

# REFORMA ELECTORAL DEL 2014: CAMBIOS EN EL FINANCIAMIENTO DE LAS CAMPAÑAS POLÍTICAS EN PUERTO RICO Y SU CONFLICTO CON LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

## ARTÍCULO

*Ismael A. Vélez de la Rosa\**

I. Introducción .....	605
II. El Derecho a la Libertad de Expresión en el proceso electoral....	606
III. Trasfondo histórico .....	610
IV. <i>McCutcheon v. Federal Election Commission</i> : Los topes globales o límites agregados en las donaciones son declarados inconstitucionales.....	614
V. Cambios a la Ley Electoral de Puerto Rico .....	618
VI. Análisis de Derecho Comparado.....	621
VII. Casos de corrupción en Puerto Rico .....	624
VIII. Conclusión y recomendaciones.....	625

### I. Introducción

El derecho a participar del proceso electoral es uno de los cimientos más importantes de nuestro sistema democrático. Como elector se goza de la potestad de poder ejercer el derecho al voto, el poder opinar sobre los candidatos políticos y el tener la potestad de apoyar económicamente a los candidatos que comparten los ideales de las personas. Cuando se realizan cada una de las mencionadas prerrogativas constitucionales se está ejercitando el derecho a la libertad de expresión en el ámbito del proceso electoral. El pasado 21 de diciembre de 2014 entró en vigor una ley que realizó cambios a las reglas de juego sobre el financiamiento de campañas

---

\* Estudiante diurno de segundo año, miembro del Cuerpo de Redactores de la Revista Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana, miembro del Programa de Honor de la Facultad y Contador Público Autorizado. El autor desea agradecer a la profesora Esther Vicente por su ayuda y a su mentor y Director Asociado de la Revista Jurídica de esta Facultad, Diego A. Bernal Ríos, por su apoyo y disposición; y finalmente a la Junta Editora del Vol. XLIX por el apoyo en el proceso de redactar este artículo.

políticas. Esta ley afecta las mencionadas prerrogativas electorales y este artículo de revista jurídica estudia a profundidad el efecto de esa ley, con especial referencia al caso *McCutcheon v. Federal Election Commission* y su conflicto con la libertad de expresión. Entre los cambios más significativos está la eliminación del Artículo 6.002 de la *Ley para la Fiscalización del Financiamiento de Campañas Políticas*<sup>1</sup> que regulaba los topes agregados<sup>2</sup> en las donaciones electorales. Al entrar en vigencia ésta enmienda, una persona puede realizar donativos de hasta \$2,600 por año natural a cada partido político, aspirante, candidato, comité de campaña, comité autorizado o comité de acción política que desee donarle, sin limitaciones en el total agregado que done. La decisión trastoca una limitación que ha tenido validez constitucional en nuestro ordenamiento jurídico. Es por esa razón que es necesario mirar la decisión con cautela y entender cuáles fueron las razones que movieron al cambio. La importancia de este artículo estriba en la necesidad de entender la decisión tomada en el caso *McCutcheon v. Federal Election Commission*<sup>3</sup>, la cual más adelante en el artículo se explicará con profundidad. Luego de leer el artículo cada lector podrá hacer su propio análisis sobre el asunto.

## II. El Derecho a la Libertad de Expresión en el proceso electoral

En el caso *McCutcheon v. Federal Election Commission* el Tribunal resolvió que no existe derecho más básico en nuestra democracia que el de participar en la elección de nuestros líderes políticos.<sup>4</sup> La Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos dictamina: “[e]l Congreso no podrá hacer ninguna ley con respecto al establecimiento de una religión, ni prohibir el libre ejercicio de la misma; ni limitar la libertad de expresión, ni de prensa; ni el derecho a la asamblea pacífica de las personas, ni solicitar al gobierno una compensación de agravios”.<sup>5</sup> Esta Enmienda fue incorporada en la Carta de Derechos con el objetivo de proteger la libre discusión de los asuntos gubernamentales.<sup>6</sup> Igualmente, cabe destacar que en esa libre discusión que se aspira a proteger, están los debates de los candidatos.<sup>7</sup> Asimismo, existe un profundo compromiso con el principio de que el debate sobre los asuntos públicos debe ser uno sin reservas, robusto, y amplio.<sup>8</sup> Hay que destacar además que según

---

<sup>1</sup> Ley para la Fiscalización del Financiamiento de Campañas Políticas, Ley Núm. 222 -2011, 16 L.P.R.A. § 6002 (Westlaw 2015).

<sup>2</sup> En el artículo se utilizará la palabra topes agregados, topes globales o aportaciones globales, refiriéndose a la cantidad máxima que una persona podía donar a un político, aspirante, candidato, comité de campaña, comité autorizado o comité de acción política.

<sup>3</sup> 134 S.Ct. 1434 (2014).

<sup>4</sup> *Id.* págs. 1440–1441.

<sup>5</sup> Const. EE.UU. enm. I, § 2.

<sup>6</sup> *Mills v. Alabama*, 384 U.S. 214, 218 (1966).

<sup>7</sup> *Id.*

<sup>8</sup> *New York Times Co. v. Sullivan*, 376 U.S. 254, 270 (1964).

dispone la jurisprudencia federal “la Primera Enmienda es esencial para el proceso político”. Así lo ha expresado el Tribunal Supremo de los Estados Unidos: “The First Amendment affords the broadest protection to such political expression in order to assure (the) unfettered interchange of ideas for the bringing about of political and social changes desired by the people.”<sup>9</sup> Cabe destacar que la gran diferencia entre Estados Unidos y Puerto Rico en materia de derecho electoral es la igualdad electoral.

En cuanto al Estado Libre Asociado de Puerto Rico, la sección 4 del artículo II de su Constitución establece que “[n]o se aprobará ley alguna que restrinja la libertad de palabra o de prensa o el derecho del pueblo a reunirse en asamblea pacífica y a pedir al gobierno la reparación de agravios”.<sup>10</sup> La libertad de expresión fue incluida en la Carta de Derechos de la Constitución porque “entre las libertades individuales, la libertad de expresión es probablemente la más esencial, una vez garantizado el derecho a la vida y la libertad física”.<sup>11</sup> De la misma forma, “el derecho a la libertad de expresión es una garantía dirigida a proteger el derecho del individuo a exteriorizar los contenidos de su conciencia, al mismo tiempo que establece la premisa indispensable para la formación de su opinión pública, sobre cuyo régimen está fundado el gobierno democrático”.<sup>12</sup> En nuestro país la libertad de expresión tiene como base la libertad de conciencia, esta libertad de conciencia se fundamenta tanto en la libertad de religión como la libertad de expresión del pensamiento, y lo que supone es un intento de proteger jurídicamente el libre desenvolvimiento de la personalidad a través de los medios más eficaces y habituales de exteriorización de los contenidos de conciencia.<sup>13</sup>

Asimismo, mientras exista mayor limitación al derecho constitucional a la libertad de expresión, mayor será el interés estatal que requiere protección y mayor la lesión a ese interés.<sup>14</sup> Los tribunales deberán balancear el alcance de la restricción a la libertad de expresión y asociación y la importancia del interés gubernamental que alienta la restricción, a la luz de la amenaza que la conducta impedida representa para tal interés del Estado. Deben considerarse las alternativas que tiene el poder gubernamental para alcanzar el objetivo de su limitación de la manera que menos lesione el derecho de expresión; y considerarse además las alternativas que tiene disponible la persona para el ejercicio de su libertad de expresión y de asociación sin afectar adversamente las pretensiones gubernamentales. El principio rector del conflicto entre los derechos señalados puede resumirse expresando que a mayor limitación al derecho a la libertad de expresión, mayor debe ser el interés estatal que requiere protección y mayor la lesión a ese interés.<sup>15</sup> Las leyes que en alguna forma

---

<sup>9</sup> *Roth v. United States*, 354 U.S. 476, 484 (1957).

<sup>10</sup> Const. P.R. art. II, § 4.

<sup>11</sup> *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico*, vol. I, 389, 391 (1951).

<sup>12</sup> *Id.*

<sup>13</sup> *Id.*

<sup>14</sup> *Rodríguez v. Secretario de Instrucción*, 109 D.P.R. 251, 256 (1979).

