del desarrollo de los trabajos que se implementan.

## 4.2. Sesión ordinaria

De manera muy simplificada, las sesiones ordinarias “*son aquéllas que se celebran durante los días hábiles de los periodos constitucionales*”,<sup>25</sup> en donde la Cámara de Senadores se ocupará del examen, debate y aprobación de las iniciativas que se le haya presentado, así como de la resolución de los diversos tópicos que haya conocido en razón de su esfera de competencia.

Resulta indispensable resaltar sobre este tipo de sesiones que el periodo por el cual el Senado se reúne para realizar las diferentes actividades que le fueron encargadas será predeterminado, es decir, deberá estar previamente establecido por la Constitución, la Ley Orgánica o su Reglamento.

---

<sup>23</sup> González Chávez, Jorge (coord.), Estructura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, Cámara de Diputados LIX Legislatura, 2005, p. 9.

<sup>24</sup> Asamblea de Madrid, voz “sesión constitutiva”, en Glosario De Términos Parlamentarios, España, consultado el 14-03-2018 en línea [http://www.asambleamadrid.es/ES/OpcionesNavegacion/Paginas/glosario\\_terminos.aspx#s](http://www.asambleamadrid.es/ES/OpcionesNavegacion/Paginas/glosario_terminos.aspx#s).

<sup>25</sup> Camposeco Cadena, Miguel Ángel, op. cit., p. 21.

### 4.3. Sesión extraordinaria

La expresión *extraordinaria* como adjetivo atañe a una condición fuera del orden, de la regla natural o de lo común; a algo añadido a lo ordinario.<sup>26</sup> Con esto en cuenta, en materia parlamentaria, baste decirse que son aquéllas que tienen lugar fuera del periodo ordinario prestablecido;<sup>27</sup> por consiguiente, no se delimitan en fechas definidas al llevarse a cabo durante los recesos del Parlamento. Al respecto, vale la pena precisar dos cuestiones de alta importancia: su convocatoria y su contenido.

Las convocatorias para celebrar una sesión extraordinaria por lo regular se realizan con carácter de urgente a través de la convocatoria que para tal efecto emita la Comisión Permanente por sí o a solicitud del Presidente de la República, ya sea a ambas Cámaras o a una sola de ellas en particular, cuando se traten asuntos exclusivos para cada una de ellas. Internacionalmente se ha llegado a contemplar el caso que las sesiones extraordinarias sean convocadas a solicitud de los miembros de las Cámaras correspondientes, para lo cual deberá estar justificada de igual manera la urgencia del asunto a tratar y ser aprobada por una mayoría calificada especial. Sobre el contenido de estas sesiones es menester dejar en claro que sólo versarán sobre un asunto en específico: aquél que haya sido acordado por la Comisión Permanente y que haya estado enunciado de forma específica en la convocatoria respectiva, sin que exista la posibilidad de introducir en la misma sesión un tema diferente.

En el caso mexicano, la convocatoria para celebrar una sesión extraordinaria se realiza mediante *decreto* de la Comisión Permanente, acordado por sí o a propuesta del Ejecutivo, el cual deberá contener los elementos siguientes:

- Fundamento constitucional por el que se faculta a la Comisión Permanente para convocar a sesiones extraordinarias;

---

<sup>26</sup> Cfr. Diccionario de la lengua española, op. cit., consultado el 14-03-2018 en línea <http://dle.rae.es/?id=HP5RXLV>.

<sup>27</sup> Cfr. Camposeco Cadena, Miguel Ángel, op. cit., p. 22.

- Cámaras o Cámara a la que se convoca;
- Fecha y hora en la que tendrá verificativo la sesión;
- Orden del día a desahogar por la Cámara o las Cámaras, en este último caso, se establecerán por separado los asuntos a tratar;
- Señalamiento sobre la declaratoria de clausura de las sesiones extraordinarias una vez que se consideren atendidos los asuntos objeto de la convocatoria. De haberse convocado a ambas Cámaras, éstas emitirán un acuerdo de manera individual en donde se manifieste el desahogo de los asuntos tratados, el cual será remitido a la colegisladora, a efecto de que emita su anuencia para que la otra dejase de sesionar. En su caso, la declaratoria de clausura podrá realizarse a través de la comunicación del Presidente de la Mesa Directiva que dirija a sus integrantes;
- Indicación de que el decreto de convocatoria debe ser publicado en el Diario Oficial de la Federación;
- Entrada en vigor del decreto; y,
- Firma de los integrantes de la Mesa Directiva.

Ejemplos de las convocatorias que puede emitir la Comisión Permanente en nuestro país son:

*A. Decreto por el que la Comisión Permanente convoca a las Cámaras del H. Congreso de la Unión a celebrar sesiones extraordinarias a partir del día 13 de junio de 2016, en donde la Cámara de Diputados se ocuparía de resolver:*

- a) La Declaratoria de la Cámara de Diputados para erigirse en Jurado de Procedencia;

- b) El Dictamen de la Sección Instructora del expediente SI/LXIII/01/2016, relativo al procedimiento de declaración de procedencia solicitado en contra de la ciudadana Lucero Guadalupe Sánchez López, Diputada del Congreso del Estado de Sinaloa;
- c) El Dictamen de la Minuta con Proyecto de Decreto que expide la Ley Nacional de Ejecución Penal, se adicionan las fracciones XXXV, XXXVI, XXXVII y un quinto párrafo, y se reforma el tercer párrafo del artículo 225 del Código Penal Federal;
- d) El Dictamen de la Minuta con Proyecto de Decreto que expide la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes;
- e) El Dictamen de la Minuta con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada;
- f) El Proyecto de Decreto por el que se dictaminan diversas disposiciones sobre Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación;
- g) El Dictamen de la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en materia de función pública;
- h) Los Dictámenes de las Minutas con Proyecto de Decreto que remita la Cámara de Senadores y que sean recibidas durante las sesiones extraordinarias convocadas en razón del presente Decreto, para efectos del artículo 72 constitucional;

- i) La toma de protesta de diputadas y diputados;
- j) La sustitución de integrante del Grupo Parlamentario de MORENA ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión que funciona durante el segundo receso del primer año de ejercicio de la LXIII Legislatura; y,
- k) Los acuerdos de los órganos de gobierno.

Por otro lado, la Cámara de Senadores se ocuparía de resolver:

- a) Los Proyectos de Decreto relativos al tema de combate a la corrupción, como lo son la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas; la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el Código Penal Federal y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República;
- b) Los Proyectos relativos al tema de seguridad y justicia (mando mixto);
- c) Los Proyectos relativos al tema de la regulación y uso de la marihuana;
- d) El Proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales, del Código Penal Federal, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Ley Federal para la Protección a Personas que intervienen en el Procedimiento Penal, de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley de Amparo, Reglamentaria

de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Federal de Defensoría Pública, del Código Fiscal de la Federación y de la Ley de Instituciones de Crédito (Miscelánea Penal);

- e) Los Proyectos de Decreto que remita la Cámara de Diputados y sean recibidos durante las sesiones extraordinarias convocadas en razón del presente Decreto, para efectos del artículo 72 constitucional;
- f) La toma de protesta de senadoras y senadores; y,
- g) Los acuerdos de los órganos de gobierno.

*B. Decreto por el que se convoca a la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión a celebrar sesiones extraordinarias a partir del 05 de julio de 2016, en donde se ocuparía de:*

- a) Recibir, dar entrada, dictaminar, discutir y resolver las observaciones formuladas por el Ejecutivo Federal al Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa;
- b) La toma de protesta de senadoras y senadores de la República; y,
- c) Los acuerdos de los órganos de gobierno.

*C. Decreto por el que se convoca a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión a celebrar un periodo de sesiones extraordinarias a partir del 06 de julio de 2016, en donde se ocuparía de conocer:*

- a) La Minuta del Senado de la República sobre las



observaciones del Ejecutivo Federal al Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa;

- b) La toma de protesta de diputadas y diputados federales; y,
- c) Los acuerdos de los órganos de gobierno.

#### 4.4. Sesión solemne

El adjetivo *solemne* indica aquello que es celebrado o hecho públicamente con pompa o ceremonias extraordinarias; algo formal, grave, firme, válido, que se acompaña de circunstancias importantes o de todos los requisitos necesarios para su realización.<sup>28</sup> Por esta razón, en materia parlamentaria, la sesión solemne será aquella que se efectúa por el Congreso o por cada Cámara que lo conforma con algún motivo especial; verbigracia, imponer alguna condecoración, conmemorar sucesos históricos de trascendencia eminente para un país e, incluso, para recibir a visitantes distinguidos en el ámbito social, político y cultural.

En el caso del Senado de la República, las sesiones solemnes se realizan dentro del periodo ordinario de sesiones y no son actos resolutorios, es decir, no habrá discusión ni se someterá a votación del Pleno tema alguno. De manera precisa, el artículo 56 del Reglamento del Senado de la República señala como asuntos a celebrarse en sesiones solemnes: i) la conmemoración de alguna efeméride; ii) el rendir homenaje a personajes ilustres; iii) recibir a invitados distinguidos, ya sean estos nacionales o extranjeros; iv) imponer la Medalla de Honor Belisario Domínguez; y, v) otorgar el Reconocimiento “Elvia Carrillo Puerto”.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Cfr. Diccionario de la lengua española, op. cit., consultado el 14-03-2018 en línea <http://dle.rae.es/?id=YGtvuET>.

<sup>29</sup> Ejemplos de estos acuerdos son: i) el Acuerdo de la Mesa Directiva para normar la sesión

Para la realización de las sesiones solemnes, se emitirá un *acuerdo* de la Mesa Directiva de la Cámara Alta por medio del cual se convocará a su celebración, mismo que deberá contener los elementos siguientes:

- *Fundamento legal* para convocar a sesión;
- *Consideraciones*. En donde se expondrán puntualmente los antecedentes y la justificación que sustenta la convocatoria;
- *Acuerdo*. El cual contendrá: i) la fecha y hora de la sesión; ii) el lugar de celebración; iii) los invitados a la sesión, dentro de los cuales, de ser el caso, conformarán el *Presidium*; iv) la forma en que se desarrollarán las intervenciones en la sesión; v) la designación de las comisiones de ceremonial por parte del Presidente de la Mesa Directiva; y, vi) la instrucción a las Secretarías Generales que correspondan para hacer las gestiones necesarias para cumplir con las tareas de logística y seguridad que requiera el recinto del Senado para la organización y durante el desarrollo de la sesión solemne; y,
- *Firma* de los integrantes de la Mesa Directiva.

---

solemne para conmemorar el 64 aniversario del derecho de voto a la mujer en México, de fecha 10 de octubre de 2017; ii) el Acuerdo de la Mesa Directiva para normar la sesión solemne en la que se recibirá la visita del Primer Ministro de Canadá, de fecha 10 de octubre de 2017 y modificado el 11 de octubre del mismo año; iii) el Acuerdo de la Mesa Directiva en relación con la sesión solemne en la que se impondrá la Medalla Belisario Domínguez correspondiente al año 2017, de fecha 05 de diciembre de 2017; y, iv) el Acuerdo de la Mesa Directiva para la realización de sesión solemne para otorgar el reconocimiento "Elvia Carrillo Puerto" a la C. María Elena Chapa Hernández, de fecha 27 de febrero de 2018.

## 5. Elementos básicos

Concluida la explicación sobre la clasificación de las sesiones plenarias, es pertinente esclarecer cuáles son los elementos básicos que se presentan en dichas sesiones, mismas que se verán reflejadas en el sistema parlamentario mexicano, y que son: el orden del día; la asistencia; el quórum; la aprobación del acta de la sesión anterior; la lectura de comunicaciones y correspondencia; presentación de iniciativas; la presentación de dictámenes de primera lectura; la presentación de dictámenes de segunda lectura; la presentación de dictámenes a discusión; el debate; la aprobación; la presentación de proposiciones con puntos de acuerdo; la agenda política y la cita.

### 5.1. Orden del día

Se entenderá al orden del día como aquel documento que contiene la relación pormenorizada de los asuntos que serán conocidos en la sesión plenaria del órgano legislativo de que se trate.<sup>30</sup> Su elaboración atiende a la armonización del desarrollo que ha de seguirse para deliberar, de la manera más eficaz posible, los trabajos parlamentarios sometidos a su consideración, mismo que servirá de pauta al presidente de la Mesa Directiva para dirigir la sesión correspondiente.

Otra razón que destaca la envergadura del orden del día en las sesiones plenarias es que, como directriz elemental, sólo serán tratados los asuntos previamente instituidos en el mismo,<sup>31</sup> aunque ello no es óbice para que su agotamiento y continuación pueda realizarse en sesiones subsiguientes, por supuesto, con acuerdo preliminar que al respecto se consense.

En el caso de la Cámara de Senadores, el orden del día será

---

<sup>30</sup> Cfr. Santaolalla, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Madrid, Espasa Calpe, 1990, p. 205.

<sup>31</sup> Cfr. De Vergottini, Guiseppe, *Derecho constitucional comparado*, México, UNAM, 2004, p. 419.

formulado por la Mesa Directiva en la reunión que sostiene previamente a cada sesión plenaria, a partir de los informes, asuntos, solicitudes y comunicaciones que le hayan sido presentados por escrito debidamente firmado y en archivo electrónico adjunto por los órganos o sujetos autorizados siguientes:<sup>32</sup>

- La Mesa Directiva;
- La Junta de Coordinación Política;
- Las comisiones y los comités;
- Los grupos parlamentarios;
- Los senadores;
- La Cámara de Diputados;
- Los otros Poderes de la Unión y los poderes de las entidades federativas;
- Los Órganos Constitucionales Autónomos;
- Otros entes públicos, nacionales o del exterior; y,
- Los particulares.

Sobre este punto, es importante destacar que cuando la Mesa Directiva recibe un asunto que debe ser incorporado en el orden del día, ésta deberá programar su inclusión en un plazo no mayor a diez días naturales. En todo caso, la documentación de la cual se haya acordado su inclusión, deberá ser remitida a más tardar a las 18:00 horas del día anterior a la sesión para que el Presidente de la Mesa Directiva esté en condiciones de remitir el Orden del Día a los demás integrantes de la Mesa Directiva, así como a los Coordinadores de los grupos parlamentarios, a más tardar

---

<sup>32</sup> Cfr. Artículo 70 del Reglamento del Senado de la República.

a las 21:00 horas del día previo a la sesión, en términos del artículo 73 del Reglamento del Senado de la República. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que los asuntos que debe conocer, discutir o votar el Pleno conforme a los plazos previstos en disposiciones constitucionales, legales o reglamentarias; aquellos que representen un mayor interés público; así como las iniciativas con aval de grupo tienen prioridad de inclusión en el Orden del Día

En caso de observarse los requerimientos referidos, el Presidente de la Mesa Directiva ordenará la publicación del orden del día en la Gaceta del Senado, en donde también se publicarán los documentos relacionados con los asuntos que habrán de desahogarse en esa misma sesión, con la intención de que los senadores cuenten con la información necesaria y suficiente previo al día en que tendrá lugar la sesión correspondiente.<sup>33</sup> No obstante, la Mesa Directiva puede incluir en el Orden del Día, con posterioridad a su publicación en la Gaceta del Senado y antes del inicio de la sesión que se trate, los proyectos de ley o decreto o bien, las comunicaciones<sup>34</sup> enviadas por la Cámara de Diputados. Si los documentos mencionados se desean incluir durante el desarrollo de una sesión, la Mesa Directiva también podrá hacerlo, aunque para ello se requiere la aprobación previa del Pleno. Cabe precisar que, independientemente de este caso, se pueden agregar en el Orden del Día otros asuntos durante el desarrollo de una sesión a solicitud de la Junta de Coordinación Política o de algún grupo parlamentario, siempre y cuando el Pleno lo apruebe por mayoría absoluta de votos de los asistentes, según estipula el artículo 75.2 del Reglamento del Senado de la República.

## 5.2 Asistencia

Para el día y la hora en que fue convocada la sesión plenaria, es importante que los senadores hagan el registro correspondiente de su asistencia, ya

<sup>33</sup> Cfr. Artículo 74 del Reglamento del Senado de la República.

<sup>34</sup> Para conocer a detalle el procedimiento que se sigue para las comunicaciones que cualquier ente público o persona dirija al Senado, véanse Artículos 278 y 279 del Reglamento del Senado de la República.

sea a través del pase de lista o el registro de firmas que haga la Secretaría o, actualmente, haciendo uso del sistema electrónico que en muchos países ya se encuentra implementado, incluido México.

