

**EL VOTO PONDERADO. SU VALIDEZ Y UTILIDAD PARA EL
TRABAJO LEGISLATIVO.**
JUAN MANUEL ESCUADRA DÍAZ*

*Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Investigador “A” del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

Sumario: Introducción; I El voto como elemento de la democracia; II. Clases de votación utilizados en el trabajo parlamentario; III. Tipos de votación previstos en la legislación parlamentaria en México. IV. Características del voto ponderado; V. Validez y utilidad del voto ponderado para el trabajo legislativo;. Referencias Bibliográficas.

INTRODUCCIÓN

Hablar del voto ponderado en el trabajo legislativo, es hacer referencia a uno de los temas que generalmente es omitido en los análisis de derecho parlamentario que efectúan los estudiosos de esta materia, y sin embargo, su relevancia es de tal magnitud, que es indispensable entender sus características y alcances para comprender la realidad de la labor de los legisladores en cualquier parte del mundo y particularmente en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión de México.

La base principal de todo sistema democrático es la adopción de decisiones a partir de la voluntad mayoritaria de los sujetos que forman parte de la organización, por lo cual, el voto de cada individuo es sin duda, fundamental para que las determinaciones adoptadas sean realmente democráticas.

Sin embargo, llama la atención que en cierto tipo de Asambleas, exista la figura del voto ponderado, el cual aparentemente se contrapone al principio originario de que, en una democracia la voz de cada individuo es importante, ya que como más adelante se analiza, este criterio de votación consiste en que el sentido del voto de un individuo, se tiene por reproducido respecto de los sujetos no presentes que formen parte del grupo al que pertenezca el primero, por lo cual, aparentemente, es más determinante el voto del integrante de un grupo mayoritario, respecto del de aquellos individuos que cuenten con menos integrantes.

El presente trabajo tiene por objeto revisar si tal interpretación sería correcta y en su caso si el criterio de votación mencionado debería prevalecer en todas las determinaciones de las Asambleas Parlamentarias.

En razón de ello, el estudio que se presenta se desarrolla en cinco apartados, relativos a El voto como elemento de la democracia; las clases de votación utilizados en el trabajo parlamentario; los tipos de votación previstos en la legislación parlamentaria en México; las características del

voto ponderado; así como la validez y utilidad del voto ponderado para el trabajo legislativo.

En el primer apartado se realiza un análisis de los conceptos de democracia, voto y sufragio, a fin de introducir al lector a un tema fascinante por las particularidades que presenta.

En el segundo apartado se describen las clases de votación utilizadas en el trabajo parlamentario, tanto en México como en algunos países de Latinoamérica.

En la tercera parte del trabajo se refieren los distintos tipos de votación referidos en la normatividad aplicada en la Cámara de Diputados, para identificar que la Ley Orgánica del Congreso de nuestro país introduce la figura del voto ponderado.

Una vez analizados los tipos de votación comúnmente reconocidos en el trabajo parlamentario, en el cuarto apartado del trabajo se procede a analizar las características del denominado voto parlamentario, para establecer qué tan conveniente y útil es la aplicación dicho criterio de votación para coadyuvar en los trabajos de los órganos parlamentarios.

I.- El voto como elemento de la democracia

Toda organización o agrupación de personas que se precie de ser democrática, adopta sus decisiones teniendo en consideración la voluntad de quienes la integran y ante la diversidad de posiciones, aquella que refleje el deseo de la mayoría, por lo que la expresión de voluntad de cada uno de los integrantes se lleva a cabo mediante mecanismos preestablecidos por la agrupación y a lo cual normalmente se le denomina sufragio o votación, elemento fundamental de los actos democráticos.

La palabra democracia deriva del griego *demos* (pueblo) y (*kratos*) gobierno o autoridad, por lo que originalmente se definía a la democracia como la autoridad del pueblo para gobernar. Sin embargo, en la actualidad, el concepto de democracia no se limita al de una forma determinada de gobierno, sino también a un conjunto de reglas de conducta para la convivencia social y política.

Es una forma de organización de grupos de personas, cuya característica predominante es que la titularidad del poder reside en la totalidad de sus miembros, por lo que la toma de decisiones responda a la voluntad colectiva de los miembros del grupo.

Las democracias se basan en el principio de que los gobiernos existen para servir al pueblo. En otras palabras, las personas son ciudadanos del

Estado democrático, no sus súbditos. Así como el Estado protege los derechos de sus ciudadanos, éstos, a su vez, le profesan su lealtad. En cambio, en un sistema autoritario, el Estado exige lealtad y servicio de su pueblo sin asumir la obligación recíproca de obtener el consentimiento de éste para sus actos.

Las democracias se ha clasificado como de dos tipos o categorías básicas: directas y representativas. En la democracia directa, los ciudadanos pueden participar en la toma de decisiones públicas sin la intermediación de funcionarios elegidos o designados. Este sistema democrático resulta funcional cuando el grupo se conforma por un número relativamente pequeño de personas como en la organización de una comunidad, un consejo tribal o la unidad local de un sindicato, donde todos los miembros se pueden reunir en un salón para discutir los problemas y tomar decisiones por consenso o por mayoría de votos.

Las democracias representativas según Giovanni Sartori son aquellos sistemas políticos democráticos que giran en torno a la transmisión representativa del poder³⁷¹, por ello puede señalarse que en las democracias representativas, los ciudadanos eligen a funcionarios para que tomen las decisiones políticas que sean necesarias, aprueben leyes y administren los programas para el bien público.

En sentido estricto la democracia es una forma de gobierno, de organización del Estado, en la cual las decisiones colectivas son adoptadas por el pueblo mediante mecanismos de participación directa o indirecta .

En la democracia el poder supremo le corresponde al pueblo. En algunas de sus formas, la democracia puede ser ejercida directamente por el propio pueblo, es decir cuando el grupo cuenta con pocos integrantes, éste puede conocer de todos los asuntos y participar en la toma de decisiones; pero en las grandes sociedades (considerando el número de sus integrantes), el pueblo tal participación se torna muy complicada y en tal caso se adopta el mecanismo de utilizar representantes elegidos de entre sus miembros.