<sup>15</sup> *Id.*

limitan el derecho constitucional a la libertad de expresión deben ser interpretadas restrictivamente a fin de que esa limitación no traspase el límite de lo absolutamente necesario.<sup>16</sup> Sobre este particular nuestro más alto foro ha expresado:

El derecho a la libre expresión - raíz indiscutible del sistema democrático de gobierno - no supone una irrestricción absoluta, de forma que no pueda subordinarse a otros intereses cuando la necesidad y conveniencia públicas lo requieran. De surgir un conflicto entre dicho derecho y la necesidad y conveniencia pública de subordinarlo a otros intereses, los tribunales decidirán tomando en consideración las circunstancias particulares en cada caso específico.<sup>17</sup>

En los siguientes párrafos se les presentará un marco constitucional sobre los principios de la libertad de expresión que fueron incluidos en la opinión mayoritaria del Tribunal Supremo de Estados Unidos en el caso *United States v. Playboy Entertainment Group, Inc.*<sup>18</sup> El primer principio que se discutió en el mencionado caso es que sí el Estado desea restringir la libertad de expresión este debe tener un interés gubernamental. Además se señala que sí un estatuto regula la libertad de expresión en su contenido, tiene que ser para un interés apremiante del estado.<sup>19</sup> Igualmente, se menciona en el caso que sí el Estado restringe la libertad de expresión, este tendrá la carga de probar la constitucionalidad de sus acciones. Sobre este particular el más alto foro federal ha expresado que:

Cuando el gobierno restringe la libertad de expresión tiene la obligación de probar la constitucionalidad de sus actos.<sup>20</sup> Cuando existe una alternativa favorable, menos restrictiva a la libertad de expresión basada en su contenido, es la obligación del Gobierno demostrar que la alternativa será ineficaz para lograr sus objetivos. (Traducción nuestra).

Además, en la opinión mayoritaria del mencionado caso se hace una expresión del Tribunal muy importante en relación al tema de la libertad de expresión. Se destaca que cuando un estudiante se encuentra por primera vez con la jurisprudencia del Tribunal sobre la libertad de expresión, este podría pensar que una idea es tan buena como cualquier otra. Sin embargo, el Tribunal menciona que todo lo contrario es cierto. La constitución existe para que las opiniones y juicios se pueden formar, examinar y expresar.<sup>21</sup> Sobre este particular el más alto foro federal ha expresado que:

---

<sup>16</sup> *Mari Bras v. Casañas*, 96 D.P.R. 15, 21 (1968).

<sup>17</sup> *Id.*

<sup>18</sup> 529 U.S. 803 (2000).

<sup>19</sup> *Id.* pág. 813.

<sup>20</sup> *Id.* pág. 816.

<sup>21</sup> *Id.* pág. 818.

La Constitución no impone una filosofía relativista o un nihilismo moral de lo que hace cualquier otro punto de vista. La Constitución existe precisamente para que las opiniones y juicios, incluyendo la estética y los juicios morales sobre el arte y la literatura, se pueden formar, y expresar. Lo que dice la Constitución es que estos juicios son para que el individuo pueda hacer, no para que el Gobierno pueda decretar, incluso con el mandato o la aprobación de una mayoría.<sup>22</sup> (Traducción nuestra).

Asimismo, la sección 2 del artículo II de la Constitución de Puerto Rico establece que “las leyes garantizarán la expresión de la voluntad del pueblo mediante el sufragio universal, igual, directo y secreto, y que protegerán al ciudadano contra toda coacción en el ejercicio de la prerrogativa electoral”.<sup>23</sup> Por otro lado, el Diario de Secciones establece que “[l]a comunidad de hombres iguales y libres organiza su sociedad política con arreglo a la voluntad general y remite a ésta periódicamente las cuestiones públicas en controversia, así como las candidaturas para el ejercicio del poder político. La ciudadanía actúa en ambos extremos como árbitro final”.<sup>24</sup>

En el caso particular de Puerto Rico al evaluar la presencia del derecho a la libertad de expresión y de asociación en la exposición de motivos de la *Ley para la Fiscalización del Financiamiento de Campañas Políticas en Puerto Rico* esta contiene una expresión muy importante sobre los donativos con fines electorales en las elecciones:

Los donativos y gastos con fines electorales componen una parte esencial del complejo aparato electoral. Estos conceptos operan en una zona constitucionalmente sensitiva de principios y derechos fundamentales de expresión y de asociación. Coinciden con esos derechos el interés gubernamental de carácter apremiante, de proteger la integridad del proceso electoral. A través de los años, este balance ha sido objeto de evaluación legislativa, lo que ha resultado en medidas diseñadas para mantener un sistema electoral íntegro y responsivo.<sup>25</sup>

El principio rector de la democracia representativa es que el gobierno electo por la mayoría de los gobernados surja de un sistema electoral fundamentado en guías y procedimientos que estimulen el ejercicio del derecho al voto por los electores, de forma igual, directa, secreta y libre de coacción. Ello, buscando que cada voto se emita de acuerdo a la conciencia de quien lo ejerce y que el resultado refleje la realidad sobre el deseo de los electores, según expresado a través de los votos emitidos. La meta de toda democracia debe ser que cada

---

<sup>22</sup> *Id.*

<sup>23</sup> Const. P.R. art. II, § 2.

<sup>24</sup> Diario de Sesiones, *supra* n. 13, pág. 2563.

<sup>25</sup> Exposición de Motivos de la Ley para la Fiscalización del Financiamiento de Campañas Políticas, Ley Núm. 222 -2011.

elector sienta la seguridad de que existen unas reglas uniformes que serán implementadas de manera equitativa a todos los participantes de cada evento. Además, es necesario que exista un organismo que asegure el cumplimiento de éstas y no permita actos que cuestionen la pureza del proceso que culminará con un resultado electoral que sea el reflejo real de la voluntad mayoritaria del Pueblo.<sup>26</sup>

Luego de presentar de manera introductoria los temas más importantes relacionados con el artículo de revista jurídica, en la próxima parte se presentará el trasfondo histórico del financiamiento de campañas políticas en Estados Unidos y Puerto Rico.

### III. Tránsito Histórico

En el año 1907 se aprobó el *Tillman Act*.<sup>27</sup> Antes de la aprobación de ésta ley existían reglamentos que establecían límites a las contribuciones de personas adineradas, cierto control de gastos en las campañas electorales y la divulgación de las finanzas de los candidatos. Luego de la *Ley Tillman* se prohibió que las corporaciones y los bancos nacionales contribuyeran a las campañas a nivel federal. Luego de eso, en el 1971 se aprobó el *Federal Election Campaign Act* (en adelante, F.E.C.A.). Ésta ley impuso varias reglas importantes. La legislación estableció límites estrictos para los candidatos que quieran donar a su propia campaña. Asimismo, dispuso la cifra máxima de fondos que un candidato podía invertir en campañas publicitarias utilizando los medios de prensa. Entonces en el año 1974 luego del escándalo de Watergate<sup>28</sup> se hizo enmiendas a la ley. Entre estas enmiendas estaban los límites a las donaciones y gastos en las campañas, se creó el sistema opcional de financiamiento para el Presidente. Se requería que se proveyera información a la Comisión estatal de Elecciones de Estados Unidos sobre los gastos y contribuciones de las campañas. Fue en el 1974 que se creó la Comisión Federal Electoral, una entidad que supervisaría e implementaría las leyes.

El caso *Buckley v. Valeo*, fue la primera oportunidad que tuvo el Tribunal Supremo de los Estados Unidos para evaluar la constitucionalidad de los límites en las contribuciones y los gastos establecidos por el F.E.C.A.<sup>29</sup> Esta mencionada ley imponía un tope agregado por elección de \$1,000 en contribuciones de un individuo a un candidato federal. También impuso un tope agregado de \$25,000 dólares por año agregado en todas las contribuciones de un individuo a candidatos o comités políticos. En cuanto a los gastos, F.E.C.A. imponía límites a los gastos independientes

---

<sup>26</sup> *Id.*

<sup>27</sup> Cornell University Law School Legal Information Institute, *CRS Annotated Constitution* [https://www.law.cornell.edu/anncon/html/art1frag18\\_user.html](https://www.law.cornell.edu/anncon/html/art1frag18_user.html) (accedido el 26 de abril de 2015).

<sup>28</sup> The Washington Post, *The Watergate Story*, <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/special/watergate/timeline.html> (accedido el 17 de marzo de 2015).

