

CONTENCIOSO ELECTORAL Y CALIFICACION DE LAS ELECCIONES EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

J. JESUS OROZCO HENRIQUEZ*

*Investigador Titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Magistrado Suplente de la Sala Central del Tribunal Federal Electoral.

SUMARIO: I. Sistema para elegir a los miembros del Congreso. II. Sistema para elegir Presidente y Vicepresidente. III. Sistema contencioso electoral y de calificación de las elecciones, 1. Contencioso jurisdiccional, 2. Contencioso político y calificación de las elecciones.

El propósito de este trabajo es proporcionar un panorama sobre el sistema contencioso electoral y de calificación de las elecciones en los Estados Unidos de América, con respecto a los procedimientos para elegir a los integrantes de los órganos Legislativo y Ejecutivo de carácter federal. Como se podrá apreciar, el país bajo examen constituye un claro ejemplo de sistema mixto de contencioso y calificación electorales, en tanto que contempla la intervención sucesiva de un órgano jurisdiccional y otro político en la resolución de las impugnaciones contra los resultados electorales, así como la participación de ciertas autoridades administrativas y finalmente también un órgano político en elecciones no impugnadas (aspectos a cuyo análisis se concretará este estudio).¹

Como un indicador de la trascendencia de los procedimientos electorales en Estados Unidos, cinco de los primeros siete artículos de la Constitución de 1787 y once de las veintiséis enmiendas hoy vigentes contienen disposiciones relacionadas con las elecciones y el voto. A tales preceptos deben agregarse diversas disposiciones legales de carácter federal (por ejemplo, las relativas a la Comisión Federal Electoral, creada en 1974 para aplicar básicamente las leyes relacionadas con el financiamiento de las campañas electorales), así como las correspondientes leyes de los Estados que regulan propiamente los procedimientos para elegir a los integrantes del Legislativo y el Ejecutivo de la Unión, incluyendo los sistemas locales para resolver las impugnaciones sobre tales procedimientos; además de una serie de precedentes judiciales y algunos de las propias cámaras del Congreso relacionados con esta materia.

Aun cuando se considera que la competencia de las legislaturas locales para regular la organización, el desarrollo y el control de la regularidad de los comicios para ocupar cargos federales encuentra su razón de ser en la naturaleza federal de los Estados Unidos de América (de manera similar a lo que ocurre, por ejemplo, en Suiza), cabe señalar que en la mayoría de los sistemas federales la regulación de tales comicios es competencia del órgano legislativo federal.²

I. SISTEMA PARA ELEGIR A LOS MIEMBROS DEL CONGRESO

El Congreso de Estados Unidos se compone de dos cuerpos denominados Cámara de Representantes (House of Representatives) y Senado (Senate).

La Cámara de Representantes está integrada actualmente con 483 representantes (originalmente, por 65 miembros). Si se comparan las cifras correspondientes a 1789 y 1992 se observa que mientras la población ha aumentado 61.5 veces (de aproximadamente 4'000,000 a 246'000,000), el número de miembros de la Cámara de Representantes sólo se elevó 6.7 tantos.

Conforme a lo dispuesto en el Artículo I, sección 2a, constitucional, la elección de representantes es cada dos años en forma directa (a través del principio de mayoría relativa) y proporcional a la población (excluidos los indios que no paguen impuestos), de acuerdo con un censo realizado cada diez años donde se establece el número de representantes que debe corresponder a cada Estado (uno por lo menos). Los requisitos para ser elector son los mismos que los previstos por las leyes locales para la elección de la rama más numerosa de la legislatura del Estado respectivo, en el entendido de que el derecho al sufragio de los ciudadanos no puede ser

negado o reducido por la Nación o un Estado por consideraciones de raza, color, condición previa de servidumbre (Enmienda XV, de 1867) o sexo (Enmienda XXVI, de 1920); igualmente, a partir de 1971 se garantizó a los mayores de dieciocho años el derecho de sufragio (Enmienda XIX), mientras que desde 1964 se prohibió el uso de un impuesto como requisito al voto (el llamado Poll tax, Enmienda XXIV) y en 1965 se proscribieron las pruebas que se exigían a los electores sobre alfabetismo o conocimiento de la Constitución (Ley del Derecho al Voto), en tanto que tales disposiciones habían venido restringiendo el derecho al voto principalmente de los ciudadanos de color. Finalmente, cabe destacar que corresponde a las legislaturas locales regular el tiempo, lugar y manera de proceder a la elección de senadores y representantes, pero el Congreso puede por ley hacer o alterar tales reglas (Artículo I, sección 4a, cláusula 1, de la Constitución).

