

CAPÍTULO 21

ELECCIONES PRESIDENCIALES Y CONGRESIONALES: LA CONSTITUCIÓN Y LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECCIONES

Floyd FEENEY *

SUMARIO: I. *Elecciones congresionales*. II. *Elecciones presidenciales*.
III. *La Comisión Federal de Elecciones*. IV. *Conclusiones*.

En una democracia, las elecciones son acontecimientos cruciales. Una de las tareas más importantes de la Constitución es la de proveer el marco fundamental para las elecciones nacionales y algunos principios elementales para las elecciones en los cincuenta estados. No es una sorpresa, pues, que cinco de los primeros siete artículos de la Constitución y once de las veintiséis enmiendas vigentes hoy, contengan disposiciones relacionadas con las elecciones y el voto.

I. ELECCIONES CONGRESIONALES

El pequeño grupo que se reunió en Filadelfia en 1787 buscaba soluciones a los problemas de una nación joven y en lucha. Su análisis de la historia y los gobiernos del pasado los llevó a fundamentar sus respuestas en tres grandes principios: la separación de las ramas legislativa, judicial y ejecutiva, un sistema de pesos y contrapesos (*checks & balances*) que repartiría el poder y la autoridad y, finalmente, un sistema en el cual los estados individualmente retendrían una gran porción de soberanía y autonomía.

El diseño que los autores de la Constitución prepararon para las elecciones del Congreso refleja estos magnos principios que se estipulan en el artículo I. Provee éste una Cámara de Representantes elegida por el voto popular y para servir como portavoz del pueblo, y un cuerpo senatorial, deliberadamente más pequeño, para que funcione contra las exaltaciones y propuestas mal fundadas.

* Universidad de California en Davis.

Para asegurar la lealtad hacia el pueblo, el artículo I requiere que los representantes sean electos cada dos años (algunos legisladores proponían elecciones anuales).¹ Para proveer estabilidad y perspectiva, se instala a los senadores para periodos de seis años, con sólo una tercera parte de ellos elegidos cada dos años. Como resultado de uno de los acuerdos más importantes en la redacción de la Constitución, a cada estado (fuera grande o pequeño) se le proveyó con dos senadores.

Ya que fue su intención servir como portavoces del pueblo, los fundadores querían que los representantes fueran elegidos por un electorado amplio. Sin embargo, por su respeto al federalismo, no estaban dispuestos a establecer criterios nacionales para ejercer el voto. Su solución a este dilema fue requerirles a los estados que le permitiesen a quien pudiese votar para la asamblea legislativa estatal más numerosa, votar también por los representantes federales. Por otra parte, los senadores serían escogidos por las legislaturas estatales y no por el voto popular.

Este aparato constitucional aún se reconoce hoy pero ha sido alterado por tres sucesos importantes: 1) El derecho al sufragio ha sido ampliado significativamente. 2) Los tribunales han insistido en que los distritos del Congreso sean redistribuidos con tal que reflejen cambios en la población. 3) Ha habido una creciente inquietud sobre la influencia que ejerce el dinero en el costo de las campañas electorales.

Sin duda, el suceso más importante ha sido la gran ampliación del derecho al sufragio. El artículo I garantiza el derecho al sufragio en las elecciones pero deja el control práctico de éste a los estados.² En 1787 resultó que en los estados la mayoría de quienes podían votar eran los que tenían derechos de propiedad.³ Estas restricciones chocaban con los principios de la democracia, y gradualmente fueron atenuadas. En un estado esta atenuación provocó una rebelión armada. Para 1856, durante la víspera de la guerra civil, prácticamente a todo varón de raza blanca y de edad legal le fue permitido votar para la legislatura estatal y los representantes federales.

El derecho de ciudadanos comunes para que votasen por sus senadores se dio con más lentitud. Los fundadores pensaron que los senadores debían ser

¹ *The Federalist*, núm. 53.

² El artículo I requiere a los estados que otorguen el derecho de voto por la Cámara de Representantes a todos aquellos que puedan votar en el cuerpo legislativo más representativo de cada legislatura estatal. Como los estados controlaban quiénes votaban para la legislatura, el control efectivo residía en ellos.

³ Pennsylvania y New Hampshire no requerían el poseer derechos de propiedad pero limitaban el derecho al sufragio a aquellos que pagaban impuestos. K. Porter, *A History of Suffrage in the United States* 13, 22 (1918). Se derogó una propuesta en la Asamblea Constituyente para que se limitase el derecho al sufragio a sólo los propietarios. Véase *II Records of the Federal Convention* 201-210 (Farrand ed. 1911).

cuidadosamente escogidos, y dieron el poder de nombramiento a las legislaturas estatales. Aunque el clamor por las elecciones populares empezó ya en 1826 y hubo cierta participación popular efectiva en 1858, la idea de una elección popular no fue acogida hasta principios del siglo XX. Siguiendo el liderazgo de Oregón, muchos estados empezaron a celebrar elecciones y a someterse al resultado, nombrando a los senadores electos.⁴ La decimaséptima enmienda, propuesta en 1912 y aprobada en el 1913, requería que los senadores fuesen “elegidos por el pueblo”.