Es evidente que dicho registro deberá tener un tiempo establecido para comenzar y cerrarse, respectivamente, con la finalidad de otorgar validez, seguridad y certeza jurídica a los acuerdos que se tomen en dicha sesión, requisito que se encuentra estrechamente relacionado con el siguiente elemento básico de toda sesión plenaria: el quórum.

En cuanto hace a la Cámara de Senadores, será la Secretaría de la Mesa la encargada de llevar el control de asistencias y las justificaciones correspondientes, con el auxilio de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, según estipula el artículo 41, fracción I, del Reglamento del Senado de la República. Los senadores deberán registrar su asistencia a través del sistema electrónico en cada una de las sesiones, pero cuando esto no sea posible, la Secretaría procederá a realizar el pase de lista o el registro de firmas. Para tal efecto, el sistema electrónico se abrirá 90 minutos antes de la hora prevista para el inicio de la sesión y se cerrará hasta 30 minutos después de iniciada; en caso de que un senador no llegase a registrar su asistencia a través del sistema electrónico, podrá solicitar a la Secretaría su registro hasta 30 minutos después de cerrado el mismo. Para estar en condiciones de realizar el registro de asistencia, la Secretaría ordenará hacer avisos perceptibles en el edificio donde se ubica el salón de sesiones 5 minutos antes del inicio de la sesión para que los senadores puedan pasar al Salón de Sesiones; dichos avisos se realizarán con la misma anticipación para reanudar una sesión o efectuar una votación.<sup>35</sup>

Cuando un senador no llegase a registrar su asistencia en los términos descritos anteriormente, o cuando no se encuentre presente durante las votaciones nominales, se considerará como inasistencia a una sesión, en términos del Artículo 60 del Reglamento del Senado de la República, por lo que situaciones como votar sin haber pasado lista o

---

<sup>35</sup> Cfr. Artículo 58 del Reglamento del Senado de la República.

pasar lista y no votar, serán calificadas como inasistencias. No obstante, las inasistencias podrán justificarse ante el Presidente de la Mesa, dentro de los cinco días hábiles siguientes contados a partir de aquél en el que se haya producido la inasistencia, cuando el senador acredite con los medios pertinentes:

- Una enfermedad u otros motivos de salud; en su caso, durante los períodos pre y post parto;
- La asistencia a reuniones de trabajo en comisiones o comités, que se realicen simultáneamente;
- El cumplimiento de encomiendas oficiales del Pleno, de la Mesa, de la Junta, de las comisiones o de los comités;
- La participación en actos oficiales de la Federación, las entidades federativas o los municipios;
- Un caso fortuito o fuerza mayor; y,
- El permiso por escrito otorgado por el mismo Presidente de la Mesa.

De no haber justificación de la inasistencia, el Presidente ordenará el descuento en la dieta correspondiente, situación que no será materia de deliberación ni votación en el Pleno de conformidad con el artículo 68 del Reglamento del Senado de la República, en relación con el artículo 64 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### 5.3. Quórum

Una vez realizado el registro de la asistencia de los senadores y previo a declarar el inicio de la sesión que se trate, es necesario que se califique el *quórum*, que es el número mínimo indispensable de miembros que deben estar presentes en una sesión plenaria para que ésta pueda considerarse

instalada en representación legítima de todos los que conforman la Cámara; en otras palabras, es la asistencia elemental que es requerida para que cualquier sesión pueda expresarse oficialmente.<sup>36</sup>

En este sentido, el motivo que justifica la existencia del quórum se encuentra esencialmente en dos principios, a saber:

- A. *La representatividad*: que refiere a que las decisiones tomadas en el Poder Legislativo y, por mayoría de razón, en la Cámara de Senadores, se ejerza en forma colegiada, impidiendo así la validación de acuerdos tomados por una minoría; y,
- B. *La regularidad de concurrencia*: que expresa la importancia de promover la reunión habitual y periódica de los órganos legislativos.

Cabe precisar que, en caso de que no exista quórum para iniciar una sesión o que durante el transcurso de la misma se produzca la falta de quórum en el momento de alguna votación, el Presidente del Pleno podría declarar concluida la sesión; situación en la cual los asuntos pendientes por desahogar serán integrados en el Orden del Día de la siguiente sesión, la cual podría ser convocada para celebrarse ese mismo día.

#### 5.4. Aprobación del acta de la sesión anterior

El acta de sesión es el “*documento que contiene la relación, narración o reseña por escrito de los hechos, deliberaciones y acuerdos que tienen lugar en el cumplimiento de las funciones legislativas*”;<sup>37</sup> es decir, es el testimonio cronológico redactado de modo progresivo cuyos efectos jurídicos son otorgar seguridad y certeza jurídica a los asuntos que fueron tratados en una sesión plenaria determinada, misma que deberá ser aprobada por el Pleno del Senado en la sesión posterior a su celebración.

---

<sup>36</sup> Cfr. Bothwell, Reece B., op. cit., p. 10.

<sup>37</sup> Berlín Valenzuela, Francisco, op. cit., p. 25.



Al respecto, resulta pertinente precisar que este documento puede ser modificado previo a su aprobación, con la finalidad de brindar una mayor claridad y fidelidad de lo acontecido en una sesión, lo cual no resulta ser en absoluto una trivialidad, toda vez que es por medio de estas actas circunstanciadas que se da seguimiento puntual al desarrollo del trabajo realizado por la Cámara de Senadores. En cualquier caso, el acta de una sesión podrá ser certificada mediante la firma de los Secretarios de la Mesa Directiva a efecto de que ésta constituya un elemento de prueba en los asuntos que así se requieran.

## **5.5. Lectura de comunicaciones y correspondencia**

Las comunicaciones y correspondencia son los documentos formales que se utilizan para solicitar o para dar a conocer aquella información de trascendencia político-legislativa que se ha estimado pertinente para mejorar y fortalecer las actividades desempeñadas por el Senado. Dichos documentos son presentados regularmente por los propios senadores, por los poderes federales, por las legislaturas locales, por los gobiernos estatales y municipales e, incluso, por organismos autónomos u organizaciones políticas y sociales ante el Pleno del Senado. Adicionalmente, se ha llegado a utilizar como un medio de notificación interno entre los diversos órganos de gobierno de las cámaras o las comisiones legislativas.

En el caso de la Cámara de Senadores, las comunicaciones y correspondencia que cualquier persona dirija al Senado se atenderá conforme a las disposiciones constitucionales y legales que regulan los derechos de petición y de acceso a la información pública; por ello, se exige que el escrito en referencia esté dirigido a la Mesa o, en su caso, al órgano directivo, comisión o Comité que resulte competente en el asunto de que se trate y que contenga el nombre, la firma y el domicilio del remitente para ser admitido, de conformidad con el artículo 278 del Reglamento del Senado.

En ese sentido, las comunicaciones, peticiones, consultas y otros asuntos remitidos por entes públicos, serán turnadas a las comisiones, los comités y los demás órganos competentes del Senado, para la atención que corresponda; cuando la comunicación dirigida al Senado no amerite trámite alguno, será enviada directamente al archivo. Los órganos directivos del Senado y las comisiones o los comités llevarán un registro de las comunicaciones y solicitudes recibidas, así como de los acuerdos, resoluciones o respuestas que les recaen; lo anterior, para llevar un seguimiento de los diversos asuntos que han sido sometidos a su consideración.

## 5.6. Presentación de iniciativas

Es el acto jurídico por medio del cual se da inicio al proceso legislativo, pues implica el ejercicio de la facultad conferida a determinados órganos para presentar al Poder Legislativo propuestas para crear, reformar, adicionar, derogar o abrogar una norma jurídica,<sup>38</sup> con la finalidad de discutir su admisión y, en su caso, turnarlas para su estudio, discusión y posible aprobación por las comisiones competentes.

Se ha estimado pertinente considerar en este tema lo relativo a la *técnica legislativa*, al tener ésta una especial influencia sobre las iniciativas de ley o decretos en tres aspectos: exposición de motivos, estructura lógico-jurídica y redacción comprensible. La exposición de motivos resulta ser un aspecto de gran importancia, ya que en él se aprecian tanto la intención del autor de la iniciativa, como los argumentos políticos, sociales, económicos, culturales o de cualquier otra índole que justifiquen proponer el nuevo texto jurídico, lo cual supone un arduo trabajo de investigación del marco jurídico internacional, federal y estatal, cuyo contenido debe ser metodológicamente estructurado para facilitar su comprensión. Asimismo, la exposición de motivos consagra el objetivo que se pretende alcanzar con dicho proyecto, lo cual será de gran utilidad

<sup>38</sup> Cfr. López Olvera, Miguel Alejandro, "Lineamientos de técnica legislativa para la elaboración de las leyes en México", en Revista de la Facultad de Derecho de México, México, UNAM, núms. 229-234, t. L, enero-diciembre de 2000, p. 173.

para que, una vez publicado el texto de la nueva disposición, ayude a solucionar las dificultades que pudiesen surgir al momento de aplicar la ley al caso concreto.

Sobre la estructura lógico-jurídica, es menester destacar que se trata de un presupuesto elemental para una iniciativa de ley o decreto, toda vez que su propósito se centra en configurar un cuerpo normativo coherente, organizado de lo general a lo particular, de lo normal a lo excepcional, de lo abstracto a lo concreto, desarrollando los temas de una manera jerárquica; en donde se precise su finalidad, las definiciones que utilizará, el ámbito de su aplicación, los derechos y obligaciones que conferirá, los procedimientos que reconocerá, las sanciones que aplicará, así como las reglas de su entrada en vigor, a través de su integración en libros, títulos, capítulos, secciones, artículos, párrafos, fracciones, incisos y, por último, en disposiciones transitorias.

La redacción comprensible se logra mediante una descripción clara, sencilla y precisa, tanto para gobernantes como para gobernados, de los supuestos jurídicos que conforman el proyecto de ley o decreto, condición que se refleja al utilizar un vocabulario puntual, empleando en la medida de lo posible palabras con un significado bien delimitado y procurando optar por términos simples por encima de tecnicismos innecesarios.

En el Senado de la República, una vez que se presenta una iniciativa, ésta se registrará a través de una ficha técnica en donde se deberá señalar:

- Legislatura;
- Duración de la Legislatura;
- Cámara de origen;
- Año legislativo;
- Periodo;
- Fecha de inicio del periodo de sesiones;

- Fecha de término del periodo de sesiones;
- Si se trata de una iniciativa o minuta;
- Fecha de presentación;
- Número de sesión;
- Número de Gaceta;
- Título de la iniciativa;
- Tipo de iniciativa o minuta;
- Turno;
- Cambio de turno, de existir;
- Sinopsis;
- Autor;
- Si cuenta con aval de grupo;
- Proponentes; y,
- Adherentes.

## 5.7. Dictámenes de primera lectura

También conocida como *discusión cerrada*,<sup>39</sup> es la presentación de los dictámenes elaborados y aprobados en comisiones ante el Pleno del Senado, mismos que de manera previa estarán integrados en el orden del día de la sesión correspondiente, cuyo propósito es dar a conocer al Pleno que el dictamen referido será sometido a debate y votación del mencionado órgano de decisión. Esta lectura tiene como finalidad hacer del conocimiento de los congresistas los dictámenes sobre los cuáles se habrá de discutir y votar, con la intención de otorgar certeza jurídica y publicidad a los contenidos de los mismos.

---

<sup>39</sup> Al respecto, véase Berlín Valenzuela, Francisco, op. cit., p. 722.

En cuanto hace a la Cámara de Senadores, los dictámenes con proyecto de ley o decreto se debaten y votan sólo después de haberse efectuado dos lecturas ante el Pleno en sesiones consecutivas. Para esos efectos, la publicación del contenido del dictamen en la Gaceta del Senado hace las veces de primera lectura; sin embargo, ésta podrá ser omitida por acuerdo del Pleno, por disposición del artículo 195 del Reglamento del Senado de la República.

### **5.8. Presentación de dictámenes a discusión**

Al igual que en la primera lectura, la segunda lectura tienen como finalidad dar a conocer aquellos dictámenes que serán sometidos a debate y votación del Pleno del Senado, cuyo contenido deberá ser el mismo que fue presentado como Dictamen de primera lectura.

En la práctica parlamentaria de la Cámara de Senadores, la segunda lectura ya no se efectúa como tal, dado que se opta por dispensarla por acuerdo del Pleno, a propuesta del Presidente, de conformidad con el referido artículo 195 del Reglamento. Por otra parte, es de destacarse que salvo casos excepcionales, el dictamen a discusión puede ser diferente al presentado en primera lectura; para tal efecto, la Asamblea deberá autorizar su incorporación al Orden del Día de la sesión y someterlo de nueva cuenta a consideración como si se tratara de la primera lectura.<sup>40</sup>

### **5.9. Presentación de dictámenes a discusión**

Inmediatamente realizada la segunda lectura del dictamen formulado por una o varias comisiones, éste pasará a su presentación ante el Pleno, previa

---

<sup>40</sup> Ejemplo de ello lo constituye el Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos, que contiene proyecto de decreto por el que se reforma el Artículo Cuarto de las disposiciones transitorias de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 01 de julio de 2008. Al respecto, véase Gaceta del Senado LXIII/2PPO-42/67064, consultada el 15-06-2018, en línea <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=67064>.

integración que se haya hecho de él en el orden del día de una sesión como asunto de debate, votación y, en su caso, aprobación. Al respecto, en el Senado de la República las comisiones involucradas designarán a uno de sus integrantes para presentar el dictamen al Pleno en tribuna hasta por 10 minutos, excepto cuando se trate de reformas constitucionales, en cuyo caso se cuenta hasta con 15 minutos. No debe perderse de vista que la presentación no surte efectos de primera ni de segunda lectura.

El contenido de tal dictamen podrá ser libremente modificado, en parte o en su totalidad, durante el normal desenvolvimiento de la discusión parlamentaria y previa aplicación de los procedimientos correspondientes.

Cabe destacar que las iniciativas y proyectos turnados a comisiones deberán ser dictaminados dentro de un plazo no mayor a treinta días hábiles contados a partir del siguiente al de la recepción del turno. Sin embargo, las comisiones dictaminadoras pueden pedir al Presidente, mediante escrito fundado y motivado, la ampliación de dicho plazo hasta por sesenta días hábiles, siendo posible otorgar sólo una prórroga. Asimismo, cuando la trascendencia o la complejidad de una iniciativa o proyecto lo hagan conveniente, la Mesa podrá otorgar un plazo mayor al señalado anteriormente, mismo que no podrá exceder de trescientos sesenta y cinco días naturales contados a partir de la fecha en que fue turnada a la comisión coordinadora.

Conforme al artículo 217 del Reglamento del Senado de la República, vencidos los plazos y prórrogas sin que se presente dictamen ni exista causa justificada para ello, se tendrá por precluida la facultad de la comisión para dictaminar. Enseguida, el Presidente de la Mesa Directiva comunicará por escrito a la comisión que resulte pertinente para que proceda a la elaboración del dictamen en el plazo improrrogable de veinte días hábiles. De transcurrir este nuevo plazo sin que se emita dictamen, el Presidente de la Mesa Directiva instruirá la publicación de la iniciativa o proyecto en la Gaceta Parlamentaria con el señalamiento de que dicha iniciativa o proyecto no ha sido dictaminado, con la intención de que la Mesa Directiva, dentro de las tres sesiones ordinarias siguientes, incluya

dicha iniciativa o proyecto en el Orden del día en los términos que fueron presentados y someterlos a discusión y votación del Pleno en la sesión que corresponda.

## 5.10. Debate

El debate parlamentario se construye sobre ideas discrepantes, es decir, sobre afirmaciones y negaciones; como todo ejercicio dialéctico, implica la existencia de por lo menos un individuo defendiendo una postura frente a otro que se le opone, en el cual se aspira a dilucidar un asunto para su resolución o bien, a convencer a alguien de las razones que sostienen plausiblemente una posición en concreto.<sup>41</sup>

En este orden de ideas, vale la pena recordar que es en el debate parlamentario donde se determina de manera definitiva el contenido de la ley o decreto que será sometido a un minucioso examen de consistencia e idoneidad normativa para que, con posterioridad, se logre determinar si serán o no aprobadas en los términos propuestos.<sup>42</sup> Si bien es cierto que cada sistema parlamentario puede determinar las reglas con las cuales se circunscribirán sus debates, también lo es que, de manera generalizada, los proyectos de ley o decreto se discuten en dos vías: tanto en lo general (en su conjunto) como en lo particular (sobre cada una de sus disposiciones); y, una vez que se haya logrado acordar la suficiencia de la discusión del asunto que se trate, se procederá a realizar la votación para su aprobación.

