

CAPITULO XIII

LAS VOTACIONES

Por

MIGUEL ANGEL GONZALEZ RODRIGUEZ

Antecedentes históricos.—Sus clases: a) Nominales; b) Económicas; c) Por cédula.—Procedimiento para la votación nominal.—Casos en que debe aplicarse la votación nominal.—Procedimiento para la votación económica.—Casos de aplicación de la votación económica.—El recurso de revisión del cómputo de votos.—El procedimiento para la votación por cédulas.—Casos de aplicación de la votación por cédulas.—Lo que consignan los artículos 84 y 85 de la Constitución para la designación del Presidente de la República, en caso de falta absoluta o temporal de éste.—El requisito de mayoría absoluta: El Artículo 72 Constitucional y el 158 del Reglamento. Mayoría simple, absoluta y calificada.—Los casos de excepción: a) Las dos terceras partes de los votos presentes; b) Las dos terceras partes de los miembros.—Los casos de empate.—La no excusa del voto.—La votación de los artículos correspondientes a dictámenes.

Antecedentes históricos.

Es conveniente, antes de iniciar las consideraciones doctrinales sobre el tema de las votaciones, hacer algunas breves referencias históricas de las mismas.

El Reglamento del Congreso de Chilpancingo, dictado por el Generalísimo José María Morelos y Pavón el 11 de septiembre de 1813 y promulgado dos días después, considerado el primer ordenamiento electoral del México Independiente, reguló las actividades de esta Asamblea. En su articulado establecía, entre otras disposiciones, el proceso de elección de los diputados representantes de sus respectivas provincias. Es conveniente hacer notar que la forma de las elecciones y las votaciones eran dispensadas de la rigidez en cuanto a la perfectibilidad, puesto que la situación imperante en esa época exigía la urgencia de resolución en los procedimientos. Las votaciones se definían por mayoría y: "...discutido un asunto echará cada diputado... en uno de los dos globos que se destinarán a este fin... la cedula de apruebo o no apruebo..." (Art. 22). Se empleaba también el término "pluralidad de votos" para decidir las votaciones (Arts. 24, 45, 51, 53). Asimismo, las votaciones se decidían por discusión del cuerpo deliberante (Art. 27). El voto sería directo y secreto.

El Reglamento Interior de las Cortes, vigente por el Decreto LXXXVII del 29 de junio de 1821 y publicado al día siguiente, regulaba entonces las votaciones en base a la pluralidad de votos (Art. 15), a una pluralidad absoluta de votos (Arts. 17 y 25), al voto decisivo (Art. 31), a la suerte (Art. 66), a las presencias, solamente cuando se acordaran resoluciones que no formaran leyes (Art. 70) y a la opinión (Art. 77). Las votaciones se hacían de tres modos: 1) por el acto de levantarse los que aprueben, y quedar sentados lo que reprueben; 2) por la expresión individual de sí o no, y 3) por escrutinio. Señalaba, también, la secuencia del proceso en las votaciones y en los modos y maneras como el voto podía expresarse y contarse (Arts. 113 al 126 inclusive). Llama la atención lo dispuesto sobre los empates, pues cuando continuaban a presentarse en los casos de elección de personas, era la suerte lo que los decidía (Art. 124). Las cédulas (bolitas de mano) se depositaban en una caja que podía o no estar cerrada con llave (Art. 123).

El Soberano Congreso Constituyente Mexicano decretó el 25 de abril de 1823 el Reglamento que regularía al Soberano Congreso en su gobierno interior. Las votaciones se harían al igual que en el Reglamento Interior de las Cortes, de los tres modos siguientes: 1) por el acto de levantarse los que aprueban, y quedar sentados los que reprueban; 2) por la expresión individual de sí o no, y 3) por escrutinio (Art. 100). El voto del Presidente del Congreso no era preferente sino singular (Art. 17). Se hacía ya mención a la Constitución en cuanto al número de votos señalados para la discusión y aprobación de las leyes y contribuciones generales (Art. 54). Se establecía, tam-

bién, la pluralidad absoluta de votos (Art. 55). Se señalaba que las votaciones podían ser nominales (Art. 101). Se regulaban votaciones a escrutinio no secreto o secreto "... en las primeras, los diputados se acercaban a la mesa y manifestaban al secretario delante del Presidente su voto, y en las segundas, se hacían por cédulas escritas que se entregaban al Presidente, quien sin leerlas las depositaba en una caja..." (Art. 108). La pluralidad absoluta de votos era equiparada con la mayoría absoluta (Arts. 109 y 110). Se utilizaban, también, para la expresión de votos, al igual que en el Reglamento de las Cortes, las bolitas de mano y las cajas con llave para depositar los votos (Art. 110). En los casos de empate sobre elección de personas, se definía la votación, en "último caso", por la suerte (Art. 111).

