

Buckley v. Valeo.

Sentencia 424 U.S. 1.

Corte de Apelaciones de los Estados
Unidos para el Distrito de Columbia



Patricia Villa Berger
Rafael Estrada Michel
Stefanie Ann Lindquist
Comentaristas



Buckley v. Valeo.

Sentencia 424 U.S. 1.

Corte de Apelaciones de los Estados
Unidos para el Distrito de Columbia

Buckley v. Valeo.
Sentencia 424 U.S. 1.
Corte de Apelaciones de los Estados
Unidos para el Distrito de Columbia

Patricia Villa Berger
Rafael Estrada Michel
Stefanie Ann Lindquist
Comentaristas



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

México, 2016

324.785 Buckley v. Valeo. Sentencia 424 U.S. 1. Corte de Apelaciones de los Estados Unidos
E7 para el Distrito de Columbia / comentarios de Patricia Villa Berger, Rafael Estrada
B267v Michel y Stefanie Ann Lindquist. -- Primera edición. -- México : Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación, 2016.

189 páginas ; 22 cm. -- (Sentencias Relevantes de Cortes Extranjeras ; 10)

ISBN 978-607-708-391-7

1. Corte de Apelaciones de los Estados Unidos para el Distrito de Columbia -- sentencias. 2. Financiamiento de partidos políticos -- Estados Unidos de América. 3. Campañas electorales -- Estados Unidos de América. 4. Rendición de cuentas -- partidos políticos -- Estados Unidos de América. 5. Corrupción política -- Estados Unidos de América. 6. Delitos electorales -- Estados Unidos de América. I. Villa Berger, Patricia, comentarista. II. Estrada Michel, Rafael, comentarista. III. Lindquist, Stefanie Ann, comentarista. IV. Serie.

Sentencias Relevantes de Cortes Extranjeras

*Buckley v. Valeo. Sentencia 424 U.S. 1.
Corte de Apelaciones de los Estados
Unidos para el Distrito de Columbia*

Primera edición 2016.

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,
CP 04480, delegación Coyoacán, Ciudad de México.
Teléfonos 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinación: Coordinación de Jurisprudencia,
Seguimiento y Consulta.

Las opiniones expresadas en el presente número son responsabilidad exclusiva de los autores.

ISBN 978-607-708-391-7

Impreso en México.

Sala Superior

Magistrado Constancio Carrasco Daza
 Presidente
Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa
 Magistrado Flavio Galván Rivera
 Magistrado Manuel González Oropeza
 Magistrado Salvador O. Nava Gomar
Magistrado Pedro Esteban Penagos López

Comité Académico y Editorial

Magistrado Constancio Carrasco Daza
 Presidente
 Magistrado Flavio Galván Rivera
Magistrado Manuel González Oropeza
 Magistrado Salvador O. Nava Gomar

 Dr. Álvaro Arreola Ayala
Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot
 Dr. Hugo Saúl Ramírez García
 Dr. Pedro Salazar Ugarte
 Dra. Elisa Speckman Guerra

 Dr. Carlos Báez Silva
Lic. Ricardo Barraza Gómez
 Secretarios Técnicos

Presentación 11

Traducción de la sentencia

Buckley v. Valeo 424 U.S. 1
Corte de Apelaciones de los Estados Unidos
para el Circuito del Distrito de Columbia 15

Comentarios

Comentarios a Buckley v. Valeo
Patricia Villa Berger y Rafael Estrada Michel 139

Decisión histórica en el caso
Buckley v. Valeo
Stefanie Ann Lindquist 157

En el siglo XIX, Alexis de Tocqueville se cuestionaba acerca de la democracia en Norteamérica:

¿Sería sensato creer que un movimiento social que viene de tan lejos pueda ser suspendido por una generación? ¿Se piensa acaso que después de haber destruido el feudalismo y vencido a los reyes, la Democracia retrocederá delante de los burgueses y los ricos? ¿Se detendrá ahora que se ha vuelto tan fuerte y sus adversarios tan débiles? (Tocqueville 1935).

Hace 174 años que fueron formuladas esas preguntas y, aún hoy, no parecen tener una respuesta clara. El caso Buckley v. Valeo ilustra uno de los grandes problemas de la democracia moderna, no solo de los Estados Unidos de América, sino de aquella parte del mundo que comparte características con el sistema estadounidense: el papel del dinero en las elecciones.

En su obra *La virtud soberana*, Ronald Dworkin señala:

Nuestra política está desacreditada y el dinero es la raíz del problema. Nuestros políticos necesitan, recaudan y gastan una cantidad cada vez mayor en cada ciclo electoral. El candidato que tiene o recauda la mayor cantidad de dinero, como se demostró una vez más en las elecciones de medio término del año 1998, casi siempre triunfa. Los funcionarios comienzan a recoger fondos para las próximas elecciones al día siguiente de las últimas, gastando frecuentemente más tiempo y esfuerzos en dicha cuestión que en solucionar aquellos asuntos para los cuales fueron elegidos (Dworkin 2003, 381).

La sentencia que se presenta en esta ocasión tiene su origen en la reforma de 1974 a la Ley Federal de Campañas Electorales (Federal Election Campaign Act) que modificó el proceso para elegir presidente, vicepresidente e integrantes del

Congreso; esta reforma fue considerada, en su momento, la más completa en la materia.

Dos días antes de que la ley entrara en vigor, el senador republicano James Buckley y Eugene McCarthy, entre otros, interpusieron una demanda ante la Corte de Apelaciones de los Estados Unidos para el Circuito del Distrito de Columbia, en la que impugnaban la constitucionalidad de las disposiciones siguientes:

- 1) La limitación de las contribuciones individuales a las campañas a un máximo de 1,000 dólares por año y por contribuyente.
- 2) La obligación de reportar gastos y contribuciones cuando excedieran ciertos límites.
- 3) El sistema de financiamiento público para actividades de la campaña presidencial.
- 4) La constitución de una Comisión Federal Electoral para administrar y ejecutar la ley electoral.

Los inconformes argumentaron que estas limitaciones violaban la Primera y Quinta enmiendas de la Constitución de los Estados Unidos de América (libertad de expresión y juicio justo).

En relación con la limitación de las contribuciones individuales, se alegó que el tope impuesto representaba una contravención a la Primera Enmienda, dado que restringía la libertad de asociación y discriminaba a candidatos que se oponían a los funcionarios en ejercicio del cargo y a los candidatos de partidos menores.

La Corte consideró que existía una justificación de estos límites, debido a que

En un sistema de financiamiento privado de las elecciones, un candidato que carezca de una riqueza personal o familiar depende de las contribuciones financieras de otros para contar con los recursos necesarios para llevar a cabo una campaña exitosa.

El tema que aborda la sentencia no puede ser de mayor actualidad; basta recordar que, hoy en día, en Estados Unidos de América se considera que para construir una campaña exitosa se requieren grandes sumas de dinero, esto ante

la creciente influencia y el costo de los medios de comunicación, así como de complejos sistemas de comunicación electrónica (YouTube, Facebook, Twitter, etcétera).

En ese contexto, una de las principales preocupaciones gira en torno al riesgo de que grandes contribuciones sean obsequiadas para asegurar un *quid pro quo* político de los potenciales servidores públicos; ante esto, la integridad moral del sistema representativo y democrático puede verse definitivamente quebrantada. A esta preocupación hay que agregar las sospechas de corrupción que restan credibilidad al sistema electoral, el cual no puede sostenerse en ausencia de uno de sus principios básicos: la autenticidad.

Patricia Villa Berger y Rafael Estrada Michel estudian las implicaciones del caso en la actualidad y realizan un comparativo de los sistemas de financiamiento vigentes en Argentina, México y Estados Unidos:

La conclusión de la Corte Suprema trata de ser consistente con una versión de garante de la libertad de expresión, pero tal vez desde una perspectiva mucho más liberal que igualitaria, al tratar de establecer límites acerca de la influencia de los recursos económicos en la contienda electoral, colocando un mayor énfasis en los límites y estándares de la libertad de expresión que en el tema de igualdad de los contendientes, considerando, desde luego, que en un sistema eminentemente bipartidista parece menos relevante hablar de igualdad que de libertad de expresión.

Por su parte, Stefanie Ann Lindquist hace un análisis previo de la Ley Federal de Campañas Electorales, y realiza un recorrido por el camino trazado hasta la sentencia de la Corte; al comparar los argumentos expuestos por las partes, reflexiona acerca de la importancia de los límites a las contribuciones y gastos en las campañas, toca el tema del financiamiento público de las campañas y pondera el legado del caso, que pervive hasta la actualidad en el sistema electoral estadounidense.

Con esta aportación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por medio de la colección Sentencias Relevantes de Cortes Extranjeras, pone a disposición de los interesados una valiosa herramienta para conocer criterios internacionales relacionados con diversos sistemas políticos y constitucionales. Seguramente, su divulgación contribuirá al fortalecimiento de la función

jurisdiccional y al conocimiento de precedentes significativos acerca de la protección de los derechos humanos y los principios del sistema democrático.

*Coordinación de Jurisprudencia,
Seguimiento y Consulta*

424 U.S. 1

Buckley v. Valeo

**APELACIÓN DE LA CORTE DE APELACIONES DE LOS ESTADOS UNIDOS
PARA EL CIRCUITO DEL DISTRITO DE COLUMBIA**

No. 75-436

Discutida: 10 de noviembre de 1975 - Resuelta: 30 de enero de 1976 [*]

http://www.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0424_0001_ZO.html

PER CURIAM.

En las presentes apelaciones, se impugna la constitucionalidad de diversas disposiciones fundamentales de la Ley Federal de Campañas Electorales de 1971 (Federal Election Campaign Act, Ley), así como del Código Fiscal de los Estados Unidos (Internal Revenue Code, IRC) de 1954, ambos reformados en 1974.¹ La Corte de Apelaciones, al afirmar la constitucionalidad de la mayor parte de la legislación impugnada,² la consideró “por mucho, la reforma legislativa más comprensiva [jamás] aprobada por el Congreso con relación a la elección de presidente, vicepresidente y miembros del Congreso”. 171 U.S.App.D.C. 172, 182, 519 F.2d 821, 831 (1975). Las normas en cuestión, resumidas en términos generales, contienen las siguientes disposiciones: (a) las contribuciones políticas individuales están limitadas a \$1,000 dólares a cualquier candidato propuesto para una elección, con un límite máximo anual general de \$25,000 dólares por parte de los contribuyentes; las aportaciones independientes por parte de los individuos y grupos “relacionadas con un candidato claramente identificado” se limitan a \$1,000 dólares por año; los gastos de campaña por parte de candidatos a varios cargos federales y los gastos para convenciones de partidos políticos se encuentran sujetos a límites preestablecidos;

(b) las contribuciones y gastos que rebasen cierto límite deben ser informados públicamente; (c) se establece un sistema de financiamiento público para las actividades de campañas presidenciales en el subtítulo H del Código Fiscal de los Estados Unidos;³ y (d) se establece una Comisión Federal Electoral (Federal Election Commission) para administrar y aplicar las leyes aquí citadas.

La demanda se interpuso originalmente ante la Corte de Distrito de los Estados Unidos para el Distrito de Columbia. Entre los promoventes se encontraban un candidato a la Presidencia de los Estados Unidos de América, un senador de los Estados Unidos postulado para reelegirse, un potencial contribuyente, el Comité para una Presidencia Constitucional --McCarthy '76, el Partido Conservador del Estado de Nueva York, el Partido Republicano de Misisipi, el Partido Liberal, la Unión para las Libertades Civiles de Nueva York, Inc., la Unión Conservadora Americana, el Fondo Victoria de los Conservadores y Eventos Humanos, Inc. Los demandados eran el secretario del Senado y el oficial mayor (*clerk*) de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, ambos en funciones y como miembros *ex officio* de la Comisión Federal Electoral. La propia Comisión fue considerada como parte demandada. También lo fueron el fiscal general y el contralor general de los Estados Unidos.

La demanda fue presentada conforme a lo establecido en 28 U.S.C Secciones 1331, 2201, 2202 y 315 de la Ley, 2 U.S.C. sección 437h(a) (1970 ed., Supp. IV).⁴ La pretensión de los promoventes consistía en la declaración de inconstitucionalidad de las principales disposiciones de la Ley, así como la adopción de medidas cautelares contra la aplicación de esas disposiciones. Solicitaron que se reuniera una Corte de Distrito de tres jueces para resolver el asunto, así como la certificación de las cuestiones constitucionales para ser presentadas ante la Corte de Apelaciones, conforme a los términos de la sección 315(a). El juez de Distrito negó la solicitud de una corte colegiada y ordenó que el caso se turnara a la Corte de Apelaciones. Esta emitió una resolución para que el caso fuera “considerado preliminarmente” como certificado correctamente por la sección 315(a). Se concedió la intervención a varios grupos e individuos.⁵ Después de considerar las cuestiones relativas a los procedimientos para determinar los hechos, la Corte de Apelaciones emitió una resolución en pleno para devolver el caso a la Corte de Distrito para (1) identificar las cuestiones de constitucionalidad en la demanda; (2) tomar en cuenta cualquier evidencia que haya sido encontrada necesaria, además de las propuestas debida-

mente tratadas por medio de notificación judicial; (3) formular conclusiones de hecho relativas a estos temas, y 4) certificar las cuestiones de constitucionalidad que surjan de estas tres etapas ante la Corte de Apelaciones. 424 U.S. 1.⁶ Al serle devuelto el asunto por parte de la Corte de Apelaciones, el juez de Distrito emitió una resolución incorporando los resultados de las investigaciones realizadas con base en los hechos y remitió los resultados a la Corte de Apelaciones.

En revisión plenaria, una mayoría de la Corte de Apelaciones rechazó los planteamientos de inconstitucionalidad hechos valer por los recurrentes. La Corte encontró un “interés claro y convincente” (“a clear and compelling interest”) 171 U.S.App.D.C. en 192, 519 F.2 en 841, en preservar la integridad del proceso electoral. Sobre esa base, la Corte confirmó, con excepción de una,⁷ las disposiciones sustantivas de la Ley relacionadas con las contribuciones, gastos y transparencia. También sostuvo la constitucionalidad de la recién establecida Comisión Federal Electoral. La Corte concluyó que, a pesar de la forma de selección de sus miembros y el alcance de sus poderes, los cuales incluían funciones no legislativas, la comisión es un órgano autorizado constitucionalmente que fue creado para realizar, principalmente, funciones legislativas.⁸ Las disposiciones del financiamiento público de las tres etapas del proceso de elección presidencial fueron confirmadas como un ejercicio válido del poder del congreso de acuerdo con la Cláusula de Bienestar General (General Welfare Clause) de la Constitución, artículo I, sección 8.

Al acudir a esta Corte, los recurrentes argumentan que la Corte de Apelaciones no realizó un escrutinio crítico a la luz de la Primera Enmienda y los principios relativos a la igualdad ante la ley (*equal protection principales*). Desde el punto de vista de los recurrentes, limitar el uso del dinero con propósitos políticos constituye una restricción a la comunicación que es violatoria de la Primera Enmienda, ya que prácticamente todas las comunicaciones políticas importantes en el entorno moderno implican el gasto de dinero. Además, argumentan que los requisitos de informes y transparencia de la Ley afectan de forma inconstitucional su derecho a la libertad de asociación. Los recurrentes también consideran las disposiciones del subsidio federal del subtítulo H como violatorias de la Cláusula de Bienestar General, e incongruentes con la Primera y Quinta enmiendas. Finalmente, los recurrentes insisten en la inconstitucionalidad de la forma en que se integran la Comisión y sus facultades.