Dentro de ese mecanismo, se pueden definir ciertos lineamientos para el desarrollo del debate, como lo pueden ser:

- La intervención del o los Presidentes de las Comisiones dictaminadoras;

---

<sup>41</sup> Cfr. Santaolalla López, Fernando, "El debate parlamentario y el uso de la palabra", en Revista de Derecho Político, España, Universidad Nacional de Educación a Distancia, núm. 86, enero-abril 2013, p. 51.

<sup>42</sup> Cfr. García Máynez, Eduardo, Introducción al estudio del derecho, 53a. ed., México, Porrúa, 2002, p. 54.

- La intervención alternada de los posicionamientos, como comenzar con aquellos senadores que estén en contra del dictamen y después los que están a favor; y
- La posibilidad de reservarse el debate en lo particular sobre ciertos puntos o materias que, a consideración de uno o varios senadores, no hayan quedado suficientemente discutidos.

En cuanto hace al caso mexicano, cabe recordar, de manera muy general, que por disposición del artículo 72 Constitucional, todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, deberá discutirse sucesivamente en ambas, para lo cual se deberá observar sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones la Ley del Congreso, así como los reglamentos de las Cámaras, en lo conducente y, una vez que el proyecto sea aprobado en la Cámara de origen, pasará para su discusión a la colegisladora, quien de aprobarlo de igual forma, lo remitirá al Ejecutivo para que realice sus observaciones o, de no tener, las publique inmediatamente. Se abordará con mayor claridad el tema de la discusión en el siguiente capítulo.

## 5.11. Votación

En el derecho parlamentario, el voto es la única manifestación jurídicamente válida de la voluntad a través del cual se decide de manera libre sobre los asuntos supeditados a su consideración;<sup>43</sup> constituye así tanto una obligación como un derecho de cada uno de los senadores, que deberán ejercerlo de manera personal e intransferible.

Tradicionalmente, se han contemplado tres tipos de votaciones, que son las *nominales*, las *económicas* y *por cédula*,<sup>44</sup> cuyo sentido se emitirá

<sup>43</sup> Cfr. Tosí, Silvano, Derecho Parlamentario, México, Porrúa-Cámara de Diputados LVI Legislatura, 1996, p. 182.

<sup>44</sup> Las votaciones nominales son aquéllas que se emplean para aprobar proyectos de ley; satisfacer la petición de por lo menos cinco parlamentarios; o, cuando en las votaciones económicas la diferencia entre los que aprueban y desaprueban no excede de tres votos. Las votaciones económicas deben su nombre a la brevedad del tiempo que se emplea para su



únicamente a favor, en contra o en abstención, aunque para aprobar o desechar los asuntos respectivos serán tomados en cuenta únicamente aquéllos pronunciados a favor o en contra.

## 5.12. Presentación de proposiciones con punto de acuerdo

A diferencia de la presentación de dictámenes a discusión, la presentación de proposiciones con punto de acuerdo no son actos legislativos, esto es, que no tienen como objetivo crear, reformar, adicionar, derogar o abrogar una norma jurídica, sino que son considerados por algunos estudiosos parlamentarios como instrumentos de control gubernamental, ya que es a través de la presentación de este documento que se expone una postura y una propuesta en torno a un tema de interés público, solicitando al Pleno por parte de algunos senadores o grupo parlamentario:<sup>45</sup>

- Que, en el ámbito de colaboración entre Poderes, una autoridad administrativa realice o cese la ejecución de determinados actos; acciones; o bien, el cumplimiento de obligaciones;
- Que la Cámara de Senadores se posicione en relación a una manifestación, acontecimiento, resolución o acuerdo tanto de dependencias, entidades u organismos nacionales e internacionales; y,
- Que, en el ámbito de colaboración entre Poderes, los órganos de la Administración Pública Federal, del Poder Judicial o de los gobiernos de los Estados, realicen algún acto, gestión, cumplimiento de obligación, resolución o acuerdo.

---

realización y, por exclusión, se llevan a cabo sobre aquellos temas que no requieren de una votación nominal o por cédula. Finalmente, las votaciones por cédula se utilizan para decidir sobre el nombramiento de personas para desempeñar cierto cargo o comisión. Al respecto, véase Pedroza de la Llave, Susana Thalía, El Congreso de la Unión. Integración y regulación, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, pp. 202-204.

<sup>45</sup> Generalmente se les conoce como proposiciones con punto de acuerdo de exhorto, de pronunciamiento, de recomendación y de convocatoria, respectivamente.

Es necesario precisar que estas proposiciones suelen resolverse de inmediato por el Pleno del Senado, si se turnan a las comisiones pertinentes para la dictaminación correspondiente o si han sido calificadas como de urgente resolución. Finalmente, no debe perderse de vista que las proposiciones con punto de acuerdo no son vinculantes para las autoridades a quienes van dirigidas, su fuerza institucional se encuentra en la presión política que se ejerce con el debate que genera en el Pleno.

En el caso del Senado de la República, resulta interesante destacar que durante la LXIII Legislatura se turnaron a comisión 5,457 proposiciones con punto de acuerdo, de las cuales: 3,035 fueron aprobadas; 282 fueron desechadas; y 57 fueron retiradas.<sup>46</sup> En relación con lo anterior, no debe olvidarse que las proposiciones con punto de acuerdo caducarán una vez que medie acuerdo específico del Pleno por el que se tengan por desechados los asuntos pendientes al final del año legislativo.<sup>47</sup>

### 5.13. Efemérides y Agenda Política

Las efemérides se plantean a sugerencia de los senadores, en atención al calendario cívico nacional o internacional, respecto de aquellas situaciones relevantes de carácter nacional o internacional.<sup>48</sup>

En similar sentido se encuentran los temas incluidos en la agenda política, pues tienden a referirse a temas de coyuntura, con el afán de construir la memoria colectiva de un país, propuestos por los senadores o

---

<sup>46</sup> Proposiciones con Punto de Acuerdo de la LXIII Legislatura turnadas a Comisión, Cámara de Senadores, consultado el 16-06-2018, en línea [http://infosen.senado.gob.mx/fichas\\_tecnicas/index.php?w=8](http://infosen.senado.gob.mx/fichas_tecnicas/index.php?w=8)

<sup>47</sup> A diferencia de lo que establece, por ejemplo, el artículo 184.2 del Reglamento de la Cámara de Diputados, que establece la caducidad de pleno derecho de las proposiciones con punto de acuerdo, al señalar que “las proposiciones no dictaminadas dentro del periodo ordinario de sesiones en que fueron presentadas, se tendrán por desechadas, procediendo a su archivo como asuntos total y definitivamente concluidos”.

<sup>48</sup> Cfr. Belén Godino, Carmen María, “Efemérides patrias. Análisis de su génesis y cambios en la institución educativa”, en Aposta. Revista de Ciencias Sociales, núm. 40, enero, febrero y marzo de 2009, p. 5.

por los grupos parlamentarios.

En ambos casos, al tratarse de temas estrictamente políticos, no podrán ser votados, pero sí debatidos, para lo cual, el Presidente elaborará la lista de oradores con los senadores que deseen intervenir y el sentido en que lo harán, quienes podrán hacer uso de la palabra en tribuna hasta por diez minutos.

#### **5.14. Cita**

Como colofón de la exposición de los elementos básicos que conforman una sesión plenaria se tiene la cita que, en esencia, se actualiza en el momento en que se le informa y se les convoca a los senadores para la celebración de la siguiente sesión plenaria, señalando paralelamente el lugar y la hora en que la misma tendrá verificativo.

Lo anterior, para efecto de dar certeza jurídica a los senadores sobre las circunstancias y condiciones en las que habrán de desahogarse las actividades de determinada sesión plenaria. Para ello, en el Senado de la República se ha dispuesto que sea el Presidente de la Mesa el encargado de convocar a las sesiones del Pleno, ordenando su publicación en la Gaceta del Senado, por ser éste el medio informativo oficial de la Cámara Alta, aunque podrán hacerse adicionalmente publicaciones en diversos medios impresos, así como en la página de internet del Senado, con la intención de facilitar el acceso a esta información a los legisladores. Adicionalmente, debe destacarse que el Presidente podrá modificar la cita cuando así lo estime pertinente, sin que exista un tiempo mínimo para realizar dicho cambio.

## 6. Conclusiones

- A. Las sesiones constituyen el lapso temporal durante el cual el cuerpo legislativo o asamblea conoce, discute, resuelve, cumple o realiza los asuntos que son de su competencia constitucional, legal o reglamentaria.
- B. En México, las sesiones parlamentarias cuentan con una reglamentación expresa cuando las mismas son desarrolladas por las Cámaras del Congreso de la Unión; la Comisión Permanente que funciona durante sus recesos carece de reglamentación específica que se suple con una transitoria que se aprueba cada receso; el Congreso de la Unión, como asamblea única, carece de reglamentación permanente o transitoria.
- C. Atendiendo a la similitud con que funcionan las asambleas de cada uno de los órganos descritos, las reglas de las sesiones camerales se aplican analógicamente a las que desarrolla el Congreso o las que materializa la Comisión Permanente, ésta última tan solo en aquellas cuestiones no contempladas en el acuerdo que norma sus sesiones durante cada receso.
- D. El Poder Legislativo garantiza el Estado de derecho, lo cual se realiza mediante el trabajo parlamentario realizado por la asamblea a través de sus sesiones, en la medida en que éstas se desarrollen con estricto cumplimiento de las normas constitucionales, legales y reglamentarias que las regulan.
- E. A través de las sesiones, el Congreso aprueba decisiones fundamentales del Estado, pues son el foro natural para la discusión y toma de acuerdos que influirán en el desarrollo de la vida del país y constituyen el espacio donde se discuten los grandes problemas de la vida nacional y se toman las decisiones de cómo enfrentarlos.

- F. El fortalecimiento de las sesiones del Congreso y de los órganos que lo componen constituyen una exigencia ineludible para mantener el Estado de derecho, por lo que la revisión y actualización constante de las normas que las regulan se convierten también en un requerimiento para armonizar el desempeño parlamentario a las necesidades de una sociedad cada vez más participativa y exigente de resultados legislativos.
- G. El desarrollo institucional del Congreso se logra a través de sus sesiones, pues en ellas se conforma la voluntad política y legislativa del cuerpo legislativo; a su vez dicho desarrollo garantiza la estabilidad política, la confianza de la sociedad y consolida la seguridad jurídica.



## **CAPÍTULO II**

# **ANÁLISIS COMPARATIVO. UNA VISIÓN PRAGMÁTICA**

## **7. Reglamentación federal**

Concluido el estudio de las sesiones plenarias, su clasificación y los elementos básicos que la componen, se continuará con un estudio normativo y pragmático sobre cómo se han regulado los parámetros en comento dentro de una serie de ordenamientos jurídicos en nuestro país, tanto a nivel federal como local para, inmediatamente después, realizar un análisis comparativo con otros sistemas jurídicos a nivel internacional, todo con el propósito de poder brindar un amplio panorama acerca de la situación actual que guarda nuestra legislación respecto a otros Estados, así como para constatar una serie de posibilidades de mejora para nuestro sistema legislativo federal.

Para ello, es ineludible comenzar por desarrollar las consideraciones que se contemplan sobre las sesiones plenarias en el ordenamiento jurídico que concentra la estructura y delimita las funciones del Congreso de la Unión: la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

### **7.1. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**

En este instrumento jurídico se contemplan, los tipos de sesiones que la Cámara de Senadores podrá celebrar. Para este efecto, es necesario comenzar con las estipulaciones que respecto a la sesión constitutiva de la Cámara de Senadores se han reconocido. Como actos previos a la celebración de la sesión constitutiva, es importante tener en cuenta que, en el año de la elección para la renovación de este organismo parlamentario,

el Secretario General de Servicios Parlamentarios deberá realizar las siguientes actividades:<sup>49</sup>

- Elaborar el inventario de las copias certificadas de: i) las constancias que acrediten a los senadores electos; y, ii) las notificaciones de las sentencias firmes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que haya pronunciado sobre los comicios de senadores;
- Entregar las credenciales de identificación y acceso de los senadores electos del 20 al 28 de agosto y se les dará aviso de la fecha de celebración de la sesión constitutiva,<sup>50</sup> y,
- Preparar la lista a utilizar en la sesión constitutiva de los senadores electos a la nueva legislatura, en donde se deberá distinguir los integrantes de la nueva legislatura, ordenándose de manera decreciente tanto por la antigüedad en el desempeño de esa función, como por la edad, a efecto de integrar la Mesa de Decanos, que será el órgano encargado de la dirección de la sesión constitutiva.<sup>51</sup>

Hecho lo anterior, se estará en condiciones de llevar a cabo la sesión constitutiva del Senado de la República, misma que tendrá verificativo en

---

<sup>49</sup> Cfr. Artículo 58 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>50</sup> Concomitantemente, se mandará difundir ese mismo aviso en los diarios de mayor circulación nacional. Al respecto, véase Artículo 59.2 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>51</sup> La Mesa de Decanos estará integrada por un Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios, elegidos entre los senadores presentes que, en orden decreciente, hayan desempeñado con mayor antigüedad el cargo de senador; es decir, que el senador electo que cuente con mayor antigüedad será el Presidente de la Mesa, los dos que le sigan serán vicepresidentes y así sucesivamente. En caso de exista igualdad de antigüedades, la precedencia se establecerá a favor de los de mayor edad; si ningún senador recién electo se hubiese desempeñado anteriormente como senador se acudirá a la mayor antigüedad como diputado federal o local, según sea el caso; pero, si ningún senador tuviere antigüedad parlamentaria, entonces el criterio de elección será por orden decreciente de edad. Al respecto, véase. Artículo 60, párrafos primero al cuarto, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.



el salón de sesiones el día 29 de agosto del año de la elección, a las 11:00 horas.<sup>52</sup> Una vez que los senadores se encuentren presentes en el salón de sesiones, el Secretario General de Servicios Parlamentarios solicitará ocupar sus lugares en el *presídium* a aquéllos que hayan sido elegidos para la integración de la Mesa de Decanos.

Enseguida, el Presidente de la Mesa de Decanos ordenará que se haga el pase de lista correspondiente con la finalidad de que sea comprobado el quórum requerido para la celebración de la sesión constitutiva. En caso de que sea declarado el quórum, el Presidente abrirá la sesión y dará a conocer el orden del día, el cual contendrá:<sup>53</sup>

- A. El pase de lista;
- B. Declaración del quórum;
- C. Protesta constitucional del Presidente de la Mesa de Decanos;
- D. Protesta constitucional de los senadores electos;
- E. Elección de los integrantes de la Mesa Directiva;
- F. Declaración de la legal constitución de la Cámara;
- G. Cita para la sesión del Congreso General, y
- H. Designación de comisiones de cortesía para el ceremonial de la sesión de Congreso General.

En ese sentido, se llevará a cabo la protesta del Presidente de la Mesa de Decanos y, posteriormente, de los senadores electos.<sup>54</sup> Concluidas éstas, se procederá a la elección de la Mesa Directiva del Senado de la

<sup>52</sup> Cfr. Artículo 59.1 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>53</sup> Cfr. Artículo 60.6 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>54</sup> Para mayor referencia sobre el desarrollo de las protestas referidas, véanse. Artículos 60, párrafos séptimo y octavo; y, 61.4, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

República. Ya acordada la composición de la Mesa Directiva ésta ocupará el lugar que le corresponde en el *presídium*, mientras que la Mesa de Decanos quedará disuelta y sus miembros tomarán su sitio en el salón de sesiones.<sup>55</sup>

Tomada la conducción de la sesión constitutiva por el Presidente de la Mesa Directiva, declarará constituida la Cámara de Senadores;<sup>56</sup> posteriormente, citará a los senadores para la sesión del Congreso General correspondiente a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio legislativo y hará la designación de las comisiones de cortesía que estime pertinentes para el ceremonial de la sesión de Congreso General.