El derecho al sufragio congressional y para todos los otros puestos (tanto estatales como federales) también ha sido ampliado por otras tres enmiendas. La decimaquinta enmienda, aprobada luego de la guerra civil, provee para que el derecho al sufragio no sea negado o infringido por “razones de raza, color o previa situación de servidumbre”.⁵ La decimanovena enmienda, propuesta en 1919 y aprobada en 1920, les garantizó a las mujeres el derecho al sufragio.⁶ La vigésima sexta enmienda, propuesta y aprobada en 1971, garantiza a los mayores de dieciocho años el derecho al sufragio. El argumento era que aquellos que podían luchar en Vietnam eran suficientemente maduros como para votar. Aún más, la vigésima cuarta enmienda prohibía el uso de un impuesto como requisito al voto en elecciones federales. Este era un impuesto sobre el derecho al voto empleado por los estados del sur para restringir el voto a los negros. Estas enmiendas fueron propuestas en 1962 y aprobadas en 1964.⁷ La Ley del Derecho al Voto de 1965 amplió en gran medida el derecho al sufragio. Entre otras cosas, junto a las enmiendas posteriores, prohibía el uso de pruebas de alfabetización, un mecanismo adoptado

⁴ Haynes, *The Senate of the United States* (1960), pp. 82-117.

⁵ Véase V. Gillette, *The Right to Vote: Politics and the Passage of the Fifteenth Amendment* (1965).

⁶ El hecho de que Nueva Zelanda y otros países ya habían garantizado el derecho de la mujer al voto influyó en la aprobación de la enmienda en los Estados Unidos. A. F. and A. M. Scott, *One Half the People: The Fight for Woman Suffrage* 36 n. 12 (1975); R. E. Paulson, *Women's Suffrage and Prohibition: A Comparative Study of Equality and Social Control* (1973). Aunque México no estableció el voto para las mujeres hasta 1953 (*Los derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones*, segunda edición, M. Porrúa, México (1978) tomo V, artículo 34, pp. 249-312), los activistas en Estados Unidos creían que México ya les había proporcionado el voto hacía mucho tiempo y usaban esta creencia como argumento en su propia lucha por el sufragio feminista.

⁷ Otras dos enmiendas hablan sobre el derecho al voto. La decimacuarta, adoptada después de la guerra civil, reduce el requisito de representación para estados que infringen el derecho al voto. Esta enmienda también garantiza los derechos del debido procedimiento de ley y de igual protección ante las leyes, derechos que tienen importancia tanto para votar como para muchos otros aspectos de la vida. La vigésima quinta enmienda garantiza el derecho a votar por el presidente a ciudadanos del distrito de Colombia.

para limitarles los derechos a los católicos irlandeses y luego usada contra los negros.⁸

El segundo suceso importante concierne al problema de la redistribución electoral por los cambios poblacionales. Este problema el cual fue tratado por los tribunales es discutido por el profesor Schotland (véase capítulo 22). Un tercer punto significativo es el relativo a las finanzas de las campañas, el cual será discutido luego cuando estudiemos la Comisión Federal de Elecciones.

Un área importante en que el esquema para las elecciones congresionales funcionó en gran medida como se le concibió, es la relativa a la manera en que se resuelven las disputas electorales.⁹ El artículo I prevé que “cada cámara legislativa será el juez de las elecciones, del recuento y de las certificaciones de sus propios miembros”. Bajo esta cláusula los candidatos se preocupaban por los votos mal contabilizados, fraude u otras irregularidades, trayendo sus quejas directamente al cuerpo al que aspiraban. Hasta la fecha, la Cámara de Representantes ha resuelto más de 580 de tales disputas y el Senado sobre 150.¹⁰

La Cámara, que actualmente promedia cerca de tres disputas en cada elección, formalizó un procedimiento en la Ley de Elección Federal anulada de 1969.¹¹ Bajo esta ley la Cámara puede celebrar vistas públicas, requerir expedientes de documentos, citar testigos so pena de desacato y tomar testimonios. Por lo general, las disputas se refieren a un subcomité. Si las alegaciones son difusas y generales normalmente el subcomité no actúa. Si son específicas y pueden haber afectado los resultados, el subcomité maneja el asunto con suma seriedad. Por último, las recomendaciones deben ser aprobadas por el pleno de la Cámara. Esta tiene el poder de certificar el triunfo de cualquier candidato, requerir un recuento del voto o celebrar una elección nueva. Aunque el partido mayoritario siempre tiene la facultad de resolver disputas a través de su poder político, rara vez lo hace. Por el contrario, las disputas han

⁸ Esta ley garantiza poderes amplios para eliminar la discriminación en el proceso del voto. Véase *Katzenbach v. Morgan*, 384 U.S. 641 (1966).

