

# ALGUNAS CONSIDERACIONES COMPARATIVAS SOBRE EL PROCESO DE LA DECISION PARLAMENTARIA

Rosa Ma. DE LA PEÑA \*

*SUMARIO: 1. Introducción; 2. El debate. El momento de la razón. Sistemas de debate más usuales; 3. La votación: a) Voto público y secreto; b) Votación no registrada; c) Votación registrada, y d) Voto por poder; 4. Métodos de votación: a) en la Asamblea Francesa; b) en el Bundestag; c) en el Congreso de los Diputados de España; d) en la Cámara de Diputados de Italia; e) en la Cámara de los Representantes del Congreso Norteamericano, y f) Similitudes y distinciones en los parlamentos estudiados; 5. Breve referencia a algunos términos usados en la práctica parlamentaria: filibusterismo, canguero, guillotina y fast track; 6. Cuadro comparativo de métodos de votación, y 7. Bibliografía*

## 1. *Introducción*

El presente trabajo ha sido elaborado con el objetivo de estudiar el proceso de la decisión parlamentaria.

La decisión parlamentaria posee dos expresiones: una individual y otra colectiva. Esta última depende de la anterior, pues se compone del resultado de la suma de decisiones individuales expresadas por la mayoría.

---

\* Investigadora en el Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Bertran de Jouvenel <sup>1</sup> “ha destacado la analogía que existe entre la deliberación parlamentaria y el debate judicial. Se trata en los dos casos de procedimientos con miras a introducir un orden sistemático en la exposición de puntos de vista, de manera que la confrontación se pueda operar para que la decisión intervenga con conocimiento de causa. A este elemento intelectual común se añade una especificidad material de la deliberación parlamentaria en la que participan cientos de personas y que exige una disciplina particular”. Esta confrontación se hace operar dentro de un marco inspirado en principios jurídicos que se expresan procedimentalmente dentro de un esquema formal. Existen, sin embargo, otros mecanismos informales de influencia en la decisión de cada Miembro Parlamentario, como pueden ser: los compromisos establecidos durante su campaña política, el *lobbying* de los grupos de interés, las consignas partidistas, los cuerpos de asesoramiento técnico a que el legislador puede tener alcance, sus inclinaciones ideológicas, etcétera.

El proceso decisonal parlamentario es ciertamente complejo en función de que los órganos que componen el Parlamento están integrados por individuos que poseen todos idénticos derechos y tantas opiniones como participantes en el proceso.

Una finalidad del derecho parlamentario es la de salvaguardar el ejercicio de la libertad de cada miembro en estricta igualdad con los demás. Para lograr participar en condiciones de igualdad, cada uno de los parlamentarios tiene que someterse a normas de procedimiento que hagan posible el cumplimiento de sus deberes ante la nación y garanticen a la vez el derecho de todos para opinar y decidir. Este propósito sólo se puede cumplir a través de la observancia general de principios, normas de procedimiento ordinarias y acuerdos entre sus miembros organizados.

Conjugar las dos vertientes, individual y colectiva de la decisión parlamentaria, es un propósito fundamental en la normatividad de las asambleas.

El derecho parlamentario busca armonizar ambos componentes de la decisión parlamentaria. Esta posee dos momentos: el del razonamiento (la discusión o debate) y el de la decisión (la votación). Las prácticas parlamentarias buscarán evitar error o fraude en la decisión final a través del

---

<sup>1</sup> Citado per Pierre Avril y Jean Giequel en su *Droit Parlementaire*, E. Montchrestien, París, 1968, p. 102.

establecimiento de garantías para la participación de los miembros y el cómputo exacto del conjunto de decisiones individuales, a fin de que prevalezca la de la mayoría sin menoscabo de los derechos de las minorías.

Las prácticas parlamentarias buscan establecer un foro de razonamiento que garantice la libertad en la decisión individual y posibilite una decisión colectiva.

Dicho de otra forma, buscan la integración de las decisiones individuales en una sola a través de la práctica de los principios democráticos, para que el conjunto de esas decisiones se traduzca en la voluntad del cuerpo colegiado.

En una primera parte de este breve ensayo abordaremos desde un punto de vista genérico el tema del debate parlamentario y los sistemas históricos más comunes en que se ha expresado, para después estudiar los métodos más usuales de votación que existen en los Parlamentos en general. Después nos referiremos concretamente a los casos de Francia, Alemania, España, Italia y Estados Unidos de Norteamérica para señalar sus diferencias y similitudes. Luego de hacer una breve referencia a algunos de los términos más usados en la práctica parlamentaria concluiremos este trabajo con un cuadro comparativo sobre métodos de votación entre 14 países.

## 2. *El debate. El momento de la razón*

El maestro Hauriou sostenía que si las Asambleas han de ser verdadero poder deliberante, la discusión constituye su función acaso primordial, en la que nadie puede lícitamente reemplazarlas.<sup>2</sup>

Así, el debate parlamentario debe constituir, por excelencia, el foro de expresión nacional de los ciudadanos a través de sus representantes. Pero en opinión de Bernard Schwartz,<sup>3</sup> el cuerpo legislativo debe ir más allá y ser un moldeador de la opinión pública, "su tarea a este respecto es ilustrar y educar asegurando la adecuada discusión de los casos importantes ante

---

<sup>2</sup> Hauriou. *Precis de Droit Constitutionnel*, citado por Nicolás Pérez Serrano en su Tratado de Derecho Político, 2a. ed., E. Cívitas, Madrid, 1984.

<sup>3</sup> Schwartz, Bernard, *Los Poderes del Gobierno*. Comentario sobre la Constitución de los Estados Unidos, vol. 1, Trad. José Juan de Ollóqui. Facultad de Derecho, UNAM, México, 1966.

el país. El debate en la legislatura debe esclarecer esos puntos y capacitar a la nación de manera inteligente para que sostenga la posición adoptada finalmente en las dos Cámaras o se oponga a ella”.

### *Sistemas de debate más usuales*

En la práctica parlamentaria existen históricamente tres sistemas de debate que han influenciado a los órganos legislativos modernos.<sup>4</sup>

El primero de ellos, conocido como clásico, es el sistema de la “triple lectura”, que se originó en el Parlamento inglés, mismo que fue estudiado doctrinalmente con amplitud por el jurista británico Bentham.

El siguiente sistema, originario de Francia, es el de “secciones y comisiones especiales”, que se desarrolló en Bélgica y se difundió ampliamente en otros países.

Como el más reciente encontramos al sistema de “comisiones permanentes” que, siendo originario de Norteamérica, ha ejercido una gran influencia en los parlamentos europeos y latinoamericanos.

El común denominador de los tres sistemas se ubica en el propósito de que los asuntos sean estudiados por un grupo más reducido que el que forma la Asamblea Plenaria, además de buscar la especialización de la materia a la que conciernen.

#### a) *La triple lectura: antecedentes y actualidad*

Encontramos esta práctica desde el reinado de Eduardo VI. Se basa en tres debates. El primero por parte de la Asamblea en pleno, pero sin la presencia del *Speaker* en vista de que éste podía ser afecto a la Corona. Así, esta discusión se llevaba a cabo de manera más libre, sin muchos formalismos, sin necesidad de un quórum amplio, y participaban, por tanto, sólo aquellos legisladores verdaderamente interesados en el tema, lo que agilizaba y avivaba el debate.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Pérez Serrano, Nicolás, *Tratado de Derecho Político*, E. Civitas, Madrid, 1984.

<sup>5</sup> *Ibidem.*

En la actualidad la primera lectura es una mera ritualidad. Basta con leer el título abreviado del proyecto de iniciativa para que se considere satisfecha.

La segunda lectura sí permite una discusión sobre los propósitos generales del proyecto y los principios que lo inspiran, así como un examen minucioso del articulado que se efectúa en sesión plenaria.

En la tercera lectura ya no se aceptan enmiendas como no sean de simple redacción.

La influencia norteamericana, sin embargo, que propició la creación de algunas comisiones permanentes que pueden intervenir en lugar de Asamblea Plenaria, ha alterado un tanto la tradición inglesa de la triple lectura.

En Gran Bretaña, su país de origen, el sistema la triple lectura en la actualidad opera de la siguiente forma:

*Primera lectura.* Después de su introducción en la Cámara, el proyecto de ley debe ser presentado en primera lectura. Esta es una etapa puramente formal en la que no se admite ningún debate. El Oficial de la Cámara (*Clerk of the House*) lee en forma abreviada el título del proyecto. Se ordena su impresión y se asigna un día de acuerdo con el Parlamentario, que estará encargado de su presentación ante la Cámara para la segunda lectura.