Así, por ejemplo, los integrantes del poder legislativo llámese Congreso o Parlamento, representan a la población y son sin duda el principal foro de una democracia representativa al proponer, debatir y aprobar leyes donde las decisiones se adoptan a partir de la voluntad de la mayoría de los

³⁷¹Carbonell, Miguel (compilador); Giovanni Sartori ... (et al). Democracia y Representación: un debate contemporáneo. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005. p 21.

integrantes de la Asamblea, expresada a través de los mecanismos preestablecidos mediante el señalamiento del sentido de su decisión ante el asunto en concreto.

La manifestación de una decisión en cualquier organización democrática, sea representativa o directa, se obtiene mediante los mecanismos preestablecidos a los cuales comúnmente se les denomina como procesos de elección o votación y en los que la expresión de voluntad se materializa mediante el sufragio o voto.

Por medio del *sufragio*, los ciudadanos ejercen el derecho reconocido en la norma constitucional a participar en la determinación de la orientación *política* general mediante la designación de sus representantes o mediante la votación de aquellas propuestas que les sean sometidas. Cumple así dos funciones fundamentales que han hecho que el *sufragio* se arroge el lugar preeminente en la vida *política* del Estado democrático liberal: la función electoral, que sirve para designar a los representantes, y la función normativa, que se emplea para iniciar una ley, aceptar o rechazar un texto legislativo e incluso para intervenir en la revisión constitucional. Estas funciones se resumen en una: la expresión de la *opinión pública*, en cuyos juicios suelen ir mezclados nombres de personas, doctrinas que encarnan y resoluciones que se prefieren.

La teoría del *sufragio* como derecho aparece conectada a la concepción rousseauiana de la *soberanía* popular entendida como la suma de las fracciones de *soberanía* que corresponden a cada ciudadano. A partir de aquí se deduce que el *sufragio* es un derecho innato a la personalidad.

Comúnmente, se suelen utilizar como vocablos sinónimos los de “voto” y “sufragio”. La voz “sufragio” proviene del latín *suffragium* y puede traducirse inicialmente por ayuda, favor o socorro³⁷². Dicha acepción se encuentra aceptable en tanto que mediante el *sufragio*, los ciudadanos *electores* ejercen un derecho supremo y coadyuvan en cuanto miembros de la comunidad (política) a decidir el tipo de organización jurídico-política que habrá de implementar el Estado, por lo cual, para efectos del presente análisis entendemos el *sufragio* como un derecho político que los ciudadanos tienen para participar en la adopción de decisiones de la mayor trascendencia en los asuntos públicos, y se trata, consecuentemente, de un derecho público subjetivo de naturaleza *política*.

³⁷²Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Vigésima Segunda Edición. Edit. ESPASA. España, 2001, tomo II, pág. 1269.

Ahora bien, atendiendo a que comúnmente se utiliza la palabra voto como sinónimo de sufragio es conveniente señalar que la Real Academia Española ha establecido que la palabra voto proviene del latín *votum* y se define como la *expresión pública o secreta de una preferencia ante una opinión*³⁷³, por lo cual Oscar Moreno Ramos estima que votar es la *manifestación de preferencias acerca de un nombramiento o una propuesta*³⁷⁴.

Frente al *sufragio*, el *voto*, es una determinación de voluntad que comprende otras especies que el *sufragio* político. Se vota en las asambleas legislativas, en los tribunales colegiados, en los cuerpos directivos, en el seno de los órganos de dirección y deliberación de todo tipo de instituciones, públicas o privadas. El *voto* constituye, pues, una forma de expresión de voluntad, y con relación al *sufragio* político, el *voto* constituye el hecho de su ejercicio.

La actividad que desarrolla el *elector* cuando vota, la acción de emitir el *voto*, configura un acto de voluntad política –que deriva del previo derecho subjetivo de *sufragio*– mediante el cual, sin necesidad de una fundamentación explícita, expresa su respaldo hacia una determinada opción, fórmula o solución política, o manifiesta su deseo de que unos determinados candidatos ocupen ciertos puestos de autoridad; en definitiva, formaliza la propia voluntad u opinión en orden a una decisión colectiva.

Si bien la adopción de decisiones es un acto cotidiano en propiamente todas las actividades de la vida, toma especial importancia cuando deben decidirse dentro de un conglomerado social, cuando la forma y condiciones en que se ha de vivir, o se ha de proceder.

En efecto toda sociedad que se precie de ser democrática, tiene como elemento fundamental el voto

II. Clases de votación utilizados en el trabajo parlamentario;

Una vez establecido que el mecanismo para adoptar decisiones en una Asamblea, sea del tipo que sea, pueden utilizarse mecanismos diversos para que las votaciones se lleven a cabo, por lo cual, en este apartado efectuaremos un breve repaso de los tipos de votación que en forma genérica pueden identificarse, así como aquellos que se utilizan en las

³⁷³Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Op. Cit. p.2318

³⁷⁴Nava Gomar Salvador O. (Coordinador). Manual de Técnica Legislativa. ANOMAC, México, 2005, p.424

instancias parlamentarias, tanto en México como en algunos países de Latinoamérica.

A). Tipos de voto según su forma

Voto público y voto secreto

El *voto* es secreto cuando su emisión se efectúa de tal modo que no es posible conocer, respecto de cada votante, en qué sentido ha manifestado su voluntad. El principio del *voto* secreto se opone a la emisión pública o abierta del *voto*, dentro del cual podrían ubicarse el *voto* por aclamación y el emitido a mano alzada.

Puede afirmarse que casi la totalidad de la legislación contemporánea establece que el voto debe ser secreto, pero en otros tipos de Asambleas como son las corporativas, regularmente el voto es público, es decir se expresa de viva voz por cada uno de los miembros de la corporación que se encuentren presentes.

Voto nominal, voto plural y voto por lista

El voto nominal es aquel tipo de votación que se emite para elegir un solo candidato o una sola propuesta, es decir, el voto se dirige a favor de un candidato o una opción en particular a diferencia del voto plural en el cual el voto que se emite sirve para pronunciarse en favor o en contra de un conjunto de propuestas o candidatos.