En principio, debemos determinar si el asunto del cual conocemos constituye un “caso o controversia” que encuadre en el artículo III de la Constitución. El Congreso no puede, por supuesto, exigirle a esta Corte que emita opiniones en asuntos que no constituyen “casos o controversias”. *Aetna Life Ins Co. v Haworth*, 300 U.S. 227, 240-241 (1937). Debemos, por lo tanto, determinar si los recurrentes tienen “un interés personal en la controversia” lo cual es necesario para cumplir con lo exigido por el artículo III. *Baker v. Carr*, 369 U.S 186, 204 (1962). Es claro que el Congreso, al promulgar la ley [p.12] 2 U.S.C. sección 437h (1970 ed., Supp. IV),⁹ tuvo la intención de proporcionar una revisión judicial en la medida permitida por el artículo III. Desde nuestro punto de vista, la demanda demuestra que al menos algunos de los recurrentes tienen un “interés personal” suficiente¹⁰ en la decisión de la validez constitucional de cada una de las disposiciones impugnadas, lo cual constituye una controversia real y sustancial que admite un recurso por medio de una sentencia de carácter concluyente, a diferencia de una opinión que oriente acerca de cómo sería la ley en un hipotético estado de hechos.

Aetna Life Ins. Co. v. Haworth, *supra* en 241.¹¹

I. LÍMITES A LOS GASTOS Y CONTRIBUCIONES

El intrincado esquema de leyes adoptado por el Congreso para regular las campañas electorales federales incluye restricciones a las contribuciones y gastos políticos que aplican en general a todas las fases y a todos los participantes del proceso electoral. Las limitaciones más importantes a las contribuciones y gastos en la Ley prohíben a los individuos contribuir con más de \$25,000 dólares en un solo año o más de \$1,000 dólares a favor de un solo candidato en una campaña electoral¹² y gastar más de \$1,000 dólares por año “en relación con un candidato claramente identificado”.¹³ Otras disposiciones restringen el uso de recursos personales y familiares del candidato en su campaña¹⁴ y limitan la cantidad total que puede erogarse por un candidato en su campaña para acceder a un cargo federal.¹⁵

La facultad constitucional del Congreso para regular las elecciones federales se encuentra bien establecida y no se cuestiona por ninguna de las partes.¹⁶ Así, las importantes cuestiones constitucionales presentadas en la controversia no van encaminadas a disputar la facultad básica del Congreso de legislar en este rubro, sino a si la legislación especial que promulgó interfiere con las libertades protegidas por la Primera Enmienda, o discrimina a los candidatos que se postulan

para un cargo frente al que, al momento de la contienda, ocupa el cargo (*nonincumbent candidates*) y contra los partidos pequeños (*minor parties*), en violación a la Quinta Enmienda.

A. Principios generales

Las limitaciones de la Ley a las contribuciones y gastos se aplican a las actividades más importantes de la esfera de protección de la Primera Enmienda. La discusión de los asuntos públicos y el debate acerca de las cualidades de candidatos son fundamentales para el funcionamiento del sistema de gobierno establecido por nuestra Constitución. La Primera Enmienda otorga la protección más amplia a la expresión política para “garantizar [el] libre intercambio de ideas para lograr los cambios sociales y políticos que desea el pueblo” *Roth v. United States*, 354 U.S. 476, 484 (1957). Aunque las protecciones de la Primera Enmienda no se limitan a la “exposición de las ideas”, *Winters v. New York*, 333 U.S. 507, 510 (1948),

existe un acuerdo casi universal de que un propósito importante de esa Enmienda era proteger la discusión libre de asuntos gubernamentales... por supuesto inclu[yendo] discusiones sobre candidatos...

Mills v. Alabama, 348 U.S. 214, 218 (1966). Esto no refleja más que nuestro “profundo compromiso nacional con el principio de que el debate de asuntos públicos debe ser libre, robusto y abierto”, *New York Time Co. v. Sullivan*, 376 U.S. 254, 270 (1964). En una República en la que el pueblo es soberano, la capacidad de la ciudadanía de elegir de manera informada entre los candidatos a un cargo es esencial, puesto que la identidad de aquellos que son elegidos inevitablemente influirá el rumbo que tomamos como nación. Tal como lo observó la Corte en el caso *Monitor Patriot Co. v. Roy*, 401 U.S. 265, 272 (1971),

difícilmente puede dudarse de que la garantía constitucional tenga su mayor y más urgente aplicación precisamente en la conducción de las campañas a un cargo público.

La Primera Enmienda protege tanto la asociación como la expresión política. El derecho constitucional de asociación explicado en el caso *NAACP v. Alabama*, 357 U.S. 447, 460 (1958) surgió del reconocimiento de la Corte de que

la promoción efectiva tanto de los puntos de vista públicos como de los privados, particularmente los que son controversiales, es sin lugar a dudas potenciada por la asociación grupal.

Resoluciones posteriores han dejado claro que la Primera y Decimocuarta enmiendas garantizan la “libertad de asociarse con otros para el progreso común de las creencias e ideas políticas”, una libertad que abarca “[e]l derecho de asociarse al partido político de su elección”. *Kusper v. Pontikes*, 414 U.S. 51, 56, 57 (1973) citado en el caso *Cousins v. Wigoda*, 419 U.S. 447 487 (1975).

Tomando en cuenta los principios aquí señalados, consideramos los principales argumentos de las partes con respecto a las limitaciones de la Ley a los gastos y aportaciones de dinero en las campañas políticas. Las posiciones encontradas definen con exactitud los asuntos que se nos presentan. La parte recurrida sostiene que la Ley regula la conducta de las personas, y que su efecto en la libertad de expresión (*speech*) y el derecho de asociación es, si acaso, incidental. Los recurrentes responden que las contribuciones y gastos van al corazón mismo del discurso político (*political speech*), y que las limitaciones o topes que impone la Ley constituyen, así, restricciones graves y directas al derecho protegido por la Primera Enmienda. Al sostener la validez constitucional de las disposiciones de la Ley de contribuciones y gastos, por considerar que esas disposiciones deben verse como reguladoras de conducta, no del discurso, la Corte de Apelaciones se basó en el caso *United States v. O'Brien*, 391 U.S. 367 (1968). Véase 171 U.S.App.D.C en 191, 519 F.2d en 840. El caso *O'Brien* versaba acerca de la reclamación de la parte demandada de que la Primera Enmienda prohibía que lo procesaran por haber quemado su cartilla militar debido a que ese acto representaba un “discurso simbólico” (“*symbolic speech*”) que se realizó como una “demostración contra la guerra y contra la cartilla”. 391 U.S en 376. Aun considerando que “el supuesto elemento comunicativo en la conducta de *O'Brien* [fuese] suficiente para invocar la Primera Enmienda”, la Corte confirmó la condena, debido a que encontró “un interés gubernamental suficientemente importante para regular el elemento no discursivo” que no estaba “relacionado con la supresión de la libre expresión” y que tuvo una “restricción incidental en las supuestas libertades protegidas por la Primera Enmienda ... no mayor a lo que [fue] esencial para fomentar ese interés” *Id.* en 376-377. La Corte hizo énfasis expresamente en que el caso *O'Brien* no fue un caso

en el que el supuesto interés gubernamental de regular la conducta provocada en alguna medida porque la comunicación presuntamente integral de la conducta en sí es considerada como pernicioso. *Id.* en 382.

No podemos compartir la opinión de que las limitaciones de la Ley a las contribuciones y gastos son comparables a las restricciones de la conducta confirmadas como constitucionales en el caso O'Brien. La erogación simplemente no puede ser equiparada con la destrucción de una cartilla militar. Algunas formas de comunicación realizadas mediante donación y erogación solo implican discurso en sí; algunas implican, ante todo, conducta, y otras involucran una combinación de las dos. Sin embargo, esta Corte nunca ha sugerido que la dependencia de una comunicación en la erogación opera en sí para decir que no es discurso o para reducir el riguroso escrutinio exigido por la Primera Enmienda. Véase *Bigelow v. Virginia*, 421 U.S. 809, [p17] 820 (1975); *The New York Times v. Sullivan*, *supra* en 266. Por ejemplo, en el caso *Cox v. Louisiana*, 379 U.S. 559 (1965), la Corte contrastó las marchas de protesta con un comentario periodístico y un telegrama enviado por parte de un ciudadano a un funcionario público. Se consideró que las actividades de protesta constituyen una conducta "entrelazada con la expresión y asociación", mientras que el comentario periodístico y el telegrama fueron descritos como "una forma pura de expresión" que involucra al "libre discurso en sí", en vez de "discurso mezclado con una conducta en particular". *Id.* en 563-564.

Incluso si la categorización de la erogación como conducta fuese aceptada, las limitaciones aquí impugnadas no cumplirían con el supuesto del caso O'Brien, debido a que el interés gubernamental invocado en apoyo a la Ley involucra "la supresión de la comunicación". Los intereses atendidos por la Ley incluyen la restricción de las voces de las personas y grupos de interés que tienen dinero para gastar y la reducción del alcance general de las campañas electorales federales. Aunque la Ley no se enfoca en las ideas expresadas por las personas o grupos sujetos a cumplir con sus disposiciones, uno de sus objetivos es igualar la capacidad relativa de todos los electores para influir en el resultado electoral imponiendo un tope a los gastos realizados para la expresión política por los ciudadanos y grupos. A diferencia del caso O'Brien, en el que el interés administrativo de la Oficina de Reclutamiento Militar (Selective Service System) en la preservación de las cartillas militares (*draft cards*) fue totalmente ajeno a su uso como medio

de comunicación, es indiscutible que el interés en regular la supuesta “conducta” de erogar o gastar dinero “surge de algún modo porque la comunicación presuntamente integral a la conducta es en sí considerada como perniciosa” 391 U.S. en 382.

Las limitaciones de la Ley a las contribuciones y gastos tampoco pueden confirmarse, como lo sugieren algunas de las partes, con base en los principios constitucionales reflejados en resoluciones como *Cox v. Louisiana*, *supra*; *Adderley v. Florida*, 385 U.S. 39 (1966), y *Kovacs v. Cooper*, 336 U.S. 77, (1949). En los referidos casos, se estableció que el gobierno puede adoptar medidas de tiempo, lugar y forma, no discriminatorias hacia las personas que emiten el discurso o las ideas, para promover un importante interés gubernamental que no esté relacionado con la restricción de la comunicación. Véase *Erznoznik v. City of Jacksonville*, 442 U.S. 205, 209 (1975). En contraste con el caso *O’Brien*, en el que se consideró que la forma de expresión empleada era sujeta de prohibición, en los casos *Cox*, *Adderley* y *Kovacs*, se revisaron restricciones de lugar y forma de modos legítimos de expresión —manifestaciones, marchas y el uso de camiones con sonido—. La diferencia fundamental entre este caso y aquellos que implicaron restricciones de tiempo, lugar y forma de expresión es que las limitaciones establecidas en la Ley aquí impugnada a las contribuciones y gastos imponen restricciones directas a la cantidad de comunicación política y a la asociación de personas, grupos, candidatos, y partidos políticos, además de otras normas razonables de tiempo, lugar y forma que pudiera contemplar.¹⁷

Una restricción al monto que una persona o grupo puede gastar en comunicación política durante una campaña necesariamente reduce la cantidad de expresión y restringe el número de asuntos discutidos, la profundidad de su exploración y el tamaño del público que se alcanza.¹⁸ Esto es debido a que prácticamente todos los medios existentes para comunicar ideas en la sociedad de masas actual requieren de un gasto. La distribución del más humilde panfleto o volante supone impresión, papel y costos de circulación. Los discursos y manifestaciones necesitan generalmente la contratación de un salón y la promoción del evento. La creciente dependencia del electorado de la televisión, radio y otros medios masivos de comunicación para ver noticias e informarse ha convertido a estas formas de comunicación costosas en instrumentos indispensables para un efectivo discurso político.

Los límites a los gastos contenidos en la Ley representan restricciones que no son meramente teóricas, sino sustanciales, acerca de la cantidad y diversidad del discurso político. El tope de gasto de \$1,000 dólares “relativo a un candidato claramente identificado”, 18 U.S.C. sección 608(1) (1970 ed., Supp. IV) parecería excluir a todos los ciudadanos y grupos, excepto a los candidatos, partidos políticos y a la prensa institucional,¹⁹ de cualquier uso significativo de los medios de comunicación más efectivos.²⁰ Aunque las limitaciones de la Ley a los gastos realizados por las organizaciones de campaña y partidos políticos proporcionan un margen considerablemente mayor para la discusión y el debate, hubieran implicado restricciones en varias campañas presidenciales y legislativas pasadas²¹ y funcionarían para restringir las actividades de campaña de los candidatos que reúnen cantidades que sobrepasan el tope de gastos.

En contraste con la limitación de los gastos para la expresión política, una restricción del monto que cualquier persona o grupo puede aportar a un candidato o comité político implica solo un impedimento marginal sobre la capacidad del contribuyente a participar en la comunicación libre. Una aportación sirve como una expresión general de apoyo al candidato y sus propuestas, pero no comunica la base fundamental para dicho apoyo. Al hacer una aportación mayor, un contribuyente no aumenta de manera clara su comunicación, dado que la expresión se basa solo en el acto simbólico e indiferenciado de aportar dinero. Si acaso, el monto de la contribución indica de forma ambigua la intensidad de su apoyo para el candidato.²² Una limitación al monto que una persona puede aportar a un candidato u organización de campaña implica una restricción directa pequeña a su comunicación política, porque permite la expresión simbólica de apoyo evidenciado por una contribución pero no infringe de ninguna manera la libertad del contribuyente para hablar de los candidatos y los temas relacionados. Si bien las contribuciones pueden resultar en expresión política si son utilizadas por un candidato o una asociación para presentar propuestas a los electores, la transformación de las aportaciones al debate político implica un discurso por parte de alguien además de la persona que hace la aportación.

Dado el importante papel de las aportaciones en el financiamiento de las campañas políticas, las restricciones a estas podrían tener un duro impacto en el diálogo político si las limitaciones impidieran a los candidatos y a los comités políticos acumular los recursos necesarios para una campaña efectiva. No obstante,

no existe indicación de que los límites a las aportaciones impuestas por la Ley tendrían algún efecto adverso dramático sobre el financiamiento de las campañas y asociaciones políticas.²³ El efecto general de los toques a las contribuciones dispuestas en la Ley es solo exigir a los candidatos y comités políticos recaudar fondos provenientes de un número mayor de personas y obligar a estas a aportar montos no mayores a los establecidos por la ley, y a gastar dichos fondos en la expresión política directa (*direct political expression*), en vez de reducir la cantidad total de dinero potencialmente disponible para promover la expresión política.

Los toques a contribuciones y gastos establecidos en la Ley también afectan derechos relacionados con la libertad de asociación. Hacer una aportación, como unirse a un partido político, sirve para vincular a una persona con un candidato. Además, permite a personas con ideas afines unir sus recursos para alcanzar metas políticas comunes. Los toques limitan así un medio de asociación con un candidato o comité, pero dejan al contribuyente libre de convertirse en miembro de cualquier asociación política y ayudar personalmente en los esfuerzos de la asociación en nombre de los candidatos. Las limitaciones de la Ley a las contribuciones permiten a las asociaciones y candidatos acumular grandes cantidades para promover una campaña efectiva. En contraste, la limitación de \$1,000 dólares a los gastos independientes “relacionados con un candidato claramente identificado” impide a la mayoría de las asociaciones proyectar de manera efectiva la voz de sus miembros adherentes, la base para el reconocimiento de la protección a la libertad de asociación por la Primera Enmienda. Véase *NAACP v. Alabama*, 357 U.S. en 460. Las limitaciones de la Ley a la capacidad de las asociaciones independientes y a las asociaciones de campaña de los candidatos para aportar recursos a la expresión política “son simultáneamente una interferencia a la libertad de [sus] adherentes”, *Sweezy v. New Hampshire*, 354 U.S. 234, 250 (1957 (voto concurrente o plurality opinion)). Véase el caso *Cousins v. [p23] Wigoda*, 419 U.S. en 487-488; *NACCP v. Button*, 372 U.S. 415, 431 (1963).

En suma, aunque los límites de la Ley sobre las contribuciones y gastos implican intereses fundamentales de la Primera Enmienda, sus toques de gastos imponen de modo significativo restricciones más severas a las libertades protegidas de libertad de expresión y asociación que los límites a las aportaciones financieras.