*Segunda lectura.* Esta es la etapa más importante por la que un proyecto tiene que atravesar. En ella se discuten su propósito y los principios que lo inspiran. En esta etapa no se discuten aspectos al detalle, sino que lo que se somete a debate es la conveniencia de su aplicación en forma general. Una forma común de oponerse al proyecto por parte de la oposición es que la moción “que ahora el proyecto sea leído por segunda vez” sea cambiada por la fórmula “que el proyecto sea leído hasta seis (o tres) meses a partir de este día”, lo que se considera una forma más cortés de desechar un proyecto, pues anteriormente los miembros desecharon los proyectos en formas más tajantes según se tiene registrado en el *Diario de los Debates de los Comunes*, quienes llegaron en tiempos pasados a romper e incluso a patear proyectos rechazados.

Cuando se concluye el debate sobre la segunda lectura se procede a votación. Esta puede ser económica o por división (los que están por la afirmativa entran por una puerta y los que están por la negativa por otra). Si el proyecto es aprobado para su segunda lectura, pasa a comisión.

*Etapa de comisión.* Esta es la etapa en la que un proyecto es considerado al detalle, cláusula por cláusula, línea por línea y, si hay necesidad, palabra por palabra.

En esta etapa de comisión, un proyecto puede ser enviado ya sea a un *standing committee*<sup>6</sup> o bien a la Comisión de toda la Cámara (*Committee of the Whole House*) si es que no se promovió una moción para enviarlo específicamente a una comisión selecta. En la comisión no se admitirán enmiendas que contraríen los principios y propósitos ya aprobados en la etapa anterior.

*Etapa de informe.* Si el proyecto de ley no fuera enmendado en la comisión, esta etapa será puramente formal. En caso de haber sido enmendado, el proyecto con su enmienda se somete a la consideración de la Cámara antes de que se efectúe la tercera lectura, ya con la presencia del *Speaker* y las reglas normales de debate. Puede darse el caso de que se presente una moción de reenvío a comisión, que puede hacerse al principio de la etapa de informe, al final, o bien durante la tercera lectura.

*Tercera lectura.* Desde diciembre de 1967 está prohibido el debate en esta etapa a menos que un mínimo de seis miembros notifiquen que sí se requiere debate. Cuando éste se implementa se repiten los pasos en forma similar a los de la segunda lectura, pero en esta fase el debate se da en forma mucho más limitada.

Cuando el proyecto es aprobado se turna a la Cámara de los Lores.<sup>7</sup>

## b) *Secciones y comisiones especiales*

Este es el sistema clásico francés. Se inició con la Carta de 1814 y fue adoptado después por Bélgica, Italia, España y otros países. Consiste en que los parlamentarios se someten a un sorteo de donde resultan grupos de igual número de integrantes, mismos que se van renovando periódicamente, cada

---

<sup>6</sup> Aunque reciben este nombre no son propiamente comisiones permanentes, pues este género reviste en la práctica parlamentaria el carácter de especialización que se desarrolló en Norteamérica posteriormente. Las "comisiones permanentes" inglesas no son especializadas como en el modelo norteamericano y se establecen para cada periodo de sesiones.

<sup>7</sup> Wilding, Norman and Philip Laundy. "An Encyclopaedia of Parliament". 4th. revised edition, Cassell & Company Ltd, London, 1972.

mes o dos meses, a fin de establecer el estudio de los asuntos fuera de la solemnidad propia de las plenarias. Cada grupo designa a un vocal y una "comisión central dictaminadora", quienes estarán también encargados de defender ante la Asamblea el texto que resulte. Mediante este mecanismo se buscaba ahorrar tiempo y hacer más provechosa la discusión por la cercanía de los parlamentarios adscritos a la sección. Sin embargo, esta fórmula cayó en desuso, incluso en Francia porque el sorteo no siempre favorecía el equilibrio de los grupos políticos al interior de cada sección.<sup>8</sup>

Actualmente en Francia existen seis comisiones permanentes, tanto en la Asamblea como en el Senado. En la Asamblea la gestión de los miembros de cada comisión es de un solo periodo de sesiones. Por lo que toca al Senado es de tres años. Se trata en ambos casos de comisiones especializadas, pero que no están en correspondencia con las ramas de los Ministerios. La elección de sus miembros se efectúa por cada Cámara sobre la base de la representación proporcional de los grupos políticos parlamentarios. No se permite que un miembro pertenezca a más de una comisión. Además de las comisiones permanentes en este país existen "comisiones especiales" de tipo *ad hoc* y "unidas", también *ad hoc*.<sup>9</sup>

La composición y el modo de elección de las seis comisiones permanentes en la Asamblea Francesa están reguladas por el Capítulo IX del Reglamento. Las vacantes se cubren por acuerdo o, en su defecto, en beneficio del parlamentario de mayor edad. Un diputado que deje de pertenecer al grupo político por el que ocupó el lugar en una comisión deja de pleno derecho de pertenecer a ésta.

El artículo 36 del Reglamento de la Asamblea establece como comisiones permanentes las siguientes:

1. Comisión de asuntos culturales, familiares y sociales.
2. Comisión de asuntos extranjeros.
3. Comisión de la defensa nacional y de las fuerzas armadas.
4. Comisión de finanzas, de economía general y del plan.

---

<sup>8</sup> Pérez Serrano, Nicolás, *ob. cit.*

<sup>9</sup> Parliamentary Union, *Parliaments of the World a Reference Compendium*. Prep. by Valentine Hernan and Françoise Mendel, Ed. De Gruyter, Berlin and New York, 1976.

5. Comisión de leyes constitucionales, de legislación y administración general de la República.
6. Comisión de la producción e intercambios.

c) *Comisiones permanentes*

Por las ventajas que ofrece, este sistema de debate ha sido adoptado en la mayoría de los parlamentos del mundo, ejerciendo alguna influencia incluso en el británico. Como regla general, las comisiones permanentes están especializadas en una rama particular de actividad, como pueden ser: finanzas, asuntos exteriores, educación, etcétera.

Su duración más común abarca para toda la vida de la legislatura, aunque también es usual que se establezcan para operar por un solo periodo de sesiones.<sup>10</sup>

Refiriéndose a las comisiones permanentes Woodrow Wilson escribió en 1885 “Congreso en sesión es Congreso en exhibición pública, en tanto que Congreso en Comisiones es Congreso trabajando”.<sup>11</sup>

El sistema de comisiones permanentes es la forma en que el Congreso Norteamericano divide su trabajo —y su poder— cediendo control, respecto de cada materia, a aquellos miembros que componen la comisión competente para conocer cada asunto. Las comisiones controlan los proyectos de ley desde su introducción en el Congreso, pues cada iniciativa es inmediatamente turnada a su comisión. Así, ésta se ocupa de convocar audiencias, de estudiar y enmendar el proyecto, emitir un dictamen, calendarizarlo para la sesión plenaria y presentarlo ante ella. En suma, las comisiones se ocupan de hacer viable un proyecto de ley o de congelarlo.

Además de los aspectos propiamente legislativos las comisiones son conocedoras de acciones administrativas en su áreas y determinan qué asuntos serán considerados en audiencias e informes.

---

<sup>10</sup> *Ibidem.*

<sup>11</sup> Citado por Charles Tiefer, en *Congressional Practice and Procedure*, Greenwood Press New York-Westport-Connecticut-London, 1989.

En la actualidad las comisiones se organizan en subcomisiones desde el inicio de cada legislatura.<sup>12</sup>

Actualmente en el Congreso Norteamericano operan 22 comisiones permanentes (*Standing Committes of the House*). Son las siguientes:

1. Agricultura.
2. Apropiaciones.
3. Servicios armados.
4. Banca, finanzas y asuntos urbanos.
5. Presupuesto
6. Distrito de Columbia.
7. Educación y trabajo.
8. Operaciones gubernamentales.
9. Administración de la Cámara.
10. Asuntos del interior e insulares.
11. Relaciones internacionales.
12. Comercio interestatal y exterior.
13. Justicia.
14. Marina mercante y pesca.
15. Correos y servicio civil.
16. Obras públicas y transporte.
17. Reglas.
18. Ciencia y tecnología.
19. Pequeña industria.
20. Prestadores de conducta oficial.

---

<sup>12</sup> *Ibidem.*

21. Asuntos de veteranos.
22. Medios y procedimientos.

Designación de los miembros de las comisiones.

Es frecuente que la designación de los integrantes de una comisión permanente se base en conocimientos, habilidades o vocación personal de los representantes.

Existen tres métodos de designación formal:

1. Por la autoridad directiva de la Cámara.
2. Por la comisión especialmente establecida para este propósito.
3. Por la Cámara.<sup>18</sup>

En la mayoría de los países se utiliza este último método sobre la base de acuerdos entre las distintas fracciones parlamentarias que normalmente toman en consideración la proporción de representación política que cada grupo posee en la Cámara.