El Soberano Congreso General Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, con decreto del 23 de diciembre de 1824 dio a conocer el Reglamento de la época para el Gobierno Interior del Congreso General. También en este reglamento se decidían las votaciones por pluralidad absoluta de votos como lo señalan los (Arts. 4, 7, 130, 141). El voto del Presidente no era preferente, y en ciertos casos, si era necesario, se consultaba a la Cámara (Art. 20). Por lo que se refiere a la forma como se harían las votaciones, se establecía que éstas se realizarían en los tres modos siguientes: 1) nominalmente, por la expresión individual de sí o no, 2) por el acto de ponerse de pie los que aprueban, y quedar sentados los que reprueban y 3) por cédulas, en escrutinio secreto (Art. 120). Como se podrá observar, este Reglamento ya presentaba algunas modificaciones con respecto a los Reglamentos precedentes. Asimismo, presentaba variaciones en cuanto a las personas y al número que intervenían en el conteo de los votos (Art. 121) y en los procedimientos (Art. 129). Los casos de empate, sólo eran considerados cuando se realizaban votaciones que no eran para elegir o presentar personas, y se decidían sin recurrir a la suerte (Art. 132).

El decreto número 14,297 del 20 de diciembre de 1897 contiene el Reglamento de la época, para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Al igual que en los reglamentos precedentes se equivalen la pluralidad absoluta de votos con la mayoría absoluta, como puede observarse en los artículos 5 y 7, entre otros. Se alude ya a la mayoría calificada (Art. 61). En este Reglamento, se establecen las diferentes clases de votaciones y el único caso en que no podrán efectuarse. Había tres clases de votaciones: nominales, económicas y por cédulas. Nunca podrían realizarse votaciones por aclamación (Art. 141). Señalaba, asimismo, los modos en que éstas se efectuarían, cómo se harían las computaciones y especificaba los casos en que se harían las tres clases de votaciones, la utilización de las ánforas y las cédulas (Arts. 141 al 159 inclusive). Se establecían ya, las referencias correspondientes tanto a la Constitución como a la Ley Electoral vigente de la época (Art. 151 y otros).

El primero de diciembre de 1916, en la ciudad de Querétaro, se inició el período único de sesiones del Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos que elaboró el texto Constitucional Supremo que actualmente nos rige. El decreto respectivo dispuso en lo que a nuestro tema interesa, que las sesiones del Congreso se regirían por el Reglamento Interior de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con las modificaciones que el mismo Congreso Constituyente considerara oportuno hacerle, por razón de su encar-

go especial, en las tres primeras sesiones. Las modificaciones entre otras se referían esencialmente al procedimiento de instalación del Constituyente y a las votaciones que serían de tres clases: nominales, económicas y por cédula (Art. 146). Asimismo se regulaban los modos de expresarlas, los instrumentos empleados, las computaciones, los casos en que se aplicarían las tres clases de votaciones, etc. (Arts. del 146 al 164).

Sus clases: a) Nominales, b) Económicas, c) Por Cédula.

Los antecedentes históricos mencionados sobre las votaciones han sido considerados por el vigente Reglamento Interior del Congreso, que con base en las normas constitucionales sobre la materia, regula la forma y procedimiento que han de seguir el Congreso de la Unión y las Cámaras, en sus actividades legislativas.

Por lo que se refiere a las clases de votaciones, el Reglamento en su artículo 146 establece claramente que "Habrá tres clases de votaciones: nominales, económicas y por cédula. Nunca podrá haber votaciones por aclamación". El contenido del artículo puede ser dividido en dos partes: en la primera se reglamenta que: "Habrá tres clases de votaciones: nominales, económicas y por cédula y en la segunda se establece que: "Nunca podrá haber votaciones por aclamación".