B. Límites a las contribuciones

1. El Límite de \$1,000 dólares a las Aportaciones por Individuos o Grupos a Candidatos y a Comités de Campaña Autorizados

La sección 608(b) estipula, con ciertas excepciones limitadas, que

ninguna persona debe hacer aportaciones a ningún candidato con relación a una elección a un cargo federal que, en total, exceda de \$1,000 dólares.

La ley incluye dentro del término “persona” a “un individuo, sociedad, comité, asociación, corporación o cualquier otra organización o grupo de personas”. Sección 591(g). Los límites se aplican también a los regalos, suscripciones, préstamos, anticipos, depósitos de cualquier cosa valiosa, o promesa de dar una aportación, realizada con el propósito de influenciar la elección primaria, una preferencia primaria presidencial o en una elección general a cualquier cargo público federal.²⁴ Secciones 591(e)(1), (2). El tope de \$1,000 dólares aplica independientemente de si la aportación se da a un candidato, o a un comité autorizado por escrito por el candidato para aceptar aportaciones en su nombre o indirectamente por medio de regalos hechos llegar al candidato a través de un intermediario. Secciones 608(b) (4), (6).²⁵ La restricción aplica a los montos totales aportados al candidato para cada elección —en las elecciones primarias, en las generales y en la segunda vuelta por separado, y en todas las primarias presidenciales realizadas en un año calendario, tratadas todas juntas en una sola campaña electoral. Sección 608(b)(5)—.

Los recurrentes sostienen que el tope de \$1,000 dólares a las aportaciones limita injustificadamente las libertades de la Primera Enmienda, emplea límites de dinero excesivamente amplios y discrimina a los candidatos opositores, a los ya funcionarios titulares (que buscan la reelección) y a candidatos de los partidos pequeños, en violación a lo dispuesto en la Quinta Enmienda. Estudiaremos cada una de estas demandas de nulidad sucesivamente.

(a)

Como se indicó en la discusión general en la Parte I-A, *supra*, el principal problema relativo a la esfera de la Primera Enmienda planteado por los límites de la Ley a

las contribuciones es su restricción a un aspecto de la libertad del contribuyente de asociarse políticamente. Las decisiones de la Corte que traten acerca de las libertades de asociación establecen que este derecho es una “libertad básica constitucional”, *Kusper v. Pontikes*, 414 U.S. en 57, que está “estrechamente vinculada a la libertad de expresión y es un derecho que, como el libre discurso, se encuentra en la fundación de una sociedad democrática”. *Shelton v. Tucker*, 364 U.S. 479, 486 (1960). Véase, por ejemplo, *Bates v. Little Rock*, 361 U.S. 516, 522-523 (1960); *NAACP v. Alabama*, *supra* en 460-461; *NAACP v. Button*, *supra* en 452 (Harlan, J., disidente). En vista de la naturaleza fundamental del derecho de asociación, la “acción gubernamental que puede tener el efecto de limitar la libertad de asociación se sujeta al escrutinio más estricto”. *NAACP v. Alabama*, *supra* en 460-461. Sin embargo, está claro que “[n]i el derecho de asociación ni el derecho a participar en las actividades políticas es absoluto”. *CSC v. Letter Carriers*, 413 U.S. 548, 567 (1973). Incluso una “intervención significativa” a los derechos protegidos de libertad de asociación” puede sostenerse si el Estado demuestra un interés lo suficientemente importante y emplea medios elaborados escrupulosamente para evitar una limitación innecesaria a las libertades de asociación. *Cousins v. Wigoda*, *supra* en 488; *NAACP v. Button*, *supra* en 438; *Shelton v. Tucker*, *supra* en 488.

Los demandados argumentan que las restricciones de la Ley a grandes aportaciones de campaña se justifican por tres intereses gubernamentales. De acuerdo con las partes y *amici*, el principal interés público protegido por las limitaciones y, de hecho, por la Ley en su conjunto, es la prevención de la corrupción o la apariencia de esta, generada por la influencia coercitiva real o imaginaria de grandes aportaciones financieras sobre las posturas tomadas por los candidatos y sus acciones, si llegaran a ser electos. Dos intereses “auxiliares” subyacentes a la Ley también dicen ser promovidos por los límites de \$1,000 dólares a las contribuciones. Primero, los límites sirven para silenciar las voces de personas pudientes y de algunos grupos en el proceso electoral y, por lo tanto, igualar la capacidad relativa de todos los ciudadanos para incidir o influir en el resultado de las elecciones.²⁶ Segundo, se argumenta que los topes pueden, en cierta medida, fungir como un freno a los altos costos de las campañas políticas y, por lo tanto, servir para abrir en mayor medida el sistema político a candidatos sin acceso a grandes cantidades de dinero.²⁷

No es necesario ver más allá del propósito principal de la Ley —el limitar la apariencia y existencia de la corrupción resultante de altas aportaciones financieras

individuales— para encontrar una justificación constitucionalmente suficiente para el límite de \$1,000 dólares a las contribuciones. En un sistema de financiamiento privado de las elecciones, un candidato que carezca de una riqueza personal o familiar depende de las contribuciones financieras de otros para contar con los recursos necesarios para llevar a cabo una campaña exitosa. La creciente importancia de una campaña efectiva en los medios de comunicación, los sofisticados envíos masivos de correos y la realización de encuestas hacen que la acumulación de grandes sumas de dinero sea un ingrediente cada vez más importante para una campaña exitosa. En la medida en que se den grandes aportaciones para garantizar un *quid pro quo* político por parte de los actuales y potenciales titulares de los cargos, la integridad de nuestro sistema de democracia representativa se ve socavada. Aunque el alcance de dichas prácticas perniciosas nunca puede ser determinado de forma confiable, los ejemplos profundamente perturbadores que surgieron después de la elección de 1972 demuestran que el problema no es ilusorio.²⁸

Casi tan importante como el peligro de los actuales arreglos *quid pro quo* es el impacto de la apariencia de la corrupción derivada del conocimiento que existe en la sociedad acerca de las oportunidades de abuso inherente en un régimen de grandes aportaciones individuales financieras. En el caso *CSC v. Letter Carriers*, *supra*, la Corte encontró que el peligro para el “gobierno justo y eficaz”, planteado por la conducta político-partidista de los empleados federales encargados de la administración de la ley fue una preocupación lo suficientemente importante para justificar restricciones amplias al derecho de los servidores públicos de asociarse políticamente. En este caso, igual que en el de *CSC v. Letter Carriers*, el Congreso pudo concluir legítimamente que evitar la aparición de influencia impropia “es también importante... para que la confianza en el sistema de un Gobierno representativo no disminuya en medida desastrosa”. 413 U.S. en 565.²⁹

Los recurrentes sostienen que las limitaciones a las contribuciones deben anularse debido a que la legislación acerca del soborno y los requisitos de transparencia estrictamente estipulados constituyen un medio menos restrictivo para hacer frente a “supuestos y probados arreglos *quid pro quo*”. Pero las leyes que consideran como delito dar y recibir sobornos solo están dirigidas a los intentos más flagrantes de las personas con poder económico para influir en la actividad gubernamental. Y si bien los requisitos de transparencia sirven a muchos propósitos que se han comentado en esta resolución,³⁰ el Congreso tenía la atribución,

sin duda, de concluir que la transparencia era solo una medida parcial, y que los topes a las aportaciones eran necesarios para hacer frente a la realidad o apariencia de la corrupción inherente en un sistema que permite aportaciones financieras ilimitadas, incluso cuando las identidades de los contribuyentes y los montos de sus aportaciones se revelan de manera total.

El límite de la Ley a las contribuciones de \$1,000 dólares se enfoca en el problema de las grandes contribuciones a las campañas —el limitado aspecto de la asociación política en el que la realidad y el potencial de la corrupción han sido identificados— mientras se deja a las personas en libertad para participar en la expresión política independiente, para asociarse activamente al ofrecer sus servicios de manera voluntaria y ayudar, aunque sea de manera limitada pero sustancial, a los candidatos y comités con recursos financieros.³¹ Es importante recalcar que el límite de la Ley a las contribuciones en sí mismo no socava en ningún grado material el potencial para una discusión fuerte y efectiva de los candidatos y los asuntos de campaña por los ciudadanos, asociaciones, prensa institucional, candidatos y partidos políticos.

Sostenemos que, con el riguroso estándar de revisión establecido en nuestras resoluciones anteriores, los intereses fundamentales que sirvieron para restringir la cantidad de aportaciones financieras a los candidatos son suficientes para justificar el efecto limitado sobre las libertades de la Primera Enmienda que causa el tope de \$1,000 dólares a las contribuciones.

(b)

En la acción de inconstitucionalidad, en lo relativo a que los topes de contribuciones son demasiado amplios o generalizadores (*overbreadth challenge*), lo primero que argumentan los recurrentes es que la mayoría de las personas que hacen contribuciones grandes no buscan ejercer una influencia indebida sobre alguna postura de un candidato o las acciones del titular de algún cargo público. Aunque la verdad de esa propuesta puede asumirse, no socava la validez del tope de \$1,000 dólares para las contribuciones. No solo es difícil aislar las contribuciones sospechosas sino que, más importante aún, se justifica la conclusión del Congreso de que el interés que existe de evitar la apariencia de lo indebido requiere que se elimine la posibilidad de un uso abusivo en el proceso de recaudación de apoyos económicos de grandes montos.

Una segunda pretensión relativa a la inconstitucionalidad por ser una restricción demasiado amplia o generalizadora, es que la restricción de \$1,000 dólares es irrealmente baja porque una cantidad mucho mayor a ese monto no sería suficiente para permitir que un contribuyente sin escrúpulos ejerciera influencia indebida sobre un candidato o titular de un cargo público, especialmente en campañas para cargos estatales o nacionales. Mientras que las disposiciones de los límites a las contribuciones podrían haber sido construidas para tomar en cuenta las limitaciones graduadas de los gastos para las campañas presidenciales y legislativas,³² el hecho de que el Congreso no haya ajustado la legislación para reflejar estos detalles no es suficiente para invalidarla. Tal como observó la Corte de Apelaciones, “[s]i se considera que es necesario limitar el monto de las contribuciones, la corte no puede determinar si un límite de \$2,000 dólares es mejor que uno de \$1,000 dólares”. 171 U.S.App.D.C en 193, 519 F.2d en 842. Dichas distinciones de cierto modo se vuelven significativas solo cuando equivalen a diferencias en la especie. Compare *Kusper v. Pontikes*, 414 U.S. 51 (1973), con *Rosario v. Rockefeller*, 410 U.S. 752 (1973).

(c)

Además de los planteamientos relativos a posibles violaciones a la Primera Enmienda, los recurrentes argumentan que los límites a las contribuciones discriminan injustamente entre titulares* y contendientes,** por lo que tales disposiciones deben ser declaradas inconstitucionales.³³ Al considerar esta aseveración, es importante, en principio, notar que la Ley aplica las mismas limitaciones a las contribuciones para todos los candidatos independientemente de sus cargos, ideologías o afiliación política. A falta de evidencia en el expediente de discriminación en contra de los contendientes como sector, una corte debe ser generalmente reacia a invalidar una legislación que imponga restricciones imparciales. Véase *James v. Valtierra*, 402 U.S. 137 (1971).

* Nota del traductor: la o el titular del cargo que se lanza para ser reelegido se conoce como *incumbent*. Es relevante recordar que se permite la reelección para todos los cargos públicos en los Estados Unidos de América, con la reelección ilimitada para los miembros de la Cámara de Diputados (House of Representatives) y del Senado, y con el límite de una reelección inmediata para el cargo de presidente.

** Nota del traductor: se refiere a un candidato que no ejerce el cargo por el que contiene, es decir, no es un *incumbent*.

No existe evidencia para apoyar el argumento de que los límites a las contribuciones en sí distinguen entre los contendientes y titulares de los puestos. Los contendientes pueden, y a menudo logran, derrotar a los titulares en las elecciones federales.³⁴ En las elecciones federales, los contendientes de partidos grandes suelen ser hombres y mujeres muy conocidos e influyentes en su comunidad o estado. Frecuentemente, dichos participantes son a su vez titulares de cargos locales, estatales o federales importantes. Las estadísticas en el expediente indican que los participantes de partidos grandes, así como los titulares de los cargos, pueden acumular grandes sumas de recursos para las campañas.³⁵ De hecho, un número pequeño pero significativo de contendientes gastaron más que los titulares en elecciones recientes.³⁶ Y, en la medida en que los titulares puedan atraer mayores aportaciones que los contendientes, el tope de la Ley por \$1,000 dólares tendrá el efecto práctico de beneficiar a los contendientes.³⁷ Contrario a la amplia generalización esgrimida por los recurrentes, el impacto práctico de los topes a las contribuciones en cada elección dependerá de los montos en exceso de los topes que, por diversas razones, los candidatos en esa elección hayan recibido y de la utilidad de esos montos adicionales a los candidatos. Seguramente, los límites podrían tener un efecto significativo sobre algunos contendientes o titulares en particular, pero el expediente no proporciona ninguna base para pronosticar que dichos factores ventajosos beneficiarán invariable e injustamente a los titulares.³⁸ Dado que el peligro de corrupción y de la apariencia de la misma aplica de igual forma tanto a los contendientes como a los titulares, el Congreso tiene amplia justificación para imponer las mismas restricciones al financiamiento a ambos.

El tema de la discriminación contra candidatos de partidos chicos e independientes es más preocupante, pero las estadísticas no proporcionan ninguna base para concluir que la Ley los perjudica injustamente. Como ya se mencionó anteriormente, la Ley trata a todos los candidatos por igual con relación a los topes a las contribuciones. Y la restricción parecería beneficiar a los partidos menores y candidatos independientes con relación a sus contrincantes, debido a que los candidatos de partidos grandes reciben mucho más dinero por medio de grandes aportaciones.³⁹ Aunque existe alguna fuerza en la respuesta de los recurrentes de que a los candidatos de los partidos pequeños les preocupa más conseguir los recursos necesarios para llegar al electorado que su posición financiera en comparación con sus oponentes de

partidos grandes, conforme a las estadísticas, el expediente carece casi totalmente de apoyo para la pretensión de que el límite de \$1,000 dólares a las contribuciones tenga un efecto serio sobre el lanzamiento y alcance de las candidaturas independientes y de partidos pequeños.⁴⁰ Por otra parte, cualquier intento de excluir a los partidos pequeños y a los candidatos independientes *en masse* de los límites de la Ley a las contribuciones, pasa por alto el hecho de que los candidatos de partidos pequeños pueden ganar el cargo de elección popular o tener un impacto sustancial en el resultado de la elección.⁴¹

En vista de estas consideraciones, concluimos que el impacto que tiene el límite establecido en la Ley de \$1,000 dólares respecto a las contribuciones para los contendientes de partidos grandes y para candidatos por partidos pequeños no resulta en la inconstitucionalidad de la disposición.

2. El límite de \$5,000 dólares a las contribuciones por comités políticos

La sección 608(b)(2) permite a ciertos comités, denominados “comités políticos”, aportar un máximo de \$5,000 dólares a cualquier candidato en cada elección federal. Para lograr este tope mayor de contribución, un grupo debe haber estado registrado ante la Comisión como un comité político, de acuerdo con 2 U.S.C sección 433 (1970 ed., Supp. IV), durante por lo menos seis meses; haber recibido aportaciones de más de 50 personas, y, excepto por las organizaciones partidistas políticas estatales, haber aportado a cinco o más candidatos para un cargo público federal. Los recurrentes argumentan que estos requisitos discriminan inconstitucionalmente a las organizaciones *ad hoc* a favor de grupos de interés establecidos e imponen una carga inadmisibles a la libre asociación. Este argumento carece de fundamento. En vez de socavar la libertad de asociación, la disposición aumenta la oportunidad de los grupos constituidos de buena fe para participar en el proceso electoral, y las condiciones del registro, aportación y candidatos sirven al propósito razonable de prevenir que los individuos evadan los límites a las contribuciones aplicables ostentándose como comités.