### 3. *La votación*

La votación es por excelencia el procedimiento más usual en la toma de decisiones parlamentarias. Dentro de éstas las más relevantes son aquellas que van a obligar a todos los ciudadanos, adquiriendo la forma y la fuerza de una ley. La decisión legislativa, en un sistema democrático, debe expresar la voluntad nacional a través de una mayoría en el ejercicio de interpretar el interés jurídico de la sociedad.

A la decisión legislativa se debe llegar a través de un proceso salvaguardado por reglas diseñadas con el propósito de alcanzar, a nuestro modo de ver, tres objetivos fundamentales:

---

<sup>18</sup> Parliamentary Union, *ob cit.*

1. Libertad de decisión para cada legislador.
2. Eliminar toda posibilidad de fraude o error en la decisión.
3. Asegurar la publicidad del voto parlamentario para que el electorado se mantenga informado de las acciones de sus representantes en materia legislativa.

a) *Voto público o secreto*

En materia de decisiones concernientes a las leyes en su integridad total o parcial, el principio que rige es el de la publicidad del voto. En la mayoría de los Parlamentos el voto es público en el sentido de que se emite ante la presencia de gente que en las galerías de los Recintos atiende a las sesiones, o bien en el sentido de que la manera en que un Miembro Parlamentario ha votado se publica en el *Diario Oficial de Debates*.

Sin embargo, el voto público no es deseable cuando el Parlamento ejerce funciones como cuerpo electoral, cuando elige a su directiva o designa representantes administrativos o miembros de comisiones, en estos casos se prefiere guardar el secreto del voto y, en consecuencia, éste no se publica.

Para efectuar una votación secreta normalmente se usan papeletas envueltas en un sobre cerrado para ser depositadas en una urna. Cada papeleta contiene el nombre del candidato. Puede también agregarse otra papeleta para propuestas alternativas.

Aunque la mayoría de las votaciones parlamentarias son públicas, el uso de ciertos métodos para votar diseñados para economizar tiempo producen en alguna medida anonimato en las decisiones y si no son registradas es imposible saber en qué sentido ha votado cada miembro.<sup>14</sup>

Sobre la conveniencia del voto público o secreto, decía Bentham: <sup>15</sup> “En general vale más que los votos se den en público que en secreto. La publicidad es el único medio de someter los votantes al tribunal de la opinión pública, y de contenerlos en su deber por el freno del honor”.

---

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> Bentham, Jeremías, *Táctica de los Congresos Legislativos*, Traducción del francés de Urbano San Román, Ed. Guadalajara, 1823.

En efecto, la regla generalmente observada en materia legislativa es la de la publicidad del voto. Sin embargo, las decisiones parlamentarias pueden abarcar un ámbito que no es exclusivamente legislativo. Por esta razón ha resultado necesario reconsiderar la conveniencia del voto secreto para aquellas votaciones que involucren elección a cargos personales.

En relación a esto, afirma Bentham: “Los sufragios deben ser dados en secreto en todos los casos en que el temor del influjo de las voluntades particulares es mayor que la esperanza de ser fiel a la opinión pública”.

El voto secreto, por tanto, elimina el influjo de las voluntades particulares en las relaciones de interés que él llama “facticio”, y beneficia el interés natural que es el mismo que el interés social.

## b) *Votación no registrada*

1. *Por voz.* En este método el Presidente de la Asamblea convoca a los miembros para que emitan su decisión oralmente mediante un “sí” o un “no”. La respuesta que se escuche con un volumen más alto será la que se considere como la opinión mayoritaria. Este sistema se usa preferentemente en aquellos casos en que virtualmente no hay disenso. Si no hay objeciones, previa pregunta del Presidente, se adopta la propuesta en cuestión. Entre los países que usan este método están: Japón, Reino Unido y Estados Unidos.

2. *Por mano levantada.* A diferencia del anterior, este método sí permite una cuenta más aproximada a la realidad y se usa cuando la Constitución o las normas reglamentarias no requieren expresamente una votación pública. Este método es siempre usado en Polonia, la URSS y el Bundesrat de la RFA y se usa para ciertas ocasiones en Francia e Israel.

3. *De pie o sentados.* Este método se parece al de por mano levantada, pero es más preciso, y frecuentemente se usa para rectificar una votación por voz o por mano levantada. Cuando hay dificultades para conocer el resultado en votaciones de escasa diferencia, el Presidente puede pedir a los miembros que se dividan en ambos lados del recinto según los que van a permanecer de pie o los que van a permanecer sentados durante el conteo. Este método se usaba en la antigua Alemania Democrática y se usa todavía en Suecia y en la Cámara Baja de Holanda.

4. *Por papeletas o bolas.* En este sistema se usan papeletas sin el nombre del legislador, o bien bolas o fichas de madera de diferente color para “sí”

y para “no”. Las papeletas son usadas para votaciones secretas donde el Parlamentario anota su decisión, la dobla y la coloca en urnas que son transportadas por el Recinto, o bien en una urna única después de escuchar su nombre. En Costa Rica, Italia, Rumania y España es popular el uso de bolas blancas o negras, en tanto que en el Japón se usan fichas blancas y azules.<sup>16</sup>

### c) *Votación nominal o registrada*

Cuando así es requerido o los métodos anteriores no producen un resultado confiable, se procede a la votación nominal. Estos métodos consumen mayor tiempo y pueden representar una oportunidad para la obstrucción parlamentaria, pero permiten un registro en el *Diario de Debates* o en las minutas de procedimientos de la Cámara. Son los siguientes:

1. *Por división*. En este sistema los legisladores atraviesan puertas de dos distintas partes del Recinto. Sus nombres van siendo registrados por oficiales para ser contados en voz alta por escrutadores según van entrando por cada puerta. Este método se utiliza en la Gran Bretaña y en los países que siguen la práctica inglesa.

2. *Roll call*. Este método está más difundido. Cada uno de los miembros es llamado por su nombre para que responda: “sí”, “no” (“en pro”, “en contra”), o bien “me abstengo”. Este tipo de votación es quizá más propia de Cámaras pequeñas. Aunque se usa mucho en Europa occidental, en Israel y México, entre otros. En los países hispanos se le denomina votación nominal o por lista.

3. *Por máquina electrónica*. Este método tiene las ventajas de que ahorra tiempo, discusiones y, en general, da velocidad y precisión al procedimiento. Los votos pueden ser registrados por botones oprimidos por cada legislador en cada banca, para ser computados y registrados instantáneamente. Los resultados son exhibidos de inmediato en una pantalla iluminada en la pared del Recinto y simultáneamente todos los datos que acompañan cada voto —el nombre del legislador y el sentido de su voto— son impresos o fotografiados para su publicación.

Estas máquinas son usadas ya en varios países que incluyen: Estados Unidos, Bélgica, Finlandia, India, Italia, Suecia, España y Francia.

---

<sup>16</sup> *Ibidem*.

4. *Papeletas con el nombre del legislador.* Por este método cada legislador anota su decisión en una papeleta para depositarla en una urna. Su uso al parecer no está muy difundido.

En general, se puede afirmar que prácticamente todos los Parlamentos usan al menos uno de ambos métodos (anónimos o nominales). En varios países para ciertos casos está legalmente dispuesta la obligación de usar el método nominal.

Resumiendo:

Entre los métodos no registrados más usuales encontramos los siguientes:

1. Por voz.
2. Por mano levantada.
3. De pie o sentados.
4. Por papeletas o bolas.

A diferencia de los anteriores, existen otros que sí son registrados o nominales, como pueden ser:

1. Por división.
2. *Roll call* (por lista).
3. Por máquinas electrónicas.
4. Por papeletas con el nombre del legislador.<sup>17</sup>

El sistema británico utiliza como método no registrado el voto oral y el de división como método registrado o nominal, en tanto que en el continente europeo y en muchos otros países los que se utilizan más son: por mano levantada o de pie y sentados como métodos de voto anónimo, y el de *roll call* o llamado por lista como método nominal.

---

<sup>17</sup> *Ibidem.*

#### d) *Voto por poder*

Este método de votación por poder (mediante apoderado o sustituto) está prohibido en todos los países con la excepción de Camerún, Costa de Marfil, Senegal y Francia. La razón principal de la prohibición es que el legislador no está en posibilidad de ejercitar en esencia su deber de votar si no tiene oportunidad de percatarse con precisión del asunto sobre el que va a emitir su voto. Por otro lado, el voto por poder propicia además el ausentismo, pero algunos consideran que posee la ventaja de eliminar votos sorpresivos, especialmente cuando el balance entre mayoría y minoría es muy fino.

Existe un sistema alternativo que aligera el peso para los miembros en cuanto al imperativo de su presencia para votar, éste es el de la práctica de “hacer pares”; en el caso de que algún miembro necesite ausentarse de la Cámara, puede pedir a algún otro miembro de una fracción opositora que no tome parte en las votaciones durante su ausencia para mantener inalterado el balance entre mayoría y minoría. Esta práctica es más usual en los regímenes bipartidistas como el de Estados Unidos.<sup>18</sup>

#### 4. *Métodos de votación*

##### a) *Métodos de votación en la Asamblea Francesa*

En la Asamblea Francesa los métodos de votación se encuentran regulados por su Reglamento y por la Instrucción General de la Mesa Directiva.