También se le llama *voto* plural, a aquel que implica la atribución de más de un *voto* a los *electores* en quienes concurren determinadas circunstancias o situaciones jurídicas. La razón fundamental a favor del *voto* plural es que constituye un modo sencillo de aumentar la fuerza de aquellos *electores* a los que el Estado desea favorecer, pues ofrece la posibilidad de establecer diferencias a favor de los *electores* más “expertos” y “responsables” concediéndoles *votos* adicionales.

Por cuanto al voto por lista es un tipo de votación utilizado en países como Costa Rica, e implica que el elector se pronuncie respecto de los candidatos o conjunto de propuestas referidos en una lista, sin que el voto se refiera a un candidato o propuesta en particular.

Voto directo y voto indirecto.

El *voto* directo es aquel en el que el *elector* se pronuncia por la persona que ha de representarle en la cámara legislativa, mientras que el indirecto presupone la *elección* de un compromisario que, en un momento ulterior, habrá de proceder a realizar la *elección* definitiva.

El voto indirecto, por su lado, puede ser de varios grados según la sucesión de compromisarios existentes hasta llegar a la *elección* definitiva. Como es obvio, con él, el *elector* no se pronuncia por quien ha de representarle, sino por un compromisario. Por lo general, las *elecciones* indirectas han tenido como objetivo atenuar los movimientos de *opinión pública*. La razón de la implantación en un principio de la *elección* de dos grados –dirá Giménez Fernández refiriéndose a España– no era otra que, en teoría, el deseo de depurar el *sufragio* encomendando la designación de los representantes a personas dotadas de ciertas y determinadas condiciones.

Voto individual y voto corporativo.

El voto individual supone que sólo el individuo que cumple los requisitos legalmente determinados, es decir, con capacidad de goce de sus derechos (políticos, corporativos, etc.), puede ser elector. Este tipo de voto es el que en esencia representa el espíritu de la democracia más pura, ya que cada voto equivale a un elector o votante y por tanto, todos los votos valen exáctamente igual.

Por el contrario, el voto corporativo es el que se ejerce a través de entidades económicas, sociales, laborales... etc. El cooperativismo entiende que no se puede considerar al individuo aisladamente; ello constituye una abstracción, pues la realidad nos muestra al hombre integrado en colectividades; de ahí que sea dentro de ellas donde debe actuar políticamente.

B). Tipos de votación en el Derecho Comparado

Para continuar con el análisis de las clases de votación que se pueden identificar en el derecho parlamentario, es conveniente identificar aquellas señaladas en los Reglamentos de algunos Congresos Legislativos como son los casos de Argentina, Chile, Colombia y Perú.

En Argentina el Reglamento de la H Cámara de Diputados señala que los Diputados elegirán en sesión preparatoria un presidente provisional, mediante el sistema de pluralidad de votos³⁷⁵. Este tipo de votación implica que la totalidad de los integrantes de la Asamblea, participan en el proceso para decidir la propuesta sometida a consideración, aplicándose el principio de mayoría.

³⁷⁵Cfr. artículo 2 del Reglamento de la H. Cámara de Diputados de la Nación Argentina.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 189 del citado Reglamento, las votaciones que se realizan en la Cámara de Diputados pueden ser de tres tipos: nominales, mecánicas o por signos.

La votación nominal se toma en orden alfabético y es utilizada cuando se la Cámara deba probar nombramientos, así como también cuando trate de resolver cualquier proyecto de ley. También son nominales la votaciones cuando así lo exija una décima parte de los diputados presentes, debiendo entonces consignarse en el acta y en el Diario de Sesiones los nombres de los sufragantes, con la expresión de su voto.

La votación mecánica es aquella se realiza utilizando medios materiales entre los cuales se encuentran los sistemas electrónicos de votación, pero también pueden ser elementos más simples o rudimentarios.

El voto por signos es identificado como aquel mecanismo en el cual los integrantes de la Asamblea formulan señales utilizando su propio cuerpo, como es levantar la mano o ponerse de pie, ya que toda votación se reduce a una afirmativa o negativa.

Por cuanto a Chile, su legislación vigente en la Cámara de Diputados precisa que las votaciones son públicas o secretas. Respecto de las primeras señala que las votaciones serán nominales o económicas. Las votaciones públicas que no son nominales, se deben tomar utilizando el sistema electrónico y a falta de éste, mediante el sistema de manos levantadas o poniéndose de pie. Por cuanto a las votaciones secretas, deben llevarse a cabo mediante la utilización de boletas o cédulas, disponiéndose que han de utilizarse balotas blancas para expresar la afirmativa, negras para la negativa y azules para la abstención; y en su caso, en las cédulas deben anotarse con claridad los nombres de personas por las cuales se vota.

En Colombia hay tres modos de votación, a saber: la ordinaria, la nominal y la secreta. La votación ordinaria se usa en todos los casos en que el texto constitucional, la ley o el reglamento no prevean la votación nominal.

La votación ordinaria se lleva a cabo dando los Congresistas, un golpe con la mano, sobre el pupitre. Uno de los Secretarios se encarga de informar sobre el resultado de la votación y si no se pidiere en el acto la verificación, se tendrá por exacto el informe. Si se pidiere la verificación por algún Senador o Representante, en su caso, se vuelve a efectuar la votación pero aplicando el sistema de ponerse de pie para los que están de acuerdo y permaneciendo sentados los que estén en desacuerdo y su voto sea "NO".

Votación nominal es aquella que se realiza expresando de viva voz los parlamentarios el sentido de su voto, por lo cual cualquier asunto puede ser votado mediante este tipo de votación siempre que no deba ser secreta. La votación nominal se lleva a cabo anunciando el nombre de cada uno de los congresistas quienes contestan "Sí" o "No", lo cual se debe consignar en acta el resultado de la votación en el mismo orden en que se realiza y con expresión del voto que cada uno vaya dando.