Un aspecto de gran importancia -cuyo análisis escapa a los objetivos de este trabajo- ha sido la distribución de los distritos electorales correspondientes a los escaños en la Cámara de representantes y las legislaturas estatales conforme a los cambios en la población, lo cual a partir de 1962 ha estado bajo el control judicial de la constitucionalidad (de acuerdo con el precedente de Baker v. Carr, 364 U.S. 186), habiéndose producido un cambio fundamental en el poder político, en tanto que propició la reducción de escaños rurales en favor de los urbanos.³

El Senado, por su parte, se integra con dos miembros por cada Estado de la Unión Americana, cuya duración en el cargo es de seis años, debiéndose renovar el Senado en un tercio cada dos años. El texto original de la Constitución de 1787 preveía la elección indirecta de los senadores en tanto que confirió a las legislaturas locales (Artículo I, sección 3a., Cláusula 1) la facultad de elegir a los senadores del Estado respectivo y no fue sino a partir de 1913 cuando se requirió que los senadores fuesen elegidos directamente (a través del principio de mayoría relativa) por el pueblo del Estado en cuestión (Enmienda XVII). Los requisitos para ser elector son los mismos que los previstos por las leyes locales para la elección de la rama más numerosa de la legislatura del Estado respectivo. Cuando ocurren vacantes en el Senado, la autoridad ejecutiva del Estado en cuestión convoca a elecciones para llenar las vacantes, pero la legislatura puede autorizar al gobernador a hacer algún nombramiento provisional hasta que el pueblo cubra las vacantes por elección en la forma que la legislatura ordene.

II. SISTEMA PARA ELEGIR PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTE

Conforme a lo dispuesto en el Artículo I, sección 1a., de la Constitución, la elección del Presidente de Estados Unidos -al igual que la de Vicepresidente- tiene un carácter indirecto, en tanto que se encuentra a cargo de un Colegio Electoral cuya integración y funcionamiento se sujeta a las siguientes reglas:⁴

A cada Estado le corresponde un número de electores igual al número de sus senadores (siempre dos) más el número de sus representantes ante el Congreso (el cual puede cambiar cada década según el tamaño de la población del respectivo Estado conforme al censo).

Durante la jornada electoral (el martes posterior al primer lunes de noviembre), el pueblo de cada Estado vota por los electores del partido (o candidato independiente) que representa su selección para Presidente y Vicepresidente, en el entendido de que cualquier candidato presidencial cuyos candidatos a electores consigan la mayoría relativa de los votos en un Estado gana todos los electores de ese Estado -las dos excepciones de lo anterior son Maine y Nebraska, donde dos electores son electos a través de una votación popular en todo el Estado y los restantes (otros dos de Maine y otros tres de Nebraska) son elegidos por el voto popular dentro de los respectivos distritos en que para el efecto se divide el Estado.

Posteriormente (el lunes siguiente al segundo miércoles de diciembre, conforme a lo establecido en la legislación federal), los electores de cada Estado se reúnen en la respectiva capital del Estado y sufragan -un voto para presidente y uno para Vicepresidente-. Los votos electorales son sellados y transmitidos por cada Estado al Presidente del Senado quien, el 6 de enero siguiente, los abre y lee ante las dos cámaras del Congreso.

El candidato para Presidente que obtenga la mayoría absoluta (la mitad más uno del total; es decir, en la actualidad, 270 de los 538 votos), es declarado Presidente de los Estados Unidos. Igualmente, el candidato para Vicepresidente con la mayoría absoluta de los votos electorales es declarado Vicepresidente. En el caso de que ningún candidato obtenga la mayoría absoluta de los votos electorales para Presidente, la Cámara de Representantes selecciona al Presidente de entre los tres contendientes que hayan tenido mayor votación, en el entendido de que a cada Estado le corresponderá un voto, requiriéndose la mayoría absoluta de los Estados. Igualmente, si ninguno de los candidatos para Vicepresidente obtiene la mayoría absoluta, entonces el Senado realiza la selección de entre los dos contendientes que hayan obtenido la mayor votación para ese puesto.

Finalmente, a las doce del día del 20 de enero, el Presidente y el Vicepresidente debidamente elegidos rinden la protesta del cargo.