El Capítulo XIII del Reglamento establece las modalidades de votación en la Asamblea (artículos 61 a 69).

A diferencia de la mayoría de los Parlamentos, en el Francés sí existe el voto por poder (ver cuadro) o, como lo denomina el Reglamento, “voto por delegación”.

Los modos de votar son: por mano levantada, sentados y levantados, escrutinio público ordinario y escrutinio público en tribuna. Existen además el voto sin debate y el voto bloqueado.

---

<sup>18</sup> *Ibidem.*

Los nombramientos personales se votan por escrutinio secreto.

Normalmente la Asamblea vota por mano levantada todos los asuntos, salvo para los nombramiento personales.

En caso de duda sobre el resultado del voto por mano levantada (artículo 60), se procede a votación poniéndose unos de pie y otros permaneciendo sentados, si la duda persiste se procede a una votación por escrutinio público ordinario.

En un escrutinio público ordinario (artículo 66) la votación se realiza por procedimiento electrónico, mismo que se contempla más detalladamente en el artículo 13 de la Instrucción General del Bureau, donde se establecen los casos en que procede tanto el escrutinio público ordinario como el escrutinio público en la tribuna, ambos previstos para ser realizados por medios electrónicos.

Conforme a los artículos 95 al 100 del Reglamento, después de emitir su voto sobre el texto en su conjunto, la Asamblea debe pronunciarse sobre cada artículo del texto, y también sobre cada enmienda que se haya propuesto en el dictamen.

### 1. Voto sin debate

No obstante, los artículos 103 y siguientes del Reglamento prevén la votación sin debate, que tiene por objeto aligerar el trabajo de la Asamblea en Sesión Plenaria. Tiene lugar a petición del Gobierno o de la Comisión Dictaminadora. Se puede aplicar este procedimiento a todo proyecto o proposición de ley con la excepción de leyes orgánicas o constitucionales.

### 2. Voto único o bloqueado

El artículo 44, párrafo 3, de la Constitución permite al Gobierno solicitar que la Asamblea se pronuncie “mediante una sola votación sobre la totalidad o una parte del texto en discusión sin más modificación que las enmiendas propuestas o aceptadas por el gobierno”.

Una disposición del Consejo Constitucional dictada el 15 de enero de 1960 explica que las disposiciones de este artículo “tienen por objeto permitir al Gobierno obtener por un procedimiento que no ponga en juego su responsa-

bilidad política, un resultado análogo a aquel que no podía esperarse bajo el régimen de la Constitución de 1946 y en virtud de la costumbre parlamentaria, sino por la práctica de la cuestión de confianza”.

La práctica muestra que el voto bloqueado puede adoptar formas extremadamente variadas y puede tener objetivos muy diferentes. Entre las numerosas figuras que este procedimiento hace posible pueden citarse desde el voto bloqueado sobre el texto en su conjunto, hasta la exclusión de cuatro artículos adicionales (J.O. Debates AN, sesión del 6 de diciembre de 1986, pp. 7197, 7283 y 7287), el voto bloqueado sobre una enmienda de supresión presentada en segunda deliberación a un artículo y sobre el conjunto (J.O. Debates AN, sesión del 9 de diciembre de 1988, pp. 3464-3466), el voto bloqueado sobre un artículo modificado por una enmienda y una subenmienda, hasta la exclusión de cualquier enmienda más (J.O. Debates AN, sesión del 2 de diciembre de 1988, pp. 3080-3083), etcétera.<sup>19</sup>

### 3. Escrutinio público ordinario por procedimiento ordinario

El artículo número 13 (3o.) de la Instrucción General del Bureau señala que cada diputado emite su voto por medio del aparato colocado en su banca al accionar una de tres letras “P”, “C” o “A” (en pro, en contra o abstención).

Este aparato no funciona sino mediante la llave individual del diputado, misma que es estrictamente personal e intransferible, pues está prohibido a todo diputado utilizar la llave de algún otro colega.

Para el caso de delegación del voto, el diputado depositario de la misma debe acreditar su delegación ante el servicio de información parlamentaria para que, después de la verificación correspondiente, obtenga un duplicado de la llave del ausente, misma que deberá devolver en un plazo de ocho días en la inteligencia de que si no lo hace el funcionamiento del aparato será suspendido hasta la devolución de la llave.

Después de haber proclamado los escrutinios en el hemiciclo, el Presidente hace funcionar las pantallas luminosas colocadas para tal efecto en el salón de sesiones, que indican: el número de los votantes y de los sufragios

---

<sup>19</sup> Secrétariat Général de l'Assemblée National Redigé par Jean Pierre Bonhoure et Pascal Brillant, E. Economica, París, 1989.

emitidos, la mayoría absoluta (o especial que eventualmente se requiere) y el número de sufragios en pro y en contra (artículo 13 (7o.) de la Instrucción).

#### 4. Escrutinio público en la tribuna por procedimiento electrónico

El método requerido cuando la Constitución exige mayoría calificada<sup>20</sup> es el escrutinio público en la tribuna, para éste se usa reglamentariamente el procedimiento electrónico.

Cuando es mencionado su nombre, cada diputado sube a la tribuna donde se encuentra un aparato de votación electrónica. A medida que van pasando los diputados por enfrente del lugar de los Secretarios, mismo que se encuentra a la izquierda del Presidente, se procede a accionar un dispositivo correspondiente al nombre del votante, estableciendo el contacto con el aparato de votación colocado sobre la tribuna que permitirá al diputado emitir su voto ya sea en pro, en contra o de abstención.

Para el caso de la delegación el diputado investido de ésta debe subir a la tribuna al escuchar el nombre de su delegante, previa presentación del documento que lo acredita ante los Secretarios, quienes accionarán el dispositivo correspondiente al sentido del voto que corresponda.

El conteo de los votos es realizado por la máquina electrónica que produce un documento impreso que comprende la lista alfabética de los diputados donde se indica el sentido del voto de cada uno (en pro, en contra o abstención voluntaria). Este documento es exhibido al público y distribuido a los medios de información (artículo 13, fracción VIII, de la Instrucción).

Por otra parte, los resultados de los escrutinios públicos son publicados en el *Diario Oficial* y de ellos efectúa un análisis político por parte del Servicio de Información Parlamentaria.

Podemos concluir que en la Asamblea Francesa sí se observa el principio de la publicidad en materia de actos propiamente legislativos. A este respecto parece novedoso el análisis político que la Instrucción General del Bureau ordena para ser realizado por el Servicio de Información Parlamen-

---

<sup>20</sup> Assemblée Nationale, *La Seance Publique a L'Assemblée Nationale*, Redigé par Yves Michel, Philippe Jabaud e Frédéric Taillet, E. Económica, París, 1989.

taria, mismo que debe ser difundido a los medios. De esta forma queda una garantía más para el cumplimiento del principio de publicidad.

Asimismo, podemos afirmar que en Francia se cumple también con la garantía del secreto del voto en los nombramientos de cargos administrativos y parlamentarios para evitar influencias personalistas negativas a la función parlamentaria.

#### b) *Métodos de votación en el Bundestag*

Las votaciones en el Bundestag se rigen por el párrafo 2 de la Ley Fundamental de la República Federal Alemana, mismo que marca como regla general que sus resoluciones “requieren la mayoría de los votos emitidos”, siempre que la Ley Fundamental no disponga otra cosa. La última parte de este párrafo admite, en consecuencia, excepciones para cuando el Reglamento interno disponga otros mínimos en relación a las elecciones que debe celebrar el Bundestag. Por ejemplo, la Ley Fundamental en el párrafo 1 de su artículo 61 establece que la iniciativa de enjuiciamiento al Presidente Federal ante la Corte Constitucional requiere una votación de la mayoría de dos tercios de los miembros del Bundestag. Asimismo, para la elección del Canciller Federal se necesitan los votos de la mayoría de los miembros del Bundestag. Para la moción de censura en contra del Canciller Federal o “voto constructivo de desconfianza”, según la Ley Fundamental, se requiere la elección por la mayoría de sus miembros de un sucesor al tiempo que se solicita al Presidente Federal el relevo del Canciller.

Asimismo, para el caso de modificación de la Ley Fundamental, ésta establece en el párrafo 2 de su artículo 79 que se requiere la aprobación de dos tercios de los miembros del Bundestag y de dos tercios de los votos del Bundesrat.

También, por regla general, el voto es público, con la excepción de elecciones y nombramientos administrativos.