*Procedimiento para la
votación nominal.*

En el Reglamento están determinados los procedimientos para la expresión del voto, cuando las votaciones sean nominales.

Para la realización de las votaciones nominales se debe cumplir con la serie de formalidades establecidas en su artículo 147:

- I. Cada miembro de la Cámara, comenzando por el lado derecho del Presidente, se pondrá en pie y dirá en voz alta su apellido, y también su nombre si fuere necesario para distinguirse de otro añadiendo la expresión si o no;
- II. Un Secretario apuntará los que aprueben y otro los que reprueben;
- III. Concluído 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; y
- IV. Los Secretarios o Prosecretarios harán enseguida 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".

El Reglamento señala claramente que las votaciones comenzarán por el lado derecho del Presidente. Esta formalidad excluye el llamado por lista y el de orden alfabético, que se aplica en otros países. Además, exige que cada miembro de la Cámara se ponga en pie y diga en voz alta su apellido y también su nombre si fuera necesario.

Con este modo de votar se prohíben las votaciones por grupo o por partido político. Se exige la identificación de los votantes y el sentido positivo o negativo del voto.

Dos de los Secretarios de la Cámara llevarán por escrito el desarrollo de la votación, apuntando uno de ellos a los que aprueben, y el otro a los que reprobren.

Concluida la votación, pero antes de la computación, uno de los Secretarios preguntará en alta voz si falta algún miembro por votar, y no faltando ninguno, votarán los Secretarios y después el Presidente de la Cámara.

La computación de la votación la harán los Secretarios o los Prosecretarios, quienes desde la tribuna leerán, uno los nombres de los que hubiesen aprobado, y otro, los de los que hubiesen reprobado. Enseguida se dará a conocer el resultado de la votación y se procede a su publicación.

Casos en que debe aplicarse la votación nominal.

La Constitución en el inciso c) del artículo 72 establece el principio general que señala: "... Las votaciones de ley o decreto serán nominales".

Son votaciones nominales las que señala el artículo 148 del Reglamento que establece: "Las votaciones serán precisamente nominales: primero, cuando se pregunta si ha o no lugar a probar algún proyecto de ley en lo general; segundo, 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. También serán nominales en el caso del artículo 152".

Este artículo reafirma la libertad en la manifestación del pensamiento de los representantes populares. Está estableciendo con claridad meridiana que cualquier miembro de la Cámara puede pedir, cuando sea apoyado por otros cinco diputados, en cualquier asunto camarl y en cualquier momento del procedimiento legislativo, que la votación sea nominal.

El otro caso en el que las votaciones serán nominales, lo establece el artículo 152, que dispone: "Cuando la diferencia entre los que aprueben y los que reprobren no excediese de tres votos, se tomará votación nominal".

Unicamente en los cuatro casos señalados por los artículos 148 y 152 se practicarán votaciones nominales; el resto de las votaciones serán económicas o por cédulas.

Procedimiento para la votación económica.

La votación económica se lleva a cabo en forma muy simple. Es una confrontación entre aquéllos que asumen determinada postura frente a otros que la asumen diversamente. El Reglamento vigente se inclinó por aceptar las posiciones de ponerse en pie o continuar sentado, para llevar a cabo esta clase de votaciones. En otros países se expresa el voto por levantada de mano o por división.

En esta clase de votaciones, la posición del cuerpo substituye a la declaración, positiva o negativa del voto.

“Artículo 150. La votación económica se practicará poniéndose en pie los individuos que aprueben y permaneciendo sentados los que reprueben”. De la lectura del artículo se desprende que el ponerse en pie equivale al sí, y el permanecer sentado, al no.

Casos de aplicación de la votación económica.

El artículo 149 del Reglamento señala: “Las demás votaciones sobre resoluciones de la Cámara serán económicas”.

La expresión “votaciones económicas” debe referirse a la esencia de la cuestión planteada, objeto de la votación, o sea, para acuerdos que sólo tendrán efecto interno o de trámite. Es decir, no siendo importante para el procedimiento legislativo, lo que la votación debe decidir, se acude a las formas más rápidas para resolver sobre las situaciones que se presenten, ya que las votaciones nominales y aun las votaciones por cédula, requieren de más tiempo para efectuarse.