3. Límites a los gastos incidentales de los voluntarios

La Ley excluye de la definición de aportación el valor de los servicios proporcionados sin compensación por individuos que prestan parte o todo su tiempo

de manera voluntaria a favor de un candidato o comité político. Sección 591 (e)(5)(A). Ciertos gastos efectuados por personas que proporcionan sus servicios voluntarios a un candidato están exentos de la aplicación del tope de \$1,000 dólares solo en la medida en que no excedan de \$500 dólares. Estos gastos se encuentran expresamente limitados al (1) “uso de propiedades reales o personales y al costo de las invitaciones, comida y bebidas, proporcionados directamente por un individuo a un candidato al prestar servicios voluntarios en los edificios residenciales de dicho individuo por actividades relacionadas con el candidato”, sección 591(e)(5)(B); (2) “a la venta de cualquier tipo de comida o bebida por algún comerciante para su consumo en la campaña del candidatos a un precio [al menos al costo pero] menor al precio normal comparable”, sección 591(e)(5)(C); y (3) “a cualquier pago por reembolso por gastos de viaje realizados por un individuo que por su propia cuenta preste servicios personales voluntarios a un candidato”, 591(e)(5)(D).

Si, como hemos venido sosteniendo, los límites básicos a las contribuciones son válidos, entonces estas disposiciones también son un acuerdo constitucionalmente aceptable para lograr el interés válido del Congreso de fomentar la participación ciudadana en las campañas políticas, y, a la vez, proteger contra el potencial poder corruptor de grandes aportaciones financieras a los candidatos. El gasto de recursos por indicación del candidato para una actividad de recaudación en la residencia del voluntario o la disposición de apoyo en especie consistente en comida o bebidas para su reventa con el objetivo de recaudar fondos o que sean consumidos por los participantes en dicha actividad es una forma de dar un apoyo económico material al candidato. El efecto final es el mismo que si la persona hubiese aportado el monto en dinero al candidato y este hubiese entonces utilizado esa aportación para pagar los gastos de la actividad de recaudación o la comida. De igual modo, viajes llevados a cabo como voluntario por indicaciones del candidato o de su personal constituyen un gasto de campaña y pueden verse propiamente como una aportación si el voluntario absorbe el costo. Considerar estos gastos como aportaciones cuando se destinan a la campaña de un candidato o cuando se gastan por indicaciones del candidato o de su personal excluye la posibilidad de que se cometan abusos⁴² sin limitar las actividades realizadas voluntariamente por ciudadanos independientemente de la campaña del candidato.⁴³

4. El límite de \$25,000 dólares para las aportaciones totales durante un año calendario

Además del límite de \$1,000 dólares para las aportaciones (no exentas de impuestos) que un individuo puede hacer a algún candidato en particular en cada elección, la Ley contiene un límite general de \$25,000 dólares para las aportaciones totales durante cualquier año calendario. Sección 608(b)(3). Una aportación hecha en relación con una elección se considera, para los propósitos de esta subsección, que se hace en el año en que se lleva a cabo dicha elección. Aunque la constitucionalidad de esta disposición fue puesta en duda por los recurrentes, no ha sido abordada a detalle por las partes. El tope general de \$25,000 dólares no impone un límite definitivo al número de candidatos y comités con los cuales un individuo puede asociarse mediante el apoyo financiero brindado. Pero esta modesta restricción de la actividad política protegida sirve para prevenir la evasión del límite a las contribuciones de \$1,000 dólares por una persona que pueda, de otro modo, aportar cantidades masivas de dinero a algún candidato en particular, por medio de contribuciones a los comités políticos que probablemente se lo darán a él, o enormes aportaciones a su partido político. La restricción adicional a la libre asociación impuesta por el tope general no es, en consecuencia, más que un corolario del límite a las contribuciones básicas individuales que hemos declarado constitucional.

C. Límites a los gastos

Los topes de la Ley a los gastos imponen restricciones directas y sustanciales a la cantidad del discurso político. Lo más drástico de los límites es que prohíbe a los individuos y grupos, incluyendo los partidos políticos que no logran postular a un candidato en la elección,⁴⁴ gastar más de \$1,000 dólares “con relación a un candidato claramente identificado durante un año calendario”. Sección 608(e)(1). Otros topes de gastos limitan las erogaciones por los candidatos, sección 608(a), sus campañas, sección 608(c), y los partidos políticos con relación a las campañas, sección 608(f). Queda claro que un principal efecto de estos límites de gastos es el de restringir la cantidad de discurso propagandístico hecho por individuos, grupos y candidatos. Las restricciones, si bien son neutrales respecto a las ideas que se expresan, limitan la expresión política “que constituye el núcleo de nuestro proceso electoral y de las libertades de la Primera Enmienda”. *Williams v. Rhodes*, 393 U.S. 23, 32 (1968).

1. El límite de \$1,000 dólares a los gastos “relativos a un candidato claramente identificado”

La sección 608(e)(1) establece que “[n]inguna persona puede realizar erogaciones ... relativas a un candidato claramente identificado durante una año calendario que, cuando se suman a todos los demás gastos realizados por dicha persona durante un año abogando por la elección o derrota de dicho candidato, exceda de \$1,000 dólares”.⁴⁵

El efecto claro de la sección 608(e)(1) es prohibir a todos los individuos, que no son ni candidatos ni dueños de instalaciones de prensa institucional y a todos los grupos, exceptuando a los partidos políticos y a las organizaciones de campaña, expresar sus puntos de vista “relativos a un candidato claramente identificado” por medios que involucren un gasto agregado de más de \$1,000 dólares durante un año calendario. La disposición hace que sea un delito federal, por ejemplo, si una persona o asociación paga una inserción de un cuarto de hoja “relativa a un candidato claramente identificado” en un periódico de mayor circulación en la zona metropolitana.⁴⁶

Antes de examinar los intereses que persigue el tope de gastos establecido en la sección 608 (e)(1), se debe considerar el argumento de los recurrentes de que la disposición es inconstitucional por ser vaga.⁴⁷ Se requiere de un examen minucioso de la especificidad del límite de la ley cuando, como en este caso, la legislación impone sanciones penales en un ámbito que contempla intereses protegidos por la Primera Enmienda. Véase *Smith v. Goguen*, 415 U.S 566, 573 (1974); *Cramp v. Board of Public Instruction*, 368 U.S 278, 287-288 (1961); *Smith v. California*, 361 U.S 147, 151 (1959).⁴⁸ El estándar exige indagar si el lenguaje utilizado en la sección 608(e)(1) permite la “[p]recisión de la regulación [que] debe ser la piedra angular en una esfera que toque estrechamente nuestras más preciadas libertades”. *NAACP v. Button*, 371 U.S en 438.

El lenguaje operativo clave de la disposición limita “cualquier erogación... relativa a un candidato claramente identificado”. Aunque “erogación”, “claramente identificado” y “candidato” están definidos en la Ley, no existe un término claro de qué erogaciones se consideran “relativas a” un candidato. El uso de una frase tan indefinida como “relativo a” un candidato no define claramente los límites entre el discurso permitido y el no permitido, a menos que otras porciones de la

sección 608(e)(1) indiquen con suficiente claridad el rango de gastos englobado en la limitación. Esta sección prohíbe “cualquier erogación... relativa a un candidato claramente identificado durante un año calendario que, *cuando se sume a todos los demás gastos... aboga por la elección o derrota de dicho candidato*, exceda los \$1.000 dólares” (Énfasis agregado). Este contexto permite claramente advertir que la frase “relativa a” un candidato debe ser entendida en el sentido de “abogar por la elección o derrota de” un candidato.⁴⁹

Pero mientras dicha construcción de la sección 608(e)(1) reorienta la cuestión de imprecisión, la Corte de Apelaciones estuvo equivocada al considerar que esta construcción elimina el problema de imprecisión constitucional en su conjunto. 171 U.S.App.D.C en 204, 519 F.2d en 853. La distinción entre discusión de temas y candidatos y el abogar por la elección o derrota de candidatos, se puede a menudo resolver con una aplicación práctica. Los candidatos, especialmente los titulares de cargos públicos, están íntimamente ligados a asuntos públicos que impliquen propuestas legislativas y actos gubernamentales. No solo los candidatos hacen su campaña con base en sus posiciones con relación a varios asuntos públicos, sino que las campañas en sí generan temas de interés público.⁵⁰ En un contexto análogo, en el caso *Thomas v. Collins*, 323 U.S. 516 (1945), esta Corte observó lo siguiente:

[S]i las palabras formuladas con la intención de constituir menos que una invitación llegarán a serla, es una cuestión tanto de la intención como del efecto. Ninguna persona que emite el discurso puede, en dichas circunstancias, considerar con certeza que nada de lo que diga sobre el tema en general no sería entendido por alguien como una invitación. En resumen, la supuesta bien definida distinción entre discusión, elogio, apoyo general y solicitud pone al emisor del discurso en estas circunstancias enteramente a la merced de la variada comprensión del público y, consecuentemente, cualquier inferencia puede hacerse sobre su intención y significado. Dicha distinción no ofrece certeza alguna para una libre discusión. En estas condiciones, todo lo que se vaya a decir se ve envuelto de incertidumbre. Ello obliga al emisor del discurso a ajustarlo y limitarlo.

Id. en 535. También véase el caso *United States v. Auto Workers*, 352 U.S. 567, 595-596 (1957) (Douglas, J. disidente); *Gitlow v. New York*, 268 U.S. 652, 673 (1925) (Holmes, J. disidente).

Las deficiencias constitucionales descritas en el caso *Thomas v. Collins* pueden evitarse únicamente si se considera que el lenguaje de la sección 608(e)(1) se limita a comunicaciones que incluyen palabras explícitas de apoyo a la elección o derrota de un candidato, así como la definición “claramente identificado” en la sección 608(e)(2) requiere que aparezca una referencia explícita y sin ambigüedades como parte de la comunicación.⁵¹ Esta es la lectura sugerida por los demandados no gubernamentales de la disposición al argumentar que “los [f]ondos gastados para propagar los puntos de vista de uno sobre temas sin hacer un llamado expresamente a la elección o derrota de un candidato no están contemplados”. Estamos de acuerdo en que, para confirmar que la disposición no es inválida por vaguedad, la sección 608(e)(1) debe interpretarse que aplica solo a los gastos por comunicaciones que, expresamente, aboguen por la elección o derrota de un candidato claramente identificado a un cargo federal.⁵²

Entonces regresamos a la pregunta básica relativa a la Primera Enmienda —si la sección 608(e)(1), incluso si se interpreta de manera estricta o explícita, impone una carga inadmisiblemente al derecho a la libre expresión—. La Corte de Apelaciones declaró que la disposición es constitucionalmente válida en razón de que la “sección 608(e) es solamente una disposición que busca cerrar las lagunas en la ley” cuya existencia es necesaria para prevenir transgresión a los toques a las contribuciones. 171 U.S.App.D.C. en 204, 519 F.2 en 853. No podemos estar de acuerdo.

La discusión en la Parte I-A, *supra*, explica por que los límites de la Ley a los gastos imponen restricciones mucho más grandes a la libertad de discurso y de asociación que los límites a las contribuciones. La carga notablemente más grande a las libertades básicas generada por la sección 608(e)(1) no puede ser sostenida simplemente invocando el interés en maximizar la efectividad de los límites a las contribuciones menos invasivas. Más bien, la constitucionalidad de la sección 608(e)(1) depende de si los intereses gubernamentales satisfacen el escrutinio exacto aplicable a los límites a los derechos fundamentales protegidos por la Primera Enmienda.

Encontramos que el interés gubernamental de prevenir la corrupción y la apariencia de esta es inadecuado para justificar el tope a los gastos independientes enmarcados en la sección 608(e)(1). Primero, suponiendo que los grandes gastos independientes plantean los mismos peligros en torno a los arreglos *quid pro quo* reales o aparentes que las grandes aportaciones, la sección 608(e)(1) no proporcio-

na un esquema que se relacione lo suficiente con la eliminación de esos peligros. A diferencia de las prohibiciones totales de los límites a las contribuciones de dar grandes sumas de dinero a los candidatos, la sección 608(e)(1) estipula solo algunos gastos considerables. Mientras las personas y grupos eviten los gastos que, de manera expresa, abogan por la elección o derrota de un candidato claramente identificado, serán libres de gastar lo que quieran para promover al candidato y sus puntos de vista. La exacta interpretación del lenguaje legal necesaria para evitar la vaguedad inconstitucional socava entonces la efectividad del límite como una forma de cerrar las lagunas legales que facilitan la transgresión por aquellos que buscan ejercer influencia indebida en un candidato o titular de un cargo. Podría subestimar ingenuamente la viveza y habilidad inventiva de las personas y grupos que desean comprar influencia para crear formas de gastar dinero que eviten la restricción de un apoyo expreso para la elección o derrota de un candidato, pero que, sin embargo, beneficien su campaña. Sin embargo, ningún interés sustancial de la sociedad sería atendido por una disposición que busca llenar las lagunas de la ley y está diseñada para controlar la corrupción, pero que permite a las personas y grupos sin escrúpulos erogar sumas ilimitadas de dinero para obtener influencia indebida en candidatos a un cargo de elección popular. Véase *Mills v. Alabama*, 384 U.S. en 220.

Segundo, aparte de las deficiencias de la sección 608(e)(1) para prevenir abusos generados por grandes erogaciones independientes, la incidencia por parte de particulares que la disposición limita no parece en efecto plantear un peligro real o aparente de corrupción comparado a aquellos identificados con grandes contribuciones a campañas. Las partes que defienden la sección 608(e)(1) argumentan que es necesario prevenir que posibles contribuyentes evadan los límites a las contribuciones al pagar directamente por promocionales en los medios u otras actividades de campaña del candidato. Alegan que los gastos controlados por el candidato o coordinados con él y su campaña podrían tener prácticamente el mismo valor para él que una aportación, y podrían plantear peligros semejantes de abuso. Sin embargo, dichos gastos controlados o coordinados son considerados por la Ley como contribuciones, en vez de gastos.⁵³ En lugar de los límites a los gastos independiente de la sección 608(e)(1), son los topes a las contribuciones de la sección 608(b) los que previenen intentos de transgredir la Ley por medio de erogaciones independientes preestablecidas o coordinadas que en realidad

representan aportaciones disimuladas. Por el contrario, la sección 608(e)(1) limita las erogaciones por apoyo expreso a candidatos realizadas de manera totalmente independiente al candidato y su campaña. A diferencia de las contribuciones, dichos gastos independientes pueden proporcionar poca ayuda a la campaña del candidato y, de hecho, pueden resultar contraproducentes. La ausencia de acuerdo previo y coordinación de un gasto con el candidato o su agente no solo quebranta el valor de la erogación al candidato, sino que mitiga el peligro de que las erogaciones se hagan como un *quid pro quo* para generar compromisos indebidos del candidato. En vez de prevenir la transgresión a los límites de las contribuciones, la sección 608(e)(1) restringe severamente toda incidencia independiente (*independent advocacy*), a pesar de que el potencial de abuso es poco.