Los sistemas que se usan: por mano levantada; de pie y sentados; divisiones; por lista nominal (según solicitud de un mínimo de 5% de sus miembros), y por boletas o cédulas.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> El Reglamento del Bundestag norma lo relativo a votaciones en sus artículos 45 (quórum), 46 (formulación de preguntas), 47 (divisiones), 48 (modos de votación),

El artículo 53 del Reglamento enlista los casos sobre los que no se admite la moción de escrutinio nominativo:

1. El número de miembros de una comisión.
2. La reducción de tiempos.
3. La fecha de una sesión y el orden del día.
4. El aplazamiento de la sesión.
5. El aplazamiento o la clausura del debate.
6. La petición de voto por división.
7. El reenvío a comisión.

Podemos concluir que en el Bundestag sí se observan tanto el voto público en materia legislativa como el voto secreto para elecciones internas y nombramientos administrativos. No obstante la ausencia del procedimiento electrónico de votación opera negativamente en cuanto a la plena observancia del principio de publicidad, puesto que las divisiones y las votaciones nominales (pasando lista) son procedimientos que, por su tardanza, es preferible evitar y, con ello, el registro de nombres se ve reducido en detrimento de la publicidad de los mismos.

c) *Métodos de votación en el Congreso de los Diputados de España*

El artículo 82 del Reglamento del Congreso de los Diputados establece los tipos de votación que existen al interior de la Cámara:

1. Por asentimiento a la propuesta de la Presidencia.
2. Ordinaria.
3. Pública por llamamiento.
4. Secreta.

---

49 (escrutinio secreto), 50 (procedimiento para elección de un puesto federal), 51 (cómputo de votos), 52 (escrutinio nominativo), 53 (inadmisión del escrutinio nominativo).

1. Por asentimiento se entienden aprobadas las propuestas de la Presidencia cuando una vez enunciadas no han suscitado reparo u oposición (artículo 83 del Reglamento).

2. La votación ordinaria se puede efectuar bien sea levantándose primero los que aprueben y finalmente los que se abstienen, o bien por procedimiento electrónico que acredite el sentido del voto de cada diputado y los resultados totales de la votación.

3. Pública por llamamiento es la votación requerida para la investidura del Presidente del gobierno, la moción de censura y la cuestión de confianza.

La votación no puede ser secreta en procedimientos legislativos.

Además de estos casos la votación es pública por llamamiento o secreta cuando así lo exige el Reglamento o lo solicitan dos grupos parlamentarios, o una quinta parte de los diputados o de los miembros de la comisión. Pero si hubiere solicitudes concurrentes en sentido contrario deberá prevalecer la de la votación secreta.

Uno de los secretarios nombra a los diputados, quienes van respondiendo “sí”, “no” o “abstención”. Se utiliza el orden alfabético comenzando por el primer apellido por suerte. El gobierno y la mesa votan al final (artículo 86).

4. La cuarta modalidad de votación (artículo 87) en el Congreso de los Diputados de España es la secreta, ésta podrá hacerse:

1o. Por procedimiento electrónico que acredite el resultado total de la votación omitiendo la identificación de los votantes.

2o. Por papeletas cuando se trate de elección de personas, cuando lo decida la Presidencia y cuando se hubiere especificado esta modalidad en la solicitud de voto secreto.

3o. Para realizar las votaciones los diputados son llamados nominalmente a la mesa para depositar la papeleta en la urna correspondiente.

O sea que en este país la norma general es la votación pública para la mayoría de las decisiones al igual que en otros. Y existe la votación pública

no registrada para la “votación por asentimiento” y para la “votación ordinaria” (que no sea por procedimiento electrónico, ya que en este caso en cada voto se acredita tanto la identidad del votante como el sentido en el que votó). Pero también existe la votación registrada para la “ordinaria por procedimiento electrónico” y la “pública por llamamiento”.

Verificada la votación, cada Grupo Parlamentario puede explicar su voto por un tiempo máximo de cinco minutos. Pero no cabrá explicación cuando la votación haya sido secreta o cuando todos los Grupos Parlamentarios hubieran tenido oportunidad de intervenir en el debate precedente. Sí cabrá explicación del voto para el Grupo Parlamentario que después del debate haya cambiado el sentido de su voto (artículo 89).

#### d) *Métodos de votación en la Cámara de Diputados de Italia*

El artículo 49 del Reglamento de la Cámara divide las votaciones entre las que se realizan por “escrutinio secreto” y por “escrutinio manifiesto”.

En el escrutinio manifiesto los votos se expresan alzando la mano, por división en el salón, o por votación nominal.

Para el caso del escrutinio secreto los votos se depositan en una urna mediante bolas blancas o negras y, si se trata de elecciones, la votación se expresa a través de papeletas.

Existe también el procedimiento electrónico tanto para el escrutinio manifiesto como para el secreto.

En este último caso el Presidente debe dar aviso con 20 minutos como mínimo de anticipación. Aunque para utilizar el procedimiento electrónico en el caso de voto a mano alzada sin registro de los nombres se requiere sólo de cinco minutos.

La explicación del voto la pueden hacer los diputados antes de que se proceda a una votación por un tiempo máximo de 10 minutos, salvo en los casos en que la discusión esté limitada por el propio Reglamento.

Tanto la Asamblea como las comisiones votan normalmente alzando la mano, a menos que haya sido solicitada una votación nominal o una secreta.

La votación nominal puede ser solicitada en la Asamblea por 20 diputados o por uno o más Presidentes de Grupo que, separada o conjuntamente, resulten de por lo menos igual consistencia numérica en la misma comisión. La votación por escrutinio secreto puede ser solicitada en Asamblea por 30 diputados o por uno o más Presidentes de Grupo que separada o conjuntamente resulten de por lo menos igual consistencia numérica; en comisión por cinco diputados o por uno o más representantes de grupo que separada o conjuntamente resulten de por lo menos igual consistencia numérica en la misma comisión (artículo 51).

Si un diputado que haya firmado una solicitud de votación nominal o de votación secreta no se encuentra presente cuando se está por proceder a la votación se entiende su firma por retirada (artículo 52).

La votación nominal puede tener lugar por pase de lista o bien por procedimiento electrónico con registro de los nombres.

Para cuestiones de confianza o desconfianza siempre se votará por pase de lista en la Asamblea. Se pasa lista comenzando, al igual que en Francia, por el nombre de un diputado sorteado.

La votación nominal normalmente tiene lugar mediante procedimiento electrónico y, en el caso de que no funcione el sistema, por pase de lista.

La lista de los diputados votantes, al igual que el sentido de su voto, se publica en el informe estenográfico de la sesión (artículo 52).

La votación secreta también tiene lugar normalmente por procedimiento electrónico y sólo en el caso de que no funcione el sistema se procederá a dar a cada votante una bola blanca y una negra para depositar en urnas.

En la Cámara de Diputados italiana, para concluir, cabe señalar que si bien existen las dos figuras, voto secreto y voto público, los casos en que se pueden usar no están especificados por el Reglamento, dejando al arbitrio de los grupos políticos la aplicación de estos recursos, de manera que la votación secreta puede aplicarse, al menos teóricamente, a actos legislativos, práctica prohibida en otros países.

### e) *Métodos de votación en el Congreso norteamericano*

Antes de 1971 existían en el Congreso de los Estados Unidos<sup>22</sup> tres métodos de votación: por voz, por división y por conteo de votos (*teller voting*):

1. *Por voz*. Este método se basa en el volumen del sonido de los parlamentarios al responder “sí” o “no”.

2. *Por división*. Para el caso de que la Presidencia de la Comisión Plenaria tenga duda respecto del resultado, o de que algún miembro así lo solicite, se llama una división, es decir, se pide que aquellos que estén a favor permanezcan de pie hasta que se lleve a cabo la cuenta correspondiente.

3. *Por conteo de votos*. Si alguno de los miembros todavía no se encuentra satisfecho con el resultado anunciado por la Presidencia, puede solicitar un conteo de votos. Esta solicitud debe estar respaldada por un mínimo de una quinta parte del quórum.<sup>23</sup> Cumpliendo este requisito, la Presidencia designa dos miembros para actuar como escrutadores. Los miembros se forman en el pasillo central hacia la parte trasera del recinto. Los que están en pro se colocan primero y los que están en contra en seguida. Los escrutadores se colocan a cada lado para contarlos. Realizada la operación reportan los resultados a la Presidencia.

### i) *La votación a partir de 1970: el voto registrado*

El problema que se advirtió por muchos legisladores que así se manifestaron a fines de los sesenta fue que ninguno de estos métodos permitió adecuadamente que se cumpliera con el principio de publicidad en beneficio de sus electores. El voto secreto permitía en cambio que se votara en contradicción con posiciones individuales que públicamente se habían sostenido. Algunos incluso creyeron ser objeto de una mayor presión por parte de Presidentes de Comisiones y líderes partidistas para votar a favor de ciertas posiciones de partido. Por este motivo se generó en el año de 1970 un movimiento a favor

---

<sup>22</sup> Oleszek, Walter, *Congressional Procedures and the Policy Process*, E. Congressional Quarterly Press, pp. 121 a 131.