<sup>29</sup> 2 U.S.C. § 431.

y a los gastos generales de campaña de los candidatos.<sup>30</sup> En *Buckley* se reconoció que “las contribuciones y las limitaciones de los gastos en el financiamiento electoral operan en un área que es fundamental a las actividades que promueve la primera enmienda.”<sup>31</sup> La opinión mayoritaria argumentó que “[e]l derecho a participar en la democracia a través de la aportación de donaciones políticas está protegido por la Primera Enmienda, pero ese derecho no es absoluto”.<sup>32</sup> Igualmente, establece que el Congreso puede regular las aportaciones en campañas políticas para protegerse contra la corrupción o la aparición de la corrupción. Se destaca en la opinión que solo se ha encontrado un interés legítimo gubernamental para restringir el financiamiento de campañas políticas. Este interés es, prevenir la corrupción o la apariencia de corrupción. Además, en este caso se hace una expresión sobre lo que implica contribuir dinero a campañas políticas: “Cuando un individuo contribuye con dinero a un candidato, ejerce su derecho a la expresión política y el derecho a la asociación política: la contribución sirve como una expresión general de apoyo al candidato y sus puntos de vista y sirve para afiliarse a una persona con un candidato”. Igualmente, la preocupación del Tribunal en el caso fue que las grandes contribuciones podrían ser para lograr un *quid pro quo* político. Asimismo, se sostuvo los límites en contribuciones directas a los candidatos. Se reconoció un interés gubernamental suficientemente importante en la prevención de la corrupción y la aparición de corrupción. El Tribunal explicó que el potencial de *quid pro quo* se distingue de las contribuciones directas *vis a vis* los gastos independientes. El Tribunal hizo hincapié en que el gasto independiente no logra ningún interés gubernamental importante en cuanto a la corrupción o la apariencia de corrupción en el proceso electoral.<sup>33</sup>

Luego del caso *Buckley v. Valeo*, en cuanto a la jurisprudencia normativa se resolvió el caso *McConnell v. Federal Election Commission*<sup>34</sup>. En el mencionado caso se sostuvo prácticamente en su totalidad el *Bipartisan Campaign Reform Act*<sup>35</sup> (en adelante B.C.R.A.). Se cuestionó los días en que los anuncios salían al aire. El Tribunal expresó que no todo lenguaje político era absoluto bajo la Primera Enmienda. El Congreso manifestó un interés apremiante en delimitar los días en que tales anuncios salían al aire porque estos podrían ser utilizados para evadir la ley y fomentar la corrupción.

Asimismo en el caso de *Austin v. Michigan Chamber of Commerce*<sup>36</sup> se permitió la limitación de la libertad de expresión política basada en la personalidad jurídica de una compañía.<sup>37</sup> El Tribunal estableció que la Primera Enmienda protege tanto a

---

<sup>30</sup> *Id.*

<sup>31</sup> *Buckley*, 424 U.S. págs. 26–27.

<sup>32</sup> *Id.* pág. 27.

<sup>33</sup> *Id.*

<sup>34</sup> 540 U.S. 93 (2003).

<sup>35</sup> 2 U.S.C. § 441(b) (2002).

<sup>36</sup> 494 U.S. 652 (1990).

<sup>37</sup> *Id.*

los individuos como a las corporaciones, por lo cual éstas también tienen derecho a participar en el debate político.<sup>38</sup> El Tribunal expresó que: “[e]l discurso político es indispensable para la toma de decisiones en una democracia, y esto no es menos importante porque el discurso provenga de una corporación”.<sup>39</sup> Se determinó que las corporaciones tienen la facultad de desembolsar gastos independientes a su mandato corporativo en comunicaciones políticas dirigidas a apoyar a candidatos electorales siempre y cuando dichos gastos no hayan sido coordinados con los candidatos.<sup>40</sup>

Después de esto en el año 2007 se decidió el caso *Federal Election Commission v. Wisconsin Right to Life*<sup>41</sup>. Wisconsin Right to Life es un grupo independiente que se dedica a estar en contra de la política pública que favorece el aborto. El grupo decidió entonces hacer un anuncio de televisión en donde impulsaba a los constituyentes a llamar a dos senadores de manera telefónica para que no se opusieran al nombramiento de jueces conservadores. El anuncio se transmitió antes de una elección y se invalidó a tenor con el B.C.R.A. Luego de esta invalidación la organización reto la constitucionalidad del estatuto que prohibía este tipo de anuncio al farol de la Primera Enmienda. El Tribunal decidió que como el contenido del anuncio no manifestaba de forma explícita una invitación para apoyar o no apoyar un candidato, no violaba el B.C.R.A. Luego de este caso el Tribunal se enfrentó con el caso *Davis v. Federal Election Commission*.<sup>42</sup> En este caso Jack Davis era un exitoso empresario que había intentado en muchas ocasiones ser elegido para un escaño en la Cámara de Representantes federal. Entonces Davis impugnó la Sección 19 del B.C.R.A. Dicha sección disponía que si un candidato posee suficiente poder adquisitivo para financiar su campaña, los límites de recaudo de su contrincante aumentan para buscar mayor paridad económica en el proceso electoral. Davis alegó que dicha sección violaba la Primera Enmienda de la Constitución federal. Entonces el Tribunal Supremo Federal declaró el estatuto inconstitucional con el argumento de que la paridad electoral no es un interés gubernamental importante. Su argumento fue que los gastos personales de un candidato en su campaña política no son un riesgo para la corrupción.

Luego del caso de Davis surgió el caso que cambio por completo el financiamiento de las campañas políticas en Estados Unidos. El 20 de enero de 2010 el Tribunal Supremo de Estados Unidos en el caso *Citizens United v. Federal Election Commission*<sup>43</sup> declaró inconstitucional la prohibición de que las corporaciones y organizaciones realicen gastos independientes como donativo a un partido o candidato político.<sup>44</sup> La más alta curia de Estados Unidos dirimió unas controversias al farol de la Primera Enmienda de la Constitución Federal. Estas controversias se remontan al período de

---

<sup>38</sup> *Citizen*, 558 U.S. pág. 899.

<sup>39</sup> *Id.* pág. 883.

<sup>40</sup> *Id.* pág. 910.

<sup>41</sup> 551 U.S. 449 (2007).

<sup>42</sup> 554 U.S. 724 (2008).

<sup>43</sup> 558 U.S. 310 (2010).

<sup>44</sup> *Id.* págs. 908–911.

las elecciones primarias presidenciales del año 2008.<sup>45</sup> La organización sin fines de lucro *Citizens United* publicó un documental sobre la senadora Hillary Clinton, en aquel momento candidata a las primarias presidenciales del Partido Demócrata. El documental se llamaba *Hillary: The Movie*. Este se publicó en cines de seis ciudades norteamericanas y se distribuyó en formato DVD y a través del Internet.<sup>46</sup> Aparte del documental, *Citizens United* realizó varios anuncios de Clinton los cuales fueron transmitidos por televisión.<sup>47</sup> *Citizens United* además transmitió los anuncios por televisión 30 días antes de las elecciones primarias, en violación a la ley federal que prohíbe a las personas jurídicas utilizar de sus recursos económicos para expresarse. *Citizens United* demandó a la *Federal Election Commission* para que se declarara inconstitucional el requisito de que no pudieran transmitirse anuncios televisivos a 30 días de las elecciones por restringir el derecho a la libertad de expresión. *Citizens United* recibió donaciones de empresas para realizar el documental. La sección 441(b) del B.C.R.A. prohibía que las corporaciones y organizaciones realizaran gastos independientes como donativos a un partido. Asimismo, las corporaciones no podían contratar espacios publicitarios para apoyar a candidatos en puestos electivos.<sup>48</sup> Igualmente, el Tribunal destaca en la opinión que los tribunales también están obligados por la Primera Enmienda.<sup>49</sup>

Por otra parte, hay que señalar que según el Tribunal, *Citizens* tendría que litigar la situación por un tiempo prolongado, todo para que se interprete una ley que fuera de toda duda revela graves fallas contra la Primera Enmienda. Las normas de la Primera Enmienda, sin embargo, “deben dar el beneficio de la duda para proteger el mensaje en lugar de oprimir el discurso”.<sup>50</sup> Como una “restricción de la cantidad de dinero que una persona o grupo puede gastar en comunicación política durante una campaña,” este estatuto “reduce la cantidad de expresión al restringir el número de temas tratados, la profundidad de su exploración, y el tamaño de la audiencia que se alcanzó”.<sup>51</sup> El Tribunal destaca, además, que el discurso político debe prevalecer en vez de la supresión del mismo.<sup>52</sup> Igualmente, se destaca en el caso que el Gobierno no puede privar al público del derecho y el privilegio de determinar por sí mismo a que mensaje y a que orador le dará consideración.<sup>53</sup>

En resumen, se sostiene que la sección 441(b) de la ley, que impone sanciones penales a las empresas que apoyen abiertamente a algún candidato, implica una restricción de la libertad de expresión. La inconstitucionalidad de este precepto legislativo viene

---

<sup>45</sup> *Citizen*, 558 U.S. pág. 319.

<sup>46</sup> *Id.*

<sup>47</sup> *Id.* pág. 321. *Id.*

<sup>48</sup> *Id.*

<sup>49</sup> *Id.* págs. 326-327.

<sup>50</sup> *Id.* pág. 339 (citando a *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976)).

<sup>51</sup> *Id.* (citando a *New York Times Co. v. Sullivan*, 376 U.S. 254, 269-270 (1964)).

<sup>52</sup> *Id.* pág. 340.