Por otra parte, la Ley Orgánica regula la celebración de sesiones ordinarias en dos periodos.<sup>57</sup> El primer periodo iniciará el 1o. de septiembre y concluirá el 15 de diciembre de ese mismo año, con excepción de aquellos años en que sea electo el Presidente de la República, entonces este periodo de sesiones iniciará el 1o. de agosto<sup>58</sup> y se extenderá hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. Respecto al segundo periodo ordinario de sesiones plenarias, se contempla que inicie a partir del 1o. de febrero y concluya el 30 de abril del mismo año.<sup>59</sup>

<sup>55</sup> Cfr. Artículo 60.10 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>56</sup> La declaración de constitución de la Cámara de Senadores se materializará con la siguiente fórmula: "La Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, correspondiente a la (número ordinal) Legislatura, se declara legalmente constituida para el desempeño de sus funciones". Al respecto, véase Artículo 61.1 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>57</sup> Cfr. Artículo 4o., párrafos primero y segundo, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>58</sup> De conformidad con el Artículo 65, párrafo primero, Constitucional reformado el 10 de febrero de 2014.

<sup>59</sup> Cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo que se estime necesario; por lo tanto, si el Senado de la República como la Cámara de Diputados acordaran su voluntad por terminar las sesiones antes de las fechas señaladas, dichos periodos podrán concluir anticipadamente y, en caso de que ambas Cámaras estuviesen en desacuerdo, el asunto lo resolverá el Presidente de la República. Al respecto, véase Artículo 4.3 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

A su vez, en el ordenamiento en referencia se establece que el Senado de la República podrá celebrar periodos extraordinarios de sesiones cuando así sea convocado por la Comisión Permanente para tratar sólo de aquel asunto que ésta haya sometido a su conocimiento, a través de la convocatoria correspondiente.<sup>60</sup>

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos contempla la existencia de una sesión plenaria adicional: la *sesión conjunta*. Esta sesión se realizará entre el Senado de la República y la Cámara de Diputados, en el recinto que ocupe este último, para tratar:<sup>61</sup>

- La presentación del informe de gobierno anual del Presidente de la República, en el que se manifieste el estado general que guarda la administración pública del país;
- El nombramiento de un presidente interino o sustituto, según sea el caso, para lo cual se constituirá en Colegio Electoral y tomará dicha determinación en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos;
- La autorización de la licencia solicitada por el Presidente de la República para separarse del cargo hasta por sesenta días naturales;
- La calificación de causa grave para validar la renuncia al cargo de Presidente de la República a tal cargo popular;
- La toma de protesta al Presidente de la República previo a la posesión de su cargo;
- La inauguración de sus periodos de sesiones ordinarias, misma que se realizará el 1o. de septiembre, a las 17:00 horas y el 1o. de febrero, a las 11:00 horas, de cada año; y,
- La celebración de sesiones solemnes.

---

<sup>60</sup> Cfr. Artículo 4.4 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en relación con el artículo 67 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>61</sup> Cfr. Artículos 5o. y 6.1 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 69, 84, 85, 86 y 87 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## 7.2. Reglamento del Senado de la República

Previo a adentrarse a la regulación que contempla el Reglamento del Senado sobre las sesiones plenarias, es importante aclarar que el subsecuente análisis se circunscribirá a aquellos aspectos que no han sido tratados por la Ley Orgánica, con la intención de no ser repetitivos.

Precisado el punto anterior, se ha estimado pertinente estipular que las sesiones plenarias que celebre el Senado de la República se efectuarán de manera preferencial los días martes y jueves de cada semana; iniciando, por regla general, a las once horas y teniendo una duración de hasta cuatro horas. Sin embargo, podrán ser prorrogadas y convocadas en días diferentes, cuando así lo estime el Presidente de la Mesa Directiva.<sup>62</sup>

Sobre las sesiones extraordinarias, se ha tenido a bien considerar que, cuando en la convocatoria no se indique una fecha determinada para su celebración, el Presidente de la Comisión Permanente emitirá la cita correspondiente con veinticuatro horas de anticipación por lo menos. Otro punto relevante a tomar en cuenta es que, si en las sesiones extraordinarias no se llegasen a agotar los asuntos materia de la convocatoria, entonces estos quedarán como pendientes para ser desahogados en el período ordinario inmediato posterior.<sup>63</sup>

Tanto las sesiones ordinarias como extraordinarias pueden ser públicas o secretas.<sup>64</sup> Se consideran públicas aquellas sesiones a las que puede asistir o puede tener acceso el público en general y, como regla general, se consideran públicas todas las sesiones que realiza el Senado, con excepción de aquéllas que de manera expresa sean declaradas como secretas. Por otra parte, las sesiones secretas<sup>65</sup> son aquellas en las que se

<sup>62</sup> Cfr. Artículo 50 del Reglamento del Senado de la República.

<sup>63</sup> Cfr. Artículo 51, párrafos segundo y cuarto, del Reglamento del Senado de la República.

<sup>64</sup> Cfr. Artículo 52 del Reglamento del Senado de la República.

<sup>65</sup> Dada la naturaleza del asunto que tratan, éstas se realizan sin la presencia de público y no se transmiten por ningún medio. Cuando en una sesión secreta se estima que un asunto requiere estricta reserva, el Presidente de la Mesa Directiva lo consultará al Pleno y, de ser

tratan los siguientes asuntos.<sup>66</sup>

- Las acusaciones que se hagan contra los servidores públicos considerados en el Título Cuarto de la Constitución o los miembros de la Junta de Gobierno del Banco de México;
- Los que por su gravedad o trascendencia se hayan planteado en materia de faltas a la disciplina parlamentaria por parte de los senadores;
- Los que fueron dirigidos con carácter de reservados por el Ejecutivo Federal, el Poder Judicial Federal, la Cámara de Diputados, los Gobernadores, el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y las legislaturas de las entidades federativas; y,
- Los que a juicio de la Mesa Directiva deban tener el carácter de reservados.

A su vez, en el Reglamento del Senado se ha indicado expresamente que las sesiones solemnes<sup>67</sup> serán convocadas exclusivamente para:<sup>68</sup>

- A. Conmemorar alguna efeméride;
- B. Rendir homenaje a personajes ilustres;
- C. Recibir a invitados distinguidos, ya sean estos nacionales o extranjeros;

---

afirmativa la respuesta, los presentes se obligarán a guardar la reserva. Al respecto, véase Artículo 53 del Reglamento del Senado de la República. En las últimas dos Legislaturas, no se celebraron sesiones secretas con motivo de la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015, toda vez que en el artículo 72, fracción V de dicho ordenamiento, se señala que los sujetos obligados de los Poderes Legislativos Federal deberán poner a disposición del público las versiones estenográficas de las sesiones que se celebren, entre otro tipo de información relacionada con las mismas.

<sup>66</sup> Cfr. Artículo 54 del Reglamento del Senado de la República.

<sup>67</sup> Para conocer a detalle el formato y la realización de las sesiones solemnes, véanse Artículos 288-294 del Reglamento del Senado de la República.

<sup>68</sup> Cfr. Artículo 56 del Reglamento del Senado de la República.

D. Imponer la Medalla de Honor Belisario Domínguez; y,

E. Otorgar el Reconocimiento “*Elvia Carrillo Puerto*”.

Finalmente, se indica una modalidad de las sesiones ordinarias y extraordinarias por demás interesantes por su trasfondo jurídico, que son las *sesiones permanentes*. Para que opere, debe ser convocada por el Presidente de la Mesa Directiva bajo esa modalidad o bien, puede ser acordada por el Pleno cuando así lo estime oportuno, a efecto de tratar asuntos de suma importancia o que se encuentren en el límite del plazo legal establecido para ser discutidos.

Para ello, es importante que los asuntos hayan sido previamente incluidos en el Orden del Día, aunque de presentarse algún asunto con carácter de urgente y que deba ser tratado en sesión permanente, el Presidente de la Mesa Directiva consultará al Pleno la pertinencia de incluirlo en el Orden del Día. En cualquier caso, la sesión permanente se dará por terminada cuando se agoten los asuntos que motivaron esta modalidad o cuando así lo acuerda el Pleno.<sup>69</sup>

Pasando ahora al primer elemento básico de las sesiones plenarias, el *Orden del Día*, el Reglamento del Senado dispone que será la Mesa Directiva la encargada de formularlo en reunión previa a cada sesión plenaria, a partir de los informes, asuntos, solicitudes y comunicaciones que los órganos o sujetos autorizados<sup>70</sup> le hayan presentado por escrito debidamente firmado y en archivo electrónico adjunto, a más tardar a las 18:00 horas del día anterior a la sesión y de los cuales se haya acordado su inclusión.<sup>71</sup>

---

<sup>69</sup> Cfr. Artículo 55 del Reglamento del Senado de la República.

<sup>70</sup> Esas autoridades y sujetos autorizados son: i) la propia Mesa Directiva; ii) la Junta de Coordinación Política; iii) las comisiones y los comités; iv) los grupos parlamentarios; v) los senadores; vi) la Cámara de Diputados; vii) los otros poderes de la Unión y los poderes de las entidades federativas; viii) los órganos constitucionales autónomos; ix) otros entes públicos, nacionales o del exterior; y, x) los particulares; tal y como lo dispone el artículo 70 del Reglamento del Senado de la República.

<sup>71</sup> De cualquier forma, el Presidente de la Mesa Directiva enviará el Orden del Día a los demás

Sobre este punto, es importante destacar que cuando la Mesa Directiva recibe un asunto que debe ser incorporado en el Orden del Día, ésta deberá programar su inclusión en un plazo no mayor a diez días naturales. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que los asuntos que debe conocer, discutir o votar el Pleno conforme a los plazos previstos en disposiciones constitucionales, legales o reglamentarias; aquellos que representen un mayor interés público; así como las iniciativas con *aval de grupo*<sup>72</sup> tienen prioridad de inclusión en el Orden del Día.<sup>73</sup>

Una vez atendidas las consideraciones anteriores, el Orden del Día de las sesiones ordinarias se conformará de los apartados y con la prelación<sup>74</sup> siguiente:<sup>75</sup>

- A. Aprobación del acta de la sesión anterior;
- B. Comunicaciones de senadores, comisiones y comités;
- C. Comunicaciones oficiales;
- D. Solicitudes de licencia y, en su caso, toma de protesta a senadores;
- E. Solicitudes o comunicaciones de particulares;
- F. Comparecencias de servidores públicos y desahogo de preguntas o interpelaciones parlamentarias;

---

integrantes de la Mesa Directiva, así como a los coordinadores de los grupos parlamentarios, a más tardar a las 21:00 horas del día previo a la sesión, según estipula el artículo 73 del Reglamento del Senado de la República.

<sup>72</sup> Son aquellas iniciativas suscritas por la mayoría de los integrantes de un grupo parlamentario, incluyendo a su Coordinador. Al respecto, véase Artículo 164.3 del Reglamento del Senado de la República.

<sup>73</sup> Cfr. Artículo 71.1 del Reglamento del Senado de la República.

<sup>74</sup> Aunque debe aclararse que, en casos justificados, ya sea antes de celebrarse la sesión o durante la misma, la Mesa Directiva puede modificar la prelación del desahogo de los asuntos incluidos en el Orden del Día.

<sup>75</sup> Cfr. Artículo 72 del Reglamento del Senado de la República.

- G. Proyectos de ley o decreto que remite la Cámara de Diputados;
- H. Iniciativas de ley o decreto que presentan el Presidente de la República, los diputados y senadores al Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas;
- I. Propositiones de acuerdos o de resoluciones económicas sobre el régimen interior del Senado que presentan sus órganos de Gobierno;
- J. Dictámenes de primera lectura
- K. Dictámenes a discusión y votación;
- L. Propositiones de grupos parlamentarios;
- M. Propositiones con punto de acuerdo de senadores;
- N. Solicitudes de excitativas;
- O. Agenda política; y,
- P. Efemérides.

En caso de que se hayan observado los requerimientos referidos, el Presidente de la Mesa Directiva ordenará la publicación del Orden del Día en la Gaceta del Senado, en donde también se publicarán los documentos relacionados con los asuntos que habrán de desahogarse en esa misma sesión, con la intención de que los senadores cuenten con la información necesaria y suficiente previo al día en que tendrá lugar la sesión correspondiente.<sup>76</sup> Sin embargo, la Mesa Directiva puede incluir en el Orden del Día, con posterioridad a su publicación en la Gaceta del Senado y antes del inicio de la sesión que se trate, los proyectos de

---

<sup>76</sup> Cfr. Artículo 74 del Reglamento del Senado de la República.



ley o decreto o bien, las comunicaciones<sup>77</sup> enviadas por la Cámara de Diputados. Si los documentos mencionados se desean incluir durante el desarrollo de una sesión, la Mesa Directiva también podrá hacerlo, aunque para ello se requiere la aprobación previa del Pleno.<sup>78</sup>

Pasando a otro elemento básico de las sesiones plenarias, la *asistencia*, se ha considerado oportuno que los senadores la registren a través del sistema electrónico, el cual se abrirá 90 minutos antes de la hora prevista para el inicio de la sesión y se cerrará 30 minutos después de iniciada.<sup>79</sup> De no poder utilizar el sistema electrónico para el registro de la asistencia, la Secretaría de la Mesa Directiva procederá a realizar el pase de lista o el registro de firmas.<sup>80</sup>

Con la finalidad de evitar inasistencias<sup>81</sup> o falta de quórum, la Secretaría de la Mesa Directiva ordenará hacer avisos para que los senadores pasen al Salón de Sesiones 5 minutos antes del inicio de la

<sup>77</sup> Para conocer a detalle el procedimiento que se sigue para las comunicaciones que cualquier ente público o persona dirija al Senado, véanse Artículos 278 y 279 del Reglamento del Senado de la República.

<sup>78</sup> Es preciso indicar que, independientemente de este caso, se pueden agregar en el Orden del Día otros asuntos durante el desarrollo de una sesión a solicitud de la Junta de Coordinación Política o de algún grupo parlamentario, siempre y cuando el Pleno lo apruebe por mayoría absoluta de votos de los asistentes. Al respecto, véase Artículo 75.2 del Reglamento del Senado de la República.

<sup>79</sup> Si un senador no pudiese registrar su asistencia a través del sistema electrónico, podrá hacerlo ante la Secretaría, hasta 30 minutos después de cerrado el mismo. Sobre este punto, véase Artículo 58.3 del Reglamento del Senado de la República.

<sup>80</sup> En cualquier caso, la Secretaría de la Mesa Directiva, al final de cada sesión, elaborará un registro con los siguientes datos: A. La relación de senadores asistentes; B. Los nombres de los senadores que: i) asistieron a reuniones de trabajo en comisiones o comités, que se realizaron simultáneamente; ii) están en cumplimiento de encomiendas oficiales del Pleno, de la Mesa Directiva, de la Junta de Coordinación Política, de las comisiones o de los comités; o, iii) participaron en actos oficiales de la Federación, las entidades federativas o los municipios; y, C. Los nombres de quienes previamente justificaron su inasistencia u obtuvieron permiso del Presidente de la Mesa Directiva. De conformidad con lo ordenado en el Artículo 64 del Reglamento del Senado de la República.

<sup>81</sup> En este punto que se considera inasistencia injustificada cuando el senador no registra su asistencia, así como cuando no se encuentra presente durante las votaciones nominales. Para profundizar sobre el procedimiento que se sigue en caso de inasistencia de los senadores a una sesión plenaria, véanse Artículos 60-62 y 66-68 del Reglamento del Senado de la República.

sesión, de la reanudación de una sesión o de verificarse una votación, mismos que deberán ser perceptibles en el edificio donde se ubica el salón de sesiones. En estrecha relación con lo anterior se encuentra el elemento del *quórum*, mismo que servirá como requisito *sine qua non* para dar por iniciada legalmente una sesión plenaria. Para emitir la declaración correspondiente, es necesario que asistan a la sesión correspondiente, como regla general, la mitad más uno de los integrantes del Senado; es decir, 65 senadores.

Es importante destacar que el quórum no sólo debe cumplirse para iniciar una sesión plenaria, sino también durante el desarrollo de la misma, pues si algún senador llegase a reclamar la notoria<sup>82</sup> falta de quórum, entonces el Presidente de la Mesa Directiva declarará por concluida la sesión. Misma situación se presenta en el momento de realizar la votación de los asuntos sometidos a aprobación, pues si se produce la falta de quórum en alguna votación nominal, el Presidente de la Mesa Directiva declarará concluida la sesión. De quedar asuntos pendientes por haber concluido en los términos anteriores, los mismos serán integrados al Orden del Día de la siguiente sesión.<sup>83</sup>

Ya dentro del desarrollo de las sesiones plenarias, aparecen los otros elementos básicos de las mismas, destacando primero la presentación de iniciativa de ley o decreto ante el Pleno. Al respecto, se dicta una resolución de trámite por parte del Presidente de la Mesa Directiva del Senado para efectos de enviarla a la comisión o comisiones que correspondan por cuestión de su competencia; a esta determinación se le conoce como turno,<sup>84</sup> mismo que se hará constar por escrito y cumplimentar por parte de la Secretaría de la Mesa Directiva del Senado

---

<sup>82</sup> Cuando la falta de quórum sea dudosa, entonces se procederá a su comprobación y, de ser verificada, entonces se levanta la sesión.