⁹ Otra área que ha funcionado en gran medida como se le concibió fue la manera de celebrar las elecciones congresionales. El artículo I prevé que “las horas, lugares y manera de celebrar las elecciones de los senadores y representantes será prescrita por las legislaturas estatales”. El Congreso podrá desaprobado a las legislaturas y establecer criterios nacionales si lo entiende necesario pero en pocas ocasiones lo ha hecho. En la década de 1870, el Congreso requirió que los estados usasen papeletas pues algunos permitían el voto oral.

¹⁰ Institute for Research in Public Safety (Indiana University), *An Analysis of Laws and Procedures Governing Contested Elections and Recounts: Final Report*, vol. 1: *The Federal Perspective* 13-21 (1978).

¹¹ 2 U.S.C. sección 381-396 (Supp. 1985). Esta ley no se aplica a comicios senatoriales.

sido resueltas legalmente. Por lo general, el Congreso no anula los resultados certificados por un estado a menos que exista prueba irrefutable de error o fraude.¹²

Un problema que ha surgido es si los estados tienen la facultad de celebrar recuentos en contiendas para puestos federales. Mientras algunos han argumentado que esto sería inconsistente con los postulados del artículo I de que cada cámara sea el juez único de sus elecciones, la Suprema Corte ha dictaminado que los estados pueden celebrar un recuento.¹³ No obstante, el recuento se trata de la misma manera que el primer conteo y el Senado y la Cámara permanecen como árbitros finales de la contienda.

Mientras que el artículo I muestra claramente que la Cámara y el Senado tienen la última palabra en contiendas electorales, los candidatos a menudo intentan invocar la ayuda de los tribunales.¹⁴ Sin embargo, los tribunales consecuentemente se han negado a actuar entendiendo que el resolver tales disputas es de jurisdicción exclusiva de las cámaras legislativas.

No obstante, los tribunales han demostrado que están dispuestos a actuar cuando el Congreso busca usar su autoridad para resolver contiendas con otros propósitos. En 1966 la Cámara de Representantes rehusó permitir que Adam Clayton Powell juramentara su cargo. La Cámara concluyó que Powell cumplió con los requisitos constitucionales para la oficina,¹⁵ pero entendió que, como “único juez” de sus cualificaciones para el puesto, podía excluir a Powell por no aparecer ante un tribunal y hacer pagos indebidos a su persona y a su esposa. La Suprema Corte opinó lo contrario. Dictaminó que la Cámara no tenía autoridad para añadir nuevas cualificaciones a las establecidas por la Constitución y concluyó que Powell había sido indebidamente excluido del puesto.¹⁶

II. ELECCIONES PRESIDENCIALES

El oficio más importante hace doscientos años era el de presidente. Habiéndose rebelado recientemente contra un rey, los próceres enfáticamente recha-

¹² Desde los comienzos de las elecciones populares los ganadores certificados casi siempre han ocupado el escaño en el Senado. En sólo una ocasión se le ha quitado el escaño a un senador y sólo en tres ocasiones han sido declarados vacantes puestos senatoriales. Institute for Research in Public Safety, *An Analysis*, nota núm. 10 *supra*, p. 15.

¹³ *Roudebush v. Hartke*, 405 U.S. 15 (1972).

¹⁴ Véase Institute of Research in Public Safety, *An Analysis*, nota 10 *supra*, en p. 21.

¹⁵ Powell tenía más de veinticinco años, había sido ciudadano por más de tres años y era residente del Estado por el cual fue electo.

¹⁶ *Powell v. McCormack*, 395 U.S. 486 (1969).

zaban un gobierno monárquico —la forma de gobierno más frecuente en aquel entonces—. También desconfiaban del voto popular como medio de elegir al primer ejecutivo y derrotaron todas las propuestas que le permitían al pueblo elegir directamente al presidente. Les inquietaba que en un país tan grande, el ciudadano común no pudiera saber lo suficiente de los candidatos como para utilizar su voto con razón. Decidieron que sería mejor tener un presidente electo por un número pequeño de electores ilustrados. Por todo lo cual el artículo II le da a cada estado el mismo número de electores como tiene senadores y representantes.

Alexander Hamilton expuso esta idea del colegio electoral en sus *Federalist papers*.¹⁷ La última palabra, dijo Hamilton, “debería ser tomada por hombres más capaces de evaluar las cualidades” que se necesitan y “actuando bajo circunstancias favorables a una deliberación [. . .].” Como sólo “un número pequeño de personas [. . .] poseerían el requisito de información y discernimiento para tales investigaciones tan complejas”, la decisión estaría mejor encargada en un número pequeño de electores cuidadosamente escogidos que en manos de toda la población.