<sup>23</sup> El quórum de la “Comisión de toda la Cámara” de los Representantes es de 100 miembros, o sea que se requieren 20 miembros para respaldar una solicitud de “conteo de votos”, el quórum de la Cámara completa es de 218 Representantes.

del conteo de votos registrado, pues se argumentaba que este sistema les permitía votar de acuerdo a los deseos de sus electores (con miras a la reelección). Así, se instaló el grupo *ad hoc* que se integró de manera bipartidaria, mismo que logró la enmienda al Acta de Reorganización Legislativa, que permitió el registro de votos en la “Comisión de Toda la Cámara” (CTC). Esta acta también introdujo el sistema electrónico para votar.

Bajo el nuevo procedimiento de Voto por Conteo Registrado (VCR) los legisladores comenzaron a firmar y depositar tarjetas verdes o rojas según si su decisión era afirmativa o negativa en urnas a la vista de la Cámara y de las galerías.

## ii) *Votación electrónica*

Este tipo de votación se comenzó a usar en 1973. Consiste en que cada miembro posee una tarjeta personalizada para ser insertada en una de las más de 40 estaciones de votación, dispuestas para tal efecto al interior del Recinto Parlamentario.

Una vez insertada la tarjeta, el legislador oprime uno de tres botones “sí”, “no” o “presente”. Los votos son exhibidos en paneles colocados por encima de la mesa del *Speaker* y en otras paredes de la Cámara. Este sistema también es utilizado para establecer el quórum. Desde luego, si el sistema electrónico se descompone, se usan los métodos tradicionales.

El sistema electrónico ha reducido el tiempo de la votación a la mitad respecto del método tradicional (antes era de 30 minutos).<sup>24</sup>

## iii) *Procedimientos básicos en la aprobación de una ley*

En la Cámara de Representantes estadounidense los procedimientos considerados como básicos en los proyectos de ley importantes son los siguientes:

- Una “regla” procedente de la Comisión de Reglas.
- Consideración en la Comisión de Toda la Cámara.

---

<sup>24</sup> *Ibidem.*

- Enmiendas de conformidad con la regla de los cinco minutos.
- Votación registrada por conteo de votos.
- Remisión del proyecto de la Comisión de Toda la Cámara a la Cámara completa.
- Debate General.
- Votos separados (si así se solicita) sobre cualquier enmienda adoptada en la Comisión.
- Moción de reenvío a Comisión con o sin instrucciones.
- Aprobación final del proyecto.<sup>25</sup>

*Resumiendo:* Antes de 1970 existían los tres métodos señalados (por voz, por división y por conteo), mismos que estaban exentos de registro y, a partir del Acta de Reorganización Legislativa de ese año, se agregaron otras dos que sí requieren el registro, es decir, ausencia de secreto: votación registrada y votación electrónica.

Existen otras dos formas de solicitar votaciones registradas que no son propias de la CTC, sino de la Cámara en su totalidad: las votaciones constitucionales y las votaciones registradas “automáticas”, en donde una quinta parte del quórum, o sea 44 miembros, respaldan la solicitud de votos registrados en la Cámara.

#### iv) *Pares*

También existe la posibilidad de “hacer pares” en el Congreso Norteamericano, es decir, si un miembro se ve en la necesidad de ausentarse durante una o varias votaciones puede pedir a otro del partido opuesto que deje de votar con el fin de mantener el mismo balance en la votación.

Cuando han concluido las votaciones, respecto de todas las enmiendas, la Comisión de Toda la Cámara se levanta para presentar su reporte a la Cámara en Pleno. El Presidente de la Comisión de Toda la Cámara devuelve el mazo al *Speaker*, quien reasume el pódium; el mazo se regresa al pedestal cerca

---

<sup>25</sup> *Ibidem.*

del pódium y el quórum vuelve a ser de 218 miembros para dar lugar al trámite final de aprobación de una ley.

v) *Aprobación final en la CTC*

Después de tomar posesión de la Presidencia, el *Speaker* anuncia que de acuerdo con la *rule*<sup>26</sup> se ordena el asunto previo.<sup>27</sup> Esto significa que ya no se admite debate para enmiendas y entonces en sesión plenaria se procede a aprobar las decisiones de la Comisión de Toda la Cámara.

vi) *Aprobación en la Cámara Completa (de los Representantes)*

El *Speaker* solicita a todos los miembros que identifiquen aquellas enmiendas en donde desean votaciones separadas; las restantes se deciden en bloque mediante el método de votación por voz para después votar las enmiendas individuales. Sólo son consideradas en la Cámara Completa aquellas enmiendas adoptadas en la Comisión de Toda la Cámara y las mociones para regresar un proyecto a su Comisión correspondiente acompañado de instrucciones.

Cuando hay votación sobre enmiendas ya sea en lo individual o en bloque, la Cámara, a diferencia de la Comisión de Toda la Cámara, permite que cualquier miembro solicite votación registrada.

Esta solicitud debe contar con el respaldo de una quinta parte de los presentes, haya o no haya quórum. Sin embargo, si un quórum no logra votar cualquier miembro puede solicitar un llamado de quórum, el que de acuerdo con las reglas de la Cámara, simultáneamente, decidirá el asunto a resolver y la presencia de un quórum.

Después del trámite para votar las enmiendas en lo individual, existen tres procedimientos más, antes de que una medida sea adoptada por la Cámara.

---

<sup>26</sup> El término *rule* en el Congreso Norteamericano posee dos significados: uno relativo a las reglas que ordinariamente gobiernan la conducta de cada Cámara y otro propio de la Cámara de los Representantes, relativo a una decisión tomada por la Comisión de Reglas acerca del manejo de algún proyecto en especial. Si dicha regla es adoptada por la Cámara adquiere la misma validez (si bien temporal) que las reglas ordinarias.

<sup>27</sup> La fórmula usada en inglés es: "under the rule the previous question is ordered".

vii) *Moción de retorno a comisión*

El segundo paso concierne a la moción de retorno a comisión, prevista por la Regla de la Comisión de Reglamento. Es ésta una moción privilegiada, protegida y garantizada reglamentariamente que otorga a los que se oponen al proyecto la última oportunidad para conseguir una votación registrada sobre sus propuestas. El regreso a comisión (*recommittal*) es una moción para regresar un proyecto a la comisión que dictaminó sobre él y siempre se efectúa por un miembro que se opone al proyecto. La costumbre es que el *Speaker* “reconoce” a un miembro de la minoría, generalmente al representante de esta minoría en la comisión, y específicamente le pregunta si se opone al proyecto. El retorno a comisión es una moción propia de la Cámara como tal, no de la Comisión de Toda la Cámara. Puede ser simple o puede contener instrucciones para la comisión dictaminadora. Enmiendas que han sido derrotadas en la Comisión de Toda la Cámara, pueden ser remitidas para su consideración a la Cámara Completa. Hasta 1970 no se permitía ningún debate en una moción de retorno a comisión, pero el Acta de Reorganización Legislativa de ese año autorizó 10 minutos de debate en mociones de retorno a comisión con instrucciones.

Si es adoptada por la Cámara, una moción de retorno a comisión simple “congela” el proyecto, aunque éste puede ser presentado de nuevo ante la Cámara posteriormente en la sesión. Si se regresa a comisión un proyecto “con instrucciones” generalmente en ellas se solicita el inmediato dictamen respectivo de la comisión para que sea sometido de nuevo a la consideración de la Cámara a fin de que ésta pueda aprobar la ley.

Si la moción de retorno a comisión es rechazada, el *Speaker* procede al tercero de los procedimientos: la votación final de todo el proyecto, misma que normalmente se da en forma de votación registrada, pero si el resultado se prevé obvio la votación se realiza por voz.

Finalmente se hace una moción formal de reconsideración del proyecto porque las normas reglamentarias previenen que la votación final posee un carácter definitivo sólo si ha habido oportunidad de reconsideración.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> *Ibidem.*

viii) *Conclusión sobre la votación registrada  
en el Congreso Norteamericano*

A nuestro modo de ver el propósito fundamental de la votación registrada obedece al principio de publicidad, como ya se señaló, y a que el legislador asuma la responsabilidad de la decisión que emite ante sus electores, habida cuenta de que en la democracia representativa el electorado, esto es el conjunto de ciudadanos que integran una nación, actúa en las decisiones que le conciernen a través de personas que lo representan, cuya gestión posee un carácter temporal precisamente para que este cuerpo tenga la oportunidad de elegir o reelegir a aquel que mejor lo represente. En los países, como es el caso de Estados Unidos, en donde existe la reelección legislativa, la publicidad del sentido del voto adquiere un carácter de responsabilidad personal, más que partidista, y produce, consecuentemente, un mayor interés por parte del legislador para reflejar en su voto el interés de quienes lo eligieron y en un futuro cercano (la Cámara de Representantes se renueva cada dos años) podrán, dependiendo de su actuación, volver a hacerlo.