De lo anterior, se desprende la importancia de ganar la mayoría del voto popular en los Estados más grandes (por ejemplo, California cuenta con 54 electores; New York con 33; Texas con 32; Florida con 25; Pennsylvania con 23; Illinois con 22; Ohio con 21), aun cuando se pierda por gran margen en los Estados pequeños. Este sistema ha propiciado que tres presidentes hayan asumido el cargo a pesar de no haber obtenido la mayoría del voto popular en la Unión Americana. En dos casos -los republicanos Rutherford B. Hayes en 1876 y Benjamin Harrison en 1888-, el candidato ganador obtuvo por pequeños márgenes cierto número de Estados clave, en tanto que perdió otros por márgenes amplios; en el otro caso -el del demócrata-republicano John Quincy Adams en 1824-, la Cámara de Representantes lo seleccionó después de que ningún candidato había obtenido la mayoría absoluta en el Colegio Estatal.⁵

En la época moderna el cómputo formal de los votos electorales se ha traducido en una función ceremonial, pero el papel del Congreso puede ser decisivo cuando la votación llega a impugnarse. Un claro ejemplo de esto fue la contienda Hayes-Tilden en 1876, en que la decisión del Congreso sobre las impugnaciones a los resultados electorales en cuatro Estados le dio la elección al republicano Rutherford B. Hayes a pesar de que el demócrata Samuel J. Tilden había conseguido la mayoría del voto popular.⁶

III. SISTEMA CONTENCIOSO ELECTORAL Y DE CALIFICACION DE LAS ELECCIONES

Aun cuando es frecuente considerar a los Estados Unidos como un caso típico de contencioso político, es importante advertir que se trata más bien de un sistema contencioso mixto político jurisdiccional, en tanto que para conocer y resolver de las impugnaciones sobre los resultados electorales se prevé, por lo general, algún órgano jurisdiccional de carácter local, reservándose la decisión final sobre el particular (incluyendo lo que en México se conoce como calificación de las elecciones) a un órgano político.⁷

En efecto, si bien la sección 5a. del Artículo I de la Constitución establece que “Cada Cámara del Congreso será juez de las elecciones, escrutinios y calidades de sus propios miembros” (Each House of Congress shall be the judge of elections, returns, and qualifications of its own members)-por lo que la facultad de juzgar, en última instancia, las elecciones de sus miembros corresponde a las cámaras del Congreso-, cabe tener presente que conforme a lo dispuesto en la sección 4a. del mismo artículo I, “Los tiempos, lugares y formas de celebrar elecciones para senadores y representantes serán regulados en cada Estado por la respectiva legislatura; pero el Congreso puede en cualquier momento y a través de una Ley regular o alterar aquellas regulaciones, excepto lo relativo a los lugares para elegir senadores”, por lo que como resultado de esta disposición y de subsecuentes decisiones judiciales la mayoría de las leyes estatales que regulan las elecciones federales prevén diversos recursos jurisdiccionales ante los tribunales locales, reservándose la resolución final a las cámaras del Congreso. Ciertamente, la competencia de las legislaturas locales sobre el particular está limitada a la facultad del Congreso de regularlo eventualmente de manera distinta, a la vez que resulta incuestionable el poder del Congreso para constituirse en el último juez de la elección de sus miembros.

1. CONTENCIOSO JURISDICCIONAL

La gran mayoría de las leyes estatales prevén medios de impugnación contra los resultados locales de las elecciones para Presidente y Vicepresidente de los Estados Unidos, así como para representantes y senadores al Congreso, ante los respectivos tribunales locales.

Cabe señalar que tres Estados -Alabama, Illinois y Kentucky- carecen completamente de legislación que prevea recursos jurisdiccionales y han determinado que sus códigos estatales para resolver disputas por elecciones locales no se aplican a las elecciones para algún cargo federal. Cinco Estados no permiten impugnar alguna elección federal, pero prevén la posibilidad de verificar algún recuento, cuyos efectos pueden ser similares, en tanto que de ahí pudiera derivarse la modificación del originalmente considerado ganador. Cuatro Estados no prevén disposiciones para el recuento de alguna elección federal, pero sí prevén procedimientos de impugnación que frecuentemente establecen el recuento como remedio. Los tribunales de otros Estados han resuelto que las disposiciones estatutarias para resolver impugnaciones de elecciones distritales y locales son aplicables para resolver las impugnaciones respecto de elecciones federales, aun cuando sus propios estatutos no especifiquen tal aplicación; en cinco Estados, las disposiciones para impugnar elecciones federales se aplican sólo a las de elecciones presidenciales pero no a las de senadores o representantes⁸