<sup>83</sup> Cfr. Artículo 59 del Reglamento del Senado de la República.

<sup>84</sup> En esa resolución se debe indicar, obviamente, la Comisión Ordinaria que coordinará los trabajos de dictamen; de no señalarse, se considerará como tal a la nombrada en primer término. Al respecto, véanse Artículos 174 y 178.3 del Reglamento del Senado de la República.

a más tardar el día siguiente.<sup>85</sup>

Ahora bien, es necesario hacer referencia a la presentación de dictámenes de primera y segunda lectura en nuestro sistema parlamentario federal mexicano. En este sentido, los dictámenes con proyecto de ley o decreto se debaten y votan sólo después de haberse efectuado dos lecturas ante el Pleno en sesiones consecutivas. La publicación del dictamen en la Gaceta del Senado hará las veces de primera lectura, mientras que la lectura que se haga del dictamen por parte de un Secretario de la Mesa para iniciar su debate, constituirá la segunda lectura.<sup>86</sup>

El Reglamento del Senado de la República contempla que, los dictámenes a discusión deberá debatirse tanto *en lo general*, es decir, tomando en consideración al proyecto en su conjunto, como *en lo particular*, en cuanto hace a cada uno de sus artículos, salvo que el proyecto que se trate conste únicamente de un artículo, en cuyo caso será discutido una sola vez.<sup>87</sup> Independientemente de ello, se han considerado reglas generales para los debates en las sesiones plenarias. Se debe reiterar que los debates tendrán lugar con la presentación de dictámenes, proposiciones con punto de acuerdo, mociones,<sup>88</sup> temas de agenda política o demás asuntos que se someten a la deliberación y, en su caso, a votación, sí y sólo si se ha realizado la publicación de los documentos relativos o, en su caso,

<sup>85</sup> Salvo por aquellos casos excepcionales fuera de sesión, en donde el Presidente de la Mesa Directiva del Senado turnará directamente las iniciativas o proyectos a las comisiones competentes, dando cuenta de ello al Pleno en la sesión inmediata siguiente. Sobre este asunto, véase Artículo 176.2 del Reglamento del Senado de la República.

<sup>86</sup> A propuesta del Presidente de la Mesa Directiva del Senado, el Pleno puede dispensar la lectura parcial o total de un dictamen, de conformidad con el artículo 195.1 del Reglamento del Senado de la República.

<sup>87</sup> Para conocer con minuciosidad las reglas bajo las cuales se desarrollan los debates en lo general como en lo particular, véanse Artículos 199, 203 y 204, así como los Artículos 200, 201 y 202 del Reglamento del Senado de la República, respectivamente.

<sup>88</sup> Las mociones son propuestas sometidas a consideración del Presidente de la Mesa Directiva que se formulan por los senadores para plantear una cuestión específica relacionada con el desarrollo de la sesión plenaria o bien, con la discusión de un asunto en lo particular y podrán ser: i) de orden; ii) suspensivas; iii) de urgente resolución; iv) de procedimiento; y, v) de remoción. Para conocer a detalle en qué consisten cada una de éstas, véanse Artículos 103-112 del Reglamento del Senado de la República.

la oportuna distribución de los mismos a los senadores a través de los medios electrónicos de los que dispone el Senado.<sup>89</sup>

Previo al desahogo del Orden del Día, respecto de los asuntos que requieran debate, el Presidente de la Mesa Directiva, en consulta con los grupos parlamentarios, elaborará una lista de oradores con los senadores que intervienen y el sentido en que lo hacen. En los asuntos que sólo sean deliberativos, el orden de los oradores se determina según se hayan inscrito en la lista respectiva.

Es interesante destacar que los senadores que no se hayan incluido en esa lista de oradores, podrán solicitar el uso de la palabra únicamente para responder alusiones personales, formular preguntas, rectificar hechos, presentar mociones o solicitar lectura de documentos.<sup>90</sup>

Respecto al debate de los asuntos que se votan,<sup>91</sup> se listarán los oradores en contra y en pro de manera alternada conforme se solicite el uso de la palabra, iniciándose siempre el debate con un orador en contra. En este momento, pueden presentarse tres diferentes supuestos:<sup>92</sup>

- *Que sólo se registren oradores a favor.* En este caso, podrá intervenir un orador por grupo parlamentario;
- *Que sólo se registren oradores en contra.* En este caso, podrá intervenir un orador por grupo parlamentario; y,
- *Que no se registren oradores a favor ni en contra.* En este caso, el asunto se votará inmediatamente.<sup>93</sup>

<sup>89</sup> Cfr. Artículo 87 del Reglamento del Senado de la República.

<sup>90</sup> Cfr. Artículo 89 del Reglamento del Senado de la República.

<sup>91</sup> Los asuntos que se someten a votación son: i) los que previamente fueron dictaminados y publicados; ii) las iniciativas, los proyectos y las proposiciones con punto de acuerdo considerados de urgente resolución; y, iii) los dispuestos así por ley o por Reglamento. Véase Artículo 95.1 del Reglamento del Senado de la República.

<sup>92</sup> Al respecto, véase Artículo 90 del Reglamento del Senado de la República.

<sup>93</sup> Los debates que por su trascendencia así lo ameriten, el Pleno, a propuesta de la Mesa Directiva, podrá determinar que se desarrollen bajo acuerdo especial que los regule en cuanto a número, orden y duración de las intervenciones, según establece el artículo 88.2 del

De considerarlo pertinente por el desarrollo del debate, el Presidente de la Mesa Directiva informará sobre la lista de oradores que se encuentran pendientes de hacer uso de la palabra y una vez que lo hubiesen hecho, ordenará preguntar al Pleno si se considera el asunto suficientemente discutido. Si sobre esta cuestión se obtiene una respuesta afirmativa, el asunto pasará a votación; en cambio, si se obtiene una respuesta negativa, continuará el debate bastando para ello la intervención de un orador en contra y de otro a favor para repetir la pregunta.<sup>94</sup>

Como corolario de este elemento básico de las sesiones plenarias, resulta indispensable puntualizar que los debates sólo podrán suspenderse por los siguientes motivos:<sup>95</sup>

- A. Cuando por acuerdo del Pleno el asunto se considere suficientemente discutido;
- B. Al concluir la sesión, salvo que ésta se haya prorrogado por acuerdo del Pleno;
- C. Cuando se dé preferencia a otro asunto de mayor urgencia, previo acuerdo del Pleno;
- D. Por moción suspensiva aprobada por el Pleno; y
- E. Por desorden grave en el salón de sesiones o por fuerza mayor.

Para finalizar, corresponde desarrollar el elemento de la votación dentro de la sesión plenaria. Al respecto, se ha contemplado que las votaciones en el Senado de la República no podrán ser interrumpidas por ningún motivo<sup>96</sup> y se adoptarán por:<sup>97</sup>

---

Reglamento del Senado de la República.

<sup>94</sup> Cfr. Artículo 91 del Reglamento del Senado de la República.

<sup>95</sup> Cfr. Artículo 92 del Reglamento del Senado de la República.

<sup>96</sup> Cfr. Artículo 96.2 del Reglamento del Senado de la República.

<sup>97</sup> Cfr. Artículo 94, párrafos segundo, tercero y cuarto, del Reglamento del Senado de la

- *Mayoría simple o relativa.* Es aquella que se conforma con la suma más alta de votos emitidos en un mismo sentido; se presenta cuando existen más de dos propuestas a considerar;
- *Mayoría absoluta.* Es aquella que se conforma con la suma de más de la mitad de los votos emitidos en un mismo sentido; se presenta cuando se opta únicamente entre dos propuestas.
- *Mayorías calificadas o especiales.* Son aquellas que se conforman con la suma de los votos emitidos en un mismo sentido en un número superior al de la mayoría absoluta, ya sea de la totalidad de los integrantes del Senado o de los senadores que se encuentren presentes.<sup>98</sup>

Sin embargo, por regla general, las decisiones en el Pleno serán acordadas por mayoría absoluta de votos de los senadores presentes en la sesión de que se trate,<sup>99</sup> siempre y cuando, previo a la votación, se haya explicado el objeto de la misma al Pleno por medio del Presidente de la Mesa Directiva.

Asimismo, se ha estimado oportuno establecer tres modalidades en las que se puede emitir la votación, a saber:<sup>100</sup>

*A. Nominal.* Es aquella que se efectúa cuando cada senador emite su voto después de identificarse por su nombre y apellidos, sea en voz alta o a través del sistema electrónico,<sup>101</sup> y el objeto sometido a consideración del Pleno sean los dictámenes de proyectos de ley o decreto propuestos por las comisiones.

---

República.

<sup>98</sup> Ejemplo de ello es la votación para acordar las adiciones o reformas a la Constitución, para la cual se requiere de la mayoría calificada de las dos terceras partes de los senadores presentes. Al respecto, véase Artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>99</sup> Cfr. Artículo 94.5 del Reglamento del Senado de la República.

<sup>100</sup> Cfr. Artículo 97 del Reglamento del Senado de la República.

<sup>101</sup> Para conocer el formato en el que se desarrolla la votación nominal, véase Artículo 98 del Reglamento del Senado de la República.

También podrá recurrirse a esta modalidad cuando así lo acuerde la Mesa Directiva; lo solicite un senador, con el apoyo de otros cinco; o bien, cuando se haya realizado previamente una votación económica y queden dudas del resultado.<sup>102</sup>

B. *Económica*. Es aquella que se efectúa cuando se levanta la mano para expresar el sentido del voto, a favor, en contra o en abstención, a requerimiento de la Secretaría. Esta modalidad opera cuando no se haya dispuesto para la votación el requerimiento de ser nominal o por cédula; y,

C. *Por cédula*. Es aquella que se efectúa cuando se eligen personas a través de una papeleta que se deposita en una urna.<sup>103</sup>

Ahora bien, si en una votación se obtuviese un empate y aquella no se refiere a la elección de personas, entonces se repetirá de inmediato, y si por segunda ocasión hay empate, el asunto será discutido y votado de nueva cuenta en la siguiente sesión. Pero si la votación se refiere a la elección de personas, la votación se repetirá en la misma sesión tantas veces como sea necesario hasta que exista la mayoría necesaria.<sup>104</sup>

## 8. Análisis internacional

Resulta necesario extender el ejercicio comparativo del apartado anterior a la luz de la *praxis* internacional que se desarrolla en diversos países, por lo que, para efecto de este breve estudio, se concentrarán en dos: el español y el chileno.

---

<sup>102</sup> Cfr. Artículo 99 del Reglamento del Senado de la República.

<sup>103</sup> Para conocer el formato en el que se desarrolla la votación por cédula, véase Artículo 101 del Reglamento del Senado de la República.

<sup>104</sup> Cfr. Artículo 102 del Reglamento del Senado de la República.

## 8.1. España

Se iniciará este análisis destacando los distintos tipos de sesiones plenarias que se implementan en España, las cuales son, a grandes rasgos: la constitutiva; la ordinaria; la extraordinaria; y, la conjunta. Al respecto, se comenzará por hacer referencia a la sesión constitutiva, misma que se celebrará en el Palacio del Senado el día que para tal efecto se señale en el Decreto de convocatoria de elecciones correspondiente.

En ese acto se iniciará la Junta Preparatoria, en donde se leerán la convocatoria de la Cámara, la lista senadores electos y los artículos del Reglamento referentes a este acto.<sup>105</sup> Asimismo, se ordenará que se dé cuenta de las impugnaciones presentadas contra la proclamación de senadores, si las hubiere.<sup>106</sup> Enseguida, se formará una Mesa de Edad presidida por el Senador con más edad de entre los presentes y, funcionando como Secretarios, los cuatro más jóvenes, quien declarará constituido el Senado en forma definitiva<sup>107</sup> y procederá a iniciar la elección de la Mesa del Senado, que estará formada por un Presidente, dos Vicepresidentes y cuatro Secretarios.<sup>108</sup> Concluida la celebración de esta sesión, el Presidente de la Mesa comunicará oficialmente la constitución definitiva del Senado tanto al Rey, al Congreso de los Diputados, al Gobierno, así como a las Asambleas legislativas o, en su defecto, a los órganos colegiados superiores de las Comunidades Autónomas.<sup>109</sup>

Prosiguiendo con el desarrollo de los tipos de sesiones plenarias reconocidas en España, tenemos las sesiones ordinarias, mismas que

---

<sup>105</sup> Cfr. Artículo 2o. del Reglamento del Senado español.

<sup>106</sup> Si las impugnaciones formuladas contra la proclamación de senadores de elección directa afectasen a un 20% o más de los escaños del total de la Cámara, la constitución del Senado será interina, situación que se prolongará hasta que las impugnaciones resueltas confirmen la proclamación de senadores de elección directa en un número no inferior al 80% de los mismos. Al respecto, véase Artículo 4.1 del Reglamento del Senado español.

<sup>107</sup> Cfr. Artículos 3o.-5o. del Reglamento del Senado español.

<sup>108</sup> Con la finalidad de conocer el procedimiento de elección de los miembros que conforman la Mesa del Senado, véanse Artículos 6o.-13 del Reglamento del Senado español.

<sup>109</sup> Cfr. Artículo 14 del Reglamento del Senado español.



se llevarán a cabo anualmente en dos periodos: el primero iniciará de septiembre a diciembre, mientras que el segundo correrá de febrero a junio, computándose dentro de estos periodos sólo los días hábiles.<sup>110</sup> Respecto a las sesiones extraordinarias, se contempla que el Senado se podrá reunir con la finalidad de celebrarlas únicamente a petición del Gobierno, de la Diputación Permanente o de la mayoría absoluta de los senadores; para tal efecto, la solicitud deberá contemplar exactamente el Orden del Día que se propone. De ser procedente, el Presidente convocará al Pleno del Senado dentro de los diez días siguientes al de su recepción y serán clausuradas una vez que el Orden del Día haya sido agotado.<sup>111</sup>

Por otra parte, una sesión conjunta tendrá verificativo, cuando se pretenda ejercer por las Cámaras las competencias no legislativas que en relación con la Corona se le atribuyen expresamente a las Cortes Generales. En este caso, las decisiones de las Cortes Generales se adoptarán por mayoría de cada una de las Cámaras y, de no haber acuerdo entre el Senado y Congreso de Diputados, se intentará obtener por una Comisión Mixta compuesta de igual número de Diputados y Senadores mediante la presentación de un texto que será votado por ambas Cámaras en los mismos términos.<sup>112</sup>

Para cerrar el análisis de los tipos de sesiones plenarios españolas, es importante resaltar algunas estipulaciones generales que aplican para cada una de ellas:<sup>113</sup>

- El Presidente de la Mesa abrirá la sesión con la fórmula “*se abre la sesión*” y la cerrará con la de “*se levanta la sesión*”. Esto es de suma importancia, ya que todo acto que se realice antes o después de pronunciadas las referidas fórmulas, respectivamente, no tendrá valor ningún;

<sup>110</sup> Cfr. Artículo 73.1 de la Constitución española y 69 del Reglamento del Senado español.

<sup>111</sup> Cfr. Artículo 73.2 de la Constitución española y 70 del Reglamento del Senado español.

<sup>112</sup> Cfr. Artículo 74 de la Constitución española.

<sup>113</sup> Al respecto, véanse Artículos 76; 77; 80; y, 72 del Reglamento del Senado español, respectivamente.

- Las sesiones plenarias se celebrarán de martes a jueves, salvo que el propio Senado, a propuesta del Presidente de la Mesa, de la Junta de Portavoces o de 50 senadores, acuerde que se celebren en otros días de la semana;
- Las sesiones plenarias tendrán una duración máxima de 5 horas, a menos que el Pleno acuerde lo contrario en los términos descritos en el punto anterior; y,
- Las sesiones plenarias serán públicas, a no ser que, a petición razonada del Gobierno o de 50 senadores, se acuerde lo contrario por mayoría absoluta del Pleno.