En cuanto a la votación secreta es aquella que no permite identificar la forma como vota el Congresista, por lo cual, las rectificaciones sólo son procedentes cuando el número de votos recogidos no resulta igual al de los votantes. Este tipo de votación sólo se lleva a cabo en los casos en que deba hacerse una elección y cuando deban decidir sobre las proposiciones de amnistías o indultos, ocasiones en los cuales el Presidente de la Cámara dispone repartir papeletas que tengan impresas, en una de sus caras, las leyendas "Sí" o "No", y espacios para marcar. Enseguida, el Secretario llama a cada Congresista, según el orden alfabético de su apellido, para que deposite la papeleta en la urna.

En la República de Perú el Reglamento del Congreso, se dispone que las votaciones son públicas, salvo que dos tercios de los miembros hábiles del Pleno acuerden que sean secretas. dos tercios de los miembros hábiles del Pleno acuerden que sean secretas.

Así, terminado el debate de un asunto, o el tiempo prefijado por el Consejo Directivo, o cuando ya han hecho uso de la palabra los integrantes de todos los Grupos Parlamentarios que lo soliciten o cuando así lo establezca el Reglamento, el Presidente anunciará que se procederá a votar, procediéndose a verificar la existencia de quórum a fin de garantizar la legalidad de la votación y por tanto, durante el tiempo que tarde el proceso de votación ningún legislador puede abandonar el recinto.

Por cuanto a los tipos de votación que reconoce la ley, es de mencionar que se clasifican en dos categorías:

Por tablero: Cuando cada Congresista acciona el Sistema de Votación Electrónica, registrándose en acta su nombre y sentido de su voto. Si por algún motivo no pudiera utilizarse el tablero electrónico, el Presidente, tratándose de leyes y resoluciones legislativas, dispondrá votación nominal, en cuyo caso el relator llama a cada uno de los Congresistas por su nombre y éstos responden Si, No, o Abstención.

A mano alzada, siempre que no se trate de leyes ni resoluciones legislativas.

El Presidente tiene voto dirimente o de calidad y para poder participar en el debate debe ceder temporalmente la Presidencia a quien deba reemplazarlo, procediendo a ocupar su escaño, para participar en igualdad de condiciones que el resto de Congresistas.

Las votaciones secretas se realizan recibiendo cada Congresista una cédula, expresando su voto en ella y depositándola en una ánfora, de la cual una vez concluido el depósito de boletas, se procede a extraerlos sin que pueda saberse en qué sentido votó cada diputado en particular, pero si arribando a una decisión por la mayoría de los integrantes de la Asamblea.

De igual forma, en el Reglamento del Congreso de Perú se dispone que cualquier Congresista puede solicitar que se rectifique la votación sólo cuando ésta se haya realizado levantando la mano y existan dudas sobre su resultado. Para tal efecto, el Presidente solicitará que los Congresistas expresen su voto poniéndose y permaneciendo en pie. Cuando la votación se efectúe mediante el Sistema de Votación Electrónica, no procederá la rectificación. En este caso, y por excepción, el Presidente podrá ordenar que se repita la votación utilizando el procedimiento antes mencionado.

Las reconsideraciones se presentan por escrito luego de las votaciones y su aprobación requiere el voto de más de la mitad del número legal de Congresistas. No proceden los pedidos de reconsideración sobre una reconsideración previamente votada, con excepción del pedido que presenten por una sola vez los voceros de los grupos parlamentarios que representen a los 3/5 del número legal de Congresistas, los que para su aprobación requieren el voto de los 2/3 del número legal de Congresistas. No se puede presentar reconsideraciones después de aprobada el acta o de la dispensa de dicha aprobación.

III. Tipos de votación previstos en la legislación que regula el quehacer parlamentario en México.

Como es sabido, además del texto constitucional, en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, son los ordenamientos que norman el quehacer parlamentario, por lo cual, en dichos cuerpos normativos se dispone que las decisiones que han de adoptarse en la actividad parlamentaria, responderán a la voluntad de la mayoría de los integrantes presentes, y cuyas votaciones pueden realizarse utilizando tres métodos o tipos de votación: Nominales, Económicas y por Cédula,

precisando que en la Ley Orgánica se refiere que las votaciones pueden ser o a través de Medio Electrónico.

Respecto de las votaciones nominales se precisa que procederán cuando se pregunte si ha o no lugar a aprobar algún proyecto de ley en lo general; así como también, cuando se pregunte si se aprueba o no cada artículo de los que compongan el indicado proyecto o cada proposición de las que formen el artículo, y tercero, cuando lo pida un individuo de la propia Cámara y sea apoyado por otros cinco. Las demás votaciones sobre resoluciones de la Cámara serán económicas.

El procedimiento para llevar a cabo una votación nominal se cita en el artículo 147 del Reglamento Interior para el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, al señalar que:

I.- Cada miembro de la Cámara, comenzando por el lado derecho del Presidente se pondrá en pie y dirá en alta voz su apellido y también su nombre si fuere necesario para distinguirlo de otro, añadiendo la expresión sí o no;

II.- Un Secretario apuntará los que aprueben y otro los que reprobren;

III.- Concluido este acto, uno de los mismos Secretarios, preguntará dos veces en alta voz, si falta algún miembro de la Cámara por votar; y no faltando ninguno, votarán los Secretarios y el Presidente;

IV.- Los Secretarios o Prosecretarios harán en seguida la computación de los votos, y leerán desde las tribunas uno los nombres de los que hubiesen aprobado y otro el de los que reprobaren; después dirán el número total de cada lista y publicarán la votación.

En este punto es necesario precisar que dados los avances tecnológicos de que se ha dotado a la Cámara de Diputados, actualmente cuenta con un sistema electrónico de votación, el cual se utiliza cuando debe emitirse votación nominal, ya que dicho sistema agiliza el proceso, permitiendo identificar en qué sentido se pronuncia cada diputado; sin embargo, es razonable que la Ley distinga las votaciones nominales de las que se realicen a través de medio electrónico, en razón de que en virtud del trabajo parlamentario, no sólo ante el Pleno se adoptan decisiones mediante votación, sino también, en las reuniones de trabajo de los Órganos de Gobierno, al igual que en Comisiones, donde no se dispone de sistema electrónico de votación y por tanto se utiliza el sistema de votación nominal.