La realización de las votaciones económicas, tal como lo señala el artículo 149, se llevan a cabo siempre que no procedan las votaciones nominales (Arts. 148 y 152) y las votaciones por cédula (Art. 153).

El recurso de revisión del cómputo de votos.

El recurso de revisión del cómputo de votos puede ser ejercitado por cualquier miembro de la Cámara, para esclarecer alguna duda presentada durante la computación. El recurso consiste en pedir que se cuenten nuevamente los votos; lo que se procederá a hacer inmediatamente.

El recurso de revisión del cómputo de votos está contenido en el artículo 151 que al efecto señala: “Si al dar la Secretaría cuenta del resultado de la votación económica, algún miembro de la Cámara pidiere que se cuenten los votos, se contarán efectivamente. A este fin se mantendrán todos, incluso el Presidente y los Secretarios, en pie o sentados, según el sentido en que hubieren dado su voto; dos miembros que hayan votado, uno en pro y otro en contra, contarán a los que aprueban, y otros dos de la misma clase a los que reprueban; estos cuatro individuos, que nombrará el Presidente, darán razón al mismo en presencia de los Secretarios del resultado de su cuenta, y hallándose conformes se publicará la votación”.

El procedimiento para la votación por cédulas.

En este procedimiento intervienen, además de los votantes, el Presidente y los Secretarios, como miembros operativos, con funciones de escrutinio,

cómputo y declaración. Asimismo, se dispone el uso de cédulas y una ánfora en la que serán depositadas las cédulas. El procedimiento está dividido en dos tiempos.

En el primer tiempo, para la votación por cédulas, se procede en la manera siguiente: una vez que los legisladores decidan el sentido en que votarán, anotarán el nombre del individuo o individuos en las cédulas que serán entregadas al Presidente de la Cámara, quien sin leerlas, las depositará en una ánfora que se encontrará colocada en una mesa.

El procedimiento de la votación en su primera fase, está claramente señalado en el artículo 153 del Reglamento, que al efecto establece: "Las votaciones para elegir personas, se harán por cédulas, que se entregarán al Presidente de la Cámara, y éste las depositará, sin leerlas, en una ánfora que al efecto se colocará en la mesa".

El segundo tiempo del procedimiento, o sea el de la computación, está contenido en el artículo 154, que al efecto señala: "Concluida la votación, uno de los Secretarios sacará las cédulas, una después de otra, y las leerá en alta voz, para que otro Secretario anote los nombres de las personas que en ella aparecieren y el número de votos que a cada uno le tocara. Léida la cédula, se pasará a manos del Presidente y los demás Secretarios, para que les conste el contenido de ella y puedan reclamar cualquiera equivocación que se advierta. Finalmente, se hará el cómputo de votos y se publicará el resultado".

El procedimiento en las votaciones por cédula, exige la identificación de los votantes, y lógicamente de su número, excluyendo el conocimiento del sentido de cada uno de los votos. Posteriormente, cuando se efectúa la computación y se leen en voz alta las cédulas, se conocerá el contenido de los votos. Este procedimiento se conoce con el nombre de "escrutinio secreto", y se efectúa con el depósito de las cédulas, por los representantes populares, en una ánfora previamente escogida y ubicada en la mesa.

Se hace notar que las elecciones por cédula en las Cámaras Legislativas siempre serán para elegir individuos.

Casos de aplicación de la votación por cédulas.

Los casos en que se aplicará la votación por cédulas son siempre aquellos en los que se deben elegir personas. En este punto el artículo 153 del Reglamento, es suficientemente claro: "Las votaciones para elegir personas, se harán por cédulas..."

Los estudiosos, por lo que al tema de votaciones se refiere, opinan que al efectuarse éstas para elegir personas, es preferible llevarlas a cabo con el método del escrutinio secreto, con el fin de dejar en amplia libertad a los votantes.

Designación de Presidente de la República, en caso de falta absoluta o temporal de éste.