Mientras este sistema le permite participar al pueblo mediante el papel que desempeñan escogiendo a los electores, evitaba “tumultos y desórdenes” de una elección popular que podría “crear convulsión en la comunidad”. El sistema trataba de prevenir “intrigas justas y la corrupción” al declarar que todos los puestos de oficios federales, incluyendo a los senadores y representantes, fueran inelegibles de fungir como electores y requiriéndole a éstos reunirse en su propio estado y no en una gran reunión nacional.

Aunque no hubo controversias durante el debate sobre la aprobación de la Constitución, el colegio electoral ha sido fuertemente criticado desde ese entonces. No obstante permanece en el sistema constitucional. La manera en que opera hoy está fuertemente condicionada por cinco grandes controversias legales.

La primera de estas controversias surgió en la elección de 1800. El artículo II, tal como fue escrito originalmente, le daba la opción a los electores a que votaran por dos personas sin indicarle quién sería el presidente. El candidato con el mayor número de votos sería el presidente y el que le sigue, el vicepresidente. Este sistema funcionó adecuadamente durante las primeras elecciones cuando los partidos no tenían particular importancia.

No obstante, para 1800 los partidos habían cobrado importancia, y Tomás Jefferson, junto con Aaron Burr, figuraban en la papeleta de un mismo partido —Jackson para presidente y Burr para vicepresidente—. Cuando

¹⁷ Núm. 68.

su partido —el antifederalista— ganó, Jefferson y Burr recibieron el mismo número de votos electorales.¹⁸ El partido perdedor (federalista), en un intento de ocasionar problemas, volcó su apoyo a Burr, el candidato a vicepresidente. Lo justo finalmente prevaleció y Jefferson, como candidato presidencial, fue electo —sólo por 36 votos en la Cámara de Representantes—. La decimasegunda enmienda fue aprobada en 1810 para evitar futuros problemas. Bajo la enmienda, a los electores se les requiere que voten por separado por el presidente y el vicepresidente.

Las elecciones de 1824 pronto mostrarían que el voto por separado no siempre asegura una mayoría, creándose pues un segundo problema significativo. Hoy en día, si un partido no logra una mayoría, en muchos países se resuelve por una elección de desempate entre los candidatos con el mayor número de votos. No obstante, bajo el artículo II y la decimasegunda enmienda, la decisión la toma la Cámara de Representantes. Empleando técnicas poco usuales de votación donde cada estado tiene un solo voto sin importar su tamaño, la Cámara elige entre los tres candidatos con el mayor número de votos electorales. En 1824, siguiendo estos procedimientos, la Cámara eligió a John Quincy Adams, el candidato que había figurado como segundo en el voto de los electores.

Mientras los candidatos de terceros partidos han recibido votos en trece de las cuarenta elecciones presidenciales desde 1824, el candidato con la delantera en el voto popular siempre ha recibido el mayor número de votos de electores.¹⁹ La regla de un voto por cada estado —que reinaría si otra elección fuese a la Cámara de Representantes —ha sido criticada con frecuencia como antidemocrática por las grandes diferencias entre los estados. Una enmienda constitucional que proponía una elección de desempate en tales casos, fue aprobada por la Cámara en 1968 pero fracasó en el Senado.²⁰

Una tercera controversia envuelve las disputas en torno al voto del colegio electoral. En las elecciones de 1876 Samuel Tilden, el candidato demócrata, fue el aparente ganador tanto del voto popular como del colegio electoral. Tilden recibió 184 votos no impugnados en comparación con los 166 recibidos por el candidato republicano, Rutherford B. Hayes. Los restantes diecinueve votos fueron impugnados, al recibirse conjuntos distintos votos de facciones rivales en la Florida, Luisiana, Carolina del Sur y Oregón.

¹⁸ N. Pierce y L. Longley, *The People's President: The Electoral College in American History and the Direct Vote Alternative* (ed. revisada 1981), pp. 36-44.

¹⁹ Véase N. Pierce y L. Longley, *The People's President*, nota 18, *supra*, p. 294; J. Best, *The Case Against Direct Election of the President*, 91 (1975).

²⁰ J. Best, *The Case*, nota 19 *supra*, pp. 83-123.

Los republicanos argumentaban que puesto que el presidente del Senado tiene el derecho constitucional de contar los votos electorales en presencia del Congreso, tiene también la autoridad para determinar cuáles de los votos impugnados puede aceptar. Los demócratas argüían que el conteo era una tarea mecánica y que las disputas las debe resolver el Congreso en su totalidad. El hecho de que el presidente del Senado era republicano y que los demócratas controlaban la Cámara de Representantes pudo haber tenido algo que ver con las posturas asumidas por los dos partidos.