Por cuanto a la votación económica se dispone que se lleve a cabo poniéndose en pie los individuos que aprueben y permaneciendo sentados los que reprueben, pero si la diferencia entre los que aprueben y los que reprueben no excediese de tres votos se debe tomar votación nominal.

Este tipo de votación evidentemente es el más simple y en la práctica se lleva a cabo levantando la mano para expresar el sentido en que se vota, por lo que se utiliza para decidir cuestiones simples. La votación económica se utiliza cuando la Asamblea estima necesario decidir aspectos que por su naturaleza no requieren una votación de las llamadas calificadas, ni se trata de decidir asuntos de fondo (p. ej. aprobación del acta de sesión anterior, el orden del día, o si un asunto se encuentra suficientemente discutido). Este tipo de votación evidentemente tiene como finalidad, dar agilidad al trabajo de la Asamblea, evitando que la toma de decisiones menores o de mero trámite, obstaculice el buen desempeño de los legisladores.

Una característica adicional de la votación económica consiste en que los escrutadores simplemente deben observar en qué sentido se pronuncia la mayoría de los presentes, sin necesidad de precisar cuántos votos corresponden a cada opción, o bien cuantos se pronuncia por la afirmativa y cuántos por la negativa, salvo que la diferencia sea mínima y ello genere dudas, caso en el cual por disposición reglamentaria, la votación debe hacerse en forma nominal.

En lo que corresponde a la votación por Cédula, se dispone en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que cuando se requiera elegir personas la votación se debe realizar por Cédula, para lo cual se dispone que los votantes deben asentar en la cédula que al efecto se les proporcione, el nombre de la o las personas por las cuales desea votar, procediendo a doblar la boleta para entregarla al Presidente de la Mesa, quien de inmediato la debe depositar en una urna o ánfora que se encuentre visible a todos los presente. Una vez concluida la etapa de votación y depósito en la urna, a instrucción del presidente debe proceder un Secretario a extraer las boletas o cédulas depositadas, mencionando en voz alta el sentido del voto, para que otro Secretario anote los nombres de las personas que en cada cédula aparezcan anotados, para finalmente contabilizar los votos resultantes y hacer público el resultado.

Es de señalar que paralelamente al proceso de lectura de votos, las boletas (cédulas), deben ser entregadas al Presidente de la Mesa y los demás Secretarios, a efecto de que estén en posibilidades de verificar el

sentido de los votos y en su caso puedan reclamar cualquier equivocación que adviertan.

La Ley Orgánica del Congreso, si bien no refiere de manera puntual que el voto por cédula debe ser utilizado cuando se vayan a elegir personas, en forma implícita lo establece, ya que en el artículo 17 se señala que en la elección de la Mesa Directiva de la Cámara *...la votación se lleva a cabo por cédula o bien, utilizando el sistema electrónico con que se cuenta*, de lo que se desprende que la elección de los legisladores que habrán de integrar la Mesa Directiva implica la elección de personas y por tanto el tipo de votación a utilizar sería el de Cédula, en tanto no se cuente con sistema electrónico de votación.

Ahora bien, una vez referidos los tipos de votación previstos en la legislación que regula el trabajo parlamentario en México, debe tenerse presente que las determinaciones que se adoptan a partir de votación corresponden a la voluntad de la mayoría de los integrantes de la Asamblea, pudiendo ser de tres tipos y es a lo que comúnmente se denomina como tipos de mayorías que pueden ser: simples, absolutas y calificadas.

Se denomina mayoría al tipo de votación en la cual se requiere, para aprobar una decisión, más votos a favor de los que son en contra, es decir, se elige la opción que obtenga más votos que las demás. Este tipo de mayoría no toma en cuenta el número de integrantes de la agrupación o asamblea encargada de votar, sino el número de votantes presentes y a partir de ello, gana la propuesta que recibe más votos, especialmente cuando las alternativas u opciones entre las que se puede elegir son más de dos, pues en tal caso difícilmente alguna de las opciones podría obtener más de la mitad de los votos posibles.

En las votaciones en que se busca la mayoría simple, no se toman en consideración las abstenciones y únicamente se consideran dos opciones, afirmativa o negativa; o bien, si o no, de tal forma que aquella que obtiene más votos, refleja el sentido en que se pronuncia el grupo o Asamblea.

En cuanto a la mayoría absoluta es de mencionar que es el tipo de mayoría que se aplica cuando se elige entre dos propuestas, donde una de ellas necesariamente alcanzará mayoría respecto de la otra, para lo cual debe reunirse al menos la mitad más uno de los votos posibles.

Respecto de este tipo de mayoría existe cierta controversia en cuanto a si la votación requerida para obtener la mayoría debe corresponder al número total de integrantes de la Asamblea, o bien, si el 51% mínimo

necesario, es el relativo únicamente a los votos emitidos durante la votación. Sobre el particular en los artículos 45, numeral 7 y 94, de la Ley Orgánica, se señala que *las comisiones tomarán sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros*, lo cual implica que la mayoría a que se alude es teniendo en consideración la totalidad de votos posibles a partir del número de integrantes y no al número de asistentes o sea, votos presentes.

No obstante tal interpretación, en ocasiones se sostiene que la mayoría requerida no depende del número de integrantes de la agrupación sino del asunto que se somete a votación y por ello, estiman que en las votaciones donde se requiere para aprobación una mayoría absoluta, lo trascendente es que los pronunciamientos a favor sean cuando menos el 51% de los votos presentes, pues ello implica que ni los votos en sentido contrario ni las abstenciones podrían igualar ni superar la votación considerada absoluta.

En este particular si bien sería correcto interpretar que cualquier votación que reúne más de la mitad de votos, es una mayoría absoluta, pues no sería superada aún cuando se unieran los votos en sentido opuesto, las abstenciones e incluso los votos nulos, pero a nuestro juicio, la interpretación correcta tiene que ver con la totalidad de integrantes de la agrupación y no sólo con el voto de los presentes.