La falta del Presidente de la República, absoluta o temporal, es incuestionablemente una de las situaciones más delicadas que se puedan presentar en

materia constitucional. Las soluciones y procedimientos que la Constitución establece en sus artículos 84 y 85 presentan características muy particulares al respecto. En efecto, un análisis detenido de los artículos mencionados, permite afirmar que no obligan a una solución en abstracto, sino que conceden a los representantes populares la libertad de elegir a la persona que ellos consideren más idónea para el cargo de más responsabilidad en nuestro sistema político.

En las diferentes etapas constitucionales del sistema político mexicano, se han tenido varios sistemas para suplir al Presidente de la República electo. La Constitución de 1824 en su artículo 75 establecía la Vice-Presidencia. La Carta Magna de 1857 en su artículo 79, establecía que en caso de falta absoluta o temporal del Presidente de la República, fuera el Presidente de la Suprema Corte, quien supliera la falta. Posteriormente en 1882, fue reformada la Constitución de 1857 al respecto, y desde esa fecha hasta 1896, la suplencia se estableció en favor del Presidente en ejercicio del Senado o de la Comisión Permanente en los períodos de receso. Más tarde, fue nuevamente reformado el sistema de suplencia y desde 1896 hasta el 6 de mayo de 1904, se establecía que se encargaría de la Presidencia de la República, el Secretario de Relaciones Exteriores y si no lo hubiere o estuviere impedido, el Secretario de Gobernación. El 6 de mayo de 1904 fue reimplantada la Vice-Presidencia, extendiéndose la reforma constitucional de la época para que, en caso de falta del Presidente y Vice-Presidente, se encargara del Ejecutivo en calidad de Presidente interino, el Secretario de Relaciones Exteriores, y si no lo hubiere o estuviere impedido, uno de los demás secretarios, siguiendo el orden de la ley correspondiente.

Durante el período carrancista, se suprimió por decreto preconstitucional, la Vice-Presidencia de la República. Finalmente, la Constitución vigente del 5 de febrero de 1917 señala la facultad, al Congreso o a la Comisión Permanente, para designar respectivamente, según el caso, al Presidente interino, sustituto y provisional.

El artículo 84 de la Constitución establece: "En caso de falta absoluta del Presidente de la República ocurrida en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral, y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un Presidente interino; el mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes al de la designación del Presidente interino, la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el período respectivo; debiendo mediar, entre la fecha de la convocatoria y la que señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará desde luego un Presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste, a su vez, designe al Presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del párrafo anterior.

Cuando la falta de Presidente ocurriese en los cuatro últimos años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al Presidente sustituto que deberá concluir el período; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un Presidente pro-

visional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección del Presidente sustituto”.

A su vez, el artículo 85 Constitucional establece: “Si al comenzar un período constitucional no se presentase el Presidente electo, o la elección no estuviere hecha y declarada el 1º de diciembre, cesará, sin embargo, el Presidente cuyo período haya concluido y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de Presidente interino, el que designe el Congreso de la Unión, o en su falta, con el carácter de provisional, el que designe la Comisión Permanente, procediéndose conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.

Cuando la falta del Presidente fuese temporal, el Congreso de la Unión, si estuviere reunido, o, en su defecto, la Comisión Permanente designará un Presidente interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta.

Cuando la falta del Presidente sea por más de treinta días y el Congreso de la Unión no estuviere reunido, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias del Congreso para que éste resuelva sobre la licencia y nombre, en su caso, al Presidente interino.

Si la falta temporal se convierte en absoluta, se procederá como dispone el artículo anterior”.

Ahora bien, el Reglamento Interior para el Congreso, por cuanto se refiere al procedimiento y forma de elegir el nuevo Presidente, sea interino, provisional o sustituto, señala en su artículo 155: “Para la designación del Presidente de la República, en caso de falta absoluta o temporal de éste, se procederá en la forma y términos consignados por los artículos 84 y 85 de la Constitución”.

El procedimiento de elección del nuevo Presidente, se complementa por lo que se refiere a la computación de votos y a la declaración del Presidente designado, en base a lo que dispone la Ley Federal Electoral de acuerdo a lo señalado por el artículo 156 del Reglamento del Congreso: “En la computación de los votos emitidos para la elección del Presidente de la República, y en todo lo que a esto se refiere para la declaración del candidato triunfante, se procederá de acuerdo con la Ley Electoral respectiva”.