Pasando a lo relacionado con el Orden del Día, en el caso del Senado español no se contemplan requisitos elementales para su conformación ni se establece un límite para incorporar un asunto previo a verificarse la sesión. Los ordenamientos aplicables simplemente señalan que: i) el Orden del Día deberá ser elaborado por el Presidente de la Mesa, de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de Portavoces; ii) se podrá incluir un sólo asunto con carácter prioritario a solicitud del representante del Gobierno; y, iii) una vez iniciada la sesión, el Orden del Día podrá modificarse sólo por acuerdo de la mayoría de senadores presentes, a propuesta del Presidente de la Mesa, del de la Comisión o de un Grupo parlamentario.<sup>114</sup>

Caso similar se encuentra sobre el tema de la asistencia, ya que no se contempla disposición alguna que establezca el mecanismo que se implementará para llevar a cabo el registro de asistencia de los senadores. Probablemente esta situación atienda a que, independientemente del número de senadores que se encuentren presentes, las sesiones plenarias debidamente convocadas deberán tener verificativo; ello, sin perjuicio de los requisitos estipulados para la adopción de acuerdos.<sup>115</sup> Consecuentemente, el quórum requerido en las sesiones plenarias

<sup>114</sup> Cfr. Artículo 71, párrafo primero y cuarto, del Reglamento del Senado español.

<sup>115</sup> Cfr. Artículo 82 del Reglamento del Senado español.

españolas no aplica para validar su inicio legal, sino exclusivamente para la adopción de acuerdos. En este caso, sí se requerirá de la asistencia de la mayoría de sus miembros.<sup>116</sup>

En cuanto hace a la presentación de proyectos y proposiciones de ley, se destaca que el Presidente de la Mesa los publicará inmediatamente después de recibirlos y procederá a realizar lo siguiente:<sup>117</sup>

- Tratándose de los proyectos y proposiciones de ley enviadas por el Congreso de los Diputados, en la primera sesión siguiente a su recepción, declarará la competencia de la Comisión o Comisiones que hayan de emitir el dictamen correspondiente, abriendo paralelamente el plazo para la presentación de enmiendas.
- Tratándose de una proposición de ley presentada por los senadores, abrirá un plazo no superior a 15 días para que se presenten otras proposiciones de ley relacionadas sustancialmente con la misma materia. Concluido ese plazo, las proposiciones presentadas se incluirán en el orden del día de alguna de las siguientes sesiones plenarias, a efecto de realizar el trámite de toma en consideración, mismo que, de ser aprobado, tendrá como consecuencia la declaración de competencia de la Comisión o Comisiones que hayan de emitir el dictamen correspondiente.

Siguiendo con la presentación de dictámenes para su lectura en el caso español, se subraya que no se establece un número definido de lecturas a las que deberá sujetarse un proyecto o proposición de ley, ya que cualquier senador podrá pedir, durante la discusión o antes de votar, la lectura de cualquier documento que pueda conducir a la ilustración del asunto de que se trate. Para reforzar este argumento, deberá tomarse en

<sup>116</sup> Cfr. Artículo 79.1 del Reglamento del Senado español.

<sup>117</sup> Cfr. Artículos 104, párrafo primero y segundo; y, 108, párrafo segundo y tercero, del Reglamento del Senado español.

cuenta que existe la posibilidad extraordinaria de que se llegue acordar por el Pleno, a propuesta de la Mesa y oída la Junta de Portavoces, la tramitación de un proyecto o proposición de ley directamente y en lectura única, cuando su naturaleza lo permita.<sup>118</sup>

En otro orden de ideas, la presentación de dictámenes a discusión en el Pleno<sup>119</sup> comenzará por su presentación por parte del representante designado por la Comisión correspondiente y concluirá antes de que se cumpla el plazo de dos meses contados a partir del día de la recepción del texto.<sup>120</sup> Para su desarrollo<sup>121</sup> se concederá la intervención de un turno a favor y otro en contra para discutir sobre la totalidad de proyecto, más la intervención que realicen los Portavoces de los Grupos parlamentarios que lo deseen, las cuales no podrán exceder de 10 minutos.<sup>122</sup>

Sólo si existiesen votos particulares formulados en la o las Comisiones, el debate será en lo particular, es decir, sobre cada artículo que afecte al dictamen. En este caso, el debate de cada voto particular se admitirán dos turnos a favor y dos en contra que, en su caso, se producirán en forma alternativa. Cada uno de estos turnos no podrá exceder de 10 minutos y sólo podrán atribuirse a senadores pertenecientes a distinto Grupo Parlamentario.<sup>123</sup>

Se han considerado diferentes directrices en el sistema

---

<sup>118</sup> Cfr. Artículos 89 y 129.1 del Reglamento del Senado español.

<sup>119</sup> Resulta importante destacar que la Mesa podrá delegar a las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley sin necesidad de ser debatidos por el Pleno, excepto si se tratasen de reformas constitucionales; de cuestiones internacionales; de leyes orgánicas y de bases; y, de Presupuestos Generales del Estado. No obstante, el Pleno podrá recabar en cualquier momento el debate y votación de los proyectos o proposiciones que haya sido objeto de esta delegación. Al respecto, véase Artículo 75, párrafo segundo y tercero, de la Constitución española.

<sup>120</sup> Cfr. Artículo 118, en relación con el 106.1, del Reglamento del Senado español; y, Norma supletoria para la ordenación del debate del 14 de febrero de 1984.

<sup>121</sup> Para conocer puntualmente cómo se lleva a cabo la discusión de los dictámenes presentados al Pleno, véanse Artículos 120-126 del Reglamento del Senado español.

<sup>122</sup> Cfr. Artículo 120, párrafo segundo y tercero, del Reglamento del Senado español.

<sup>123</sup> Cfr. Artículo 123.1 del Reglamento del Senado español.

parlamentario español para regular la intervención en los debates realizados en el Pleno del Senado, dentro de los cuales se destacan los siguientes:<sup>124</sup>

- Todo senador podrá intervenir en un debate cuando así lo solicite y haya sido aprobado por el Presidente de la Mesa; una vez obtenido el uso de la palabra, los discursos se dirigirán únicamente a la Cámara y no podrán ser leídos, aunque podrán utilizarse notas auxiliares;
- No se podrá limitar el número y la duración de las intervenciones;
- El Presidente de la Mesa podrá conceder el uso de la palabra, por una sola vez y por un máximo de 5 minutos, a los senadores que hayan resultado discutidos en sus argumentos;
- Los senadores sólo podrán ser interrumpidos para ser llamados al orden o a la cuestión por el Presidente de la Mesa; y,
- Si el Presidente de la Mesa o cualquier otro miembro de la Mesa llegasen a participar en el debate, deberán abandonar aquella y no volverán a ocuparla hasta que haya concluido la discusión del tema en cuestión.

Sobre el tema de la votación, se ha reconocido en el Senado español que, para dar validez a los acuerdos tomados en Pleno, deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes, siempre que lo esté la mitad más uno de los miembros del órgano de que se trate,<sup>125</sup> ello sin perjuicio de las mayorías especiales que establezcan la Constitución o las leyes orgánicas y las que para elección de personas establezcan los Reglamentos de las Cámaras.<sup>126</sup>

<sup>124</sup> Cfr. Artículos 84, 87, 89 y 91 del Reglamento del Senado español.

<sup>125</sup> Cfr. Artículo 79.2 de la Constitución española; y, 93.1 del Reglamento del Senado español.

<sup>126</sup> Por ejemplo, para la aprobación de una propuesta de veto o para la aprobación final sobre la totalidad de un dictamen de reforma al Reglamento del Senado español, será necesario el voto favorable de la mayoría absoluta de Senadores; mientras que, para la aprobación del

Resulta llamativo que en la *praxis* de las sesiones plenarias del Senado español se presume la presencia del número legal de senadores necesario para adoptar acuerdos, pues sólo será necesaria su comprobación cuando, antes de iniciarse una votación, así lo requiera un Grupo Parlamentario o 10 senadores y, de llegarse a comprobar la falta de quórum para adoptar acuerdos, el Presidente de la Mesa podrá aplazar la votación hasta el momento que señale.<sup>127</sup>

Se subraya que el voto de los senadores es personal e indelegable y que podrá ser ejercido en tres modalidades elementales: i) por *asentimiento*, a propuesta de la Presidencia; ii) *ordinaria*;<sup>128</sup> y, iii) *nominal*, que puede ser tanto pública como secreta.<sup>129</sup> No obstante, el Senado español contempla una modalidad especial por demás interesante para emitir un voto, el *telemático*.

El voto telemático opera en caso de embarazo, maternidad, paternidad o enfermedad grave que impida la presencia de los senadores en las sesiones plenarias. De considerar que dichas circunstancias se encuentran suficientemente justificadas, la Mesa de la Cámara podrá autorizar que los senadores emitan este voto en aquellas votaciones que sea previsible el modo y el momento en que se llevarán a cabo. La emisión de este voto se realizará a través del sistema que, a tal efecto, establezca la Mesa, siempre que garantice la identidad del votante y el sentido del voto.<sup>130</sup>

---

principio de reforma constitucional, se requerirá el voto favorable de dos tercios del número de senadores, tal y como se establece en los artículos 122.1, 196.3 y 158.3 del Reglamento del Senado español, respectivamente.

<sup>127</sup> Cfr. Artículo 93, párrafo segundo y quinto, del Reglamento del Senado español.

<sup>128</sup> Para saber cómo y en qué casos opera la votación ordinaria, véase Artículo 95 del Reglamento del Senado español.

<sup>129</sup> Para saber cómo y en qué casos opera la votación nominal, tanto pública como secreta, véanse Artículos 96 y 97 del Reglamento del Senado español.

<sup>130</sup> Para profundizar en los casos y lineamientos que han de seguirse para emitir votos telemáticos, véase la Resolución de la Mesa del Senado, de 21 de noviembre de 2013, sobre desarrollo del procedimiento de votación telemática en las sesiones plenarias del Senado.

Finalmente, se ha considerado pertinente considerar que, en caso de presentarse un empate en alguna votación, ésta se repetirá hasta dos veces y, en caso de que el empate continuase, se entenderá desechado el asunto que se trate; salvo que se trate de una votación por papeletas para la designación de cargos, pues entonces se repetirán las votaciones hasta que el empate se resuelva.<sup>131</sup>

## 8.2. Chile

Antes de partir con el análisis de las sesiones plenarias en el sistema parlamentario chileno, es relevante hacer una aclaración contextual: en el Senado de Chile se conoce al Pleno como *Sala*.<sup>132</sup> Lo anterior no resulta ser una cuestión exigua, toda vez que se reconoce como una figura jurídica distinta a la sesión del *Congreso Pleno* misma que, en pocas palabras, es similar a nuestra sesión conjunta.<sup>133</sup>

Para iniciar propiamente con el estudio de las sesiones plenarias en el Senado de Chile, se hablará de los tipos de sesiones que se reconocen en dicho país latinoamericano, que son: i) la constitutiva; ii) las ordinarias; iii) las extraordinarias; iv) las especiales; v) las del Congreso Pleno; y, vi) las “reuniones solemnes”.<sup>134</sup> Comencemos con la sesión constitutiva. Respecto a las sesiones en referencia se ha indicado que tendrán verificativo en la sala de sesiones del Senado el día 11 de marzo a las 10:00 horas del año que siga a una elección parlamentaria, acudiendo a la misma los senadores cuyo período no termine ese día y los ciudadanos cuya elección de senador haya sido aprobada por el Tribunal Calificador. El quórum para que pueda celebrarse esta sesión se conformará con la tercera parte de sus miembros en ejercicio.

---

<sup>131</sup> Cfr. Artículo 100, párrafo primero y segundo, del Reglamento del Senado español.

<sup>132</sup> Aunque, para efectos del presente estudio, se seguirá hablando de sesiones plenarias del Senado chileno.

<sup>133</sup> Al respecto, véase Artículo 212 del Reglamento del Senado chileno.

<sup>134</sup> Las sesiones o sus partes podrán ser públicas o secretas. Para conocer los casos en los que las sesiones plenarias serán secretas, véanse Artículos 68 y 69 del Reglamento del Senado chileno.

El senador que presida la sesión<sup>135</sup> prestará juramento ante el Secretario del Senado y, en seguida, lo harán ante él los demás senadores electos que se incorporen al Senado. Hecho lo anterior, se entenderá instalado formalmente el Senado y se pasará a elegir un Presidente y un Vicepresidente, quienes constituirán la Mesa de la Corporación; estas designaciones se comunicarán al Presidente de la República, a la Cámara de Diputados y a la Corte Suprema.<sup>136</sup>

Concluida la sesión constitutiva, se llevará a cabo la primera sesión de una legislatura el día y hora que fije el Presidente, la cual tendrá por objeto:<sup>137</sup>

- Dar cuenta de las comunicaciones dirigidas al Senado;
- Designar los días y horas en los que tendrán verificativo las sesiones ordinarias semanales;
- Aprobar la tabla ordinaria y la de fácil despacho; y,
- Dar cuenta de la composición de los Comités.

Continuando con este análisis, tenemos a las sesiones ordinarias, las cuales se celebrarán en los días y horas fijados en la primera sesión de la legislatura. Para que éstas tengan verificativo, se comunicará por escrito a los senadores la fijación de días y horas para las sesiones ordinarias, sin que sea necesario realizar una citación para cada una, salvo que el Presidente lo estime necesario.

---

<sup>135</sup> La sesión será presidida por el Presidente del Senado, siempre que continúe como senador; a falta de éste, por el Vicepresidente. Si ambos faltasen, por aquel de los presentes que haya desempeñado más recientemente el cargo de Presidente o Vicepresidente y, en último término, por el senador en ejercicio de más edad.

<sup>136</sup> Cfr. Artículo 5o. de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional; y, Artículos 3o. y 21 del Reglamento del Senado chileno.

<sup>137</sup> Cfr. Artículo 63 del Reglamento del Senado chileno.



Las sesiones ordinarias pueden ser sujetas a cambio de día u horario, pero únicamente por acuerdo unánime de la Sala. De actualizarse este supuesto, se citará a los senadores con por lo menos 24 horas de anticipación, contadas a partir del instante en que se envíe la correspondiente circular.<sup>138</sup> Aquí encontramos una diferencia sustantiva de inconmensurable trascendencia entre el procedimiento parlamentario que se lleva a cabo por el Senado mexicano y el que se implementa por el Senado chileno: las sesiones ordinarias se componen de dos partes que se denominan, respectivamente, de primera hora y segunda hora, mismas que se conforman de las siguientes etapas:<sup>139</sup>

### *Primera hora*

A. *Acta.*<sup>140</sup> El Presidente declarará que el acta de la sesión anterior queda a disposición de los senadores hasta la sesión próxima para ser aprobada y, a menos que algún Comité lo pidiese, el Secretario dará lectura a esa acta. Las observaciones que se realicen al acta se discutirán durante los 10 minutos siguientes a la apertura de la sesión en que se haya pedido la lectura o de aquélla en que corresponda la aprobación.

B. *Cuenta.*<sup>141</sup> Aquí se dará cuenta de las comunicaciones dirigidas al Senado, enunciando solamente su origen y la materia sobre que versen; posteriormente, el Presidente dará la tramitación que corresponda a esos negocios.

Las comunicaciones que se dirijan al Senado se entenderán oficialmente recibidas y producirán sus efectos sólo una vez que se hayan dado a conocer en la Cuenta de una sesión.

---

<sup>138</sup> Cfr. Artículos 64 y 65 del Reglamento del Senado chileno.

<sup>139</sup> Cfr. Artículo 72 del Reglamento del Senado chileno.

<sup>140</sup> Para conocer a profundidad cómo se desarrolla la etapa de "Acta" en las sesiones plenarias, véanse Artículos 75-77 del Reglamento del Senado chileno.

<sup>141</sup> Para conocer a profundidad cómo se desarrolla la etapa de "Cuenta" en las sesiones plenarias, véanse Artículos 78-83 del Reglamento del Senado chileno.

C. *Fácil Despacho*.<sup>142</sup> El Presidente propondrá a la Sala los asuntos de rutina, de índole no controvertida, que integrarán la tabla de Fácil Despacho, así como el orden en que aparecerán. Por esa razón, no podrán figurar en ella los proyectos de reforma constitucional ni aquellos asuntos a que deban tratarse o votarse con preferencia.

El proyecto de la tabla de Fácil Despacho del Presidente se discutirá en lo general y en lo particular a la vez, hasta por 10 minutos. Terminando ese tiempo, se cerrará el debate y se votará de inmediato el proyecto.