En 1876 ambos partidos eventualmente acordaron crear una comisión especial. Mediante un proceso que se lee como una novela de misterio, esta comisión, con un voto dividido según líneas partidarias, otorgó la elección, y por ende la Presidencia, al republicano Hayes.²¹ Ahora un estatuto, aprobado como resultado de esta disputa, prevé un método para resolver estas controversias.²² Desde 1876, ha habido disputas del voto del colegio electoral en dos ocasiones. En tales instancias el estatuto proveyó un método que no suscitara controversias para resolverlas.²³

Una cuarta controversia concierne al papel de los electores. Los autores de la Constitución esperaban que los electores deliberaran y escogieran el candidato que creyesen más apto para el puesto. Sin embargo, en la terminología del artículo II no hay un intento de promulgar tal sistema. Delega a éste que los electores se escojan de la manera que “la legislatura pueda entender”.

Una consecuencia es que las legislaturas nunca han intentado escoger electores con criterio propio. Por el contrario, desde el principio han escogido electores que reflejan los puntos de vista del partido prevaleciente en la elección presidencial. En un principio algunas legislaturas hicieron nombramientos ellas mismas, sin el beneficio de un voto popular para la presidencia. No obstante, desde 1860 todos los estados han escogido a sus electores por medio del voto popular.²⁴

²¹ En *Reunion and Reaction* (1951) C. Van Woodward atribuye el resultado a un compromiso entre los demócratas sureños y el republicano Hayes. Hayes ocupó la presidencia y el Sur obtuvo el fin de la reconstrucción y dinero para reconstruir parte de lo destruido por la guerra civil. En *The Politics of Inertia* (1973) K. Plakoff argumenta en contra de esta interpretación, apuntando que no hubo tal trato y que ambas partes simplemente se tambalearon hacia el resultado final. En *Thinking Back* (1986) Woodward está de acuerdo en que partes del trato nunca fueron llevadas a cabo pero entiende que todavía es la mejor explicación del resultado.

²² Electoral Count Act of 1887, 3 U.S.C. 15.

²³ En 1960 Hawaii sometió dos resultados conflictivos para un voto electoral. En 1968 hubo una impugnación del voto de un elector de Carolina del Norte que dijo favorecer a Richard Nixon, el candidato republicano, pero votó por George Wallace. I. Best, *The Case*, nota 19 *supra*, pp. 166-190.

²⁴ N. Pierce y L. Longley, *The People's President*, nota 18 *supra*, p. 249. Los procedimientos para esta selección no son uniformes. Hoy, en algunos estados, los nombres

Aunque los electores contemporáneos son escogidos por su lealtad al partido y su sabiduría personal como criterio secundario, la terminología de la Constitución permanece igual. Esto nos deja el problema de si el elector está legalmente obligado a votar por el candidato por el cual ha prometido votar. Aunque la controversia está lejos de dilucidarse, generalmente se entiende que los electores legalmente pueden votar por quien les plazca.²⁵ En por lo menos siete ocasiones los electores han ejercido esta prerrogativa y han votado por otro que no es el candidato con el cual prometieron comprometerse.²⁶ Los votos de este tipo de elector desleal nunca han cambiado el resultado de una elección pero constituyen una amenaza en potencia en toda contienda.

Con tal de minimizar este problema, algunas legislaturas estatales han adoptado leyes que requieren que los electores firmen un juramento de antemano a su voto por el candidato del partido. ¿Puede la legislatura constitucionalmente requerirle a un elector semejante juramento? En caso de que pueda, ¿puede ejecutarse la ley?

Bajo una decisión reciente de la Suprema Corte, es evidente que las legislaturas estatales pueden requerir juramentos de este tipo.²⁷ Aunque se argumentó que tal requisito violaba la intención de los fundadores de la Constitución con respecto al papel de los electores, la Suprema Corte sostuvo que la Constitución delegó el método de escoger a los electores a las legislaturas y que el juramento era sencillamente un elemento indiscutible del procedimiento. El dictamen del tribunal dejó sin resolver la ejecutabilidad del juramento. Se podría argumentar con razón que aunque el elector firme el juramento de antemano podría aún votar por el candidato que le plazca.²⁸

Una quinta controversia tiene que ver con la llamada "regla unitaria" (*unit rule*) para el conteo. ¿Obtiene la totalidad de los votos de un colegio electoral de un estado el candidato que gane la mayoría en éste? La Constitución no dice nada al respecto. No pone requerimientos al uso de un método en particular o ni siquiera exige que los estados utilicen el mismo método. Como consecuencia, los estados han usado por lo menos tres distintos métodos para contar en una u otra ocasión. Sin embargo, desde 1832 práctica-

de los electores aparecen con los nombres del candidato presidencial. Aún así, en otros estados sólo aparece el nombre del candidato presidencial.

²⁵ El debate de 1969 relativo a la impugnación de Muskie-O'Hara de un elector desleal sugiere esta aseveración. J. Best. *The Case*, nota 19 *supra*, pp. 166-190.

²⁶ J. Best, *The Case*, nota 19 *supra*, p. 166. Ha habido sobre 17,000 electores en la historia de la república.