El ordenamiento legal competente, conforme al cual se lleva a cabo el procedimiento de elección, en su caso, de computación de votos y declaración del candidato triunfante, es la Ley Federal Electoral (del 30 de diciembre de 1972) y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1973.

Los artículos 84 y 85 de la Constitución determinan la existencia de tres clases de suplencia: interina, provisional y sustituta, en razón directa del tiempo y el órgano que la realiza. La persona designada para desempeñar la suplencia en los tres casos establecidos se denominará presidente interino, provisional o sustituto, respectivamente.

El Congreso de la Unión siempre designará al Presidente interino o al sustituto, según sea el caso. El Presidente interino deberá, siempre, convocar a elecciones con la excepción del interinato que funcione en los casos de ausencia temporal del Presidente, y el sustituto concluirá el período constitucional para el cual fue designado. La Comisión Permanente designará al Presidente provisional, cuando la falta del Presidente sea absoluta, quien entregará el poder, a un presidente interino, cuando la falta ocurra en los dos primeros años del período presidencial constitucional, o al presidente sustituto, cuando la falta ocurra en los últimos cuatro años del período

constitucional que es de seis años. La Comisión Permanente, designará, también, si el Congreso de la Unión no estuviese reunido, y la falta del Presidente fuese temporal, un Presidente interino para que actúe durante el tiempo que dure dicha falta.

El contenido de los artículos 84 y 85 de la Constitución revelan que la intención de la Carta Magna, es la de evitar la ausencia, por cualquier causa o en cualquier momento, del titular del Poder Ejecutivo. Además, faculta plenamente al Congreso, como órgano que es de la voluntad popular, para escoger a la persona que desempeñará la titularidad del órgano individual político, más importante del entero sistema político.

Ahora bien, con el fin de señalar claramente cuáles son los mecanismos que el sistema político formal señala para la suplencia del Presidente de la República en caso de falta temporal o absoluta, es necesario distinguir entre los tres presidentes que la Constitución señala:

- 1) Presidente Interino: Es la persona que el Congreso designa: a) para substituir la falta absoluta del titular, siempre que esta falta absoluta ocurra en los dos primeros años de su período constitucional; b) cuando el presidente electo no se presenta al comenzar el período constitucional respectivo; c) cuando al iniciarse dicho período la elección no estuviese hecha y declarada el primero de diciembre; d) cuando la falta del presidente fuese temporal; y e) cuando la falta del presidente sea por más de treinta días.

En estos casos el presidente interino no concluye el período, sino que el Congreso convocará a elecciones, en los casos señalados, para que el pueblo elija a quien concluirá el período.

Asimismo es presidente interino, el designado por la Comisión Permanente en la ausencia temporal del titular.

- 2) Presidente Substituto: Es la persona designada por el Congreso para suplir la falta absoluta del titular, ocurrida en los últimos cuatro años del período presidencial.
- 3) Presidente Provisional: Es la persona designada por la Comisión Permanente, cuando la falta del titular fuese absoluta, o no se presentase el presidente electo, o la elección no estuviese hecha o declarada el primero de diciembre, o la falta del titular fuese temporal.

Respecto a la modalidad, calificación y validez de la votación para elegir Presidente de la República en los casos de falta absoluta y temporal, la Constitución en su artículo 84 señala inequívocamente que el Congreso de la Unión al erigirse en Colegio Electoral: "... y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un Presidente interino ..."

Por lo que se refiere a la modalidad de la votación, en escrutinio secreto, ésta no presenta dificultades. Sin embargo, es interesante hacer notar que en cuanto a la calificación de la votación, ésta es doble. Por una parte, se requiere un quórum calificado de dos terceras partes del número total de los componentes del Congreso, y por la otra, una mayoría absoluta de votos. Esta doble calificación es importante porque el número de votos se cuenta en relación al número total de los componentes del Congreso y al número de presentes. Esta situación jurídica constituye una excepción a la regla general de las votaciones, fundada en el conteo de los votos presentes.

Y bien, si los artículos 84 y 85 de la Constitución establecen claramente la forma y calificación de las elecciones, cuando éstas sean realizadas por el Congreso, no se señala así por cuanto se refiere a la Comisión Permanente. Sin embargo, es oportuno señalar que la Comisión Permanente para cumplir con el contenido de los artículos constitucionales mencionados, deberá llenar los requisitos de modalidad y de la doble mayoría calificada, que están establecidos para el Congreso de la Unión erigido en Colegio Electoral.