D. *Orden del Día*.<sup>143</sup> Se destinará a todos aquellos asuntos que no son colocados en la tabla de Fácil Despacho por requerirse de una amplia discusión para su aprobación, los cuales conformarán la tabla ordinaria.<sup>144</sup>

E. *Tiempo de votaciones*.<sup>145</sup> Durante esta etapa de la sesión se votarán las proposiciones formuladas en los Incidentes de una sesión anterior. En esta parte de la sesión no habrá lugar a discusión.

---

<sup>142</sup> Para conocer a profundidad cómo se desarrolla la etapa de “Fácil despacho” en las sesiones plenarias, véanse Artículos 84-89 del Reglamento del Senado chileno.

<sup>143</sup> Para conocer a profundidad cómo se desarrolla la etapa de “Orden del Día” en las sesiones plenarias, véanse Artículos 90-97 del Reglamento del Senado chileno.

<sup>144</sup> Es importante recalcar que los asuntos sobre los cuales haya recaído segundo o nuevo informe de Comisión, informe de Comisión mixta, las observaciones del Presidente de la República a proyectos aprobados por el Congreso y los proyectos en tercer trámite constitucional u otro posterior, ingresarán de forma preferente a la tabla de la sesión ordinaria o extraordinaria siguiente en el orden mencionado. Empero, si en la sesión anterior hubiese quedado un asunto pendiente por desahogar en el Orden del Día, éste se despachará en primer lugar. Al respecto, véase Artículo 93 del Reglamento del Senado chileno.

<sup>145</sup> Para conocer a profundidad cómo se desarrolla la etapa de “Tiempo de votaciones de Primera Hora” en las sesiones plenarias, véanse Artículos 98-100 del Reglamento del Senado chileno.

*Segunda hora*

*A. Incidentes:*<sup>146</sup> Aquí los senadores pueden promover o debatir cualquier asunto o cuestión que juzguen de interés público o conveniente para el mejor desempeño de sus cargos. No podrá tratarse ningún proyecto de ley o asunto que deba tramitarse como tal, salvo acuerdo unánime de los Comités.

El tercer tipo de sesiones plenarias reconocidas por el Senado sudamericano en estudio son las extraordinarias, que serán aquéllas que se celebren en días u horas distintas de las señaladas para las ordinarias y destinadas también a los asuntos de la tabla ordinaria, siempre y cuando lo pida por escrito por lo menos un tercio de los senadores en ejercicio, o los Comités que representen un número equivalente. En las sesiones extraordinarias sólo habrá lugar al Acta, a la Cuenta, a los asuntos de Fácil Despacho y al Orden del Día.<sup>147</sup>

Para realizar la citación a una sesión extraordinaria se tomarán en cuenta los siguientes criterios: i) si la sesión se celebrará en un día en que tendrá verificativo una sesión ordinaria, entonces se deberá realizar con al menos 4 horas de anticipación; y, ii) si la sesión se celebrará cualquier otro día, entonces deberá hacerse con por lo menos 24 horas de antelación.<sup>148</sup>

Las sesiones especiales, son aquéllas que tienen por objeto tratar materias propias del Orden del Día o de Incidentes y sólo habrá lugar al Acta, a la Cuenta y al Orden del Día. Lego entonces, ni por acuerdo unánime podrá tratarse en ellas algún otro asunto distinto de los señalados en la citación.<sup>149</sup> Teniendo esto en cuenta, las sesiones especiales se verificarán cuando lo pida:<sup>150</sup>

---

<sup>146</sup> Para conocer a profundidad cómo se desarrolla la etapa de "Incidentes" en las sesiones plenarias, véanse Artículos 101-108 del Reglamento del Senado chileno.

<sup>147</sup> Cfr. Artículo 73 del Reglamento del Senado chileno.

<sup>148</sup> Cfr. Artículos 64 y 66 del Reglamento del Senado chileno.

<sup>149</sup> Cfr. Artículo 74 del Reglamento del Senado chileno.

<sup>150</sup> Cfr. Artículos 64 y 67 del Reglamento del Senado chileno.

- El Presidente de la República;
- El Presidente del Senado; y,
- Por lo menos un tercio de los senadores en ejercicio, o Comités que representen un número equivalente, por escrito.

Se reconoce la posibilidad de que el Senado y la Cámara de Diputados celebren sesiones del Congreso Pleno para tratar asuntos en específico donde se requiera su intervención como Congreso Nacional; verbigracia, la rendición del informe anual donde el Presidente de la República da cuenta al país del estado administrativo y político de la Nación.<sup>151</sup> Como podrá percatarse, estas sesiones son las que en nuestro sistema parlamentario se conocen como sesiones conjuntas.

Se debe hacer mención de las llamadas *reuniones solemnes* del Congreso Pleno, cuya regulación consiste únicamente en indicaciones protocolarias de colocación de funcionarios públicos, pero no contempla los casos en los que podrán realizarse,<sup>152</sup> como sí se contempla en el caso de nuestro Senado de la República. Por esa razón y porque las reuniones solemnes no se encuentran a cargo exclusivamente del Senado chileno, se concluye que dicho organismo parlamentario no cuenta propiamente con sesiones solemnes.<sup>153</sup>

Respecto al Orden del Día de las sesiones plenarias en Chile o, dicho con precisión, de la Tabla de las sesiones plenarias, se recuerda que su proyecto será previamente formulado, discutido y aprobado en la sesión anterior a propuesta del Presidente. Se debe tener presente

---

<sup>151</sup> Cfr. Artículo 24 de la Constitución Política de la República de Chile.

<sup>152</sup> Cfr. Artículos 213 y 214 del Reglamento del Senado chileno.

<sup>153</sup> Vale la pena destacar que, si bien es cierto no se contempla la posibilidad de celebrarse sesiones solemnes en el Senado chileno como tal, también lo es que algunos de los asuntos que se tratan en las mismas se realizan terminando la Cuenta o en los Incidentes, ya que previo acuerdo de Comités, el Presidente o los senadores, según el caso, podrán rendir homenaje, en nombre del Senado, a personas o instituciones de relevancia nacional o internacional o aniversarios importantes.

que, por acuerdo de Comités que representen dos terceras partes de los senadores en ejercicio, se podrá modificar la Tabla de una sesión ordinaria o extraordinaria durante la etapa de Orden del Día. De igual manera, por acuerdo unánime de la Sala, adoptado a proposición de los Comités, se podrán tratar en el Orden del Día de las sesiones ordinarias y extraordinarias asuntos que no figuren en la Tabla.<sup>154</sup>

Sobre la asistencia en las sesiones plenarias del Senado chileno, baste precisar que dicho organismo legislativo latinoamericano no contempla, constitucional, legal y reglamentariamente hablando, un mecanismo por el cual se lleve a cabo el registro específico de asistencia de los senadores.

Respecto a la regulación del quórum en el sistema parlamentario chileno, se debe hacer mención de que el Senado de Chile no podrá entrar en sesión ni adoptar acuerdos sin la concurrencia de la tercera parte de sus miembros en ejercicio;<sup>155</sup> consecuentemente, el quórum se calificará tanto para que se constituya válidamente una sesión plenaria, como para la toma de decisiones.

Aquí vale la pena destacar que, después de 10 minutos transcurridos desde la hora fijada para abrir la sesión, se llamará a los senadores a ingresar a la sala de sesiones y, si transcurridos 5 minutos después de esa llamada no hay quórum, ante el reclamo de un senador, el Presidente declarará que la sesión no se celebrará. En caso de que se alcance el quórum requerido, la sesión se abrirá con la siguiente frase del Presidente: “*En el nombre de Dios y de la Patria, se abre la sesión*”.<sup>156</sup>

Continuando con otro elemento, se tiene la presentación de iniciativas o, propiamente dicho en el sistema parlamentario chileno, de proyectos de ley. Se recapitula que dichos proyectos se presentarán

---

<sup>154</sup> Cfr. Artículos 94 y 95 del Reglamento del Senado chileno.

<sup>155</sup> Cfr. Artículo 56 de la Constitución Política de la República de Chile; y, Artículo 54, párrafo primero, del Reglamento del Senado chileno.

<sup>156</sup> Cfr. Artículos 56 y 57 del Reglamento del Senado chileno.

en la etapa de Cuenta, en donde el Presidente dará la tramitación que corresponde enviándolos a la o las Comisiones para su estudio e informe. No debe dejarse de observar que, en cualquier parte de la sesión, podrá acordarse la inclusión de un informe, proyecto o moción en la etapa de Cuenta de la misma, por acuerdo unánime de los senadores presentes.<sup>157</sup>

En cuanto hace a la presentación de proyectos para lectura, se ha estipulado que, previo a su discusión, se dará una lectura a los informes de Comisión o al proyecto mismo, en caso de estar eximido de dicho trámite, salvo que la Sala acuerde de inmediato omitir su lectura. Al respecto, se omitirá la lectura: i) en los asuntos de Fácil Despacho; y, ii) cuando se trate de proyectos de ley, primeros informes o documentos que se hayan repartido a los senadores el día antes de iniciar la discusión.<sup>158</sup>

La fase de debate en el Senado chileno tiene un desarrollo por demás singular, digno de conocer y desenvolver con mayor profundidad en un trabajo distinto al que aquí se realiza. Tomando en consideración lo antes expresado, baste hacer mención que el debate de la Sala puede ser desarrollado, ya sea que se trate de proyectos de ley o de cualquier otro asunto, en atención a la siguiente clasificación:

*A. Discusión General.*<sup>159</sup> La discusión general se circunscribirá a la consideración de las ideas fundamentales de los proyectos de ley, en su primer o segundo trámite constitucional, o los asuntos que se tramiten como tales, conforme lo haya propuesto en su informe la Comisión respectiva y tiene por objeto admitirlo o desecharlo en general. Se podrán recibir indicaciones (votos particulares) que por escrito se formulen durante la discusión o dentro del plazo que la Sala acuerde.

Si el proyecto aprobado en general ha sido objeto de

---

<sup>157</sup> Cfr. Artículos 36,41, 79 y 82 del Reglamento del Senado chileno.

<sup>158</sup> Cfr. Artículo 115 del Reglamento del Senado chileno.

<sup>159</sup> Para conocer a profundidad cómo se desarrolla la Discusión General en las sesiones plenarias, véanse Artículos 118-122, 133 y 141 del Reglamento del Senado chileno.

indicaciones, deberá volver con ellas a Comisión, para que ésta expida segundo informe, a menos que por unanimidad la Sala acuerde omitir el trámite.

B. *Discusión Particular*.<sup>160</sup> Tiene por objeto examinar un proyecto en sus detalles y pronunciarse sobre el segundo informe de la Comisión, si fuese el caso. La discusión se hará por artículos sucesivos; no obstante, si se tratase de proyectos de considerable extensión, se podrá hacer por títulos o en otra forma, si la Sala lo acuerda.

C. *Discusión General y Particular a la vez*.<sup>161</sup> Tiene lugar cuando se discuten proyectos: i) de Fácil Despacho; ii) que tengan urgencia calificada de discusión inmediata; iii) de artículo único que, a proposición de la Comisión respectiva, determine el Presidente; y, iv) que contengan las observaciones del Presidente de la República. Por la sola aprobación general del proyecto, se entenderán aprobados todos los artículos que no hayan sido objeto de indicaciones; no habrá lugar al segundo informe de Comisión.

D. *Discusión Única*.<sup>162</sup> Se tratarán aquellos asuntos que no tienen segunda discusión.

E. *Segunda Discusión*.<sup>163</sup> Todos los asuntos sometidos a la consideración del Senado, cuando lo requiera un Comité, tendrán segunda discusión. La segunda discusión empezará en la sesión siguiente a aquélla en que haya terminado la primera y se trate del mismo asunto.

---

<sup>160</sup> Para conocer a profundidad cómo se desarrolla la Discusión Particular en las sesiones plenarias, véanse Artículos 123-125, 133 y 142 del Reglamento del Senado chileno.

<sup>161</sup> Para conocer a profundidad cómo se desarrolla la Discusión General y Particular a la vez en las sesiones plenarias, véanse Artículos 126, 127, 133 y 143 del Reglamento del Senado chileno.

<sup>162</sup> Cfr. Artículo 128 del Reglamento del Senado chileno.

<sup>163</sup> Cfr. Artículo 129 del Reglamento del Senado chileno.

F. *Discusión por ideas*.<sup>164</sup> Se presenta cuando el Senado suspende la discusión general para discutir el proyecto por ideas, las cuáles, de ser aprobadas, se enviarán a Comisión para que se redacten y ordenen como proposición de ley, misma que volverá a la Tabla, con preferencia, para que se continúe su discusión general.

Como último aspecto a destacar de las sesiones plenarias del Senado chileno, se encuentran las votaciones. La máxima que aplica en ese organismo parlamentario es: para que una resolución sea adoptada por la Sala, es necesario que se apruebe por mayoría absoluta de los senadores presentes,<sup>165</sup> salvo que la Constitución Política del Estado, las leyes o su Reglamento exijan otra mayoría.<sup>166</sup> No debe perderse de vista que, si al momento de la votación no hay quórum, se llamará a los senadores durante 5 minutos, y si transcurrido ese tiempo no se completa el quórum, el Presidente levantará la sesión.<sup>167</sup> Se reconoce que las votaciones serán públicas o secretas y que el voto de los senadores podrá ser ejercido en dos modalidades, a saber: individuales<sup>168</sup> y nominales.<sup>169</sup> Como regla general, las votaciones públicas se efectuarán de manera individual a través del sistema electrónico, salvo que antes de iniciar la votación algún Comité solicite que se efectúe en otra modalidad.<sup>170</sup>

En caso de producirse un empate en una votación, ésta deberá repetirse de inmediato y si nuevamente se produce, se dará la proposición

---

<sup>164</sup> Cfr. Artículo 130 del Reglamento del Senado chileno.

<sup>165</sup> Cfr. Artículo 54, párrafo segundo, del Reglamento del Senado chileno.

<sup>166</sup> Por ejemplo, para aprobar la clausura del debate de la Sala se requerirá simple mayoría; o, para aprobar la realización de una votación secreta se requerirá una mayoría calificada de tres quintos de los senadores presentes. Al respecto, véanse Artículos 140 y 159 del Reglamento del Senado chileno, respectivamente.

<sup>167</sup> Cfr. Artículo 60 del Reglamento del Senado chileno.

<sup>168</sup> Para conocer cómo se realiza una votación individual, véase Artículo 155 del Reglamento del Senado chileno.

<sup>169</sup> Para conocer cómo se realiza una votación nominal, véase Artículo 156 del Reglamento del Senado chileno.

<sup>170</sup> Cfr. Artículo 157 del Reglamento del Senado chileno.



por desecheda de tratarse sobre un asunto cuya urgencia venza antes de la sesión siguiente. En los demás casos, se resolverá en el Tiempo de Votaciones de la primera hora de la sesión ordinaria siguiente, pero si se volviera a generar un empate, entonces se dará por desecheda la proposición.<sup>171</sup>

## 9. Cuadros comparativos de los fenómenos jurídico-políticos estudiados

**CUADRO COMPARATIVO DE LOS TIPOS DE SESIONES  
PLENARIAS A NIVEL, FEDERAL  
E INTERNACIONAL**

TIPO DE SESIONES	MÉXICO (FEDERACIÓN)	ESPAÑA	CHILE
Sesión Constitutiva	Se realizará el 29 de agosto del año de la elección, a las 11:00 horas	No se indica fecha exacta para su verificación	Se realizará el 11 de marzo del año de la elección, a las 10:00 horas

<sup>171</sup> Cfr. Artículo 182 del Reglamento del Senado chileno.