Ello es así, porque según se desprende de los artículos 21, numeral 2; 35, numeral 1; y 37, numeral 4, el legislador consideró que la mayoría absoluta requiere de la totalidad de votos de los miembros de la Asamblea o corporación y por ello, incorporó el sistema de voto ponderado, el cual más que conferir un beneficio a persona o Grupo, lo que pretende es garantizar que sean considerados el total de votos, sean virtuales por seguir la misma suerte o sentido que el expresado por quien detente este tipo de voto dentro del grupo.

La mayoría absoluta implica que una de las opciones obtenga la mitad más un voto, por lo cual la decisión que represente dicha opción no podría ser modificada.

En todas las votaciones se aplica el criterio de mayoría absoluta, a no ser en aquellos casos en que la Constitución o el Reglamento exigen las dos terceras partes de los votos, como es el caso de los asuntos que se tramiten como de urgente u obvia resolución, en que se requiere el voto de dos terceras partes de los votos presentes.

Respecto del tercer tipo de mayorías que se reconocen en la Ley Orgánica del Congreso se encuentran las denominadas mayorías especiales

o calificadas, que implican que para ser aprobado un asunto debe reunirse un número mayor de votos que los requeridos para una mayoría absoluta.

En los artículos 17, numeral 2, 19, numerales 3 y 4, 48, numeral 2, 53, numeral y 65, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso, se prevén supuestos en los que se fija como requisito una mayoría especial o calificada, consistente en dos terceras partes de los votos presentes, lo cual si bien pareciera que impone una mayoría superior a la requerida para los casos de mayoría absoluta, en nuestro concepto, no necesariamente representa un número superior de votos, ya que se sujeta al número de legisladores presentes y no al número total de integrantes de la Cámara.

En efecto, hablar de una votación que requiera dos terceras partes de votos de los integrantes de una Asamblea, indudablemente representa una cantidad superior a la mitad más un voto, sin embargo, si consideramos que en todos los preceptos de la Ley Orgánica del Congreso, en que se hace referencia al criterio de voto ponderado requiriéndose el voto en un mismo sentido de las dos terceras partes, dicha proporción corresponde a los asistentes o votos presentes, sucedería que tal mayoría especial resultaría ser tan especial que para aprobar la propuesta respectiva, bastarían votos equivalentes a una cuarta parte de los votos totales.

Es decir, considerando que la Cámara de Diputados se integra con un total de quinientos legisladores, la mitad más uno de votos en un mismo sentido representaría la mayoría absoluta (251), y una votación especial equivalente a dos terceras partes de votos implicaría la suma de 333 votos, lo cual justifica que para cierto tipo de asuntos de especial relevancia, se fije un parámetro especial de votación; sin embargo, considerando que la Ley Orgánica refiere que los $\frac{2}{3}$ de votos serán de votos presentes, ante el supuesto hipotético de que en la sesión en que deba realizarse la votación, únicamente se encontrara la mitad más uno de diputados (251) y habiendo quórum legal, las votaciones especiales implicarían que únicamente 167 personas se pronuncien en sentido afirmativo, para que la propuesta de especial relevancia fuera procedente, circunstancia que nos parece, se contrapone con el espíritu del criterio de mayorías especiales o calificadas, en tanto se aplique el criterio de voto presente y no total.

Asimismo, como un criterio de votación la ley incorpora el relativo a la ponderación del voto, en el cual se le atribuye un valor específico a cada votante, atendiendo a la fuerza representativa con que se cuenta en

la Cámara, siendo a tal criterio a lo que comúnmente se le conoce como voto ponderado que no es aplicable en todo tipo de asuntos ni instancias³⁷⁶.

En efecto en los artículos 21, numeral 2, 35, numeral 1, 37, numeral 4, y 81, numeral 2, de la citada ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se incorporan señalamientos referentes a que las decisiones se tomarán por consenso o mayoría de votos mediante el sistema de voto ponderado.

De lo anterior se desprende que el voto ponderado presenta una relación directa con el número de integrantes de la agrupación de la que es parte el emisor del voto, como es el caso de los Grupos Parlamentarios en la Cámara de Diputados, es decir, este tipo de votación tiene por objeto asegurar que la totalidad de votos posibles dentro de la Asamblea habrán de ser considerados en la votación utilizando la figura de la representación, de tal manera que en quien recae tal función, su voto se reproducirá tantas veces como integrantes de su Grupo no se encuentre presentes.

IV. Características del voto ponderado.

Para hablar de las características del voto ponderado, es adecuado referir que poco se ha escrito en México respecto de este tipo de votación, por lo que es necesario efectuar un ejercicio analítico que nos permita identificar las características más significativas de un tipo de votación que puede ser utilizado en cualquier Asamblea, como es el caso de los Parlamentos.

Siguiendo a Vicente Blanco Gaspar podemos señalar que cualquier sistema de ponderación puede crear dos problemas producidos por otras tantas necesidades, que se hacen más patentes conforme la organización se va extendiendo a zonas más amplias. La primera necesidad es la de mantener la asamblea dentro de un tamaño prudente para que sea más eficaz. La segunda se presenta especialmente a causa de la heterogeneidad de la organización internacional actual.

El voto ponderado rompe por antonomasia el principio de unidad de voto, introduciendo una pluralidad que en algunos planes equivalen a otros tantos delegados.

La primera necesidad surge así como consecuencia de la aparición de un gran número de delegados que formarían asambleas inmensas dificultando, además, el desarrollo de los debates. Esto no

³⁷⁶Cfr. Artículo 35 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

ocurriría si los votos de cada país estuvieran en manos de una delegación más o menos grande, pero sin que su tamaño dependiera del número de votos. Contra este último punto de vista se alzan las opiniones de los autores vistos que hablan de representantes y que creen, que los representantes de un país pueden tener puntos de vista distintos.

El problema, analizado más arriba, consiste en saber si la organización de que se trate tendría un carácter gubernamental supranacional. En el primer caso cada delegación tendría el número de votos del país representado y en el segundo sería necesario que cada representante tuviera un voto, produciéndose así el primer problema.

Caso distinto es el de la segunda necesidad o problema. Esta se producirá siempre que los países miembros sean muy heterogéneos en población, economía, cultura, poder, etc., ya que estos factores dan lugar a amplios márgenes en términos de votos, que maximizaran la preponderancia de unos minimizando la influencia de los menos favorecidos.