Asimismo, las disposiciones locales para impugnar elecciones federales varían según los criterios y procedimientos seguidos para promover (o interponer) y resolver tales impugnaciones. En cuanto a la promoción o interposición de las impugnaciones electorales, las leyes estatales varían en lo que se refiere a quién tiene la legitimación para ser actor (la mayoría le reserva tal atribución al candidato presuntamente perdedor, pero también un número importante la amplía a cualquier elector, o bien, a cualquier votante; a cierto número de electores -de 3 a 100 - o votantes -por ejemplo, 25-; a cualquier contribuyente; a algún partido político o, incluso, a un Consejo de Ética para Funcionarios Electorales según las quejas que éste reciba del público); las causales de procedencia (inelegibilidad, fraude, corrupción, ilegalidad, irregularidad, error, falta administrativa y/o delito, etcétera); el plazo para la promoción o interposición de la impugnación (la mayoría contempla un plazo de cinco a diez días, si bien algunas prevén 15, 20 y 30 días; una 40 días e, incluso, si se trata de una elección general, hasta un año, como es en el caso de Montana; igualmente, por lo menos en Texas se prevé que el medio de impugnación no puede presentarse antes de un día posterior a la elección); los requisitos formales que debe satisfacer el medio de impugnación y, en su caso, las costas judiciales (la presentación de un depósito -hasta de diez mil dólares-, un bono o una cuota- por ejemplo, para la realización de un recuento se pueden exigir de cien a setecientos cincuenta dólares, o bien, nada, en virtud de ser absorbido por el Estado-, etcétera), así como el funcionario o entidad ante quien debe presentarse la impugnación (el funcionario u órgano electoral cúspide, el secretario general de gobierno del Estado -Secretary of State-, el tribunal competente o el presidente de la Suprema Corte del Estado, etcétera).⁹

Por su parte, también hay variaciones en las leyes estatales en cuanto a los mecanismos para resolver las impugnaciones sobre los resultados electorales. Así, por ejemplo, en lo que se refiere al órgano competente para resolver las impugnaciones (por lo general, es atribución del tribunal local correspondiente al domicilio del actor o el ubicado en la capital del Estado; algún juez o un tribunal específico designado por el Presidente de la Suprema Corte del Estado; un tribunal de apelación; la Suprema Corte del Estado; o bien, en primera instancia, el órgano colegiado encargado de organizar las elecciones o un órgano jurisdiccional ad hoc, como en el caso de impugnación de los comicios para electores presidenciales en Tennessee, la cual es resuelta por el llamado Tribunal de Electores Presidenciales, integrado por el gobernador, el secretario general de gobierno y el procurador general de justicia del propio Estado); el procedimiento específico que debe seguirse, incluyendo el ámbito de la revisión de la documentación relativa a la elección; la imposición de gastos y costas judiciales; los remedios previstos (realización de un recuento; nulidad de votación y/o elección; revocación del originalmente considerado ganador; modificación de los resultados y designación de un nuevo ganador; declaración de inelegibilidad de un candidato, y/o declaración de una vacante y orden de celebrar una nueva elección, etcétera), así como la procedencia o no de una apelación ante un tribunal superior local (ya se trate de la Suprema Corte del Estado, un tribunal de apelación o, incluso, un tribunal federal).¹⁰

En general, las referidas leyes estatales también varían, a su vez, según se trate de regular las impugnaciones contra las elecciones primarias (a través de las cuales los diversos partidos políticos seleccionan sus candidatos para ocupar cargos federales, tomando en cuenta que la jurisprudencia más reciente de la Suprema Corte ha sostenido que las elecciones primarias forman parte integrante del proceso electoral, por lo que son susceptibles de regulación estatal y, en su caso, federal), o bien, contra las elecciones generales para electores presidenciales, representantes y senadores.

2. CONTENCIOSO POLITICO Y CALIFICACION DE LAS ELECCIONES

Antes de la instalación de cada legislatura, funcionarios de la Cámara de Representantes y del Senado compilan la listas de miembros-electos conforme a las certificaciones expedidas por el gobernador o el secretario general de gobierno de cada Estado. En la primera sesión de la nueva legislatura, el presidente de la misma (el Speaker en la Cámara de Representantes y el Vicepresidente de los Estados Unidos en el Senado) toma oralmente el juramento o protesta del cargo a los miembros de la Cámara respectiva, incluyendo a los nuevos miembros (en grupos de cuatro en el caso de senadores y, simultáneamente, tratándose de todos los nuevos representantes), con lo cual formalmente asumen el cargo.¹¹