<sup>53</sup> *Id.* pág. 341.

determinada porque la Primera Enmienda impide al Congreso Federal la aprobación de leyes que impidan o restrinjan la libertad de expresión.<sup>54</sup> Además, se sostiene que no se puede discriminar a las empresas a base de su riqueza pues a los individuos se les permite comprar espacios publicitarios para apoyar candidatos, y para hacerlo requieren recursos económicos similares a los que utilizarían las corporaciones.<sup>55</sup> Sin embargo, las aportaciones directas continúan estando prohibidas, esto porque la legislación busca evitar que las mencionadas aportaciones se conviertan en un *quid pro quo* en el que se compren compromisos impropios o ilícitos por parte de candidatos. Por último, se afirma que las aportaciones dinerarias, incluso las de las empresas, no provocan corrupción ni apariencia de corrupción. El hecho de que los representantes de las mismas puedan influir o relacionarse con políticos electos no significa que estos sean corruptos. Asimismo, entiende el Tribunal que la percepción de influencia o de relaciones no hará que el electorado pierda la fe en la democracia estadounidense.<sup>56</sup>

En cuanto al Estado Libre Asociado de Puerto Rico su Constitución confirió a la Asamblea Legislativa un gran poder para regular el derecho electoral. Reza la Constitución: “[s]e dispondrá por ley todo lo concerniente al proceso electoral y de la inscripción de electores, así como lo relativo a los partidos políticos y candidaturas”<sup>57</sup>. El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha confirmado el mencionado poder en materia de derecho electoral.<sup>58</sup>

#### **IV. *McCutcheon v. Federal Election Commission:* *Los topes globales en las donaciones son declarados inconstitucionales***

Antes de evaluar los cambios a *Ley Electoral de Puerto Rico* es importante presentar el caso *McCutcheon v. Federal Election Commission* que fue una de las razones principales para la decisión de promover una nueva reforma electoral. Luego de ocurrir la decisión del caso *McCutcheon* los límites agregados en las jurisdicciones estatales de Estados Unidos y Puerto Rico se encontraban muy cerca de ser declarados inconstitucionales. El mismo día en que se anunció la decisión de *McCutcheon* la Oficina de Campaña y Política Financiera de Massachusetts emitió una breve noticia y señaló que ya no va a hacer cumplir el límite total de \$12,500 en la cantidad que un individuo puede contribuir a todos los candidatos.<sup>59</sup> Además, el 11 de abril de 2014 la Junta de Elecciones del Estado de Maryland publicó un documento de orientación

---

<sup>54</sup> *Id.*

<sup>55</sup> *Id.* pág. 360.

<sup>56</sup> *Id.*

<sup>57</sup> Const. P.R. art. VI, § 4.

<sup>58</sup> *Partido Nuevo Progresista v. Tribunal Electoral de Puerto Rico*, 104 D.P.R. 741, 744 (1976).

<sup>59</sup> **The Washington Post**, *States will rethink aggregate limits after McCutcheon*, <http://www.washingtonpost.com/blogs/govbeat/wp/2014/04/03/states-will-rethink-aggregate-limits-after-mccutcheon/> (accedido el 26 de septiembre de 2014).

para dejar a un lado el límite agregado de ese estado por la cantidad de \$10,000 por ciclo electoral.<sup>60</sup>

En cuanto a Puerto Rico el Contralor Electoral entiende que si bien es cierto que el Tribunal Supremo Federal determinó que una ley federal era inconstitucional por establecer un límite a una persona de lo que podría donar a un aspirante, candidato, partido o comité, la jurisdicción de Puerto Rico se podría distinguir de algunas jurisdicciones en los Estados Unidos y argumentar que el Estado tiene un interés apremiante. El interés apremiante del Estado en Puerto Rico al limitar las aportaciones de un individuo podría ser, limitar la influencia del dinero privado en los procesos de gubernamentales y el inversionismo político entre otras cosas. En su exposición trajo a modo de ejemplo que un individuo sin la limitación del agregado podría donar en un año la cantidad de \$1,328,200. Esta cifra se basó en las pasadas elecciones generales en la cual participaron 507 candidatos, a los cuales un solo individuo pudiera donarle hasta \$2,600 en un año natural. Asimismo, una sola persona podría en un cuatrienio donar a todos los candidatos hasta \$5,312,800.<sup>61</sup>

La controversia en el caso de *McCutcheon v. Federal Election Commission* se remonta al periodo electoral de los años 2011-2012.<sup>62</sup> La Opinión del caso comienza con la expresión que se cita a continuación sobre la importancia que tiene en la democracia el poder participar en los procesos políticos:

No hay derecho más básico en nuestra democracia que el derecho a participar en la elección de nuestros dirigentes políticos. Los ciudadanos pueden ejercer ese derecho en una variedad de formas: Pueden postularse para un cargo ellos mismos, votar, instar a otros a votar por un candidato en particular, ser voluntarios para trabajar en una campaña, y contribuir a la campaña de un candidato. Este caso se trata de la última de esas opciones.<sup>63</sup> (Traducción nuestra).

El demandante, Shaun McCutcheon, había aportado \$33,088 a 16 candidatos políticos.<sup>64</sup> McCutcheon alegó que deseaba contribuir \$1,776 a cada candidato adicional de lo que había contribuido, pero estaba impedido de hacerlo por el límite global de las contribuciones a los candidatos. McCutcheon también contribuyó un total de \$27,328 dólares a varios comités políticos, esto en cumplimiento con los límites aplicables. El demandante alegó que deseaba contribuir a otros comités políticos,

---

<sup>60</sup> **The Baltimore Sun**, *State won't enforce \$10,000 limit on campaign contributions*, [http://articles.baltimoresun.com/2014-04-11/news/bs-md-campaign-contributions-20140411\\_1\\_contributions-delegate-race-election-cycle/](http://articles.baltimoresun.com/2014-04-11/news/bs-md-campaign-contributions-20140411_1_contributions-delegate-race-election-cycle/) (accedido el 26 de septiembre de 2014).

<sup>61</sup> *Id.*

<sup>62</sup> *McCutcheon*, 134 S.Ct. pág. 1443.

<sup>63</sup> *Id.* págs. 1440-1441.

<sup>64</sup> *Id.* pág. 1443.

incluyendo \$25,000 a cada uno de los tres comités del Partido Nacional Republicano, pero está impedido de hacerlo por el límite total de las contribuciones a comités políticos. McCutcheon alegó además, que él planeaba hacer contribuciones similares en el futuro. En el ciclo electoral de los años 2013-2014, él quería contribuir \$60,000 a varios candidatos y \$75,000 a los comités políticos. Por otro lado, el Comité Nacional Republicano (en adelante, C.N.R.) deseaba recibir las contribuciones que McCutcheon y de otras personas que estaban en una situación similar a él, pero se están viendo impedidos por el límite total de contribuciones en agregado. En junio de 2012, McCutcheon y el C.N.R. presentaron una denuncia ante un panel de la Corte Federal de Distrito para el Distrito de Columbia. En esta demanda se afirmó que los límites agregados a las contribuciones políticas a los candidatos y comités políticos eran inconstitucionales en virtud de la Primera Enmienda.<sup>65</sup>

El Tribunal de Distrito rechazó la moción radicada por McCutcheon solicitando un interdicto preliminar y accedió a la petición del Gobierno de desestimar la demanda.<sup>66</sup> El Tribunal de Distrito concluyó que los límites agregados superan el escrutinio estricto de la Primera Enmienda. Para fundamentar su argumento el Tribunal de Distrito supuso un escenario hipotético de lo que podría ocurrir en un mundo sin límites agregados. El Tribunal argumentó que un solo donante puede contribuir la cantidad máxima en los límites agregados a cerca de 50 comisiones separadas, cada una de las cuales luego pueden transferir el dinero a un mismo comité. Esas comisiones a la misma vez podrían utilizar todo el dinero transferido para gastos coordinados en nombre de un candidato en particular, permitiendo que el único donante pueda evadir el límite de la cantidad que puede contribuir a ese candidato. El Tribunal de Distrito reconoció que puede parecer poco probable que tantas entidades separadas puedan servir como entidades conductos. Por lo tanto, el Tribunal de Distrito, rechazó el reclamo de inconstitucionalidad de los límites agregados y argumento que estos son un sistema coherente en lugar de una simple colección de límites individuales.<sup>67</sup> Sin embargo, el Tribunal Supremo dictaminó que los límites agregados son inconstitucionales porque violentan la Primera Enmienda de la Carta de Derechos de la Constitución federal que consagra como derecho fundamental la libertad de expresión y la libertad de asociación.<sup>68</sup> El Gobierno argumentó que los límites agregados están justificados porque evitan que un individuo pueda donar a demasiados destinatarios iniciales que podrían posteriormente re contribuirle por esa donación. Según el gobierno, la aportación de fondos puede dar lugar a la evasión de los límites de base. Sin embargo, también reconocen que muchos tipos de receptores tienen escaso interés de re contribuir por las donaciones que reciben.<sup>69</sup>

---

<sup>65</sup> *Id.*

<sup>66</sup> *McCutcheon v. Federal Election Commission*, 893 F.Supp.2d 133, 141 (D.D.C. La. 2012).

<sup>67</sup> *Id.*

<sup>68</sup> *McCutcheon*, 134 S.Ct. pág. 1462.