²⁷ *Ray v. Blair*, 343 U.S. 214 (1952).

²⁸ Aunque se permitiese a un estado castigar al elector por violar el juramento, no se podría cambiar el voto del elector. Por tanto, el elector podría estar sujeto a sanciones criminales o civiles por su voto pero éste seguiría siendo válido.

mente todos los estados han adoptado el método de que el ganador obtiene todos los votos.²⁹

El método en el que el ganador obtiene todos los votos ha sido criticado porque crea la posibilidad de que un candidato gane la contienda sin que gane el voto popular. Esto ocurrió en 1876 y en 1888 y, con el cambio de unos cuantos miles de votos en unos estados claves pudo haber ocurrido, según algunos análisis, en veintidós contiendas.³⁰ El método de adjudicación de electores también ha sido criticado como injusto contra los estados pequeños. En 1966 el estado de Delaware entabló una demanda contra el estado de Nueva York, que entonces era el más grande, para que la práctica fuera declarada anticonstitucional. La Suprema Corte se negó a ver el caso.³¹ La Suprema Corte se ha rehusado continuamente a juzgar sobre si el procedimiento de que el ganador se adjudica la totalidad del voto de los electores es constitucional. No obstante, sí decidió, en 1892, que el método de adjudicar por distritos el voto de los electores es constitucional, y el dictamen del caso deja poca duda si el método de que el ganador lo adquiere todo es igualmente constitucional.³²

El descontento con el colegio electoral y, particularmente, la preocupación de que pudiera surgir un presidente que no recibiera una mayoría del voto popular ha llevado, de acuerdo con un autor, a más propuestas de enmiendas constitucionales que cualquier otro tema.³³ Las enmiendas que permitirían al colegio electoral celebrar la elección del presidente con base en el voto popular han sido consideradas en repetidas ocasiones. Ha habido debates importantes sobre esto durante las décadas de los años cincuenta y sesenta, y en 1969 la Cámara de Representantes adoptó tal enmienda.³⁴ El Senado no estuvo de acuerdo y la controversia no está bajo ninguna consideración seria en este momento.³⁵

²⁹ Maine, al día de hoy, usa un método distinto para su voto electoral.

³⁰ N. Pierce y L. Longley, *The People's President*, nota 18 *supra*, p. 258.

³¹ 385 U.S. 895 (1966). Lo sometido por Delaware es de mucho valor.

³² *MchPherson v. Blacker*, 146 U.S. 1 (1982). Los electores que entablaron la demanda contra el método de adjudicación por distrito argumentaron que en vista de que las costumbres desarrolladas a través de los años era la de que la mayoría copa todo el voto era ahora constitucionalmente un requisito. El Tribunal rechazó este argumento.

³³ J. Best, *The Case*, nota 19 *supra*, p. 15. Una comisión de la American Bar Association en 1967 catalogó al colegio electoral como "arcaico, antidemocrático, complejo, ambiguo, indirecto y peligroso". Mientras la posibilidad de un cambio mediante una enmienda constitucional ha sido considerado con frecuencia, poca atención se le ha puesto a la modernización del colegio electoral mediante estatuto.

³⁴ N. Pierce y L. Longley, *The People's President*, nota 18 *supra*, p. 186. El voto en la casa fue de 338 a 70.

³⁵ Hay otras controversias sin resolver. En un incidente que inmiscuía a un candidato presidencial y otro que inmiscuía a uno vicepresidencial, el candidato murió entre el

III. LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECCIONES

La controversia más importante en los Estados Unidos relativa a las elecciones trata sobre el papel que desempeña el dinero en la política. Ha habido una preocupación por mucho tiempo de que el dinero crea una desventaja injusta, que puede ser usado para comprar influencias y hasta el puesto. Desde principios de la república, el soborno y la compraventa de votos o influencia han sido violaciones al código penal. Lo relativo al dinero es mucho más amplio que lo del soborno, y ha habido muchos intentos para reglamentar las cantidades de dinero que pueden usarse en las campañas electorales.

En la década de 1890 muchos estados aprobaron leyes que le requerían a los candidatos para puestos públicos que hicieran pública la cantidad y la fuente de las contribuciones que recibían. Las primeras leyes federales relativas a las finanzas de las campañas surgieron en 1907, en gran medida como resultado de las grandes contribuciones hechas por las corporaciones a la campaña presidencial de 1904.³⁶ Estas primeras leyes consideraban ilegal que los bancos nacionales y las corporaciones inscritas por el gobierno federal hicieran contribuciones para las campañas federales. En 1910 el Congreso requirió que los comités con alguna injerencia en la contienda de más de un estado hicieran públicos los pagos hechos y recibidos. Las legislaciones posteriores fueron aprobadas en 1911, 1917, 1925 y 1940. Durante la década de los años cuarenta la prohibición existente con relación a las corporaciones fue enmendada para que incluyese a los sindicatos. Una enmienda importante fue aprobada en 1971 y, por lo relativo al caso Watergate, las enmiendas más importantes fueron aprobadas en 1974.