A veces estas necesidades se presentan juntas y muchos planes intentan subvenir a ambas al mismo tiempo fijando máximos y mínimos al número de representantes y *lo* votos adjudicados a cada país. De hecho este sistema produce una reducción del tamaño de la Asamblea, para los casos que lo necesitan, y una suavización en términos de votos de las diferencias existentes entre los más poderosos y los menos ya que al sólo asistir los representantes en quienes se delega el voto ponderado.

Si como ejemplo utilizáramos la necesidad de que los países del mundo adoptaran una decisión y todos sus habitantes tuvieran que votar, en efecto no existiría foro o Asamblea en que pudieran reunirse todos, para emitir individualmente su voto y aún más difícil sería que todos los habitantes de un mismo país se pronunciaran en el mismo sentido, por lo cual se ha implementado el sistema de representación y delegación de voto, de tal forma que al recaer en una persona un número elevado de representantes, surge el mecanismo de ponderación a efecto de que el sentido en que vote el individuo que los representa, sea el mismo sentido en que sus representados lo hacen, sin necesidad de que se apersonen para manifestarlo.

Vicente Blanco Gaspar señala que los *términos voto y representante se utilizan a menudo indistintamente en los planes objeto de este trabajo. La diferencia entre ambos se encuentra en el grado de evolución de la organización internacional, que contará con representantes mandatarios del pueblo y con facultad individual de decisión cuanto más supranacional sea. En este caso se utilizará normalmente la población para la adjudicación del número de representantes. En el caso contrario, el de la presencia del Estado en el proceso decisorio, se tratará de votos y se utilizarán fórmulas más técnicas, siendo irrelevante el número de representantes*³⁷⁷. Todos son emitidos juntos, ya que la ponderación busca solamente expresar un equilibrio y no la presencia popular en la decisión.

Este trabajo estudia el voto ponderado, pero en él se recogen indistintamente fórmulas de voto ponderado y de representación proporcional. Ello es debido a que la diferencia entre uno y otro sistema no radica sino en la facultad de votar libremente, y en ello influye el grado de integración de la sociedad internacional y no el tipo de fórmula utilizado. El término voto ponderado es más utilizado aquí por creerse que nos encontramos a nivel mundial en un estadio de transición hacia la supranacionalidad en el que la voluntad del Estado prima; de ahí la perspectiva de análisis adoptada.

En un estadio intermedio de evolución se encuentra el Parlamento Europeo, al que caracteriza más el hecho de las elecciones directas que el de la aprobación de una regla de ponderación para la distribución de escaños. En efecto, responde ésta más a criterios políticos que aritméticos.

Podría decirse que el voto ponderado es la expresión de la soberanía comparada, y la representación, la de la supranacionalidad. La evolución ha pasado del Estado ciudad al nacional para construir un mundo internacional que, apoyado a menudo en lo trasnacional, lleva a lo supranacional.

El voto ponderado es un medio realista de contribuir a la formación de la voluntad común trasnacional en la fase de integración de la organización internacional.

³⁷⁷Blanco GasparVicente. Op. Cit. P. 194

Los individuos expresan su voluntad a través del voto, eligiendo a sus representantes cuyo número se establece generalmente según cifras de población. En los organismos internacionales, el Estado influye en la formación de la voluntad, según sea su peso en el tema debatido. Si sus intereses son distintos, su voto debería reflejarlos para que la decisión internacional fuera realista.

Desde la creación de las Naciones Unidas, casi todos los sistemas de ponderación parten de la población, aunque algunos la combinan con otros factores. Esta configuración democrática daría supranacionalidad a la organización mediante la cesión de una parte de la del Estado. Una revisión de la Carta de las Naciones Unidas conservaría el reducto del dominio reservado del artículo 2-7 de la Carta, mientras la supranacionalidad no fuera total.

Más adelante los planes tienden a construir fórmulas en las que fundamentalmente entran otros factores. Con ello se intenta ser más realista, ya que el voto ponderado se aplica a Estados y no a individuos, y los primeros se admite que sean políticamente desiguales con diferencias fundamentales formadas por factores económicos, geográficos y otros.

Esta forma de pensar adquiere una dimensión especial en la Comunidad Económica Europea, en la que se produce una cesión de soberanía por una razón económica y un ideal político posterior.

La Asamblea General de las Naciones Unidas difiere de ellos en su universalidad, que pone en peligro la posibilidad de medir objetivamente los intereses de cada Estado, dentro de los objetivos de la organización, como se hace en otros organismos; por ello, la aplicación de un sistema de voto ponderado se hace más difícil.

Este sistema es necesario si la Asamblea se elige por sufragio universal directo, ya que los intereses de cada Estado se encontrarían suficientemente integrados para que la homogeneidad de la institución justifique una nueva cesión de soberanía.

La elección directa es el criterio básico para algunos de los planes que tienden a la transformación de la organización actual o a la creación de una Federación, Gobierno o Asamblea Mundial. El principio de la igualdad soberana de los Estados encuentra excepciones a su aplicación a causa de las desigualdades políticas

que modulan el grado de interés de unos y otros en los fines de la organización. Por otro lado, la soberanía tiene como contrapeso la de los individuos ante el derecho. La influencia de los actos internacionales en la vida del individuo es hoy suficientemente marcada para que éste pueda a su vez tener facultad de influir más directamente en la formación de la voluntad general.

El concepto de Federación Mundial contiene en el orden internacional la salvaguarda de ambos principios. Muchos proyectos de paz parten de este estadio de integración.

De menor grado de fusión es la Asamblea de Parlamentarios del Consejo de Europa, cuya elección de segundo grado se realiza mediante un sistema situado entre el de la Asamblea general de las Naciones Unidas y el Parlamento Europeo, cuya elección directa le acerca más al individuo dentro del marco nacional.

Estas tendencias constituyen la base de discusión de partidarios y opuestos a un Gobierno mundial. Muchos niegan su viabilidad y conveniencia, otros lo ven como una necesidad surgida de la evolución natural del mundo, otros, finalmente, lo consideran fundamental para la paz mundial y ven su génesis en la homogeneización jurídica de la seguridad mediante la evolución de las actuales Naciones Unidas.