La votación registrada, sin embargo, no debe ser requisito para decisiones no trascendentes de la CTC en vista de que distrae a los miembros de sus labores al interior de otras comisiones fuera de la CTC. Uno de los efectos negativos que se produjeron en los años siguientes a su adopción fue la tendencia a aumentar el número de votaciones con registro aun en asuntos de menor cuantía.

f) *Similitudes y distinciones en los parlamentos estudiados*

Como lo hemos podido apreciar en todos los parlamentos que hemos apuntado, se observa en mayor o menor grado el principio de la publicidad de los nombres de los legisladores y el sentido en el que votan.

Se puede decir que ésta es una tendencia general de los parlamentos.

Como se puede observar en el cuadro que incluimos al final de este trabajo, los 14 países que enlistamos observan el principio de la publicidad. El voto secreto queda entonces más como una excepción frente al voto público.

No obstante, hay que reparar en que algunos métodos favorecen menos que otros la plena observancia de este principio, tal como lo advirtieron los congresistas norteamericanos al final de la década de los sesenta.

De tal forma, las votaciones registradas ganan popularidad porque, además, los avances tecnológicos facilitan el empleo del procedimiento electrónico de votación que favorece el registro y la publicidad.

De los países que estudiamos en páginas anteriores sólo la República Federal de Alemania no ha incorporado el procedimiento electrónico en sus métodos de votación. Y, de los países incluidos en el cuadro, seis ya lo utilizaban en 1975.<sup>29</sup>

No obstante, la votación registrada, ya sea con o sin procedimiento electrónico, tiene el inconveniente de que es más tardada que otras formas de votar. Así, se ha considerado que no vale la pena invertir el tiempo que una votación registrada requiere, en asuntos de poca trascendencia. Para estos casos es que casi todos los parlamentos incluyen entre sus métodos de votación los de “por voz” y “por mano levantada”.

Destaca el caso de España que, como hemos señalado, admite en su Reglamento votar “por asentimiento a la propuesta de la Presidencia”, donde ni siquiera se necesita alzar la mano o usar la voz.

Una particularidad más que Francia conserva es el voto por poder o “por delegación” que, como señalamos, está prohibido en casi todos los países. Para problemas similares, es decir, para el caso de que un diputado tenga necesidad de ausentarse en una votación, el Congreso Norteamericano cuenta con la posibilidad de “hacer pares”, modalidad interesante sobre todo para los sistemas bipartidistas como el de Gran Bretaña, donde esta práctica también existe, incluso en forma colectiva.

Es decir, si veinte miembros tanto de la mayoría como de la oposición van a faltar, sus *whips* les dan la oportunidad de ausentarse sin problemas.

En el Congreso Norteamericano, si un representante tiene necesidad de ausentarse, pide a su *whip* que le encuentre un “par” en el partido opositor para que el balance se mantenga igual en ausencia de los dos.

---

<sup>29</sup> Actualmente España también lo usa.

La llamada "votación nominal pasando lista" o *roll call* es una práctica muy usada en varios parlamentos, sobre todo antes del uso del procedimiento electrónico de votación o en lugar de éste cuando el sistema falla. En los países de influencia británica muchas veces se usan las divisiones en lugar de la práctica de pasar lista para votar.

No obstante, como se puede observar en el cuadro, tanto Alemania como Italia y Estados Unidos de América mantienen ambos sistemas dentro de sus métodos.

Por último, las papeletas en la mayoría de los países se utilizan preferentemente para la elección de personas a cargos administrativos internos o del gobierno y sólo excepcionalmente llevan impreso el nombre del legislador, pues normalmente se usan en votaciones secretas.

Las bolas son usadas generalmente para "sí" y para "no", asignando previamente un color distintivo para cada respuesta (blancas para "sí" y negras para "no").

En México existen tres clases de votaciones de acuerdo con el Reglamento del Congreso General: nominales, económicas y por cédula, quedando expresamente prohibidas las votaciones por voz o por aclamación.

1. *Votación nominal.* Cada miembro de la Cámara, comenzando por el lado derecho del Presidente, se pone de pie y dice en voz alta su apellido y su nombre, añadiendo la expresión sí o no.<sup>30</sup>

2. *Votación económica.* Se divide en dos: sin conteo y con conteo. Los que aprueban se ponen de pie y los que reprueban permanecen sentados. Si algún miembro de la Cámara pide que se cuenten los votos, situación que se llevará a efecto por parte de los parlamentarios que hayan votado uno a favor y otro en contra. Si la diferencia no excede de tres votos se procede a efectuar una votación nominal.

3. *Votación por cédulas.* Se usa para la elección de personas. El Presidente recibe las cédulas, mismas que deposita en una ánfora para que, con-

---

<sup>30</sup> A pesar de que lo prohíbe el reglamento, es también aceptada la abstención voluntaria, con lo que el Parlamento mexicano se allana a la práctica de muchos otros Parlamentos que reconocen el derecho a la abstención.

cluida la votación, uno de los secretarios las lea en voz alta en tanto anota el número de votos a favor de cada nombre.

En la Cámara de Diputados de México participan actualmente 500 miembros. La inexistencia de las máquinas electrónicas de votación impide que las votaciones sean todo lo ágiles que se deseara. Sin embargo, a fin de economizar tiempo, se acude con regularidad a dos formas para agilizar las votaciones:

a) *Votación en paquetes*. Cuando se requiere que los miembros voten sobre asuntos de mero trámite, como condecoraciones otorgadas por gobiernos extranjeros, o bien prestación de servicios en el extranjero, etcétera.

b) *Votaciones sobre varios artículos de un dictamen*. Cada miembro nombra los artículos que aprueba y aquellos que reprueba, enlistándolos en dos series.

## 5. Referencia a algunos términos de la jerga parlamentaria

Finalmente habremos de referirnos de manera breve al significado de tres términos que se usan en la jerga parlamentaria. Dos de ellos tienen que ver con los vicios denominados “tácticas dilatorias”, que están encaminados a obstruir la labor parlamentaria y a algunas formas de evitarlos.

El último que señalamos, esto es, el canguro, es un método de selección de propuestas que tiene relación con las enmiendas.

### a) *Filibusterismo*

Por filibusterismo se entiende “la obstrucción de un asunto en una legislatura a través de tácticas dilatorias como hablar solamente con el objeto de consumir tiempo”.<sup>31</sup> El uso de la palabra en este sentido lo encontramos en Estados Unidos, donde el senador Huey Long habló durante cerca de dieciséis horas en 1935. Introdujo irrelevancias a tal grado, dentro de su discurso, como recetas de ostras fritas. El récord del senador Long fue,

---

<sup>31</sup> Wilding, Norman and Philip Laundy, *An Encyclopaedia of Parliament*, 4th ed., Casell & Company, Ltd., London, 1968.

sin embargo, batido en 1953 por otro senador de nombre Wayne Morse, quien habló durante 22 horas con 26 minutos. Este sólo fue excedido por el senador Kilmer Corbin, de Texas, quien en una ocasión dirigió un discurso a sus compañeros senadores durante 28 horas y 15 minutos.

No obstante, el filibusterismo en el Senado norteamericano se ha contrarrestado al amparo de la *Standing Order* número 22 que impide el uso de tácticas dilatorias por irrelevancia o repetición de argumentos, con la consecuente solicitud de interrupción de su discurso.

#### b) *Canguro*

El proceso de selección de propuestas de enmienda se conoce con el nombre de “canguro” en función del poder discrecional del *Speaker* para “brincarse” el orden en que han sido presentadas las enmiendas para su consideración ante la Cámara.

En Gran Bretaña el poder para seleccionar enmiendas fue introducido por vez primera en una forma restringida en 1909, y su ejercicio requería una decisión especial por parte de la Cámara. En 1919 una *Standing Order* la estableció como un poder permanente de la Presidencia. En 1934 se extendió el poder a los Presidentes de los *Standing Committees*.<sup>32</sup>

#### c) *Guillotina*

La guillotina es una forma de terminación del debate que se aplica a las etapas por las que tiene que atravesar un proyecto de ley. También se le conoce en la práctica inglesa como *closure by compartments* (clausura por departamentos). Sólo puede ser puesta en operación previa moción para el caso y el correspondiente consentimiento de la Cámara. A diferencia de la moción de terminación del debate que tiene que promoverse cuando el asunto está siendo considerado por la Cámara, la disposición de tiempo o guillotina es acordada antes del debate que se propone limitar.<sup>33</sup>

La moción de guillotina se proyecta para hacer expedita la aprobación de un proyecto de ley y busca lograr su propósito a través de la calendari-

---

<sup>32</sup> *Ibidem.*

<sup>33</sup> Wilding, Norman, ob. cit.

zación de las etapas por las que debe transitar y la asignación de tiempos como límite a las mismas.