<sup>69</sup> *Id.* pág. 1457.

Por otro lado, en la Opinión se destacó como último punto que “[i]t is worth keeping in mind that the base limits themselves are a prophylactic measure.”<sup>70</sup> El Tribunal reiteró que las restricciones a las contribuciones directas son medidas preventivas, porque entiende que con poca o ninguna probabilidad las contribuciones a los candidatos incluirán acuerdos de *quid pro quo*.<sup>71</sup> El Tribunal determinó en su decisión que las disposiciones establecidas el *Federal Election Campaign Act of 1971*, las cuales limitan la cantidad máxima de candidatos o comités de manera agregada, violenta la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos, específicamente el derecho a la libertad de expresión. Sin embargo, se dejó intacto el límite individual de los donativos que actualmente es de \$2,600 a cada candidato, partido o comité. La Opinión de la mayoría finaliza de la siguiente forma:

The Government has a strong interest, no less critical to our democratic system, in combatting corruption and its appearance. We have, however, held that this interest must be limited to a specific kind of corruption—*quid pro quo* corruption—in order to ensure that the Government’s efforts do not have the effect of restricting the First Amendment right of citizens to choose who shall govern them. For the reasons set forth, we conclude that the aggregate limits on contributions do not further the only governmental interest this Court accepted as legitimate in *Buckley*. They instead intrude without justification on a citizen’s ability to exercise “the most fundamental First Amendment activities.”<sup>72</sup>

El final de la opinión mayoritaria reconoce que el Gobierno tiene un gran interés, sin embargo que ese interés no es fundamental para el sistema democrático en la lucha contra la corrupción y su apariencia. Deja claro el Tribunal que este interés debe limitarse a un tipo específico de corrupción que es la *quid pro quo*. Esto con el fin de garantizar que los esfuerzos del Gobierno no tengan el efecto de restringir la Primera Enmienda. Entonces el Tribunal va más allá y resuelve que los límites agregados se entrometen sin justificación en la capacidad de los ciudadanos para ejercer las actividades más fundamentales de la Primera Enmienda.

En la opinión Disidente del Tribunal Supremo de Estados Unidos el Juez Stephen Breyer en el caso *McCutcheon v. Federal Election Commission* discute que la prevención de la corrupción o la apariencia de corrupción tiene que ser sopesado con el derecho constitucional a la expresión política.<sup>73</sup> Opina que los intereses que se contraponen son la base de la Primera Enmienda. Estos intereses tienen su origen en el esfuerzo constitucional para crear una democracia sensible a la gente, un gobierno donde las leyes reflejan los pensamientos, opiniones, ideas, y sentimientos, la

<sup>70</sup> *Id.* pág. 1458.

<sup>71</sup> *Id.* pág. 1462. (citando a *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976).

<sup>72</sup> *Id.*

<sup>73</sup> *McCutcheon v. Federal Election Commission*, 134 S.Ct. 1434, 1467 (Breyer, J., dissenting).

expresión que la Primera Enmienda protege. Al tener en cuenta este fin se puede y se debe comprender que las leyes de financiamiento de campañas políticas van más allá de la corrupción. Estas leyes son la búsqueda para fortalecer, no debilitar, la Primera Enmienda. Expone el Juez que argumentar lo anterior no es negar la posibilidad de conflicto entre la necesidad de permitir las contribuciones que se pagan para la difusión de las ideas, y la necesidad de limitar los pagos con el fin de ayudar a mantener la integridad del proceso electoral.<sup>74</sup>

### V. Cambios a la Ley Electoral de Puerto Rico

La ley que fue utilizada para este estudio es la *Ley para la Fiscalización del Financiamiento de Campañas Políticas en Puerto Rico*.<sup>75</sup> El artículo 2.001 de la mencionada ley deja claro que es política pública del Estado Libre Asociado el derecho al voto. Dada la naturaleza de los procesos electorales y la importancia del derecho al voto, la ley declara como política pública garantizarle a todo ciudadano un proceso electoral que permita el flujo de información y fomente el ejercicio al voto de forma secreta, informada y libre de coacción.<sup>76</sup> La mencionada ley fue enmendada el pasado 21 de diciembre de 2014 cuando el gobernador Alejandro García Padilla firmó el Proyecto del Senado 1253 y el Proyecto del Senado 1254.<sup>77</sup> A través de la firma de estos proyectos se crea una nueva reforma al sistema electoral de Puerto Rico. Las nuevas leyes enmiendan el Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI y la *Ley para la Fiscalización del Financiamiento de Campañas Políticas en Puerto Rico*.<sup>78</sup> En esta parte del artículo se agregará un análisis profundo y detallado de los cambios más significativos en la Reforma Electoral sobre el financiamiento de campañas políticas. Esto con el propósito de que se utilice como herramienta de estudio para identificar las fortalezas y controversias que pueda tener la nueva ley.

Entre los cambios que trae la ley está reestructurar la Oficina del Contralor Electoral creando una Junta de Contralores compuesto por el Contralor y un nuevo puesto de Sub-Contralor para añadir balance electoral a la Oficina.<sup>79</sup>

La primera sección de la ley bajo estudio es la que limitaba las donaciones directas. La pasada ley limitaba hacer donaciones en o fuera de Puerto Rico a un partido político, aspirante, candidato, comité de campaña, comité autorizado o a un

---

<sup>74</sup> *Id.*

<sup>75</sup> 16 L.P.R.A. § 625.

<sup>76</sup> *Id.*

<sup>77</sup> Proyecto del Senado 1253, 4ta Sesión Ordinaria (18 de noviembre de 2014). Proyecto del Senado 1254, 4ta Sesión Ordinaria (18 de noviembre de 2014).

<sup>78</sup> Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI, Ley Núm. 78-2011, 16 L.P.R.A. § 1.001 (Westlaw 2015). Ley para la Fiscalización del Financiamiento de Campañas Políticas, Ley Núm. 222 -2011, 16 L.P.R.A. § 1.001 (Westlaw 2015).

<sup>79</sup> Microjuris al día, *Firmada la ley de reforma electoral*, <http://aldia.microjuris.com/2014/12/21/firmada-la-ley-de-reforma-electoral/> (accedido el 3 de febrero de 2015).

comité de acción política en exceso de las cifras estatuidas en la Ley Federal 2 U.S.C. § 441a(a)(1)(A).<sup>80</sup>

Sin embargo, el estatuto actual dicta:

Ninguna persona natural podrá, en forma directa o indirecta, hacer donaciones en o fuera de Puerto Rico a un partido político, aspirante, candidato, comité de campaña, comité autorizado o a un comité de acción política en exceso de dos mil seiscientos dólares (\$2,600). La Junta de Contralores Electorales ajustará este límite para que refleje la tasa de inflación en Puerto Rico, pero el límite resultante del ajuste se redondeará al centenar más cercano. Los límites operarán por año natural. Será responsabilidad del Contralor Electoral informar al público en general, pero prioritariamente a las personas naturales y jurídicas con interés en campañas electorales, sobre los límites de los donativos permitidos por ley. Además, será responsabilidad del Contralor Electoral orientar sobre las reglas, los términos y las condiciones asociadas a las disposiciones de este Artículo.<sup>81</sup>

Es claro que la nueva ley, cambia y ahora el límite individual es de \$2,600.00.<sup>82</sup> El efecto de este cambio es que en el pasado los límites individuales en las donaciones estaban sujetos a lo que dispusiera la ley federal. Actualmente, los límites individuales son constitucionales. Sin embargo, no se descarta que con la visión del Tribunal Supremo Federal de la liberación del financiamiento de las campañas políticas y al amparo de la libertad de expresión se reclame la inconstitucionalidad de los límites individuales en el más alto foro federal o en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

La segunda sección de la ley bajo estudio es la que limitaba las donaciones porque se establecía un tope agregado, lo que fue declarado inconstitucional en *McCutcheon v. Federal Election Commission*. En la antigua ley ninguna persona natural podrá donar más de cinco (5) veces la cantidad límite que puede donar a un candidato por año.<sup>83</sup> La nueva ley elimina los topes agregados. Dispone la ley que se hace este cambio para actualizar las reglas de financiamiento de campañas políticas y atemperarlas a la jurisprudencia constitucional.<sup>84</sup> Se menciona de ejemplo el caso *McCutcheon v. Federal Election Commission*. Sin embargo, en el proceso legislativo de tomar la decisión de eliminar los topes agregados no se consideró que podría existir un interés apremiante del Estado en mantener los topes agregados. Esto para proteger la corrupción, la apariencia de corrupción, proteger la integridad del proceso electoral y además la libertad de expresión de los votantes puertorriqueños. Asimismo, antes de

---

<sup>80</sup> 16 L.P.R.A. § 625a.

<sup>81</sup> Ley para la Fiscalización del Financiamiento de Campañas Políticas, Ley Núm. 233-2014, 16 L.P.R.A. § 5.001 (Westlaw 2015).