El requisito de mayoría absoluta.

El Reglamento vigente para el Gobierno Interior del Congreso señala además de las modalidades y los procedimientos en las votaciones, las condiciones para que éstas tengan validez. El artículo 158 establece que: "Todas las votaciones se verificarán por mayoría absoluta, a no ser en aquellos casos en que la Constitución y este Reglamento exigen las dos terceras partes de los votos".

La simple lectura de este artículo revela que salvo los casos expresos, las deliberaciones válidas en las Cámaras legislativas son las calificadas, como lo son los casos de mayoría absoluta. Se entiende por mayoría absoluta a la deliberación decidida por los votos expresados por la mitad más uno de los presentes de las Cámaras.

La interpretación correcta del artículo 158 es la de que al señalarse únicamente las votaciones por mayoría absoluta y por las dos terceras partes, en los casos determinados, se excluyen las votaciones por mayoría simple, es decir, aquéllas en las que son tomadas en cuenta solamente las mayorías no calificadas.

Ahora bien, tratándose en el título siguiente de este capítulo los casos en que se votará por las dos terceras partes, es oportuno, sin embargo, señalar aquí la contradicción existente entre el artículo 158 del Reglamento del Congreso y el inciso e) del artículo 72 de la Constitución. Establecida en el párrafo precedente la interpretación correcta del artículo 158 del Reglamento, éste se contradice con el inciso e) del artículo 72 de la Constitución: "... Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta ..."

La contradicción entre la disposición constitucional y el artículo del Reglamento es clara; por consiguiente, para eliminarla, debe prevalecer el criterio constitucional. El Reglamento debió incluir los casos específicos de mayoría de votos, es decir, los que son decididos por mayoría simple. Asimismo, el artículo 158 no consideró el caso del artículo 41 del mismo Reglamento que establece la aprobación por mayoría simple.

En base a lo señalado en los párrafos anteriores, es conveniente precisar las tres clases de mayoría: simple, absoluta y calificada. La mayoría simple es la que decide una votación en base al mayor número de votos. La mayoría absoluta es la que decide una votación en base a la mitad más uno de los votos. La mayoría calificada es la que decide una votación en base a un número o porcentaje determinados, exigido para su validez.

Es necesario subrayar que, en base a la regla general en las votaciones, sólo se toman en cuenta los votos de los presentes y no se hacen los cálculos

en relación al número de los componentes de las Cámaras. Esto es consecuencia del hecho que las Cámaras o el Congreso para poder sesionar, deben haber cumplido con los requisitos de quórum. Pero no está por demás señalar dos casos en que la Constitución determina que las votaciones tendrán relación, uno con los componentes del Congreso, y otro con los de la Cámara de Senadores, y no únicamente en base a los presentes. Tales casos son los contenidos en los artículos 84 y 85 de la Constitución, y el 111 de la misma, respectivamente.

Las casos de excepción en los que se exigen las dos terceras partes de los votos presentes.

El Reglamento no especifica los casos en que se requiere votación calificada de dos terceras partes de los presentes. Se limita a señalar en forma genérica en su artículo 158, que serán aquéllos en los que la Constitución y el Reglamento lo exijan.

El artículo 159, por lo que a este punto se refiere, establece: "Para calificar los casos en que los asuntos son de urgente u obvia resolución, se requieren las dos terceras partes de los votos presentes, de conformidad con los artículos 59 y 60 de este Reglamento".

Ahora bien, el artículo 59 señala que: "En los casos de urgencia u obvia resolución, calificados por el voto de las dos terceras partes de los individuos de la Cámara que estén presentes, podrá ésta, a pedimento de alguno de sus miembros, dar curso a las proposiciones o proyectos en una hora distinta de la señalada, y ponerlos a discusión inmediatamente después de su lectura".

El artículo 60 establece: "Ninguna proposición o proyecto podrá discutirse sin que primero pase a la Comisión o Comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado. Sólo podrá dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo expreso de la Cámara se calificaren de urgente o de obvia resolución".