Por tanto, el tope de gastos independientes no sirve para adelantar el interés gubernamental legítimo de contener la existencia o la apariencia de la corrupción en el proceso electoral, mientras constituye una fuerte limitación al contenido fundamental de la Primera Enmienda relativo a la libertad de expresión. El derecho reconocido por la Primera Enmienda a “decir lo que uno piensa... en todas las instituciones públicas” incluye a su vez el derecho a participar con un “apoyo vigoroso”, y no solo en una ‘discusión abstracta’. *New York Times v. Sullivan*, 376 U.S. en 269, citando *Bridges v. California*, 314 U.S. 252, 270 (1941), y *NAACP v. Buttom*, 371 U.S. en 479. El apoyo a la elección o derrota de candidatos para cargos federales está igualmente protegido por la Primera Enmienda que la discusión acerca de asuntos políticos en general o el cabildeo para la aprobación o no de alguna propuesta de ley.⁵⁴ Sin embargo, se argumenta que el interés gubernamental de igualar la capacidad relativa de los individuos y grupos para influir en el resultado de las elecciones sirve para justificar el límite al apoyo expreso a la elección o derrota de candidatos impuestos por el tope de gastos de la sección 608(e)(1). Pero la idea de que el gobierno puede restringir el discurso de ciertos elementos de nuestra sociedad para aumentar la voz relativa de otros es completamente extraña a la Primera Enmienda, la cual fue diseñada “para garantizar la más amplia difusión posible de información proveniente de fuentes diversas y antagónicas”, y “garantizar el intercambio de ideas sin restricciones para lograr los cambios políticos y sociales que desee el pueblo”. *New York Times v. Sullivan*, *supra* en 266, 269 citando a *Associated Press v. United States*, 361 U.S. 1, 20 (1945), y *Roth v. United States*, 354 U.S. en 484. La protección de la Primera Enmienda contra la privación de la libertad de expresión

no puede depender de la capacidad financiera de una persona para participar en el discurso público. Véase *Eastern R. Conf. v. Noerr Motors*, 365 U.S. 127, 13 (1961).⁵⁵

Las resoluciones de la Corte en *Mills v. Alabama*, 384 U.S. 214 (1966), y en *Miami Herald Publishing Co. v. Tornillo*, 418 U.S. 241 (1974), sostuvieron el criterio de que las restricciones legislativas al cabildeo para la elección o derrota de candidatos políticos son completamente irreconciliables con las garantías de la Primera Enmienda. En *Mills*, la Corte trató el tema de si “de acuerdo con la Constitución de los Estados Unidos de América un estado puede establecer como delito que el director de un periódico escriba y publique el *día de la elección*, invitando a las personas a votar en cierto sentido en los temas que se les presentan”. 384 U.S. en 215 (énfasis en original). Sostuvimos que “ningún estándar de razonabilidad puede salvar a [dicha] ley estatal de ser invalidada por violación a la Primera Enmienda”. *Id.* en 220. Sin embargo, la prohibición de las publicaciones realizadas el día de la elección invalidadas en *Mills* claramente representa una intromisión menor a la libertad constitucional que el límite de \$1,000 dólares que una persona o asociación puede erogar durante todo un año electoral para apoyo a la elección o derrota de un candidato a un cargo público. Más recientemente, en el caso *Tornillo*, la Corte resolvió que Florida no podía obligar, sin violar la Constitución, a un periódico a tener un espacio disponible para que un candidato respondiera a las críticas en su contra. Sin embargo, en la legislación de Florida cada periódico era libre de hacer críticas de un candidato tanto como deseara, si este se tomaba la modesta carga de publicar su respuesta. Véase 418 U.S. en 256-257. La restricción legislativa impugnada en el caso *Tornillo* también parece menor en comparación con los límites impuestos por la sección 608(e)(1).⁵⁶

Por las razones expuestas, concluimos que el límite de la sección 608(e)(1) a los gastos independientes es inconstitucional de acuerdo con la Primera Enmienda.

2. Límites a los gastos de los candidatos de recursos personales o familiares

La ley también establece límites a los gastos hechos por un candidato “de fondos propios o fondos personales de su familia, con relación a su campaña durante cualquier año calendario”. 608(e)(1). Estos topes van de \$50,000 dólares para candidatos a presidente o vicepresidente a \$35,000 dólares para candidatos a se-

nadores y a \$25,000 dólares para los candidatos de mayoría para la Cámara de Representantes.⁵⁷

El tope de gastos personales realizados por los candidatos a su propio favor, así como los límites a los gastos independientes contenidos en la sección 608(e) (1), impone una restricción importante a la capacidad de las personas para ejercer la libertad de expresión protegida por la Primera Enmienda.⁵⁸ El candidato no tiene menos derecho que cualquier otra persona a participar en la discusión de asuntos públicos y apoyar vigorosa e incansablemente su propia elección y la de otros candidatos. En efecto, es de particular importancia que los candidatos tengan la oportunidad sin restricciones de dar a conocer sus puntos de vista para que el electorado pueda evaluar de manera informada sus cualidades personales y sus posiciones en asuntos importantes antes de votar por alguno de ellos. La observación del ministro Brandeis de que en nuestro país “el discurso público es un deber político”, *Whitney v. California*, 274 U.S. 357, 375 (1927) (opinión concurrente) aplica con especial fuerza a los candidatos a un cargo público. Así, el tope de la sección 608(a) a los gastos personales hechos por un candidato para promover su propia candidatura interfiere clara y directamente con las libertades protegidas constitucionalmente.

El interés más importante del gobierno que se entrevé en la Ley —la prevención de la existencia de la corrupción o de la apariencia de esta en el proceso político— no es suficiente para sostener el límite a los gastos realizados por los candidatos con recursos propios. Tal y como la Corte de Apelaciones concluyó: “Obviamente, el principal problema de evitar influencia indebida y no revelada sobre los candidatos por intereses externos tiene menor aplicación cuando el dinero involucrado viene del propio candidato o de su familia”. 171 U.S. App.D.C en 206, 519 F.2d en 855. En efecto, el uso de fondos personales reduce la dependencia del candidato de aportaciones externas, y de este modo contrarresta la presión coercitiva y los riesgos asociados al abuso que el límite de la Ley a las contribuciones busca abatir.⁵⁹

Por lo tanto, el interés primordial de igualar los recursos financieros relativos de los candidatos que compitan por un cargo de elección es el único fundamento relevante para el tope de gastos contenido en la sección 608(a). Ese interés claramente no es suficiente para justificar la limitación de la disposición de los derechos fundamentales protegidos por la Primera Enmienda. Primero, puede ser que el límite no consiga promover la igualdad financiera entre los candidatos. Un candi-

dato que gaste menos de sus recursos personales en su campaña puede sin embargo gastar más que su rival como resultado de esfuerzos más exitosos de recaudación de fondos. De hecho, la riqueza personal de un candidato puede obstruir sus esfuerzos de persuadir a otros de que necesita sus aportaciones financieras o servicios voluntarios para conducir una campaña efectiva. Segundo, y más importante, la Primera Enmienda simplemente no puede permitir la restricción que contiene la sección 608(a) a la libertad del candidato de expresarse sin límite legislativo a favor de su propia candidatura. Por lo tanto, sostenemos que la restricción de la sección 608(a) a los gastos personales del candidato es inconstitucional.

3. Limitaciones a los gastos de campaña

La sección 608(c) impone limitaciones a los gastos generales de campaña realizados por candidatos que buscan la candidatura y la elección a un cargo público federal.⁶⁰ Los candidatos presidenciales pueden gastar \$10,000,000 de dólares para buscar la candidatura, y otros \$20,000,000 de dólares en la campaña electoral general. Sección 608(c)(1)(A), (B).⁶¹ El tope a las campañas senatoriales está vinculado al tamaño de la población en edad para votar del estado, con cantidades mínimas de dinero aplicables a las campañas en los estados con poblaciones pequeñas. En las elecciones primarias senatoriales, el límite es de 8 centavos multiplicados por la población en edad para votar, o \$100,000 dólares, cualquiera que sea mayor, y, en la elección general, el límite se aumenta a 12 centavos multiplicado por la población en edad para votar, o \$150,000 dólares. Sección 608(c)(1)(C), (D). La Ley impone limitaciones generales por \$70,000 dólares tanto para las elecciones primarias como para las generales a la Cámara de Representantes, con excepción de que el tope para senadores aplica a campañas en los estados con derecho solo a un representante. Sección 608(c)(1)(C)(E). Estos topes se ajustan al alza al principio de cada año calendario por el aumento del porcentaje promedio según el índice de precios al consumidor para los 12 meses anteriores. Sección 608(d).⁶²

Ningún interés gubernamental de los que han sido planteados es suficiente para justificar la restricción en la cantidad de expresión política impuesta por el límite a los gastos de campaña de la sección 608(c). El mayor mal asociado al creciente gasto en las campañas es el peligro de que el candidato dependa de grandes aportaciones. El interés de mitigar la influencia corruptora de las grandes

aportaciones se persigue con los límites de la Ley a las contribuciones y por las disposiciones de transparencia, no con los topes a los gastos de campaña contenidos en la sección 608(c). La afirmación de la Corte de Apelaciones de que las restricciones a los gastos son necesarias para reducir el incentivo para transgredir los límites directos a las aportaciones no es persuasiva. Véase 171 U.S.App.D.C en 210, 519 F.2 en 859. No existe indicación alguna de que la aplicación de sanciones penales elevadas por la violación a los topes a las contribuciones, combinadas con la repercusión política de dichas violaciones, sean insuficientes para asegurar el cumplimiento de las disposiciones relativas a las contribuciones. Requisitos detallados relativos a la rendición de informes, auditorías y transparencia, aplicables tanto a las contribuciones como a los gastos, están diseñados para facilitar el descubrimiento de contribuciones ilegales. Además, como lo ha mencionado la Corte de Apelaciones, la Ley permite al titular de un cargo o a un contendiente triunfador guardar aportaciones que excedan los topes de gastos, y utilizar estos fondos para “cualquier propósito legal”. 2 U.S.C sección 439a (1970 ed., Supp.IV). Esta disposición socava cualquier papel marginal que los límites de gasto pueden jugar para hacer cumplir los topes a las contribuciones.

El interés de igualar los recursos financieros de los candidatos que compiten para un cargo federal tampoco es una justificación convincente para restringir el alcance de las campañas federales. Dada la limitación al tamaño de las aportaciones externas, los recursos financieros disponibles para la campaña de los candidatos, como el número de voluntarios reclutados, variarán con el tamaño e intensidad de apoyo del candidato.⁶³ No hay nada injusto, indebido o insano en permitir que dichos fondos sean erogados para transmitir el mensaje del candidato al electorado.⁶⁴ Además, estandarizar los gastos de campaña permitidos puede servir no para igualar las oportunidades de todos los candidatos, sino para perjudicar a uno que carezca de reconocimiento sustancial o que no haya expuesto sus propuestas antes del inicio de las campañas.

Los topes de gastos de campaña parecen estar diseñados principalmente para servir al interés gubernamental de reducir los presuntos costos exorbitantes de las campañas políticas. Los demandados y la Corte de Apelaciones subrayan las estadísticas que indican que el gasto para campañas federales aumentó casi 300% entre 1952 y 1972 en comparación con un aumento de 57.6% en el índice de precios al consumidor durante el mismo periodo. Los recurrentes responden que, durante estos años, el aumento en los gastos de campaña fue menos que el aumento en el

total gastado para comerciales y en el tamaño del producto interno bruto. En todo caso, el solo crecimiento en el costo de las campañas electorales federales, por sí mismas, no proporciona ninguna base para las restricciones gubernamentales a la cantidad de gasto y para la limitación que de ellas resulta del alcance de las campañas federales. La Primera Enmienda impide que el gobierno determine que gastar para promover las opiniones políticas propias es un desperdicio excesivo o imprudente. En la sociedad libre diseñada por nuestra Constitución, no es el gobierno, sino el pueblo—individualmente, como ciudadanos y candidatos, y colectivamente, como asociaciones y comités políticos— quien debe detentar el control de la cantidad y amplitud del debate acerca de asuntos públicos en una campaña política.⁶⁵

Por estas razones, sostenemos que la sección 608(c) es constitucionalmente inválida.⁶⁶

En suma, las disposiciones de la Ley que imponen un límite de \$1,000 dólares a las contribuciones a un solo candidato, sección 608(b)(1); un límite de \$5,000 dólares a las contribuciones por comités políticos a un solo candidato, 608(b)(2), y un límite de \$25,000 dólares a las contribuciones totales realizadas por un individuo durante un año calendario, sección 608(b)(3), son constitucionalmente válidas. Estos límites, junto con las disposiciones de transparencia, constituyen las armas más importantes de la Ley contra la existencia o apariencia indebida de corrupción resultante de la dependencia de los candidatos a grandes contribuciones a su campaña. Los topes a las contribuciones sirven, así, al interés gubernamental elemental de salvaguardar la integridad del proceso electoral sin que limite directamente los derechos de los ciudadanos y candidatos para participar en el debate y discurso político. En contraste, la Primera Enmienda requiere declarar la invalidez de los topes de la Ley a los gastos independientes, sección 608(e)(1); su límite a los gastos del candidato de sus propios fondos, 608(a), y los topes a los gastos generales de campaña, 608(e). Estas disposiciones plantean restricciones sustanciales y directas a la capacidad de los candidatos, ciudadanos y asociaciones para participar en la expresión política protegida, restricciones que no pueden tolerarse en los términos de la Primera Enmienda.⁶⁷

II. REQUISITOS DE INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA

A diferencia de los límites a las contribuciones y gastos impuestos por la 18 U.S.C 608 (1970 ed., Supp. IV), los requisitos de transparencia de la Ley, 2 U.S.C. sección

431 *et seq.* (1970 ed., Supp. IV)⁶⁸ no son impugnados por los recurrentes como restricciones inconstitucionales al ejercicio de las libertades de discurso y asociación de la Primera Enmienda.⁶⁹ De hecho, los recurrentes argumentan que “los requisitos de transparencia estrictamente definidos son la solución apropiada a prácticamente todos los males que el Congreso busca remediar”. Carta de los recurrentes 171. Los requisitos particulares incorporados en la Ley se impugnan por ser excesivamente amplios —tanto por aplicarse a partidos pequeños y candidatos independientes como por incluir a contribuciones tan pequeñas como \$11 dólares o \$101 dólares—. Los recurrentes también impugnan la disposición de transparencia por aquellos que realizan aportaciones y erogaciones independientes. Sección 434(e). La Corte de Apelaciones no encontró debilidades constitucionales en las disposiciones impugnadas.⁷⁰ Nosotros confirmamos lo resuelto relativo al exceso de amplitud (*overbreadth*) y sostenemos que la sección 434(e), si se interpreta estrictamente, también está dentro de los límites constitucionales.

La primera ley de transparencia federal fue promulgada en 1910. Ley de junio 25, 1910, c. 392, 36 Est. 822. Esta exigía a los comités políticos, definidos como comités nacionales y comités nacionales para las campañas legislativas de los partidos, y organizaciones que operan para influir en las elecciones legislativas en dos o más estados, transparentar los nombres de todos los contribuyentes de \$100 dólares o más; también requería la identificación de las personas que recibieran erogaciones de \$10 dólares o más. Secciones 1, 5 -6, 36 Est. 822-824. Los gastos anuales de \$50 dólares o más “con el propósito de influir, en dos o más estados, en el resultado de” una elección al Congreso tuvieron que ser informados independientemente de si fueron o no hechos por medio de un partido político. Sección 7, 36 Est. 824. En 1911, la ley fue revisada para incluir las transacciones a la prenomiación, tales como las incluidas en las convenciones y campañas primarias. Ley del 19 de Agosto, 1911, sección 2, 37 Est. 26 Véase el caso *United States v. Auto Workers*, 352 U.S. en 575-576.

Los requisitos de transparencia fueron ampliados en la Ley Federal de Prácticas Corruptas de 1925 (título III de la Ley del 28 de febrero, 1925), 43 Est. 1070. La referida ley exigía a los comités políticos, definidos como organizaciones que aceptan aportaciones o hacen gasto “con el propósito de influir o intentar influir” en las elecciones presidenciales o vicepresidenciales (a) en dos o más estados o (b) como un subsidiario de un comité nacional, sección 302(c), 43 Est. 1070, a informar la

totalidad de las contribuciones y gastos, incluyendo los nombres y direcciones de contribuyentes que hayan dado \$100 dólares o más y a los que reciben \$10 dólares o más en un año calendario. Sección 305(a), 43 Est. 1071. La constitucionalidad de la citada ley fue confirmada en el caso *Borroughs v. United States*, 290 U.S. 534 (1934), en el que fue impugnada por transgredir las atribuciones de los estados. La Corte sostuvo que el Congreso tiene la facultad de “promulgar leyes apropiadas para salvaguardar una elección [presidencial] del uso indebido de dinero para influir en el resultado” *Id.* 545. Aunque los requisitos de transparencia eran ampliamente evadidos,⁷¹ no se llevaron a cabo modificaciones para reforzarlos, hasta 1960, cuando el Senado aprobó una propuesta de ley que hubiera cerrado algunas de las lagunas existentes. Sección 2436, 106 Cong. Grab 1193. El intento abortó debido a que ningún esfuerzo semejante se hizo en la Cámara.