<sup>82</sup> Proyecto del Senado 1253, 4ta Sesión Ordinaria (18 de noviembre de 2014).

<sup>83</sup> 16 L.P.R.A. § 6.002.

<sup>84</sup> P. del S. 1253.

la eliminación de los topes el Comisionado Electoral del Partido Popular Democrático presentó su postura sobre los cambios que se proponen a la Ley Electoral.<sup>85</sup> Él expresó que en la Sección 20 del proyecto se propone enmendar la normativa sobre donativos de campañas permitiendo a personas naturales donar hasta un tope de \$2,600 a un solo candidato. Opina que de esta forma se elimina el lenguaje impreciso del estatuto que limita nuestro tope de donativos a cualquier cantidad que se disponga por la ley federal. De la misma forma, en cuanto a la eliminación de los topes agregados para varios candidatos expresó antes de que se eliminaran los topes que estos se debían eliminar para cumplir con preocupaciones de índole constitucional. Él argumentó que a la luz del nuevo ordenamiento constitucional, resultaba cuestionable una limitación gubernamental para que el ciudadano sólo pueda contribuir, hasta el límite dispuesto, a solo cinco candidatos o campañas políticas.<sup>86</sup>

Asimismo, el comisionado electoral del Partido Independentista Puertorriqueño Juan Dalmau Ramírez alertó sobre el peligro de la opinión emitida por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos la cual elimina los límites establecidos por ley en cuanto a la cantidad de candidatos a los cuales se les puede hacer una contribución económica en campañas políticas. Sobre este particular Dalmau expresó:

La limitación que fue declarada inconstitucional establecía, al menos, un control parcial al dañino inversionismo político que siempre ha pretendido controlar con sus tentáculos el proceso político electoral. Antes de la determinación existía un tope a la cantidad de candidatos a los que usted podía aportar dinero en una campaña. Ahora se elimina la posibilidad de imponer ese tipo de tope. Y aunque es una determinación sobre una ley federal, por tratarse de un asunto de la Constitución Federal, la misma tiene repercusiones en Puerto Rico.<sup>87</sup>

Entendió Dalmau que la aplicación de esta opinión judicial a Puerto Rico es peligrosísima, ya que envía el mensaje de que mientras más dinero tengas, a más candidatos podrás aportarle en su campaña y más control ejercerás posteriormente sobre las determinaciones de política pública y gubernamental. Entiende que es un paso más hacia la peligrosa privatización del proceso político electoral. Igualmente, indicó que ante dicha determinación no se debe asumir una actitud de sumisión. Sobre este particular expresó:

“Ante la opinión del Supremo de los Estados Unidos, los organismos electorales en Puerto Rico debemos asumir una actitud de desafío. Se debe continuar imponiendo las limitaciones existentes en nuestra Ley Electoral

---

<sup>85</sup> Lcdo. Guillermo San Antonio Acha, *Ponencia ante la Honorable Comisión Conjunta sobre el Proyecto del Senado 1254 y Proyecto de la Cámara 2223*, 7 de noviembre de 2014.

<sup>86</sup> *Id.*

<sup>87</sup> Noticel, Ely Acevedo, Llamado del PIP a desafiar opinión del Supremo federal sobre donativos, <http://www.noticel.com/noticia/158315/llamado-del-pip-a-desafiar-opinion-del-supremo-federal-sobre-donativos.html> (accedido el 20 de febrero de 2015).

para garantizar, aunque sea de manera parcial, que no se continúe generando un régimen electoral en el que, de facto, gobiernen aquellos que tengan poder económico para sufragar a las campañas electorales sin limitación a cuántos candidatos se les puede aportar”, puntualizó”.<sup>88</sup>

Dalmau además señala que el proceso electoral debe ser tratado como un bien público, en donde se mida en igualdad de condiciones a todos los candidatos, y estos salgan electos por virtud de los votos emitidos, y no por los cheques que le son emitidos. Sobre este particular expresó: “Confío que próximamente, cuando se discutan los asuntos de enmiendas electorales, el análisis se efectúe en el marco del principio de consenso electoral y de la defensa de un sistema electoral que responda a todos y no a unos pocos privilegiados”.<sup>89</sup>

## VI. Análisis de Derecho Comparado

Para el análisis de Derecho Comparado seleccioné jurisdicciones estatales de Estados Unidos de América. Cabe mencionar que nueve estados de Estados Unidos, entre ellos Connecticut, Kentucky, Maine, Maryland, Massachusetts, Nueva York, Rhode Island, Wisconsin y Wyoming además del Distrito de Columbia imponen límites agregados globales relacionados con la cantidad que se puede contribuir a candidatos políticos.<sup>90</sup> Como cuestión de hecho los estados de Maine, Massachusetts y Rhode Island pertenecen al Primer Circuito de Boston del cual el Distrito de Puerto Rico es parte a nivel Federal. Por la razón de ser parte del mismo Distrito que Puerto Rico además de mantener los topes globales seleccioné las jurisdicciones estatales de Maine, Massachusetts y Rhode Island.<sup>91</sup> Asimismo, seleccioné la jurisdicción del estado de Luisiana porque está es una mixta como Puerto Rico, de Derecho Civil y Common Law, además de que el Derecho Puertorriqueño se ha nutrido del derecho de este Estado.<sup>92</sup> Además, el estado de Luisiana impone mecanismos los cuales son límites en las donaciones los cuales operan de manera muy similar a los límites agregados.<sup>93</sup>

Comienzo mi discusión con el estado de Maine. En una declaración política con fecha del 4 de junio de 2014, la Comisión de Maine de Ética y Prácticas de Gobierno declaró que dejaría de aplicar el límite de la contribución total anual de \$ 25,000

---

<sup>88</sup> *Id.*

<sup>89</sup> *Id.*

<sup>90</sup> Center for Competitive Politics, *State Aggregate Limits and Proportional Bans under McCutcheon*, <http://www.campaignfreedom.org/2014/07/08/state-aggregate-limits-and-proportional-bans-under-mccutcheon/> (accedido el 3 de febrero de 2015).

<sup>91</sup> *Id.*

<sup>92</sup> “Al Código Civil se le introdujeron varios cambios, principalmente del Código de Luisiana, sin tomar en cuenta que algunas disposiciones chocaban con nuestro Derecho tradicional.” Migdalia Millet Ocasio, *Derecho Y Justicia*, 2 Rev. Jurídica de LexJuris, 1, 15 (2000).

<sup>93</sup> Center for Competitive Politics, *supra* n. 192.

aplicables a las personas y entidades que figuran en Maine. La declaración señaló la intención de la comisión encargada de estudiar los problemas y de la posibilidad de proponer legislación durante la próxima sesión legislativa. El estatuto de Maine relacionado con los topes globales se cita a continuación: “No individual may make contributions to candidates aggregating more than \$25,000 in any calendar year. This limitation does not apply to contributions in support of a candidate by that candidate or that candidate’s spouse or domestic partner”.<sup>94</sup>

Andrew Bossie quien es directora del *Maine Citizens for Clean Elections*, es en el estado una de las personas más importantes en contra de la influencia del financiamiento privado en el sistema de elección de Maine.<sup>95</sup> Sobre este particular expresó:

Si bien no es de extrañar que el Estado ha tenido que cumplir con el fallo del Tribunal Supremo, lo que sorprende es el fallo en sí y la creciente cantidad de dinero que se ha permitido en los tribunales y el Congreso. Realmente va en contra de lo que Maine y lo que las personas nacionales quieren, que es limitar el papel que juega el dinero en las elecciones.<sup>96</sup>

En cuanto al estado de Massachusetts el 2 de abril de 2014 la Oficina de Campaña y Financiamiento Político (en adelante O.C.P.F.) anunció que ya no va a hacer cumplir los límites globales en los que un individuo puede contribuir a todos los candidatos. Este límite es de \$12,500. Sin embargo, la O.C.P.F. ha anunciado que continuará haciendo cumplir el límite total de \$5,000 dólares, este límite es sobre las contribuciones que los individuos pueden hacer a los comités del partido. Los estatutos de Massachusetts relacionados con los topes globales se citan a continuación:

Section 7A. (a)(2) An individual may in addition make campaign contributions for the benefit of elected political committees or non-elected political committees organized on behalf of a political party; provided, however, that the aggregate of such campaign contributions for the benefit of the political committees of any one political party shall not exceed in any one calendar year the sum of five thousand dollars.<sup>97</sup>

(5) Notwithstanding any other provision of this subsection, the aggregate of all contributions from any one individual to all candidates and candidate’s committees shall not exceed the sum of twelve thousand five hundred dollars in any one calendar year.<sup>98</sup>

---

<sup>94</sup> Maine Revised Statutes, Title 21–A: Elections § 1015(3) (Westlaw 2015).