Cuando se ha agotado el tiempo previsto el asunto debe resolverse sin oportunidad de más tiempo para discutir. Frecuentemente las mociones de guillotina contienen otras provisiones como la prohibición de mociones dilatorias y la disposición de otros asuntos.

La fórmula de la guillotina es impopular tanto para la minoría como para la mayoría, porque hace a la oposición ineficaz y parcializa el debate severamente. Su única virtud consiste en ahorrar tiempo, aunque cierta cantidad de tiempo siempre se pierde al discutir la aprobación de la moción misma. Un gobierno normalmente será renuente a proponerla y sólo lo hará en caso de urgencia o bien ante tácticas dilatorias que amenacen el desahogo de los etapas para aprobar su desahogo.

La Comisión Selecta de Procedimientos de la Cámara de los Comunes en Gran Bretaña aprobó desde 1946 el uso de la guillotina en las comisiones, aunque cada propuesta de una moción de esta naturaleza debe ser primero aprobada en la Cámara completa.

#### d) *Fast track*

El denominado *fast track* en Estados Unidos de América es un procedimiento usado específicamente para acuerdos internacionales de tipo comercial. El *fast track* corresponde, desde nuestro punto de vista, a la figura francesa del "voto bloqueado" o único, en tanto el Congreso se inhibe de sus facultades de enmienda al asegurar que el acuerdo logrado por el Ejecutivo sea el mismo que se someta a votación en el Congreso.

El objetivo que se persigue con este mecanismo es dotar al Ejecutivo de poder decisorio para permitir que la otra parte (o partes) de tal negociación internacional tenga la seguridad de que lo ofrecido por la Casa Blanca no va a ser objeto de modificaciones posteriores.

Como su nombre lo indica, este procedimiento tiene por objeto asegurar el rápido acceso a la vigencia de las leyes para el tratado o convenio que el Presidente de los Estados Unidos negocie. En este tenor el *fast track* comienza

con una notificación del Presidente al Congreso que debe presentarse con una anticipación de 90 días previos a la firma del acuerdo.

Paralelamente las comisiones asesoras del sector privado deben presentar ante ambas autoridades, el Presidente y el Congreso, sus criterios sobre el acuerdo. A partir de este momento las Comisiones de Finanzas en el Senado, y de Medios y Arbitrios en la Cámara de Representantes, tienen 60 días legislativos para decidir por votación si aceptan o rechazan el *fast track*. Si éste es aprobado, tanto el Congreso como el Ejecutivo se dan a la tarea de formular el acta legislativa que facultará al segundo para negociar el acuerdo, mismo que será sometido a votación sin que los legisladores hayan ejercido su facultad de enmienda.

### *Antecedentes del fast track*

Una de las experiencias que dejó la Gran Depresión fue la de que los altos aranceles son inconvenientes al desarrollo de la actividad comercial y, por lo tanto, negativos a las actividades productivas necesarias para mantener economías sanas. Esta convicción fue puesta en el papel desde 1934 en la Ley sobre Acuerdos Comerciales Recíprocos, que concedió al Presidente de los Estados Unidos la facultad de aprobar acuerdos internacionales para reducir aranceles y de ponerlas en vigor sin necesidad de una ley que lo habilitara específicamente para ello.

Ante la necesidad de favorecer las negociaciones comerciales de tipo internacional el Congreso creó los procedimientos de *fast track* para posibilitar a su Presidente una capacidad negociadora que diera mayor confianza a las otras partes de los acuerdos comerciales. Sin la autorización del *fast track* esas otras partes no pueden emprender una negociación que asegure algún compromiso.

El *fast track* se ha usado, por ejemplo:

- En la Ley de Comercio de 1988.
- Para la Ronda Tokio en 1979.
- Para el Acuerdo de Libre Comercio con Israel en 1985.
- Para el Acuerdo de Libre Comercio con Canadá en 1988.

Y en 1991 se pretende usar para la Ronda Uruguay y para el Tratado de Libre Comercio con México y con Canadá.

## 6. CUADRO COMPARATIVO

<i>País *</i>	<i>Voto público o secreto</i>	<i>¿Existe publicidad de nombres?</i>	<i>Métodos de votación</i>	<i>Voto por poder</i>
Argentina	Público	SI	1) Mano levantada 2) Pasando lista 3) Máquinas eléctricas de votación	NO
Canadá	Público	SI	1) Por voz 2) De pie y sentados 3) Por divisiones	NO
Costa Rica	Público	NO	1) De pie 2) Pasando lista 3) Por conteo de bolas	NO
Francia	Público, excepto para elecciones y nombramientos administrativos	SI	1) Mano levantada 2) De pie y sentados 3) Máquinas electrónicas 4) Boletas o cédulas (sólo en la Asamblea Nacional)	SI
RFA	Público, excepto para elecciones y nombramientos administrativos	SI	1) Mano levantada 2) De pie y sentados 3) Por divisiones 4) Pasando lista, si hay solicitud de 26 miembros 5) Por boletas o cédulas	NO

<i>País *</i>	<i>Voto público o secreto</i>	<i>¿Existe publicidad de nombres?</i>	<i>Métodos de votación</i>	<i>Voto por poder</i>
Italia	Público o secreto, según lo soliciten los grupos políticos	SI	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Mano levantada</li> <li>2) Por divisiones</li> <li>3) Pasando lista</li> <li>4) Boletas o cédulas</li> <li>5) Máquinas electrónicas de votación</li> <li>6) Conteo de bolas negras y blancas</li> </ol>	NO
India	Público	SI	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Por voz</li> <li>2) Máquinas electrónicas</li> <li>3) Por divisiones</li> </ol>	NO
Israel	Público, excepto para elecciones y nombramientos oficiales y el levantamiento de la inmunidad parlamentaria	SI	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Mano levantada</li> <li>2) Pasando lista, si así es solicitado por 20 miembros</li> </ol>	NO
Japón	Público	SI	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Por voz</li> <li>2) De pie y sentados</li> <li>3) Conteo de fichas blancas o azules</li> </ol>	NO

<i>País *</i>	<i>Voto público o secreto</i>	<i>¿Existe publicidad de nombres?</i>	<i>Métodos de votación</i>	<i>Voto por poder</i>
Suecia	Público	NO, pero un registro de las votaciones está a disposición del público	1) Por voz 2) De pie y sentados 3) Máquinas electrónicas de votación 4) Por boletas o cédulas	NO
URSS	Público	NO	Mano levantada	NO
Gran Bretaña	Público	SI	1) Por voz 2) Por divisiones	NO
Estados Unidos de América	Público	SI	1) Por voz 2) De pie y sentados 3) Pasando lista 4) Por divisiones 5) Máquinas electrónicas de votación (sólo para la Cámara de Representantes)	NO
España	Público, excepto para elecciones y nombramientos administrativos	SI	1) Por asentimiento 2) De pie y sentados 3) Máquinas electrónicas 4) Pasando lista 5) Por boletas (papeletas)	NO

\* Seleccionados de *Parliamentary Union*. Ob. cit. España es agregado nuestro.

## 7. Bibliografía

- OLESZEK WALTER, J., *Congressional Procedures and the Policy Process*, E. Congressional Quarterly Press, Washington, D.C.
- LEHMAN WARREN, *Parliamentary Procedure*, E. Double day & Company, Inc. Garden City, N.Y., 1962.
- Declaración de Independencia y Constitución de los Estados Unidos de América. Rules of the House of Representatives, 1st Sess., 101st Cong.
- Senate Manual containing the Standing Rules and Orders of the United States Senate, Constitution of USA, Declaration of Independence, Articles of Confederation, The Ordinance of 1787 and Jefferson's Manual, LXXVI Congress, Washington, 1941.
- Parliamentary Union, *Parliaments of the World. A Reference Compendium*, Prep. by Valentine Herman and Françoise Mendel, E. De Gruyter, Berlin and New York, 1976.
- WILDING, Norman and LAUNDY, Philip, *An Encyclopaedia of Parliament*, 4th Revised Edition, E. Cassell, London, 1972.
- AVRIL, Pierre y GICQUEL, Jean, *Droit Parlementaire*, E. Monchrestien, París, 1988.
- LEHMAN WARREN, *Parliamentary Procedure*, Prepunder the Direction of USI Educational Science Division, New York, 1962.
- PIERMANI, Coraldo, *Come Funziona el Parlamento Italiano*, ERI-Edizioni RAI, Torino, 1962.
- BOSSOM, Alfred M.N., *An Introduction to Parliamentary Procedure. Our House*.
- MANS, Didier, *Le Parlement sous la Ve. Republique*, Presses Universitaires de France, 12a. edition msseá jour, París, 1985.
- SARTORI, Giovanni, *Il Parlamento Italiano, 1946-1963*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1964.