La Ley ahora en revisión reemplazó todas las leyes de transparencia previas. Sus disposiciones de transparencia más importantes imponen obligaciones de información sobre “comités políticos” y candidatos. Un “comité político” se define en la sección 431(d) como un grupo de personas que recibe “aportaciones” o hace “erogaciones” de más de \$1,000 dólares en un año calendario. Las “aportaciones” y “erogaciones” se definen como disposiciones similares a aquellas contenidas en el título 18, señaladas líneas arriba.⁷² Ambas definiciones se enfocan en el uso de dinero u otros objetos de valor “con el propósito de... incidir” en la nominación o elección de cualquier persona a un cargo federal. Sección 433(e)(1), (f)(1).

A cada comité político se le exige registrarse ante la Comisión, sección 443, y mantener registros detallados de sus aportaciones (contribuciones) y erogaciones (gastos), sección 432(c), (d). Estos registros deben incluir el nombre y la dirección de cada persona que realice una aportación que exceda de \$10 dólares, junto con la fecha y el monto de esta. Si la aportación de una persona suma más de \$100 dólares, también se debe incluir su ocupación y el lugar donde desempeña la mayor parte de su trabajo. Sección 432(c)(2). Estos archivos están sujetos a auditorías de forma periódica y visitas de inspección ocular por parte de la Comisión. Sección 438(a)(8).

A cada comité y a cada candidato también se les exige que entreguen informes cuatrimestrales. Sección 434(a). Los informes deben contener información financiera detallada, incluyendo el nombre completo, dirección de correo, ocupación y principal lugar de trabajo de cada persona que haya aportado más de \$100 dólares en un año calendario, así como el monto y la fecha de la aportación. Sección 434(b).

La Comisión debe poner a disposición dichos informes “al público para poderlos inspeccionar y copiar”. Sección 438(a)(4). A cada candidato a un cargo federal se le exige designar un “comité de campaña principal”, el cual recibirá los informes de las contribuciones y gastos realizados a favor del candidato de parte de otros comités políticos, así como integrar y remitir dichos informes, junto con sus propias declaraciones, a la Comisión. Sección 432(f).

A cada individuo o grupo, distinto a un comité político o candidato que realice “contribuciones” o “gastos” de más de \$100 dólares en un año calendario “distinto a una aportación a un comité político o candidato” se le exige que entregue su declaración a la Comisión. Sección 434(e). Cualquier violación a estas disposiciones de mantenimiento de registros y de información se castiga con una multa de hasta \$1.000 dólares, una pena de prisión de hasta un año, o ambas. Sección 441(a).

A. Principios generales

A diferencia de las limitaciones generales a las contribuciones y gastos, los requisitos de transparencia no imponen un tope a las actividades relativas a la campaña. Pero hemos encontrado repetidamente que la transparencia obligada, en sí, puede vulnerar seriamente la privacidad relativa a la libertad de asociación y de creencia protegida por la Primera Enmienda. Ejemplo, *Gibson v. Florida Legislative Comm.*, 372 U.S. 539 (1963); *NAACP v. Buttom*, 371 U.S. 415 (1963); *Shelton v. Tucker*, 364 U.S. 479 (1960); *Bates v. Little Rock*, 361 U.S. 516 (1960); *NAACP v. Alabama*, 357 U.S. 449 (1958).

Hemos establecido desde tiempo atrás que una limitación a los derechos consagrados en la Primera Enmienda, como la que resultó de la transparencia obligada, no puede justificarse por el solo hecho de demostrar algún interés gubernamental legítimo. Desde *NAACP v. Alabama* hemos requerido que el interés del Estado, al subordinar el ejercicio del derecho, sobreviva a la prueba de un escrutinio estricto.⁷³ También hemos insistido en que debe existir una “correlación relevante”⁷⁴ o “relación sustancial”⁷⁵ entre el interés gubernamental y la información que debe poner a disposición del público. Véase *Pollard v. Roberts*, 283 F. Supp. 248, 257 (ED Ark.) (Corte Colegiada), afirmada, 393 U.S. 14 (1968) (*per curiam*). Este tipo de escrutinio es necesario incluso si cualquier efecto disuasivo al ejercicio de los derechos de la Primera Enmienda surge no por medio de la acción directa del gobierno, sino indirectamente, como resultado no deseado pero inevitable de

la conducta del gobierno al exigir la transparencia. *NACCP v. Alabama*, *supra* en 461. Véase *Kusper v. Pontikes*, 414 U.S. en 57-58.

Los recurrentes argumentan que los requisitos de transparencia de la Ley difieren significativamente de aquellos que se impugnaron en *NAACP v. Alabama* y sus derivados, porque la Ley solo exige la transparencia de los nombres de los contribuyentes y no obliga a las organizaciones políticas a presentar los nombres de sus miembros.⁷⁶

Así, como hemos visto, el derecho de asociación se protege porque permite una “mejor incidencia” por parte del grupo. *NAACP v. Alabama*, *supra* en 460. El derecho de unirse “para la promoción de las creencia e ideas”, *ibid.* se ve disminuido si no incluye la posibilidad de recolectar dinero por medio de contribuciones, dado que el dinero comúnmente resulta esencial para que “la incidencia” (*advocacy*) sea real u óptimamente “efectiva”. Por otra parte, la invasión del derecho a la privacidad de las creencias puede ser igual de grande tanto cuando la información solicitada se refiere a la erogación de dinero, como cuando se refiere a la asociación a una organización, dado que las “[t]ransacciones financieras pueden revelar mucho acerca de las actividades, asociaciones y creencias de las personas”, *California Bankers Assn v. Shultz*, 416 U.S. 21, 78-79 (1974) (POWELL, J., concurrente). Nuestras resoluciones en casos anteriores no han establecido distinciones claras entre los contribuyentes y los miembros, sino que los han tratado indistintamente. En el caso *Bates*, por ejemplo, aplicamos los principios del caso *NAACP v. Alabama* y revocamos sentencias condenatorias por la violación a una ordenanza local que requería transparentar “el pago de cuotas, las valoraciones, y contribuciones pagadas, por quien y cuando fueron pagadas” 361 U.S. en 518. Véase también *United States v. Rumely*, 34 U.S. 41 (1953) (revocando una condena por rebeldía de una organización oficial que se rehusó a entregar la información de los nombres de aquellos que hicieron compras por mayoreo de libros vendidos por la organización).

El escrutinio estricto establecido en el caso *NAACP v. Alabama* es necesario porque la transparencia obligada tiene el potencial de limitar sustancialmente el ejercicio de los derechos protegidos por la Primera Enmienda. Pero hemos reconocido que hay intereses gubernamentales lo suficientemente importantes que al momento de la ponderación pueden tener más peso que esta posible limitación, particularmente cuando “el libre funcionamiento de nuestras instituciones na-

cionales” se ve afectado. *Communist Party v. Subversive Activities Control Bd.*, 367 U.S.1, 97 (1961).

Los intereses gubernamentales adelantados por los requisitos de transparencia son de esta magnitud. Entran en tres categorías. Primera, la transparencia indica al electorado información de “dónde viene el dinero de las campañas políticas y cómo este se gasta por los candidatos”,⁷⁷ para que puedan evaluar a aquellas personas que buscan acceder a un cargo público. Ello permite a los electores ubicar a cada candidato en el espectro político de manera más precisa que si lo hiciera únicamente con base en los postulados del partido y sus discursos de campaña. Las fuentes del apoyo financiero de los candidatos también alertan al elector acerca de los intereses a los cuales tendería a responder el candidato y, por lo tanto, facilitar predicciones de su futura actuación en el cargo.

Segunda, los requisitos de transparencia disuaden la corrupción existente y evitan la apariencia de esta, poniendo las grandes aportaciones y gastos a la luz pública.⁷⁸ Esta forma de transparentar la información puede desalentar a aquellos que usarían dinero con fines indebidos, ya sea antes o después de la elección. Un electorado armado con información acerca de los partidarios más generosos del candidato tiene una mejor capacidad de detectar cualquier favor especial postelectoral que pueda recibir a cambio del apoyo brindado.⁷⁹ Y, así como lo reconocimos en el caso *Burroughs v. United States*, 290 U.S. en 548, el Congreso podría concluir razonablemente que la transparencia absoluta durante una campaña electoral tiende “a prevenir el uso corrupto de dinero para influir en las elecciones”. Al establecer estos requisitos, se pudo haber tomado en cuenta el consejo del ministro Brandeis: “Con justa razón, la publicidad se considera como un remedio a los males sociales e industriales. La luz del sol se considera como el mejor de los desinfectantes; la luz eléctrica el mejor policía”.⁸⁰

Tercera, y no menos importante, los requisitos relativos a la transparencia, mantenimiento de registros y la información pública son un medio esencial para reunir los datos necesarios para detectar violaciones a los límites a las contribuciones descritos líneas arriba.

Como tema general, los requisitos de transparencia sirven directamente para alcanzar objetivos gubernamentales importantes (*substantial governmental interests*). Al determinar si estos objetivos o intereses son suficientemente apremiantes

para justificar los requisitos, debemos ver cuánta es la carga o limitación que representan para los derechos individuales.

Sin duda, la transparencia pública de las contribuciones a candidatos y partidos políticos puede disuadir a algunos individuos que de otro modo les aportarían dinero. En ciertos casos, la transparencia puede incluso exponer a los contribuyentes a acoso o represalias. Estas no son cargas insignificantes para los derechos individuales, y deben ponderarse cuidadosamente contra los intereses que el Congreso ha buscado promover mediante esta legislación. En este proceso, estamos de acuerdo con los recurrentes⁸¹ en que los requisitos de transparencia—ciertamente en la mayoría de los casos—parecen ser los medios menos restrictivos para poner freno a los males de ignorancia y corrupción de las campañas, cuya existencia determinó el Congreso.⁸² Sin embargo, los recurrentes argumentan que estas disposiciones resultan perjudiciales cuando se les exigen a los contribuyentes de ciertos partidos y candidatos. Ahora entramos al estudio de este argumento.

B. Aplicación a los partidos chicos e independientes

Los recurrentes argumentan que los requisitos de la Ley son demasiado amplios en la medida en que aplican a las contribuciones a partidos chicos y candidatos independientes porque el interés gubernamental en esta información es mínimo, y el peligro de una limitación significativa a los derechos protegidos por la Primera Enmienda se incrementa ampliamente.

1. La publicidad de los requisitos fácticos

En *NAACP v. Alabama*, “la organización había hecho una demostración incontrovertible de que en ocasiones pasadas, la revelación de la identidad de sus miembros [había] expuesto a estos miembros a represalias económicas, pérdida del empleo, amenaza de coacción física y otras manifestaciones públicas de hostilidad”, 357 U.S. en 462, y el Estado fue incapaz de mostrar que la transparencia que buscaba tenía una “relación considerable” con los asuntos que pretendía aclarar, *id.* en 465.

La Corte de Apelaciones rechazó el planteamiento de que este caso es parecido al *NAACP v. Alabama*. Concluyó que los intereses gubernamentales sustanciales de “informar al electorado y prevenir la corrupción del proceso político” se fomentaron al exigir la transparencia de partidos chicos y candidatos independientes, 171 U.S.App.D.C en 218, 519 F.2 en 867, y por lo tanto no encontró un razonamiento

sostenible para asumir que se debe ponderar el derecho a la asociación de los contribuyentes potenciales a los partidos pequeños sobre el interés público en la transparencia de sus contribuciones cuando pase de un umbral razonable, *id.* en 219, 519 F.2d en 868. La Corte dejó abierta la cuestión de la aplicación de los requisitos de transparencia a los candidatos (y partidos) que pudieron demostrar un daño del tipo del que se encuentra en cuestión en el caso NAACP v. Alabama. No se encontró ningún registro de acoso en una escala similar en el caso concreto.⁸³ Estamos de acuerdo con la conclusión de la Corte de Apelaciones de que el criterio de NAACP v. Alabama no resulta aplicable en este caso, pues la posible infracción a los derechos consagrados en la Primer Enmienda esgrimida por los promoventes es altamente especulativa.

Es verdad que el interés gubernamental en la transparencia es menor cuando la aportación en cuestión se hace a favor de un partido chico con pocas posibilidades de ganar la elección. Como los partidos chicos usualmente representan puntos de vista particulares que son bien conocidos, puede haber menos necesidad de informar a los electores de los intereses que los candidatos específicamente representan. Los partidos grandes comprenden candidatos de gran diversidad. En muchas situaciones, los conceptos “republicano” o “demócrata” dicen poco a los electores. El candidato de estos partidos puede ser apoyado por contribuciones provenientes de la extrema derecha, la extrema izquierda o cualquier lugar del espectro político. Es menos probable que un candidato, digamos, del Partido Laboral Socialista represente intereses que no pueden ser discernidos de la posición ideológica del partido.

Los intereses del gobierno de evitar la “compra” de las elecciones y la indebida influencia de grandes contribuyentes sobre los funcionarios públicos también pueden reducirse cuando se trata de aportaciones a un partido pequeño o un candidato independiente, por el hecho de que es menos probable que los candidatos ganen. Pero un partido pequeño puede a veces jugar un papel importante en una elección. Incluso cuando el candidato de un partido pequeño tenga muy poca o nula oportunidad de ganar, puede ser impulsado por intereses de un partido grande para desviar los votos de otros candidatos también postulados por partidos grandes.⁸⁴

Somos conscientes de que el daño hecho por la transparencia a los intereses relativos a la libertad de asociación de los partidos pequeños y sus miembros, y a los partidarios de candidatos independientes, puede ser significativo. Estos

movimientos tienen menor posibilidad de contar con una base financiera sólida, y por lo tanto son más vulnerables a las caídas en las contribuciones. En algunos casos, el miedo a represalias puede desalentar las contribuciones al punto en que el movimiento no puede sobrevivir. El interés público sufre también si ese resultado llega a darse, porque hay una reducción consecuente en la libre circulación de ideas dentro⁸⁵ y fuera⁸⁶ del ámbito político.

Bien podría haber un caso, similar a aquellos ante la Corte en NAACP v. Alabama y Bates, en el cual la amenaza al ejercicio de los derechos de la Primera Enmienda es tan seria, y el interés del Estado promovido por la transparencia tan insustancial, que los requisitos de la Ley no pueden ser constitucionalmente aplicados.⁸⁷ En el caso concreto, ninguno de los recurrentes ha podido acreditar evidencias del tipo manifestado en NAACP v. Alabama. En su lugar, los recurrentes se basan fundamentalmente en “los miedos claramente manifestados por los individuos, con mucha experiencia en el proceso político”. Ofrecen el testimonio de varios funcionarios de partidos pequeños en el que una o dos personas se rehusaron a realizar aportaciones por la posible transparencia.⁸⁸ En este sentido, el interés público sustancial en la transparencia identificada por la historia legislativa de esta Ley supera el daño presuntamente causado.

2. Excepción general

Los recurrentes están de acuerdo en que “en los autos en el caso concreto no se presenta el tipo de acoso hacia los contribuyentes que se presentó en los casos NAACP”. *Ibid.* Ellos argumentan, sin embargo, que una excepción general a los partidos pequeños es necesaria para evitar un daño causado antes de que la evidencia exigida pueda reunirse.