El Gobierno y las asambleas mundiales forman parte del marco de federación mundial que los engloba. Por ello, al estudiar los sistemas de voto ponderado se entra a menudo en los de federación. Esta es una razón por la que se confunden fácilmente voto ponderado y representación proporcional. Por otro lado, el grado actual de desarrollo de las ideas sobre la igualdad soberana no permite a nivel mundial ir más allá del voto ponderado.

V. Validez y utilidad del voto ponderado para el trabajo legislativo.

El voto ponderado tendrá validez en tanto no exista disposición legal que lo prohíba y sea adoptado por acuerdo de la Asamblea, sin embargo, es conveniente valorar si tal mecanismo no contraviene uno de los principios fundamentales de la democracia, referente a que cada persona tiene el derecho de decidir conforme a sus convicciones e intereses y al utilizarse el voto ponderado, con ello se les limitaría dicha facultad, ya que incluso podría diferir de la visión del asunto.

Por ello, existen voces que señalan que el voto ponderado no debe ser aplicado en tareas de tipo legislativo, pues en estricto sentido los integrantes de cada Cámara (en su totalidad), deberían pronunciarse de viva voz o utilizando el tipo de votación elegido, y al recurrirse al voto de un individuo asignándole en el mismo sentido el voto correspondiente a los miembros no presentes, con ello se violenta el espíritu de la ley.

Tal argumento, aplicado a las votaciones que pudieran adoptarse en las Asambleas Parlamentarias, podría encontrar apoyo si se considera que los legisladores representan a un determinado grupo de ciudadanos, en tal caso no sería razonable pensar que dicha representación sería delegada en una sola persona a la cual corresponderá decidir, es decir, votar en uno u otro sentido, ya que los cargos de elección popular en estricto sentido no pueden ser delegados, y por consecuencia no cabría la representación en los actos decisorios en que mediante votación se deciden actos tan trascendentales como son los de tipo legislativo, por lo que se arriba a la conclusión de que en el quehacer legislativo no podría existir el voto delegado

Por otra parte existen visiones que plantean que el voto parlamentario si puede ser objeto del mecanismo de ponderación ya que es normal que los representantes populares afines a una misma corriente ideológica, se pongan de acuerdo del sentido en que habrán de decidir respecto de cada propuesta y por ello, regularmente votan en el mismo sentido en que lo hace su coordinador o representante, y en consecuencia si por disposición legal o por acuerdo de los Grupos se emplea el mecanismo aludido. Sería válido y razonable.

Actualmente como ya se apuntó, en la Cámara de Diputados se aplica el criterio de voto ponderado en las sesiones de los órganos de Gobierno, donde especialmente se adoptan decisiones de tipo político y no legislativo, lo cual permite que la deliberación y decisión de ese tipo de asuntos sea más expedita, pues no es necesario esperar a que se encuentre reunida la Asamblea en Pleno.

El voto ponderado en materia parlamentaria, es a nuestro juicio, conveniente para facilitar el proceso legislativo de las iniciativas, aunque los casos previstos en la ley en que puede utilizarse tal mecanismo, son limitadas y bien podría introducirse en el trabajo deliberativo de las Comisiones, donde sería de gran utilidad dado que se evitaría la suspensión de sesiones para deliberación por falta de quórum, bastando con que en la reunión se encontrara presente al menos un representante de cada fuerza

política representada, en quienes respectivamente, recaería el voto ponderado de todos los legisladores correligionarios integrantes de la misma corporación, que por cualquier causa no se encuentren presentes.

Asimismo, es necesario entender que el criterio de voto ponderado no puede sustituir el voto personal y directo de los legisladores presentes, pues sólo procede su aplicación respecto de los legisladores ausentes, de tal forma que su aplicación garantizaría el trabajo parlamentario al interior de las Comisiones y los Comités con que cuente la Cámara, por lo que su implementación además de evitar la suspensión o cancelación de reuniones de trabajo, propiciaría que los legisladores eviten ausentarse de las reuniones de trabajo en aquellos temas de su mayor interés, para garantizar con ello, que su voto sea en el sentido en que estimen conveniente.

Por ello, si bien el criterio de voto ponderado se encuentra reservado a las votaciones de los Órganos de Gobierno, sería de utilidad su implementación en el trabajo de las Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados, donde transita gran parte del trabajo de la Cámara, y con dicho criterio de votación, se agilizaría el dictamen de las iniciativas y Puntos de Acuerdo en trámite.

El criterio aludido, podría ser implementado asignando a un legislador de cada fuerza política representada en la Comisión³⁷⁸, el derecho a que su voto se tenga por reproducido, respecto de los legisladores de su Grupo Parlamentario integrantes de la Comisión que se encuentren ausentes, de tal suerte que, las votaciones en tanto existiera quórum en la reunión, serían válidas como si se encontrara presente la totalidad de miembros de la Comisión.

Este criterio de votación, de ninguna manera implicaría menoscabar el derecho de cada legislador a votar en el sentido que su convicción le indique, pues para ello se les cita a reunión de la Comisión teniendo absoluto derecho y libertad para asistir y votar como todos los asistentes con derecho a voto, y sólo ante su ausencia procedería el voto ponderado.

³⁷⁸Tal designación para ejercer este criterio de votación, podría recaer en un diverso legislador del mismo Grupo Parlamentario, ante la ausencia del legislador designado para ejercer el voto ponderado.

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes documentales:

Blanco, Gaspar Vicente. El Voto Ponderado. Edersa. España, 1981.

Carbonell, Miguel (compilador); Giovanni Sartori ... (et al). Democracia y Representación: un debate contemporáneo. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005.

Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Vigésima Segunda Edición. Edit. ESPASA. España, 2001, tomos I y II.

Nava Gomar Salvador O. (Coordinador). Manual de Técnica Legislativa. ANOMAC, México, 2005.

Fuentes normativas:

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Reglamento de la H Cámara de Diputados de la Nación Argentina.

Reglamento de la Cámara de Diputados de Chile.

Reglamento del Congreso de la República de Perú.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.