¿Cuáles son los asuntos urgentes o de obvia resolución? Como se mencionaba en el párrafo precedente, no existe alguna elencación o clasificación de ellos. Las disposiciones reglamentarias son muy claras al respecto. Sólo es conveniente añadir que queda a juicio de los integrantes de la Cámara el considerarlos. Esta consideración presupone la posibilidad de que lo que era de urgente u obvia resolución para una sesión, no sienta precedente para que las posteriores tengan que considerar los casos o situaciones similares con el mismo criterio.

Por cuanto se refiere a los casos en que el Reglamento exige las dos terceras partes de la votación, esos están contenidos en sus artículos 35 y 59.

Por lo que respecta al articulado Constitucional, los casos en que se requiere mayoría calificada de dos terceras partes de los presentes, se encuentran contenidos en los artículos 72, 73, 76 y 79, los dos únicos casos en que se exige mayoría calificada de dos terceras partes, no de los presentes, sino de los componentes del Congreso y del Senado, están contenidos, como ya se mencionó en el título precedente, en los artículos 84, 85 y 111 Constitucionales, respectivamente.

Los casos de empate.

Los antecedentes históricos de las resoluciones en caso de empate, en la legislación reglamentaria congresual mexicana, señalaban que serían decididos por la suerte. El Reglamento actual dispone, con un criterio que la doctrina considera más positivo que en lugar de dejar a la suerte la resolución de los casos de empate, se celebren nuevas votaciones. Este criterio incuestionablemente tiene mayor aceptación, puesto que reconoce la importancia de las situaciones que puedan presentarse durante las actividades congresuales, y elimina en los procedimientos, el azar en el cumplimiento de sus obligaciones.

Lo anterior queda claramente señalado en el artículo 160 del Reglamento: "Si hubiere empate en las votaciones que no se refieran a elección de personas se repetirá la votación en la misma sesión, y si resultare empate por segunda vez, se discutirá y votará de nuevo el asunto en la sesión inmediata".

Lo dispuesto por este artículo, indica que será necesario realizar tantas votaciones cuantas sean necesarias para resolver los casos en que pueda presentarse empate en las votaciones, siempre y cuando estas no se refieran a elección de personas.

La no excusa del voto.

Por lo que se refiere a la obligación que tienen los representantes populares de votar, la doctrina considera que es la máxima responsabilidad de los integrantes camarales. La actividad congresual alcanza su máximo grado en el momento de la votación. El acto de votar significa, por su importancia, el motivo por el cual un legislador ha sido elegido. De aquí la trascendencia que implica para el legislador, el votar. El sentido en el que venga expresado el voto, es forma consecuente al momento en que se expresa. El acto de votar precede a la forma y al sentido en que se vota.

Los principios doctrinarios precedentes están contenidos en el artículo 161, que a la letra consagra: "Cuando llegue el momento de votar, los Secretarios lo anunciarán en el salón y mandarán que se haga igual anuncio en la sala de desahogo. Poco después comenzará la votación".

El ser legislador y formar parte de la Cámara, encuentra su razón de ser en la votación. La excusa de no votar, debe implicar un castigo. No importa en que sentido sea expresado el voto, lo que importa es que se vote.

El artículo 162, revela la importancia del momento de la votación pues al efecto establece: "Mientras ésta se verifica, ningún miembro de la Cámara deberá salir del salón ni excusarse de votar".

Lo votación de los artículos correspondientes a dictámenes.

La disciplina en las actividades congresuales a las que se hace mención a lo largo de los capítulos de esta obra, tienden a asegurar la plena expresión de la voluntad de los representantes populares y evitar situaciones conflictivas

entre miembros de los distintos partidos que busquen la satisfacción de intereses de grupos, ignorando los intereses nacionales. Con objeto de evitar el que se presenten obstáculos en los procedimientos legislativos y especialmente por lo que se refiere a los dictámenes, el artículo 163 del Reglamento señala: "Los artículos de cualquier dictamen no podrán dividirse en más partes, al tiempo de la votación, que las designadas con anterioridad, según se previene en el artículo 120".

Por su parte el artículo 120 establece: "Si algún artículo constare de varias proposiciones, se pondrá a discusión separadamente una después de otra, señalándolas previamente su autor o la Comisión que las presente".