Los recurrentes sugieren que los partidos pequeños estén exentos de los requisitos de la sección 434, véase la parte III-A, *infra*, así como aquellos que recibieron menos de 25% de la votación en las pasadas elecciones. Los recurrentes no exponen argumentos que permitan justificar dicha excepción. Sugieren como una alternativa nombrar “partidos pequeños” a aquellos que no califican para el acceso automático a la votación en la legislación estatal. Presuntamente, otros criterios, tales como la fuerza política actual (medida por encuestas o a petición de parte), edad o grado de organización también se puede utilizar.⁸⁹

La dificultad que presentan estas sugerencias es que reflejan solo la fuerza política pasada o actual del partido, lo cual es solamente uno de los factores que deben ser considerados. Algunos de los criterios no son precisamente indicativos incluso de ese factor. La edad⁹⁰ o el éxito político pasado, por ejemplo, pueden estar típicamente asociados con partidos que tienen una alta probabilidad de éxito. Pero no todos los partidos desde hace tiempo son ganadores —algunos son perdedores frecuentes— y un nuevo partido podría acumular una gran cantidad de apoyo si se asocia con una cuestión que ha capturado la imaginación del público. Ninguno de los criterios sugeridos es precisamente relativo al otro factor crítico que debe considerarse, la posibilidad de que la transparencia afecte a la actividad asociativa protegida.

Una opinión disidente en parte de la decisión de la Corte de Apelaciones admite que ninguna línea es “constitucionalmente exigida”.⁹¹ Se argumenta, sin embargo, que una exención llana para partidos pequeños debe aceptarse, incluso de forma arbitraria, para brindarles una protección real a los grupos que sufrirían inadmisiblemente por la transparencia. Un enfoque que exige a los partidos pequeños presentar evidencia de que los requisitos de transparencia no les pueden ser constitucionalmente aplicables ofrece solo una garantía ilusoria, continúa el argumento, porque los “males” del “distanciamiento y el acoso... son en gran medida imposibles de probar formalmente”.⁹² Este disentimiento expresó su preocupación de que un partido pequeño, particularmente uno nuevo, tal vez nunca podrá comprobar una amenaza sustancial de acoso, sin importar que tan real pueda ser esta, porque exigiría presentarse con testigos que teman aportar pero que no teman testificar acerca de su propio miedo. Un requisito estricto de que el distanciamiento y el acoso sean directamente atribuibles a la transparencia específica de la cual se solicita la dispensa haría la tarea aún más difícil.

Reconocemos que los requisitos excesivamente estrictos de prueba podrían imponer una carga pesada, pero no significa que una excepción general a partidos pequeños sea necesaria. A los partidos pequeños se les debe permitir flexibilidad suficiente en la prueba de daño para garantizar una consideración justa de su reclamo. La evidencia ofrecida necesita mostrar solo una probabilidad razonable de que la transparencia obligada de los nombres de los contribuyentes de los partidos los expondrá a amenazas, acoso o represalias por parte de funcionarios del gobierno o particulares. La prueba puede incluir, por ejemplo, evidencia es-

pecífica de acoso pasado o presente por parte de miembros debido a sus lazos de asociación, o al acoso en contra de la misma organización. Un patrón de amenazas o manifestaciones específicas de hostilidad pública pueden ser suficientes. Los partidos nuevos que si no cuentan con historial de lo señalado pueden ofrecer evidencia de represalias y amenazas en contra de los individuos u organizaciones con puntos de vista similares.

Cuando se dé el caso, el tipo de distanciamiento y acoso identificado en el caso NAACP v. Alabama puede demostrarse. No podemos asumir que las cortes serán insensibles a dicha demostración cuando conozcan de estos asuntos en el futuro. Por lo tanto, concluimos que la exención general no es requerida.

C. Sección 434(e)

La sección 434(e) exige que “[c]ada persona (que no sea comité político o candidato) que realice aportaciones [p75] o gastos” que sume más de \$100 dólares en un año calendario “que no sea una aportación o gasto para un comité político o candidato” presente una declaración ante la Comisión.⁹³ A diferencia de las otras disposiciones de transparencia, esta sección no trata el registro de aportaciones de las asociaciones. Más bien, exige transparencia directa de lo que un individuo o grupo aporta o gasta.

Al considerar esta disposición, debemos aplicar el mismo estándar de escrutinio estricto, puesto que el derecho a la privacidad relativo a la libertad de asociación desarrollado en NAACP v. Alabama deriva de los derechos de los miembros de la asociación de promover sus puntos de vista de la manera más efectiva. 357 U.S. en 458, 460. Véase también NAACP v. Buttom, 371 U.S. en 429, 431; Sweezy v. New Hampshire, 354 U.S. en 250.

Los recurrentes controvierten la sección 434(e) por ser una violación directa al derecho a la privacidad relativa a la libertad de creencia, en contravención al criterio establecido en el caso Talley v. California, 362 U.S. 60 (1960), y como imposición de “cargas prácticas, muy reales... que seguramente disuadirán a los individuos de realizar erogaciones para su discurso político independiente” análoga a aquella considerada como inadmisibles en el caso Thomas v. Collins, 323 U.S. 516 (1945).

1. El papel de la sección 434(e)

La Corte de Apelaciones consideró la sección 434(e) necesaria para hacer cumplir con los topes a los gastos independientes impuestos por el artículo 18 sección 608(e)

(1) (1970 ed., Supp. IV). “Si... el Congreso tiene tanto la autoridad como el interés apremiante (*compelling interest*) de regular los gastos independientes de acuerdo con la sección 608(e), ciertamente puede requerir que haya transparencia para prevenir el mal uso de los recursos económicos”. 171 U.S.App.D.C. en 220 519 F.2d en 869. Consideramos que la sección 608(e)(1) limita inconstitucionalmente los derechos consagrados en la Primera Enmienda.⁹⁴ Si la única función de la sección 434(e) fuera ayudar en la aplicación de esta disposición, ya no serviría a ningún propósito gubernamental (*governmental purpose*).

Pero las dos disposiciones no están tan íntimamente ligadas. La historia legislativa de la función de la sección 434(e) no da indicaciones al respecto, pero se tenía la clara intención de mantenerla en vigor independientemente de la sección 608(e)(1). Fue promulgada con disposiciones de transparencia general en 1971 como parte de la Ley original,⁹⁵ mientras que la sección 608(e)(1) fue parte de las reformas de 1974.⁹⁶ Como en las otras disposiciones de transparencia, la sección 434(e) podría jugar un papel en la aplicación de los límites a las contribuciones y gastos ampliados que se incluyeron en las reformas de 1974, pero también tiene funciones independientes. La sección 434(e) es parte del esfuerzo del Congreso para lograr la “transparencia total” que se extienda a “todo tipo de actividad política”⁹⁷ para asegurar que los electores están plenamente informados y para lograr, por medio de la publicidad, la mayor disuasión (*maximum deterrence*) de la corrupción e influencia indebida posible. La disposición responde a la preocupación legítima de que se harían esfuerzos, tal como ha sucedido en el pasado,⁹⁸ para evitar los requisitos de transparencia mediante el desvío de los recursos por medio de vías no previstas explícitamente por las disposiciones generales de la Ley.

2. Problemas de imprecisión

Al buscar abarcar todos los supuestos, la disposición plantea serios problemas de imprecisión, particularmente preocupantes cuando, como en este caso, la violación de lo dispuesto conlleva sanciones penales⁹⁹ y el temor de violar estas disposiciones puede desalentar a aquellos que buscan ejercer los derechos protegidos por la Primera Enmienda.

La sección 434(e) se aplica a “[t]oda persona... que realice gastos y contribuciones”. “Contribuciones” y “gastos” son definidos como disposiciones paralelas en términos del uso del dinero u otros bienes valiosos “con el propósito de... influir

en” la nominación o elección de candidatos para un cargo público federal.¹⁰⁰ Es lo ambiguo de esta frase lo que plantea problemas constitucionales.

El debido proceso exige la publicidad de las leyes penales para que una persona común tenga conocimiento de que cierta conducta resulta ilegal, debido a que “ninguna persona podrá ser condenada penalmente por una conducta que no haya podido entender razonablemente como proscrita”. *United States v. Harriss*, 347 U.S. 612, 617 (1954). Véase también *Papachristou v. City of Jacksonville*, 405 U.S. 156 (1972). Cuando se involucren los derechos establecidos en la Primera Enmienda, se exige un nivel aún “más alto de especificidad”. *Smith v. Goguen*, 415 a.S en 573. Véase *Grayned v. City of Rockford*, 408 U.S. 104, 109 (1972); *Kunz v. New York*, 340 U.S. 290 (1951).

No existe historia legislativa para guiarnos en un determinado sentido de la frase crítica “con el propósito de... influir”. Esto parece haber sido adoptado, sin modificaciones de leyes anteriores de transparencia.¹⁰¹ El Congreso “ha manifestado sus deseos del modo [más] discreto”, dejándonos delinear “esos supuestos de sentido común que deben tomarse para determinar la dirección sin una brújula”. *Rosado v. Wayman*, 397 U.S. 397, 412 (1970). Cuando el requisito constitucional de certeza esté en juego, tenemos la obligación de interpretar la ley, si se puede hacer, de manera consistente con el propósito del legislador, para evitar el problema de imprecisión. *United States v. Harris*, *supra*, en 618; *United States v. Rumely*, 345 U.S. en 45.

Al promulgar la ley en revisión, el Congreso abordó ampliamente el problema del financiamiento a las campañas políticas. Buscaba promover la transparencia plena de los gastos dirigidos a las campañas para garantizar tanto la existencia como la apariencia de la integridad y transparencia del proceso electoral federal.¹⁰² Nuestra tarea es interpretar “el fin de... la influencia”, estipulada en la sección 434(e) mediante la definición de “contribuciones y gastos”, de una manera que favorezca a este objetivo.

En la Parte I discutimos lo que constituía una “contribución” o “aportación” para los propósitos de los límites a las contribuciones establecidos en el artículo 18 U.S.C. sección 608(b) (1970 ed., Supp. IV).¹⁰³ Interpretamos ese término para incluir no solo las contribuciones realizadas directa o indirectamente a un candidato, partido político o comité de campaña, y a otras organizaciones o individuos destinados a propósitos políticos, sino también a todos los gastos realizados en cooperación o con consentimiento de un candidato, sus agentes, o un comité

autorizado del candidato. La definición de “contribución” en la sección 431(e), con propósito de transparencia, es análoga a la definición del título 18 casi palabra por palabra, e interpretamos las dos disposiciones de la misma manera. Así definidas, las “contribuciones” tienen una relación lo suficientemente cercana a los objetivos de la Ley, ya que están relacionados con un candidato o su campaña.

Cuando intentamos definir “gasto” de una forma igual de precisa, encontramos problemas de diseño [p. 79], como en el caso del artículo 18 U.S.C. Sección 608 (e) (1) (1970 ed., Supp. IV). Aunque la frase, “con el propósito de... influir” en una elección o en la nominación es distinta del lenguaje utilizado en la sección 608(e) (1), comparte el mismo potencial de abarcar tanto la discusión de temas (*issue discussion*) como la promoción de un resultado político (*advocacy of a political result*).¹⁰⁴

El requisito general de que “los comités políticos” y candidatos transparenten sus gastos podría plantear problemas similares de imprecisión, puesto que los “comités políticos” se definen solamente en términos de cantidad de “contribuciones” y “gastos” anuales,¹⁰⁵ y podría ser interpretado para englobar a grupos que solamente se involucran en la discusión o discurso relativo a algunos temas. Las cortes inferiores han interpretado las palabras “comité político” de manera más precisa.¹⁰⁶ Para cumplir con los propósitos de la Ley, necesitan solo abarcar organizaciones que estén en control de un candidato o que tengan como principal propósito la nominación o elección de un candidato. Los gastos de candidatos y “comités políticos”, así interpretados, pueden asumir estar dentro del ámbito que el Congreso busca regular. Por definición, están relacionados con las campañas.

Pero cuando el que hace un gasto no se encuentra en estas categorías —cuando es un individuo y no un candidato, o un grupo que no sea un “comité político”—¹⁰⁷ la relación entre la información que se pretende obtener por parte de la Ley y los objetivos de esta puede ser demasiado tenue. Para garantizar que el alcance de la sección 434(e) no sea muy amplia, interpretamos como “gasto” para los propósitos de esa sección, del mismo modo en que interpretamos los términos de la sección 608(e) —para abarcar solo los fondos que se utilicen para comunicaciones que expresamente apoyen¹⁰⁸ la elección o derrota de un candidato claramente identificado—. Esta lectura trata precisamente de estos gastos que son inequívocamente relativos a la campaña de un candidato federal en particular.

En resumen, la sección 434(e), como fue interpretada, impone requisitos de informes independientes a los individuos y grupos que no son candidatos o comités

políticos solo en las siguientes circunstancias: (1) cuando realizan aportaciones dirigidas a objetivos políticos o autorizadas o solicitadas por un candidato o su equipo de campaña a una persona que no sea un candidato o comité político, y (2) cuando realicen gastos para comunicaciones que apoyen expresamente la elección o derrota de un candidato claramente identificado.

A diferencia del 18 U.S.C. sección 608(e)(1) (1970 ed., Supp. IV), sección 434(e), como se interpretó, guarda una relación suficiente con un interés sustancial del gobierno. Como se dedujo, la sección 434(e), igual que la sección 608(e)(1), no se aplica a toda discusión partidista, pues solo exige transparencia de aquellos gastos que apoyen expresamente a algún resultado en particular en una elección. Esto puede haber sido fatal si el único propósito de la sección 434 (e) [p81] fuera detener la corrupción o la apariencia de ella cerrando las lagunas existentes en los requisitos generales de transparencia. Pero las disposiciones de transparencia, incluyendo la sección 434(e), sirven a otro interés, uno informativo, e, incluso como se ha interpretado, la sección 434(e) incrementa la cantidad de información disponible relativa a las personas que apoyan a los candidatos. Lo anterior va más allá de los requisitos generales de transparencia para publicitar gastos que están claramente relacionados con las campañas, pero que de otra forma no serían informados por ser gastos independientes o contribuciones a un individuo o grupo al que no se le exige informar los nombres de sus contribuyentes. Por la misma razón, no resulta fatal que la sección 434 (e) abarca solo gastos independientes no coordinados por un candidato en particular o su agente. El potencial de la corrupción de estos gastos puede ser bastante distinto, pero el interés en que se divulgue la información puede ser tan fuerte como en el caso del gasto coordinado, ya que la transparencia ayuda a los electores a definir mejor el distrito electoral del candidato.

La sección 434 (e), así como la hemos interpretado, no contiene las debilidades de las disposiciones ante la Corte en el caso *Talley v. California*, 362 U.S. 60 (1960), y *Thomas v. Collins*, 323 U.S. 516 (1945). La ordenanza que se declaró inconstitucional en el caso *Talley* prohibía la distribución de volantes que no contuvieran el nombre del impresor, autor o fabricante, y el nombre del distribuidor. La ciudad insistió en que el reglamento tuviera como objetivo identificar a aquellos responsables de fraude, publicidad falsa y difamación, pero la Corte encontró que era una “ forma demasiado limitada”. 362 U.S. en 64. Aquí, como hemos visto, los requisitos de

transparencia están limitados rigurosamente a aquellas situaciones en las que la información pretendida tenga una conexión sustancial con los intereses gubernamentales que se busca sean impulsados. En el caso Thomas, la Corte declaró inconstitucional una restricción previa en forma de requisitos de registro para sindicatos. [p82] La Corte encontró el interés del Estado insuficiente para justificar el efecto restrictivo de la ley. No obstante, en el caso concreto, la carga impuesta por la sección 434(e) no constituye una restricción previa, sino un método razonable y poco restrictivo de promover los valores de la Primera Enmienda al abrir los procesos básicos de nuestro sistema electoral federal a la opinión pública.¹⁰⁹

D. Umbrales de representación

El tercer argumento de los recurrentes, basado en un supuesto exceso de amplitud de la Ley impugnada, es que los umbrales pecuniarios de las disposiciones relativas a la obligación de mantenimiento de los registros e información carecen de un nexo sustancial con los intereses gubernamentales reclamados, ya que los montos involucrados son demasiado bajos para atraer la atención hacia el candidato, mucho menos tener una influencia corruptora.