Sin embargo, el derecho de un miembro-electo a prestar juramento o rendir la protesta y tomar posesión del cargo puede ser impugnado ante la propia Cámara (ya sea porque un Estado no prevea medio de impugnación alguno ante un órgano local contra los resultados electorales o porque el interesado no haya obtenido en ese ámbito el remedio deseado); al efecto, el presidente de la sesión -de propia autoridad o previa moción de quien esté legitimado para ello- puede solicitar al interesado que se coloque en lugar distinto dentro del propio recinto, mientras se toma el juramento o protesta a los demás miembros electos. Algunas veces -conforme a decisiones ad hoc de la Cámara o el Senado- se permite al miembro-electo prestar el juramento sin prejuzgar sobre el resultado de la investigación que sobre su derecho a desempeñar el cargo se lleve a cabo.¹²

La sustanciación de la impugnación puede llevar hasta dos años, teniendo por efecto la convalidación de la certificación del ganador de la elección, la modificación en cuanto al ganador, o bien, la anulación de la propia elección y consecuente declaración de una vacante; en el entendido de que en el supuesto de estos dos últimos efectos (si el originalmente considerado ganador hubiera prestado el juramento y ocupado la curul), la resolución respectiva tiene eficacia sólo ex nunc (dejando, por tanto, inalterada la validez de todos los actos y votos realizados por el antiguo legislador).

El miembro-electo a quien se le haya impedido prestar juramento, así como el candidato recurrente, pueden estar presentes durante las sesiones de la Cámara de Representantes o el Senado mientras esté pendiente de resolución su caso (lo anterior está reglamentado en la Cámara y en la práctica del Senado).¹³

La competencia de las Cámaras del Congreso para juzgar las elecciones de sus miembros se concreta generalmente a dos aspectos: a) Las controversias sobre las calidades y la elegibilidad de los candidatos, y b) Las impugnaciones al desarrollo del procedimiento electoral, mismas que se analizan en el apartado correspondiente.

a) Resolución de impugnaciones contra elecciones de representantes ante la Cámara

Hubo más impugnaciones electorales ante la Cámara de Representantes en los primeros cien años de los Estados Unidos que en la actualidad. Hasta la fecha, la Cámara de Representantes ha resuelto aproximadamente 600 impugnaciones contra las elecciones de sus miembros. Después de una década de intentar resolver tales impugnaciones usando procedimientos ad hoc, la Cámara de Representantes promulgó en 1798 un primer ordenamiento que estableció procedimientos para sustanciar impugnaciones electorales. Este ordenamiento rigió hasta 1804 y no fue hasta 1851 cuando se volvió a codificar el proceso para sustanciar impugnaciones electorales. Esta última Ley fue derogada por la Ley sobre Impugnación de Elecciones Federales de 1969 (Federal Contested Elections Act), la cual aún se encuentra en vigor y proporciona medios para que la Cámara

resuelva en forma más eficiente y expedita las impugnaciones electorales de que conozca. La Cámara de Representantes, actualmente, conoce en promedio cerca de tres impugnaciones en cada elección ¹⁴

Actualmente, bajo la Ley sobre Impugnación de Elecciones Federales, la legitimación para interponer recursos se limita al candidato perdedor, si bien los mismos también pueden ser interpuestos ante la Cámara conforme a otros tres métodos menos comunes: Una protesta presentada por algún elector del distrito involucrado o por cualquier otra persona, o bien, una moción presentada por cualquier otra persona. Por su parte, el declarado ganador puede presentar una moción para que se deseche la impugnación.

Bajo la Ley vigente la Cámara puede celebrar audiencias públicas, requerir expedientes y documentos, citar testigos so pena de desacato y recibir testimonios, sin que se prevean restricciones sobre los medios de prueba admisibles. Por lo general, las impugnaciones se remiten a una comisión-la Comisión de Administración de la Cámara (Committee on House Administration)-. Si los agravios son difusos y vagos normalmente la comisión no actúa. Si son específicos y pueden afectar los resultados de estar acreditados y fundados, la comisión maneja el asunto con suma seriedad; estudia e investiga la impugnación y, con posterioridad, emite un dictamen que se somete a la consideración y decisión final del pleno de la Cámara. Esta tiene el poder de certificar (en su caso, convalidar) el triunfo de cualquier candidato, requerir un recuento del voto u ordenar la celebración de una elección nueva. Por lo general, el Congreso no anula los resultados certificados por un Estado a menos que exista prueba irrefutable de error o fraude.