En las enmiendas de 1974 el Congreso creó la Comisión Federal de Elecciones como un mecanismo más eficiente para aplicar las leyes relacionadas con las finanzas de las campañas electorales. Previo a este momento, las leyes se implementaban por medio de distintas agencias de una manera arriesgada. La nueva Comisión no tenía papel alguno en llevar a cabo elecciones, contar votos o resolver disputas. Como ya hemos señalado, éstas son funciones del Congreso mismo. Las funciones principales de la Comisión son las de inter-

momento de la elección popular y el voto electoral. Afortunadamente en cada caso el candidato que murió era quien llevaba la desventaja política en la contienda. J. Best. *The Case*, nota 19 *supra*, pp. 188-189. No está claro qué pasaría si el favorito a ganar la contienda fuese a morir. ¿Deberían los electores proceder a elegir el candidato muerto y, presumiblemente, permitirle al vicepresidente electo ser presidente al completarse la elección? ¿O deberían elegir directamente al candidato vicepresidencial? ¿O deberían, siguiendo la intención de los fundadores, estar libres para votar por algún otro candidato?

³⁶ La historia se recita en *United States v. Auto Workers*, 352 U.S. 567 (1957).

pretar las leyes que aprueba el Congreso relativas a tales finanzas y tomar determinaciones sobre si los desembolsos e informes cumplen con la ley.

Además de crear la Comisión Federal de Elecciones, las enmiendas incluían cuatro disposiciones principales: 1) Limitaron la cantidad de dinero con que un grupo de ciudadanos podría contribuir para los candidatos a puestos federales. 2) Limitaron la cantidad de dinero que los ciudadanos y grupos podrían gastar por sí mismos en campañas para puestos presidenciales. 3) Requirieron que tanto los candidatos para puestos federales como las organizaciones que buscan influir en las elecciones federales públicamente expongan la cantidad y fuente de sus gastos y contribuciones. 4) Proveen un sistema de finanzas públicas para las elecciones presidenciales.

El senador Buckley, de Nueva York, junto a otros impugnaron de inmediato la constitucionalidad de estas disposiciones, alegando que violaba los derechos a la libre expresión y el derecho de la asociación. En un dictamen de trescientas páginas —uno de los más extensos— la Suprema Corte reafirmó el requisito de que los candidatos y organizaciones hicieran públicas las cantidades y fuentes de los dineros de sus contribuciones y sostuvo —bajo límites muy estrictos— el sistema de finanzas para las elecciones presidenciales.³⁷ No obstante, la Corte desaprobó los límites en las cantidades de dinero con que los ciudadanos y grupos podrían contribuir para influir en las elecciones.

La diferencia establecida en este caso entre contribuciones y desembolsos es una parte fundamental en el derecho estadounidense. La Corte primero analizó los desembolsos de las campañas. Aclarando que en una sociedad moderna es necesario gastar dinero para hacerse escuchar, el tribunal dijo que el derecho a la libre expresión que está garantizado por la primera enmienda incluye el derecho a gastar dinero en lo relativo a la expresión. Puesto que no está constitucionalmente permitido limitar la cantidad de expresión que los ciudadanos pueden realizar en lo relativo a una elección, no está constitucionalmente permitido limitar los fondos de los gastos de campaña de una elección. El tribunal concluyó que, por lo tanto, cualquier límite federal a los gastos de campaña por individuos o grupos era anticonstitucional y por esta razón declaró anticonstitucional esta disposición de las enmiendas de 1974.

Luego la Corte analizó las contribuciones. Puesto que una contribución es una manera de expresar una creencia y un respaldo a un candidato, el tribunal dijo que hacer una contribución era también una manera de expresión garantizada por la primera enmienda. No obstante, el tribunal entendió que un contribuyente no tiene que contribuir ilimitadamente para demostrar su apoyo al candidato. Por tanto, el tribunal concluyó que se podían imponer límites razo-

³⁷ *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976).

nables a los contribuyentes sin violarles su derecho a la libre expresión. El hecho de que los desembolsos de las contribuciones sean también una forma de expresión no altera el resultado en vista de que los desembolsos son pertinentes a la expresión del candidato y no del contribuyente.

Bajo las enmiendas de 1974 a los candidatos presidenciales, se les dio a escoger entre aceptar dinero de contribuyentes individuales, como en las contiendas congresionales, o recibir fondos públicos para costear sus gastos de campaña. Si un candidato escoge los fondos públicos, no se le permite gastar más dinero en la campaña. Aquellos opuestos a que las campañas se costeen con fondos públicos invocaban que la nueva ley involucraba límites en los gastos y por lo tanto era anticonstitucional. La Suprema Corte no estuvo de acuerdo. Reconoció que la ley traía consigo límites a los desembolsos pero dijo que el candidato no estaba obligado a aceptar estos límites. Mientras que el candidato estuviese en libertad de decidir por cuenta propia, el límite era legítimo.