## CUADRO COMPARATIVO DE LOS TIPOS DE SESIONES PLENARIAS A NIVEL, FEDERAL E INTERNACIONAL

TIPO DE SESIONES	MÉXICO (FEDERACIÓN)	ESPAÑA	CHILE
Sesión Ordinaria	<p>Se realiza en dos periodos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El primero, del 1o. de septiembre al 15 de diciembre (o del 1o. de agosto al 31 de diciembre en años de elección Presidencial)</li> <li>• El segundo, del 1o. de febrero al 30 de abril</li> </ul>	<p>Se realiza en dos periodos:</p> <p>El primero, de septiembre a diciembre</p> <p>El segundo, de febrero a junio</p>	<p>Se celebrarán en los días y horas fijados al comienzo de cada Legislatura</p>
Sesión Extraordinaria	<p>Se celebran fuera del periodo ordinario</p>	<p>Se celebran a petición del Gobierno, de la Diputación Permanente o de la mayoría absoluta de los senadores</p>	<p>Se celebran en días u horas distintas de las señaladas para las ordinarias</p>
Sesión Solemne	<p>Se regula su celebración</p>	<p>No hay regulación</p>	<p>No hay regulación</p>

## CUADRO COMPARATIVO DE LOS TIPOS DE SESIONES PLENARIAS A NIVEL, FEDERAL E INTERNACIONAL

TIPO DE SESIONES	MÉXICO (FEDERACIÓN)	ESPAÑA	CHILE
Sesión Conjunta	Se regula su celebración	Se regula su celebración	Se reconoce la celebración de sesiones del Congreso Pleno
Sesión Permanente	Se regula su celebración	No hay regulación	No hay regulación
Otro tipo de sesiones	No aplica	No aplica	Sesiones especiales

## CUADRO COMPARATIVO DE LOS ELEMENTOS DE LAS SESIONES PLENARIAS A NIVEL LOCAL, FEDERAL E INTERNACIONAL

ELEMENTOS DE LAS SESIONES	MÉXICO (FEDERACIÓN)	ESPAÑA	CHILE
Orden del Día	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se puede incorporar un asunto hasta las 18:00 horas del día anterior a la sesión</li> <li>• Reconoce asuntos con prioridad de inclusión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No establece un límite para incorporar un asunto previo a la sesión</li> <li>• Se podrá incluir un sólo asunto con carácter prioritario</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se podrán tratar en el Orden del Día asuntos que no figuren en la Tabla</li> <li>• Reconoce asuntos con prioridad de inclusión</li> </ul>
Asistencia	Se registrará la asistencia a través del sistema electrónico y, de no poder utilizarse, por pase de lista o registro de firmas	No se contempla un mecanismo de registro	No se contempla un mecanismo de registro
Quórum	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opera para iniciar una sesión y para la toma de decisiones</li> <li>• Se requerirá la presencia de la mitad más uno de los senadores</li> </ul>	Solamente opera al momento de la adopción de acuerdos, requiriéndose para ello la asistencia de la mayoría de sus miembros	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opera para iniciar una sesión y para la toma de decisiones</li> <li>• Se requerirá la concurrencia de la tercera parte de los miembros en ejercicio del Senado</li> </ul>

## CUADRO COMPARATIVO DE LOS ELEMENTOS DE LAS SESIONES PLENARIAS A NIVEL LOCAL, FEDERAL E INTERNACIONAL

ELEMENTOS DE LAS SESIONES	MÉXICO (FEDERACIÓN)	ESPAÑA	CHILE
Presentación de iniciativas	Se dicta una resolución de trámite para turnar la iniciativa a la o las comisiones	Se distinguen dos casos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• si se presentan por el Congreso de los Diputados se dictará la resolución de trámite</li> <li>• si se presentan por los senadores, pasará primero al trámite de toma en consideración</li> </ul>	En la etapa de Cuenta, se enviarán los proyectos a la o las Comisiones para su estudio e informe
Presentación de dictámenes a lectura	Se realizan dos lecturas: <ul style="list-style-type: none"> <li>• La primera, al publicar el dictamen en la Gaceta del</li> <li>• La segunda, será aquella que se haga para iniciar su debate</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se establece un número definido de lecturas</li> <li>• Se contempla la posibilidad de tramitar un proyecto en lectura única</li> </ul>	Se realizará una sola lectura; sin embargo, ésta podrá omitirse si se repartió a los senadores un día antes de iniciarse la discusión
Discusión de dictámenes	Se deberá debatir tanto en lo general como en lo particular	Se deberá debatir en su totalidad y, de existir votos particulares, se debatirá en lo particular cada artículo del dictamen	Se deberán debatir de manera general las ideas fundamentales del proyecto; y, de manera particular sus detalles

## CUADRO COMPARATIVO DE LOS ELEMENTOS DE LAS SESIONES PLENARIAS A NIVEL LOCAL, FEDERAL E INTERNACIONAL

ELEMENTOS DE LAS SESIONES	MÉXICO (FEDERACIÓN)	ESPAÑA	CHILE
Debate	Se listarán los oradores en contra y en pro de manera alternada, iniciándose con un orador en contra	No se podrá limitar el número y la duración de las intervenciones	Existen diversos tipos de discusión: i) General; ii) Particular; iii) General y particular a la vez; iv) Única; v) Primera; vi) Segunda; y, vii) Por ideas.
Toma de decisiones	Se acuerdan por mayoría absoluta de votos de los senadores presentes	Se acuerdan por la mayoría de los miembros presentes, siempre que lo estén la mitad más uno	Se acuerdan por mayoría absoluta de los senadores presentes
Votación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Puede ser nominal, económica o por cédula</li> <li>• En caso de empate, se seguirá sometiendo el asunto a votación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Puede ser por asentimiento, ordinaria, nominal y telemático</li> <li>• En caso de empate, se seguirá votando el asunto hasta 2 veces; de persistir, se entenderá desechado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Puede ser individual o nominal</li> <li>• En caso de empate, se votará de nuevo en la siguiente sesión ordinaria. De persistir, se dará por desechado el asunto</li> </ul>

## 10. Consideraciones finales

Se puede dar cuenta que las sesiones plenarias reconocidas y desarrolladas por el Senado de la República se sitúan en una escala superior de armonización respecto a otros órganos legislativos internacionales que, de una primera impresión, parecerían tener cierta ventaja por su sencillez o bien, por la minuciosidad con la que históricamente se han conducido al momento de emprender su funcionamiento parlamentario; lo cual se debe, en esencia, al esfuerzo conjunto y efectivamente consumado de los senadores para conseguir conformar un proceso parlamentario que permita altos estándares de efectividad y seguridad jurídica en la toma de sus decisiones.

Para fortalecer la consecución de dichos fines, se propone tomar en cuenta ciertos ajustes que permitan agilizar con mayor eficiencia las sesiones plenarias, como lo son:

- a) Establecer sesiones exclusivas para la presentación de iniciativas y puntos de acuerdo, con el fin de dar continuidad a los diversos trabajos del Senado;
- b) Turnar directamente a comisiones aquellos asuntos que por falta de tiempo no fueron presentados en tribuna, para no retrasar el desahogo de los mismos;
- c) Emitir sólo un voto particular por grupo parlamentario;
- d) Racionalizar el tiempo concedido para la presentación del dictamen, ya sea que se estime pertinente que se realice sólo por un integrante de comisión, o bien, que se conceda el uso de la palabra hasta por 10 minutos a los presentadores elegidos, tiempo que deberá ser dividido entre ellos;

- e) Utilizar el posicionamiento de los grupos parlamentarios como un mecanismo excepcional que facilite centrar los temas a debatir sobre un determinado dictamen;
- f) Realizar votaciones continuas que agilicen el procedimiento sobre aquellos asuntos que ya fueron debidamente discutidos;
- g) Reconocer la caducidad de proposiciones con punto de acuerdo que no fueron dictaminadas;
- h) Implementar mecanismos reglamentarios que permitan homologar criterios aplicables a las sesiones en materia de ceremonial y protocolo; y,
- i) Ponderar la permanencia de la figura de las sesiones secretas o justificar adecuadamente su existencia, toda vez que en los tiempos actuales en los que se desarrolla la democracia participativa y en la que emergen figuras resultantes de las buenas prácticas internacionales en materia de la transparencia y rendición de cuentas, se vuelve indispensable repensar la razón de ser de ese tipo de sesiones en los Parlamentos abiertos, en los cuales los principios de publicidad y acceso libre a la información deben prevalecer incuestionablemente sobre los secretos camerales.

Se debe tener en cuenta que una de las funciones elementales del parlamento dentro de una democracia representativa que reconoce la división de poderes, es que ejerza un control al gobierno, caracterizado por ser preventivo, permanente, *a posteriori* y, lo más importante, continuo, situación que ha llevado a pensar sobre la pertinencia de tener un Poder Legislativo que sesione permanentemente.<sup>172</sup>

<sup>172</sup> Al respecto, véanse Pedroza de la Llave, Susana Thalía, "Comentario al artículo 65 Constitucional", en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 9a. ed., México, Porrúa, 2016, vol. VIII, pp. 793-798; y "Comentario al artículo 66", en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 9a. ed., México, Porrúa, 2016, vol. VIII, pp. 806-811.



Con la intención de evitar la ineficacia y vulnerabilidad de este Poder de la Unión,<sup>173</sup> se considera pertinente reflexionar sobre la posibilidad de ampliar los periodos de sesiones ordinarias del Congreso y, por consecuencia, del Senado; pues se ha implementado un periodo ordinario de *hasta*<sup>174</sup> 6 meses y 15 días, siendo únicamente prorrogable hasta 7 meses en aquellos años en que sea electo el Presidente de la República, es decir, este último periodo se actualiza cada 6 años, lo cual resulta ser muy limitado si se compara con lo previsto, por ejemplo, para el Senado español, cuyo periodo ordinario tiene una duración de 9 meses. Lo ideal sería que dicho periodo de 7 meses fuera usual, sin excepciones ni posibilidad de concluirlo anticipadamente.

En ese mismo orden de ideas, y de no observarse como adecuada la reflexión anterior, puede tomarse en cuenta establecer un periodo bien definido para la celebración de sesiones extraordinarias y no cuando se estime necesario que ese tipo de sesiones se celebren fuera del periodo ordinario; o bien, que se introduzca en el Reglamento de este organismo parlamentario una figura parecida a las *sesiones especiales* chilenas, para atender aquellos asuntos que requieran un mayor tiempo de discusión dentro del propio periodo ordinario.

En estrecha relación con esta última propuesta, se encuentra la importancia de reconocer y regular lo que en el sistema parlamentario chileno se conoce como asuntos de *Fácil Despacho*, es decir, aquellos asuntos de rutina que no se revisten de una cuestión controvertida, con la intención de liberar tiempo y carga de trabajo al Senado de la República en pro de invertirlo precisamente en los asuntos trascendentales para la vida pública del país.

---

<sup>173</sup> Sobre esta idea, véanse Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1979, pp. 35 y ss.; Valadés, Diego, *Constitución y política*, op. cit., pp. 192 y 193, así como *La Constitución reformada*, México, UNAM, 1987, p. 147; y, Valencia Carmona, Salvador, *Manual de derecho constitucional general y comparado*, México, Universidad Veracruzana, 1991, p. 157.

<sup>174</sup> Destacando la palabra *hasta*, ya que eso implica que dicho periodo ordinario podría terminar antes de cumplirse los 6 meses y 15 días habituales.



## Bibliografía

- ABELENDA, Cesar Augusto, *Derecho Civil. Parte general*, Buenos Aires, Astrea, 1980, t. II.
- BATIZ VÁZQUEZ, Bernardo, *Teoría del derecho parlamentario*, México, Oxford, 1999.
- BELÉN GODINO, Carmen María, “Efemérides patrias. Análisis de su génesis y cambios en la institución educativa”, en *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 40, enero, febrero y marzo de 2009.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco (coord.), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, 2a. ed., México, Porrúa, 1998.
- BOTHWELL, Reece B., *Manual de Procedimiento Parlamentario*, 5a. ed., 2a. reimp., España, Editorial de la Universidad de Puerto Rico, 1983.
- CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *De las sesiones*, 2a. ed., Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos, México, Miguel Ángel Camposeco-Cámara de Diputados LV Legislatura, 1993.
- CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1979.
- DE VERGOTTINI, Giuseppe, *Derecho constitucional comparado*, México, UNAM, 2004.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder Legislativo*, México, Porrúa-UNAM, 2003.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 53a. ed., México, Porrúa, 2002.

GONZÁLEZ CHÁVEZ, Jorge (coord.), *Estructura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*, México, Cámara de Diputados LIX Legislatura, 2005.

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *Derecho de las Obligaciones*, 5a. ed., México, Ed. José M. Cajica Jr., 1982.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 3a. ed., México, Porrúa, 1991, t. P – Z.

LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, “Lineamientos de técnica legislativa para la elaboración de las leyes en México”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, UNAM, núms. 229-234, t. L, enero-diciembre de 2000.

MANZELLA, Andrea, *El Parlamento*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, 1987.

PARDO, María del Carmen, *La modernización administrativa en México 1940-2006*, México, 2a. ed., Colegio de México, 2009.

PATTERSON, Samuel C. y COPELAND, Gary W., “Parliaments in the Twenty-first Century” en Copeland, Gary W. y Patterson, Samuel C. (eds.), *Parliaments in the Modern World: changing institutions*, Estados Unidos, The University of Michigan Press, 1994.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997.

- , “Comentario al artículo 65 Constitucional”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 9a. ed., México, Porrúa, 2016, vol. VIII.
- , “Comentario al artículo 66 Constitucional””, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 9a. ed., México, Porrúa, 2016, vol. VIII.
- ROJINA VILLEGAS, Rafael, *Derecho Civil Mexicano*, México, Porrúa, 1981, t. V.
- SANDOVAL ULLOA, José G., *Curso de Derecho Parlamentario*, México, Innovación Editorial Lagares, 2015.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, “El debate parlamentario y el uso de la palabra”, en *Revista de Derecho Político*, España, Universidad Nacional de Educación a Distancia, núm. 86, enero-abril 2013.
- , *Derecho Parlamentario Español*, Madrid, Espasa Calpe, 1990.
- TÉLLEZ GONZÁLEZ, Mario A. (coord.), *El Poder Legislativo en México. Temas y casos de institucionalización, historia y derecho*, México, UAM-ITESM-Congreso del Estado de México, 2006.
- TOSI, Silvano, *Derecho Parlamentario*, México, Porrúa-Cámara de Diputados LVI Legislatura, 1996.
- VALADÉS, Diego, *Constitución y política*, México, UNAM, 1994.
- , *La Constitución reformada*, México, UNAM, 1987.
- VALENCIA CARMONA, Salvador, *Manual de derecho constitucional general y comparado*, México, Universidad Veracruzana, 1991.

## LEGISLACIÓN NACIONAL E INTERNACIONAL

Constitución Española aprobada, ratificada y sancionada en 1978.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de septiembre de 2017.

Constitución Política de la República de Chile, última reforma publicada en el Diario Oficial el 4 de mayo de 2017.

Constitución Política del Estado de Sonora que reforma la Ley del 1o. de noviembre de 1872, última reforma publicada en el Boletín Oficial el 27 de noviembre de 2017.

Constitución Política del Estado de Yucatán, última reforma publicada en el Diario Oficial el 18 de julio de 2017.

Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, Chile, última reforma publicada en el Diario Oficial el 17 de diciembre de 2016.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2017.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, última reforma publicada en el Boletín Oficial el 26 de diciembre de 2017.

Norma supletoria para la ordenación del debate de 14 de febrero de 1984, España, publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el 28 de febrero de 1984.

Reglamento de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán, última reforma publicada en el Diario Oficial el 11 septiembre de 2017.

Reglamento del Senado, Chile, última reforma publicada en el Diario Oficial el 2 de septiembre de 2015.

Reglamento del Senado, España, última reforma publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales del Senado, núm. 69, el 10 de marzo de 2017.

Reglamento del Senado de la República, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre de 2017.

Resolución de la Mesa del Senado, de 21 de noviembre de 2013, sobre desarrollo del procedimiento de votación telemática en las sesiones plenarias del Senado, España, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el 22 de noviembre de 2013.

## PLATAFORMAS DE CONSULTA EN LÍNEA

Asamblea de Madrid, Glosario De Términos Parlamentarios, España, en [http://www.asambleamadrid.es/ES/OpcionesNavegacion/Paginas/glosario\\_terminos.aspx](http://www.asambleamadrid.es/ES/OpcionesNavegacion/Paginas/glosario_terminos.aspx)

Diccionario de la lengua española, Edición del Tricentenario, Actualización 2017, España, en <http://dle.rae.es/>

Portal web del Senado de la República, en <http://www.senado.gob.mx>





## OTROS TÍTULOS DE LA COLECCIÓN

MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL

GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LA CÁMARA DE SENADORES

COMISIONES DE LA CÁMARA DE SENADORES

CONSULTA POPULAR E INICIATIVA CIUDADANA

LA INICIATIVA LEGISLATIVA Y EL DICTAMEN LEGISLATIVOS

EL DEBATE PARLAMENTARIO EN LA CÁMARA DE SENADORES

OBLIGACIONES DE LA CÁMARA DE SENADORES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA  
Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

PROCESO LEGISLATIVO Y REFORMA CONSTITUCIONAL

Sesiones Plenarias en la Cámara de Senadores

Senado de la República