A partir de 1971 en que se resolvió la primera impugnación de conformidad con la Ley en vigor, la Cámara ha establecido una serie de precedentes que han sido aplicados en forma consistente: El recurrente debe demostrar que los agravios cambiarían el resultado de la elección; los agravios deben apoyarse y acreditarse con las pruebas pertinentes; los errores de los funcionarios electorales no se imputarán sin pruebas convincentes; considerable deferencia se concede a los procedimientos electorales y sistemas de impugnación propios de los estados; la Cámara conducirá una investigación in situ sobre la procedencia de los agravios de los recurrentes si lo considera conveniente; la Cámara no le encomendará a un Estado verificar algún recuento, pero puede llevarlo a cabo ella misma si lo estima justificado.¹⁵

Históricamente hablando, la mayoría de los declarados originalmente ganadores han ocupado la curul en el nuevo Congreso, algunas veces en forma condicionada al resultado de lo que investigue la Comisión. Asimismo, la mayoría de las impugnaciones han sido consideradas infundadas después de la investigación, dejando al ganador original que concluya el periodo.

En cuanto a las controversias sobre la elegibilidad de los miembros-electos de la Cámara de Representantes, cabe mencionar que diez de ellos han sido excluidos de la Cámara por carecer de las calidades para el cargo: Uno por carecer de la residencia; cuatro por deslealtad con motivo de la Guerra de secesión (si bien otros cinco juzgados por la misma causa fueron admitidos); uno por corrupción; dos por poligamia (si bien otro caso de poligamia el involucrado fue admitido y, en una posterior reelección, la curul fue declarada vacante); uno por sedición (si bien una vez que la referida persona fue reelegida durante la misma legislatura y excluida de nuevo por la Cámara, después de que la Suprema Corte revocó la sentencia contra el interesado por sedición, éste pudo ocupar la curul sin cuestionamiento en tres ocasiones más en que fue reelecto).¹⁶

Aun cuando han sido instados para ello, los tribunales se han negado a actuar entendiendo que el resolver disputas electorales es competencia exclusiva de las cámaras legislativas. No obstante, los tribunales han demostrado que están dispuestos a intervenir 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 el cargo,¹⁷ pero entendió que, como “único juez” de las calidades de sus miembros, 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. Resolvió que la cámara no tenía autoridad para añadir nuevos requisitos a los establecidos por la Constitución y concluyó que Powell había sido indebidamente excluido del Puesto.¹⁸

Es pertinente mencionar que según William F. Willoughby-en un estudio realizado en 1934- , “la historia sobre la forma en que la Cámara ha manejado las impugnaciones electorales, constituye uno de los mayores escándalos de nuestro sistema político”.¹⁹ Por su parte, John T. Dempsey en una tesis para obtener el grado de doctor-, señaló que de las 546 impugnaciones electorales en la Cámara de Representantes que él llegó a contabilizar hasta 1955, se encontró que sólo en 47 ocasiones, es decir, menos del 10% del total, el partido mayoritario había resuelto la impugnación respectiva en favor de algún miembro del partido minoritario.²⁰

A pesar de lo que antecede, varios analistas y políticos de los Estados Unidos defienden la pertinencia y funcionalidad de su respectivo sistema contencioso electoral y de calificación de las elecciones.²¹

b) Resolución de impugnaciones contra elecciones de senadores

Por lo que hace al Senado, ninguna ley del Congreso define el procedimiento a través del cual el Senado debe juzgar “. . . las elecciones, escrutinios y calidades de sus propios miembros”. Tampoco el Senado ha adoptado disposición general alguna o determinado procedimiento para sustanciar las impugnaciones electorales por estimar que cada elección presenta un caso único para su resolución.

Sin embargo, ciertos precedentes y principios generales han surgido desde que el Senado conoció de la primera impugnación en 1793, y más específicamente de los casos resueltos desde 1913 en que los senadores fueron por primera vez elegidos popularmente. Hasta la fecha, el Senado ha conocido y resuelto más de 150 impugnaciones electorales.²²

La impugnación puede ser presentada por un ciudadano particular, una asociación pública o privada, un órgano del gobierno del Estado involucrado o por el candidato perdedor; no se prevén plazos o algún requisito formal (generalmente, la persona o personas recurrentes plantean las causales de la impugnación y presentan las pruebas para acreditar tales causales. La Comisión de Régimen del Senado (Senate Rules Committee) es facultada para investigar las presuntas irregularidades electorales; si la Comisión decide que la petición merece ser considerada, investiga el caso, celebra audiencias, llama a los testigos e, incluso, conduce recuentos si se requiere. En su oportunidad, la Comisión rinde un dictamen ante el pleno del Senado, el cual toma la decisión final.²³

Como en la Cámara de Representantes, en el Senado históricamente ha ocupado la curul el ganador original que obtuvo una certificación. Sólo una vez el senador que ocupaba la curul ha sido revocado, y en tres ocasiones una curul ha sido declarada vacante, necesitándose nueva elección.