<sup>95</sup> BDN Maine Politics, *Maine lifts \$25,000 cap on donations that individuals can make to political candidates each year*; <http://bangordailynews.com/2014/06/04/politics/maine-lifts-25000-cap-on-donations-that-individuals-can-make-to-political-candidates-each-year/> (accedido el 28 de febrero de 2015).

<sup>96</sup> *Id.*

<sup>97</sup> Massachusetts General Laws, chapter 55, § 7A(a)(2) (Westlaw 2015).

<sup>98</sup> Massachusetts General Laws, chapter 55, § 5 (Westlaw 2015).

En el caso del estado de Rhode Island el 16 de abril de 2014, la Junta de Elecciones Rhode Island votó para apoyar la creación de leyes que supriman los límites de contribuciones políticas globales. La votación fue en reacción a la decisión de *McCutcheon*. La ley estatal prohíbe actualmente a un individuo hacer contribuciones de más de \$10,000 en total a más de un candidato, comité de acción política (P.A.C.), o comité de un partido político o de una combinación de candidatos, los P.A.C. y los comités de partidos políticos dentro de un año calendario. El estatuto de Rhode Island dicta:

(a)(1) No person, other than the candidate to his or her own campaign, nor any political action committee shall make a contribution or contributions to any candidate, as defined by § 17-25-3, or political action committee or political party committee which in the aggregate exceed one thousand dollars (\$1,000) within a calendar year, nor shall any person make contributions to more than one state or local candidate, to more than one political action committee, or to more than one political party committee, or to a combination of state and local candidates and political action committees and political party committees which in the aggregate exceed ten thousand dollars (\$10,000) within a calendar year, nor shall any political action committee make such contributions which in the aggregate exceed twenty-five thousand dollars (\$25,000) within a calendar year, nor shall any candidate or any political action committee or any political party committee accept a contribution or contributions which in the aggregate exceed one thousand dollars (\$1,000) within a calendar year from any one person or political action committee.<sup>99</sup>

En el caso del estado de Luisiana se impone un límite agregado de \$100,000 en contribuciones en las que una persona puede donar a un comité político en durante el ciclo electoral de cuatro años.<sup>100</sup> Un comité independiente en apoyo al candidato a gobernador David Vitter demandó, argumentando que el tope es inconstitucional en su aplicación a los comités de acción política.<sup>101</sup> Un juez federal de Luisiana determinó que como cuestión de derecho los gastos independientes no presentan ni siquiera un riesgo marginal de corrupción.<sup>102</sup> El argumento del Estado fue que había un riesgo de corrupción.<sup>103</sup> El tribunal señaló que el Estado no ofreció ninguna prueba de que los comités de acción política están coordinando sus esfuerzos con el senador Vitter.<sup>104</sup> Explicó el Tribunal que no se debe restringir la Primera Enmienda

---

<sup>99</sup> Rhode Island General Laws, chapter 55, § 17-25-10.1(a)(1) (Westlaw 2015).

<sup>100</sup> *Fund for Louisiana's Future v. Louisiana Bd. of Ethics*, 17 F.Supp.3d 562, 565 (E.D. La. 2014).

<sup>101</sup> *Id.*

<sup>102</sup> *Id.* págs. 570-571.

<sup>103</sup> *Id.* pág. 567.

<sup>104</sup> *Id.* págs. 570-571.

y que Estado no tiene interés legítimo en la restricción de las contribuciones.<sup>105</sup>El estatuto de Luisiana dicta:

(7)(a) The total amount of combined contributions for both the primary and general elections, from political committees, which may be accepted by a candidate and his principal and subsidiary campaign committees, shall not exceed the following aggregate amounts:

- (i) Major office candidates – eighty thousand dollars
- (ii) District office candidates – sixty thousand dollars
- (iii) Other office candidates – twenty thousand dollars.

(b) The provisions of this Paragraph shall not apply to contributions made by a recognized political party or any committee thereof.<sup>106</sup>

De este análisis de derecho comparado surge que los estados de Maine, Massachusetts y Rhode Island están promoviendo un cambio en la legislación luego de la decisión de *McCutcheon*. Las oficinas de Campaña y Financiamiento Político de los tres estados no quieren hacer cumplir los límites globales en los que un individuo puede contribuir a todos los candidatos. Todos los estados fundamentan que el sostener los límites globales es inconstitucional debido a lo resultado en el caso. Sin embargo no se ha considerado los perjuicios que esta decisión puede causar en la libertad de expresión. A pesar de que promueven que no harán cumplir los límites el derecho vigente en cada estado continúa teniendo estas limitaciones en cuanto a financiamiento de campañas políticas. Por otro lado, en el caso del estado de Luisiana actualmente impone mecanismos los cuales son límites en las donaciones los cuales operan de una manera muy similar a los límites agregados. Sin embargo hay que mencionar que en el estado está ocurriendo litigación relacionada con el tema como el caso de *Fund For Louisiana's Future v. Louisiana Bd. of Ethics* donde el juez federal que atendió el caso determinó que como cuestión de derecho los gastos independientes no presentan ni siquiera un riesgo marginal de corrupción.

## VII. Casos de corrupción en Puerto Rico

En el caso de Puerto Rico sin existir una completa liberalización en el financiamiento de campañas políticas hay una gran cantidad de casos de corrupción debido al inversionismo político. Uno de los ejemplos de los casos de corrupción es Jorge de Castro Font, exsenador del Partido Nuevo Progresista quien se declaró culpable a nivel estatal de 93 cargos de extorsión, perjurio, soborno, apropiación ilegal por evasión contributiva, violaciones a la Ley Electoral y al Código de Rentas

---

<sup>105</sup> *Id.*

<sup>106</sup> Louisiana Revised Statutes, Chapter 11, § 18:1505.2 H.(7) (Westlaw 2015).

Internas.<sup>107</sup> Por otro lado, otro ejemplo es Edison Mislá Aldarondo, expresidente de la Cámara del Partido Nuevo Progresista. Este tiene una pena de cárcel por 15 cargos de corrupción, soborno, perjurio y por la venta de influencias en la adquisición del Hospital de Área de Manatí. Además, el exalcalde de Vega Baja por el Partido Nuevo Progresista Edgar Santana quien fue sentenciado a 18 años de prisión por el delito de corrupción. También, Sol Luis Fontanes Olivo, exalcalde de Barceloneta del Partido Popular Democrático quien está cumpliendo 10 años de prisión federal por soborno.<sup>108</sup>

Es muy importante entender que en Puerto Rico existe una gran cantidad de casos de esta índole, en la conclusión se abonará sobre la conexión en Puerto Rico de las donaciones directas y la corrupción o apariencia de corrupción.

### VIII. Conclusiones y recomendaciones

El derecho al voto consagrado por la Sección 2 del Art. II de la Constitución es uno de naturaleza fundamental.<sup>109</sup> El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha expresado que el derecho al voto es “la más preciada de las prerrogativas del pueblo”. Esto ha sido expresado porque es a través del voto que el pueblo ejerce su poder soberano y expresa su voluntad”.<sup>110</sup> En Puerto Rico actualmente no se restringe las donaciones que no sean directas a candidatos, partidos y entidades que no coordinan gastos con los candidatos. Sin embargo, cuando se trata de donaciones directas a candidatos, partidos y a entidades el gobierno tiene un interés apremiante en evitar que ocurra un acto de corrupción debido al *quid pro quo* mediante gastos coordinados con partidos o candidatos. Los grupos o comités que hacen gastos independientes no coordinan con los partidos y candidatos y esta es la alternativa menos onerosa que tienen las personas. En este caso no existe límite en cuanto a las donaciones que se pueda realizar en campañas políticas.

Por otro lado, la exposición de motivos de la Ley 222 expresa que “el Estado tiene un interés apremiante en asegurar que dicha libertad de expresión sea debidamente reconocida, respetada, canalizada y protegida”.<sup>111</sup> Es un interés apremiante del Estado que haya una transparencia y prevención contra la corrupción. El Gobierno aspira a evitar fraudes en la expresión de mensajes. El interés apremiante del Estado en Puerto Rico al limitar las aportaciones que un individuo pueda hacer a un candidato es asimismo para limitar la influencia del dinero privado en los procesos gubernamentales y el inversionismo político. Al amparo de proteger la corrupción o a

---

<sup>107</sup> El Nuevo Día, *Foto detalle de políticos y funcionarios presos por corrupción*, <http://www.elnuevodia.com/fotodetalle-politicosyfuncionariospresosporcorrupcion-1202998.html> (accedido el 26 de septiembre de 2014).

<sup>108</sup> *Id.*

<sup>109</sup> Const. P.R. art. II, § 2.

<sup>110</sup> *P.P.D. v. Admor. Gen. de Elecciones*, 111 D.P.R. 199, 207 (1981).