Desde que se adoptó el sistema de finanza pública, cada candidato importante a la Presidencia ha decidido hacer uso de fondos públicos en vez de recaudar dinero privado. Algunos, sin embargo, incluyendo al presidente Reagan, han considerado la posibilidad de usar fondos del sector privado.³⁸

Sigue habiendo preocupación considerable en torno a los problemas de las finanzas de las campañas. Los costos de campaña han aumentado vertiginosamente y desde las enmiendas de 1974 una proporción significativa de las contribuciones provienen de comités de acción política que hablan por las corporaciones, uniones y otros grupos de interés. Un proyecto de ley ante el Senado traería mayores cambios en el sistema para las campañas senatoriales. Promovería límites en las contribuciones voluntarias y limitaría la influencia de los comités de acción política. La propuesta ha sido ferozmente debatida en el Senado durante el pasado año. Los republicanos, quienes se oponen al proyecto, han obstruido para evitar que se vote sobre la medida. A pesar de un arresto de un senador, muy difundido por los medios, para asegurar su presencia en el hemiciclo, los demócratas han fracasado en siete ocasiones en su intento de poner fin al debate, y la propuesta parece estar muerta.³⁹

IV. CONCLUSIONES

El sistema constitucional para las elecciones del Congreso ha funcionado bien en su conjunto. El plan original era justo y ha sido mejorado por ade-

³⁸ La ley también provee para los gastos de candidatos de elecciones primarias presidenciales.

³⁹ El proyecto es el S.2. Véase 46 *Congresional Quarterly* 485 (February 27, 1988).

lantos posteriores en la ampliación del derecho al voto. Se le debe crédito considerable a los partidos políticos y a la imparcialidad general con la que han abordado tales tareas como las de puestos del Congreso en disputa. Aunque en algunas ocasiones han actuado de manera partidaria, generalmente se han recatado y no han optado por tomar ventajas partidarias al punto de excluir la imparcialidad.

Los tres problemas principales que han surgido son aquellos relacionados con la discriminación racial y sexual, el uso del dinero en las elecciones y el problema de la redistribución del voto. Las enmiendas constitucionales, la Ley del Derecho al Voto y una postura federal fuerte contra la discriminación han hecho mucho por reducir el problema de la discriminación. El problema de la redistribución es un problema complicadísimo pero, como nos dice el profesor Schotland en el siguiente capítulo, los tribunales han logrado mucho con él. También se invirtió mucho tiempo y esfuerzo en el análisis del problema del dinero, pero está lejos de ser resuelto.

Es más difícil discutir el esquema propuesto para las elecciones presidenciales. El plan original nunca se ha seguido de cerca y se criticó severamente. El colegio electoral fracasa en su intento de garantizar que el candidato con la mayoría de votos sea el ganador, genera grandes desigualdades en el poder del voto entre el electorado nacional, contiene una disposición para elecciones de contingencia que no es representativa y que algunos creen que podría resultar en problema insuperable o en componendas políticas, permite que la voluntad de una mayoría en un estado o en la nación entera sea coartada mediante la independencia de los electores y podría permitir que la decisión electoral descansa en fraude o suerte en estados claves.

Por otra parte, el colegio electoral en su conjunto ha funcionado bien en el pasado. El sistema obliga a los candidatos a que hagan campaña por todo el país, tiende a ampliar la mayoría y legitimidad del ganador, y ha producido relativamente pocas disputas. Además, y lo más importante, es que hay problemas significativos con las alternativas propuestas. Casi todos están de acuerdo en que la menor alteración sería provechosa pero no hay un consenso claro sobre una reestructuración. Dijo un conocido historiador que “Deberíamos dudar por mucho tiempo antes de establecer un sistema *Humpty-dumpty* que funciona con uno nítido que explote ante nuestras caras”.⁴⁰

Algo que está muy claro es que los tres rasgos fundamentales de las elecciones presidenciales contemporáneas provienen de la experiencia más que del plan constitucional. Ninguna elección de primarias ni la convención del partido, los dos métodos para elegir candidatos presidenciales, están mencio-

⁴⁰ C. Rossiter, *The American Presidency*, 144-145 (1956).

nados en la Constitución. Tampoco lo está el sistema de finanzas públicas usado hoy en día en las elecciones presidenciales. Mientras los métodos específicos para nominar a los candidatos presidenciales se critican fuertemente, el sistema general está establecido. El público resistiría con vehemencia cualquier cambio en el proceso que no involucre una gran cantidad de participación popular. El sistema de finanzas públicas para las elecciones presidenciales, aunque todavía es nuevo, parece estar funcionando adecuadamente y apuntala hacia un mejor sistema para costear campañas de elecciones congresionales.