En cuanto a las controversias sobre la elegibilidad de miembros-electos en el Senado sólo a tres senadores electos se les ha negado la incorporación por carecer de las calidades o requisitos necesarios, dos de ellos por tener menos de 9 años como ciudadanos y el tercero por deslealtad, en virtud de haber dado 100 dólares a su hijo cuando éste ingresó al servicio militar de la Confederación durante la Guerra de Secesión. Cabe destacar que en dos ocasiones en que los presuntos senadores no habían cumplido los 30 años; en uno de esos casos, el Senado lo ignoró y, en el otro, postergó el análisis de sus credenciales hasta que el interesado cumplió los 30 años, por lo que ambos fueron admitidos. Por otra parte, en el caso de un mormón que había sido convicto por poligamia, el Senado resolvió su admisión.²⁴

En lo que se refiere a las controversias por presuntas irregularidades electorales, tres impugnaciones a las elecciones senatoriales en el siglo XX pueden ilustrar la complejidad de tales procedimientos.²⁵ Después de varias reelecciones, Lorymer solicitó al Comité sobre Privilegios y Elecciones que examinara los reportes de prensa sobre corrupción y cohecho en su elección; en su oportunidad, el pleno rechazó el dictamen del Comité que negaba considerarlo como debida y legalmente elegido. El caso fue reabierto en la siguiente legislatura y se modificó la decisión después de que una comisión especial escuchó más testimonios, por lo que el Senado resolvió declarar inválida la elección (durante el procedimiento, el Partido Republicano al que pertenecía Lorymer contaba con una mayoría de 2-1).

En 1926, después de un procedimiento que duró 2 años, el Senado resolvió que el Senador Vare no tenía derecho a ocupar la curul -sin que previamente se le hubiera permitido prestar juramento- por haber gastado una suma excesiva de dinero durante su campaña, pero tampoco permitió que su contendiente fuese considerado legalmente electo, por lo que resolvió que la curul quedaba vacante.

Igualmente en 1974 ante una diferencia de dos votos entre los contendientes por la senaduría de New Hampshire, después de siete meses y la verificación del recuento de miles de votos, el Senado resolvió declarar vacante la curul, ante la imposibilidad de determinar quién había sido ganador.

c) Resolución de impugnaciones contra elecciones para electores presidenciales

Por lo que hace a la impugnación de elecciones federales para electores presidenciales, cabe mencionar que la Constitución de 1787 confirió al Congreso la facultad de contar los votos para la elección del Presidente, pero ninguna legislación se aprobó para resolver las impugnaciones que sobre el particular surgieran.

Esta situación hizo crisis en 1876 -como se apuntó- con motivo de la elección Hayes-Tilden, en que cuatro estados escrutaron dos grupos opuestos de votos para electores presidenciales y los remitieron al Congreso. La resolución final de las impugnaciones de esa específica elección se confirió a una comisión integrada por quince miembros, a menos que ambas cámaras del Congreso acordaran revocarla. La comisión se integró con cinco representantes -tres de la mayoría demócrata y dos de los republicanos-, cinco senadores -tres de la mayoría republicana y dos de los demócratas- y cinco ministros de la Suprema Corte -dos republicanos y dos demócratas, quienes nombrarían al quinto y, ante la ausencia de alguien más independiente, se optó por nombrar a otro republicano-, dando como resultado que todas las impugnaciones fueran resueltas en favor del candidato republicano Hayes por una votación de 8-7; en todos los casos, la Cámara de Representantes rechazó la decisión de la comisión, pero el Senado la sostuvo, por lo que la decisión fue definitiva y se declaró Presidente electo al republicano a pesar de que no había obtenido la mayoría popular y varios resultados electorales fueron severamente impugnados²⁶

Finalmente, en 1887 se promulgó una Ley sobre Escrutinio Electoral (Electoral Count Act), la cual se encuentra aún en vigor y coloca la primera carga para decidir sobre los votos para electores presidenciales en cada uno de los Estados y requiere la concurrencia de la mayoría de ambas cámaras para rechazar cualquier voto electoral certificado por los Estados. Asimismo, regula el procedimiento para contar los votos electorales en el Congreso. La Ley sobre Escrutinio Electoral fue un mensaje claro a los Estados en el sentido de que el Congreso no quería atribuirse jurisdicción original en las disputas electorales referente a los electores presidenciales, si bien se reservó el derecho de emitir el juicio final.