<sup>111</sup> Exposición de Motivos de la Ley Núm. 222.

la apariencia de corrupción el interés apremiante del Estado en proteger la democracia prevalece *vis a vis* la libertad de expresión de los donantes. Cabe destacar que el restringir la libertad de expresión solo debe ocurrir en circunstancias limitadas ya que cuando se creó la primera enmienda lo que se buscó fue impulsar un debate amplio y robusto de ideas.<sup>112</sup> Sin embargo, en este caso particular existe un interés apremiante del estado el cual hace que ceda los reclamos de libertad de expresión.

Otra situación que también hay que considerar es las personas que no tienen tanto poder adquisitivo las cuales se podrían verse adversamente afectadas. Un argumento que se puede traer en contra de las personas que no tienen dinero para invertir en campañas políticas es que estos se pueden unir y a través de esta unión llevar su mensaje. Sin embargo, en términos prácticos esto es sumamente difícil. Los donantes alegan que los límites agregados a las aportaciones se entrometen sin justificación en la capacidad de un ciudadano para ejercer su derecho a la libertad de expresión que tiene base en la Primera Enmienda de la Constitución. Sin embargo, existen otros mecanismos menos onerosos como por ejemplo el poder crear un comité de acción política para promover a un candidato y/o un partido político siempre y cuando no se coordine gastos con éstos. A través de este comité se puede invertir todo el dinero que se desee para poder expresar la libertad de expresión. El problema estriba en que los gastos que ahora se permiten se realizan en coordinación con el candidato y este hecho en particular es lo preocupante. A través de la imposición de los toques globales el Gobierno no privaba al público del derecho y el privilegio de determinar por sí mismo a que mensaje y a que orador le dará consideración. Al evaluar el balance entre alcance de la restricción a la libertad de expresión y asociación y la importancia del interés gubernamental que alienta la restricción, claramente prevalece el interés gubernamental apremiante en evitar la corrupción. No podemos perder de perspectiva que en el caso *Buckley v. Valeo* se resolvió que el derecho a participar en la democracia a través de la aportación de donaciones políticas está protegido por la Primera Enmienda, sin embargo ese derecho no es absoluto.<sup>113</sup>

La eliminación de los toques globales permite que una misma persona que ya ha contribuido a un candidato pueda aportar a todos los comités y candidatos que desee. Inclusive en un panorama extremo con la eliminación de los toques globales se permite que una sola persona pueda donarles dinero a todos los candidatos de Puerto Rico. La decisión de eliminar los toques globales permite que un solo individuo pueda contribuir a millones de dólares en una elección. Por otro lado, los límites agregados limitan la capacidad de los individuos sin poder adquisitivo. Se limita su participación en el proceso democrático. La libertad de expresión propone que exista una participación amplia de todos los individuos en el proceso democrático. El proceso democrático no promueve la participación de unos pocos con mucho dinero. Además hay que considerar que la Ley 222 establecía un límite de donativos de

---

<sup>112</sup> *New York*, 376 U.S. pág. 270 (1964).

<sup>113</sup> *Buckley*, 424 U.S. pág. 27.

\$13 mil en el agregado, por donante, en un año natural. Sin embargo ahora estos límites ya no están vigentes. Las grandes sumas de dinero invertidas por unos pocos tendrán el efecto de que no se escuche al público en general. Además, mientras más dinero se invierte en las campañas políticas más se reduce la independencia de los políticos a la hora de tomar decisiones. Los límites globales en las donaciones de dinero se justifican porque las grandes aportaciones dan excesiva influencia a personas privadas en la toma de decisiones gubernamentales. El debate libre de ideas políticas pierde su esencia. Asimismo, más personas pueden perder su interés en participar en las actividades políticas. De una manera clara con la eliminación de los topes globales se limita la libertad de expresión de muchas personas. Por otro lado, la integridad política del país se verá adversamente afectada. Los ciudadanos sin poder adquisitivo pueden percibir que el sistema político se ha vuelto insensible a ellos y sus preocupaciones. La democracia debe responder a todas las personas y no a unos pocos. Hay que considerar que aparte de la corrupción o apariencia de corrupción las grandes sumas de dinero crean problemas en contra de la democracia. Las personas tienen menos respeto por el gobierno y por eso participaran menos de los debates públicos.

Sin embargo, no podemos perder de perspectiva que las implicaciones del caso de *Citizen United* y el caso de *McCutcheon* están supeditadas a una posible enmienda a la Constitución federal.<sup>114</sup> Los demócratas aspiran a eliminar las implicaciones de los casos *vis a vis* los republicanos quienes desean perpetuar mediante una enmienda constitucional las implicaciones de los casos.<sup>115</sup> Cabe señalar que en materia de derecho electoral ha habido enmiendas constitucionales en el pasado.<sup>116</sup> Los ciudadanos de algunos Estados tenían que pagar una cuota para votar en una elección nacional. Este cargo se llama *Poll Tax*. El 23 de enero de 1964, los Estados Unidos ratificaron la Enmienda Veinticuatro a la Constitución, que prohíbe cualquier impuesto electoral en las elecciones de los funcionarios federales.<sup>117</sup>

Es importante considerar que las personas con mucho dinero podrían influenciar en gran medida el proceso político y las decisiones que tomen los líderes de nuestro país. El día en que se liberalice por completo el financiamiento de las campañas políticas será el fin de la democracia. El proceso democrático promueve la participación de todas las personas, no solo de unos pocos con mucho dinero. Las grandes cantidades de dinero invertidas por unos pocos tendrán el efecto de que no se escuche al público en general. Además, mientras más dinero se invierte en las campañas políticas más se reduce la independencia de los políticos a la hora de tomar decisiones.

---

<sup>114</sup> **Microjuris al día**, Joel Pizá Batiz, *La corte Roberts y el financiamiento de campañas políticas*, <http://aldia.microjuris.com/2014/09/08/la-corte-roberts-y-el-financiamiento-de-campanas-politicas/> (accedido el 26 de septiembre de 2014).

<sup>115</sup> *Id.*

<sup>116</sup> America's story from America's library, *The 24th Amendment Ended the Poll Tax January 23, 1964*, [http://www.americaslibrary.gov/jb/modern/jb\\_modern\\_polltax\\_2.html](http://www.americaslibrary.gov/jb/modern/jb_modern_polltax_2.html) (accedido el 30 de septiembre de 2014).

<sup>117</sup> *Id.*

En mi opinión se debió continuar imponiendo las limitaciones que existían sobre los topes globales en las donaciones. Lamentablemente con esta decisión se permite que las personas que tengan el poder económico pueden aportar a campañas electorales sin límites a todos los cuántos candidatos que deseen. A manera de ejemplo consideremos que en el pasado una persona podía donar hasta cinco (5) veces la cantidad límite que puede donar a un candidato por año. En este caso una persona podía donar \$2,600 multiplicado por 5 candidatos, esto nos daba a un total de \$13,000. Sin embargo, a manera de ejemplo consideremos que una persona entre candidatos a alcaldes, a la gobernación, a legisladores, a representantes y senadores decida donarle a 500 candidatos. Entonces esta persona que decida donarles a 500 candidatos podría donar la cantidad de \$1,300,000 en un año. Esta cantidad es una suma demasiado exorbitante e injusta ya que no todos podrían tener esa cantidad de dinero para aportar y se está cuartando la libertad expresión de los que no tienen esa capacidad económica. Dispone un refrán popular que: “Lo que es igual, no es ventaja.” Si todos tenemos el mismo derecho a la libertad de expresión supeditada esa libertad a capacidad económica, resultaría en una ventaja incuestionable. El modelo donde no hay límites globales a las donaciones solo es justo cuando los ciudadanos no confrontan límites en las clases sociales, en la educación y el poder económico.

Resumiendo, concluyo que no se debió promover la eliminación de los topes globales en las donaciones sin investigar los resultados y el detrimento que esto puede traer a Puerto Rico debido a todos los casos de corrupción que hay en la isla. Es un interés apremiante del Estado que haya una transparencia del proceso electoral y prevención contra la corrupción. El Gobierno aspira a evitar fraudes en la expresión de mensajes. Hay que considerar también que aparte de la corrupción o apariencia de corrupción las grandes sumas de dinero crean problemas en contra de la democracia. Al balancear el alcance de la restricción a la libertad de expresión y la importancia del interés gubernamental apremiante en prevenir la corrupción que alienta la restricción y considerarse que existen alternativas menos onerosas para alcanzar el objetivo como por ejemplo realizar donaciones que no se coordinen gastos con los candidatos. Está claro que a mayor limitación al derecho a la libertad de expresión, mayor debe ser el interés estatal que requiere. Está claro que estos conceptos operan en una zona constitucionalmente sensitiva. Sin embargo al amparo de evita la corrupción, la apariencia de corrupción, proteger la integridad del proceso electoral y además la libertad de expresión de los votantes puertorriqueños sin poder adquisitivo no se debió promover la eliminación de los límites. El derecho a la libertad de expresión cede ante el interés apremiante del Estado en evitar la corrupción. Además, hay que preservar la creencia del pueblo en la democracia y que todas las personas se dejen sentir y participen de las decisiones del país.