NOTAS:

¹ Vid., J. Jesús Orozco Henríquez, “Los sistemas de justicia electoral desde una perspectiva comparativa”, en Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo. Memorias del II Congreso Internacional de Derecho Electoral, México. Cámara de Diputados, Tribunal Federal Electoral, Instituto Federal Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1993, pp. 793-826

² Cfr., Carlos María Bidegain, El Congreso de Estados Unidos de América. Derecho y Prácticas Legislativas, Buenos Aires, Editorial Depalma, 1950. pp. 53-56.

³ Vid., Roy A. Shorland, “Tres aspectos del control de la constitucionalidad del proceso político”, en Derecho constitucional comparado México-Estados Unidos, tomo I, México, UNAM, pp. 361-367

⁴ Vid William C. Kimberling, “The Electoral College”, Essays in Election 1, National Clearing House on Elections Administration, Washigton, 1992, pp. 7-8, cuya traducción se incluye en este mismo número de Justicia Electoral.

⁵ Cfr., ibidem, pp. 5-7.

⁶ Cfr., “The Electoral College”, en How Congress Works, Congressional Quarterly Inc., U.S.A., 1983. p. 256.

⁷ Vid., Orozco Henríquez, op. cit., supra, nota 1.

⁸ Cfr., Contested Elections and Recounts Issues and Options in Resolving Disputed Federal Elections, vol. 1, National Clearinghouse on Election Administration, Washington, 1990, p. 5.

⁹ Vid, Contested Elections and Recounts. A Summary of State Procedures for Resolving Disputed Federal Elections, vol. 2, National Clearinghouse on Election Administration, Washington, 1990, passim.

¹⁰ Vid. ibidem.

¹¹ Cfr., “Seating and Disciplining”, en How Congress Works, Congressional Quarterly Inc., U.S.A., 1983, pp. 173-174.

¹² Cfr., ibidem. p. 174.

¹³ Cfr.. ibidem, así como House Rule 32.

¹⁴ Vid, Contested Elections and Recounts. Issues and Options in Resolving Disputed Federal Elections, vol. 1, op. cit., supra, nota 8, pp. 11-12; en cuanto al número de impugnaciones, vid, 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, 1978, pp. 13-21, citado por Floyd Feeney, “Elecciones presidenciales y congresionales: La Constitución y la Comisión Federal Electoral”, en Derecho constitucional comparado México-Estados Unidos, tomo 1, México, UNAM, p . 340. En lo que se refiere a la Federal Contested Election Act, vid., 2 U.S.C sección 381-396 (Supp. 1985); esta Ley no se aplica a comicios senatoriales.

¹⁵ Cfr.. ibidem. pp. 12-13.

¹⁶ Vid, “Seating and Disciplining”, en How Congress Works op cit., supra, nota 11 , pp.174-176 .

¹⁷ Powell tenía más de veinticinco años, había sido ciudadano por más de tres años y era residente del Estado por el cual fue electo.

¹⁸ Powell v. McCormack, 395 U.S. 486 (1969).

¹⁹ Principles of Legislative Organization and Administration, obra citada en “Seating and Disciplining”, en How Congress Works, op. cit., supra, nota 11, p.179.

²⁰ Citado en “Seating and Disciplining”, en How Congress Works, op. cit., supra, nota 11, p. 179.

²¹ Cfr., por ejemplo, Bidegain, op. cit., supra, nota 2, p. 101, así como Floyd Feeney, op. cit., supra, nota 14, pp. 340-341.

²² Vid, “Seating and Disciplining”, en How Congress Works, op. cit., supra, nota 11, p. 178, así como Institute for Research in Public Safety (Indiana University), An Analysis of Laws and Procedures Governing Contested Elections and Recounts: Final Report, vol. I: The Federal Respective, op. cit., supra, nota 14, passim.

²³ Vid, Contested Elections and Recounts. Issues and options in Resolving Disputed Federal Elections, vol. I, op. cit., supra, nota 8, p. 13.

²⁴ Vid, “Seating and Disciplining”, en How Congress Works, op. cit., supra, nota 11, pp. 174-175.

²⁵ Vid, ibidem, pp. 178-179.

²⁶ Vid, “The Electoral College”, en How Congress Works, op. cit., supra, nota 6, pp. 260-262.