Las disposiciones contienen dos umbrales. Los comités políticos deben mantener registros de los nombres y direcciones de aquellas personas que realizan contribuciones que sobrepasen los \$10 dólares, sección 432(c)(2), y estos registros están sujetos a la auditoría de la Comisión, sección 438(a)(8). Si las aportaciones de una persona a un comité o candidato exceden los \$100 dólares, su nombre y dirección así como su ocupación y principal lugar de negocio, deben ser incluidos en los informes presentados por los comités y candidatos frente a la Comisión, sección 434(b)(2), que son considerados información pública y por tanto puestos a disposición del público, sección 438(a)(4).

La Corte de Apelaciones rechazó el argumento de los recurrentes de que estos umbrales son inconstitucionales. Consideró prematura la impugnación del umbral de \$10 dólares sobre fundamentos de la Primera Enmienda, dado que no podría “discernir bases en la ley para autorizar la transparencia fuera de la Comisión...; [p83] y por lo tanto ningún ‘efecto inhibitorio’ que afectara a los recurrentes”. 171 U.S. App.D.C. en 216, 519 F.2d en 865. Se consideró que el umbral de \$100 dólares cae dentro de las “facultades razonables” dadas a la legislatura “para delimitar” las disposiciones legales en este ámbito. *Ibid.*

Estamos de acuerdo.

Los umbrales de \$10 dólares y \$100 dólares son, en efecto, bajos. Los contribuyentes de cantidades relativamente pequeñas tienen la posibilidad de ser especialmente sensibles a informar o transparentar sus preferencias políticas. Estos estrictos requisitos pueden desalentar la participación de algunos ciudadanos en el proceso político, un resultado que el Congreso difícilmente pudo haber deseado. En efecto, existe poca historia legislativa para indicar que el Congreso se enfocó cuidadosamente en el nivel apropiado en el cual se exija informar y transparentar. En vez de eso, parece solamente haber adoptado los umbrales existentes en leyes de transparencia similares desde 1910.¹¹⁰ Pero no podemos exigir al Congreso que compruebe que ha elegido el umbral razonablemente más alto. Se trata necesariamente de una decisión que se basa en el criterio de lo que es mejor, considerando el contexto tan complejo de la citada legislación: dejarlo a la discreción del Congreso. Basado en el registro al descubierto, no podemos decir que los límites determinados carecen totalmente de razonabilidad.¹¹¹

Somos conscientes del hecho de que la transparencia tiene funciones informativas, así como la prevención de la corrupción y la disposición de los límites a las contribuciones. Al Congreso no se le exige que imponga un umbral que se adapte solo a los últimos objetivos. Además, el objetivo de la disposición no puede funcionar si el umbral es tan alto que se vulnera el equivalente para admitir una violación a los límites de topes a los gastos de campaña. El umbral de mantenimiento de los datos relativos a aportaciones desde 10 dólares, facilita la aplicación de las disposiciones de transparencia haciéndolo relativamente difícil para adicionar aportaciones secretas en cantidades que superen el límite de \$100 dólares. Estamos de acuerdo con la Corte de Apelaciones en que no existe garantía para asumir la publicación de las contribuciones entre \$10 dólares y \$100 dólares que está autorizada por la Ley. En consecuencia, no llegamos a la cuestión de si la información relativa a regalos de este tipo puede estar disponible al público sin traspasar inadmisiblemente los derechos de la Primera Enmienda. Véase *California Bankers Assn. v. Shultz*, 416 U.S. 56-57.¹¹²

En resumen, no encontramos vicios constitucionales en las disposiciones en torno al mantenimiento de los registros, información y de transparencia de la Ley.¹¹³

III. Financiamiento público de las campañas de las elecciones presidenciales
Una serie de leyes¹¹⁴ para el financiamiento público de las campañas de la elección

presidencial produjeron el esquema que podemos encontrar en la sección 6096 y el subtítulo H del Código Fiscal Interno de 1954, 26 U.S.C sección 6096 9001-9012, 9031-9042 (1970 ed., Supp. IV).¹¹⁵ Tanto la Corte de Distrito, 401 F. Supp. 1235, como la Corte de Apelaciones, 171 U.S.App.D.C. en 229-238, 519 F.2d en 878-887, confirmaron el subtítulo H en contra de la impugnación constitucional.¹¹⁶ Los recurrentes volvieron a impugnar, alegando violaciones a la Primera y Quinta Enmienda. No encontramos mérito en su reclamo y confirmamos la sentencia recurrida.

A. Resumen del subtítulo H

La sección 9006 establece el Fondo Para la Campaña de la Elección Presidencial (Fondo), financiado por ingresos generales en el monto agregado del dinero destinado a ello por los contribuyentes, en la sección 6096, quienes autorizan un pago al Fondo en su declaración anual de un dólar de sus pasivos en el caso de una declaración individual o dos dólares en el caso de una declaración conjunta. El Fondo consiste en tres cuentas distintas para financiar (1) convenciones de nominaciones partidistas, sección 9008(a), (2) campañas de las elecciones generales, sección 9006(a), y (3) campañas a las elecciones primarias, sección 9037(a).¹¹⁷

El capítulo 95 del título 26, el cual es relativo al financiamiento de las convenciones para la nominación partidista y de las campañas de elecciones generales, distingue entre partidos “grandes”, “pequeños” y “nuevos”. Un partido grande se define como uno cuyo candidato a la Presidencia en la reciente elección presidencial recibió 25% o más del voto popular. Sección 9002(6). Un partido pequeño se define como uno cuyo candidato recibió al menos 5% pero no más de 25% del voto en la última elección. Sección 9002(7). Todos los demás partidos se consideran nuevos partidos, sección 9002(8), incluyendo tanto los de reciente creación como aquellos que recibieron menos de 5% en la última elección.¹¹⁸

Los partidos grandes, los cuales tienen el derecho a \$2,000,000 de dólares para financiar los gastos de la convención a la nominación presidencial de su comité nacional, deben limitar los gastos totales a ese monto, sección 9008(d),¹¹⁹ y no podrán utilizar este dinero para beneficiar a un candidato o delegado en particular, sección 9008(c). Un partido chico recibe una porción de lo que por derecho le corresponde a un partido grande determinado en proporción a los votos recibidos por el candidato del partido en la última elección al promedio de los votos recibidos por los candidatos de los partidos grandes. Sección 9008(b)(2). Las cantidades otorgadas

a los partidos y los límites de gastos se ajustan conforme a la inflación, utilizando 1974 como año base. Sección 9008 (b)(5). Ningún financiamiento está contemplado para partidos nuevos, y tampoco existe ninguna disposición expresa para financiar candidatos independientes o partidos que no celebren una convención.

Para los gastos en la campaña de elección general, la sección 9004(a)(1) dispone que cada candidato de un partido grande tiene derecho a \$20,000,000 de dólares.¹²⁰ Esta cantidad también se ajusta según la inflación. Véase la sección 9004(a)(1). Para poder ser objeto de los fondos el candidato¹²¹ debe comprometerse a no incurrir en gastos excesivos a los previstos en la sección 9004(a)(1) y a no aceptar aportaciones privadas excepto en la medida en que el fondo sea insuficiente para proporcionar el monto total que se contempla. Sección 9003(b). Los candidatos de partidos pequeños también tienen derecho al financiamiento, basado de nuevo en la proporción del voto recibido por el candidato de los partidos en el proceso de elección anterior al promedio de los votos recibidos por los candidatos de partidos grandes. Sección 9004 (a)(2)(A). Los candidatos de partidos pequeños deben certificar que no incurrirán en gastos excesivos de campaña y [p89] que solo aceptarán aportaciones privadas en la medida necesaria para subsanar la diferencia que pueda existir entre el monto recibido y la cantidad fijada en la Ley. Sección 9003 (c).

Los candidatos de partidos nuevos no reciben dinero antes de la elección general, pero cualquier candidato que reciba 5% o más del voto popular en la elección tiene el derecho a recibir pagos postelectorales de acuerdo con la fórmula aplicable a los candidatos de partido pequeños. Sección 9004(a)(3). De manera similar, los candidatos de partidos pequeños tienen derecho a fondos postelectorales si reciben un porcentaje mayor al promedio de votación de un partido grande que el candidato del partido obtuvo en el proceso electoral anterior; el monto de dichos pagos es la diferencia entre el derecho basado en la elección previa y aquella que se basa en el voto actual en la elección que esté llevándose a cabo. Sección 9004(a)(3). Otro requisito de elegibilidad para candidatos de un partido pequeño o nuevo consiste en que el nombre del candidato debe aparecer en la boleta, o los electores del colegio electoral comprometidos con él deben estar en la boleta, en al menos 10 estados. Sección 9002(2)(b).

El capítulo 96 establece una tercera cuenta del Fondo, la Cuenta de Pago Coincidente de la Primaria Presidencial. Sección 9037(a). Este financiamiento tiene el objetivo de apoyar a las campañas de candidatos que busquen la nomina-

ción presidencial “por un partido político” sección 9033(b)(2), en las “elecciones primarias”, sección 9032(7).¹²² El umbral del requisito de elegibilidad es que el candidato recaude al menos \$5,000 dólares en 20 estados, contando solamente los primeros \$250 dólares de cada persona que aporte al candidato. Secciones 9033(b)(3), (4). Además, el candidato debe estar de acuerdo con acatar los límites de gasto previstos en la sección 9035. Véase la sección 9033(b)(1).¹²³ El financiamiento se [p90] proporciona de acuerdo con una fórmula concurrente: cada candidato tiene derecho a una suma equivalente al total de las contribuciones privadas recibidas, sin tener en cuenta las aportaciones de cualquier persona en la medida en que el total de las contribuciones para el candidato por dicha persona exceda los \$250 dólares. Sección 9034(a). Las contribuciones a algún candidato previstos en el capítulo 96 no podrán exceder de 50% del tope de gastos generales aceptado por el candidato. Sección 9034(b).

B. Constitucionalidad del subtítulo H

Los recurrentes argumentan que el subtítulo H es inválido (1) por ser “contrario al ‘bienestar general’”, artículo I, sección 8, (2) porque cualquier esquema de financiamiento público a las campañas electorales es inconsistente con la Primera Enmienda, y (3) porque el Subtítulo H discrimina injustamente contra ciertos intereses en clara violación a la Cláusula del Debido Proceso de la Quinta Enmienda. No encontramos válidos estos argumentos.

El planteamiento de los recurrentes acerca del “bienestar general” malinterpreta la Cláusula de Bienestar General (General Welfare Clause) como un límite sobre el poder del Congreso. Es más bien una concesión de poder, cuyo alcance es bastante extenso, particularmente en vista de la ampliación del poder por la Cláusula Necesaria y Apropiada (Necessary and Proper Clause). *M’Culloch v. Maryland*, 4 Wheat. 316, 420 (1819). El Congreso tiene la facultad de regular las elecciones presidenciales y las primarias, *United States v. Classic*, 313 U.S. 299 (1941); *Burroughs v. United States*, 290 U.S. 534 (1934), y el financiamiento público de las elecciones presidenciales como medio para reformar el proceso electoral fue claramente una opción de la facultad otorgada. Depende del Congreso decidir qué gastos promoverán el bienestar general: “[L]a facultad del Congreso para autorizar gastos del presupuesto público con propósitos públicos no se limita por las facultades expresas del poder legislativo que se encuentran en la Constitución”. *United States v. Butler*, 297 U.S. 1,

66 (1936). Véase *Helvering v. Davis*, 301 U.S. 619, 640-641 (1937). Cualquier límite del ejercicio de la facultad del Congreso en este ámbito debe fundamentarse en alguna otra disposición de la Constitución. En el caso concreto, al promulgar la Ley, el Congreso actuaba por el “bienestar general” —para reducir la influencia perjudicial de grandes contribuciones en nuestro proceso político, facilitar la comunicación por parte de los candidatos con el electorado, y librar a los candidatos de los rigores de la recaudación de fondos—. Véase S.Rep No. 9689, pp. 1-10 (1974). Si bien el medio elegido parece “malo”, “imprudente” o “inoperante”, para nosotros es irrelevante; el Congreso concluyó que los medios son “necesarios y apropiados” para promover el bienestar general, por lo que renunciamos a hacer una declaración en el sentido de que la legislación no se contempla bajo el poder otorgado en el artículo I, sección 8.

La impugnación de los recurrentes a la disposición de descuentos (6096) falla por la misma razón. Sostienen que el Congreso tiene que permitir a los contribuyentes designar candidatos en particular o partidos como receptores de su dinero. Pero la asignación del Fondo en la sección 9006 es como cualquier otra del ingreso general, excepto que su monto se determina por referencia de la suma agregada de uno o dos dólares autorizada en la declaración relativa a las devoluciones de retenciones a los contribuyentes. Este detalle no hace la asignación por parte del Congreso menos adecuada.¹²⁴ El error en el argumento de los recurrentes es, por lo tanto, aparente; cada asignación hecha por el Congreso empleando recursos públicos de cierta manera es objetada por algunos contribuyentes.¹²⁵

El siguiente argumento de los apelantes es que, “por analogía” con las Cláusulas Religiosas (Religion Clauses) de la Primera Enmienda, el financiamiento público de las campañas electorales, por más meritos que tenga, viola la Primera Enmienda. Hemos, por supuesto, sostenido que las Cláusulas Religiosas —“el Congreso no legislará respecto al establecimiento oficial de una religión, o la prohibición del libre ejercicio en este ámbito”— exigen al Congreso, y a los estados por medio de la Decimocuarta Enmienda, permanecer neutrales en materia religiosa. Ejemplo, *Abington School Dist. v. Schempp*, 374 U.S. 203, 222-226 (1963). El gobierno no puede apoyar a una religión en detrimento de otras o imponer una carga sobre una religión que no se le haya impuesto a otras, e incluso no puede apoyar a todas las religiones. Ejemplo, *Everson v. Board of Education*, 330 U.S. 1, 15-16 (1947). Véase *Kurland, De la Iglesia, el Estado y la Suprema Corte*, 29 U.Chi.L.Rev.1, 96 (1961). Pero la analogía es evidentemente inaplicable al tema tratado. Aunque el

“Congreso no promulgará ninguna ley... que coartara la libertad de expresión, o de prensa”, el subtítulo H es un esfuerzo del Congreso que no coarta, restringe o censura el discurso, sino que usa el presupuesto público para facilitar y ampliar la discusión pública y la participación en el proceso electoral, metas vitales para un pueblo que se autogobierna.¹²⁶ Así, el Subtítulo H fomenta, no coarta, valores pertinentes de la Primera Enmienda.¹²⁷ Los recurrentes argumentan, sin embargo, que, como ha sido construido el financiamiento público, discrimina fuertemente en violación de la Quinta Enmienda. Ahora, atenderemos este planteamiento.

El análisis de la igualdad ante la ley (*equal protection*) en el ámbito de la Quinta Enmienda es el mismo que se emplea con relación a la Decimocuarta Enmienda. *Weinberger v. Wiesenfeld*, 420 U.S. 636, 638 n. 2 (1975), y los casos citados. En varios casos relativos al tema electoral, se ha desarrollado el principio [p94] que cualquier restricción al acceso al proceso electoral será sujeta al más estricto escrutinio. La restricción puede sostenerse solo si fomenta un interés gubernamental apremiante, *American Party of Texas v. White*, 415 U.S. 767, 780-781(1974), mediante un mecanismo que no limita de manera injusta o innecesaria el también igualmente importante interés de los partidos minoritarios o de los candidatos en la disponibilidad continua de la oportunidad política. *Lubin v. Panish*, 415 U.S. 709, 716 (1974). Véase los siguientes casos: *American Party of Texas vs. White*, *supra*, 780, y *Storer vs. Brown*, 415 U.S. 724, 729-730 (1974). Estos casos, sin embargo, trataron principalmente acerca de leyes estatales que exigen que un candidato cumpla ciertos requisitos para que su nombre aparezca en la boleta. Por supuesto, estos requisitos representaron cargas directas no solamente a la capacidad del candidato para postularse en campaña sino también a la capacidad del elector para expresar sus preferencias en relación con asuntos gubernamentales representativos y problemas actuales. En contraste, la negativa de financiamiento público para algunos candidatos en elecciones presidenciales no restringe los derechos del electorado, y es una limitante menos onerosa de los derechos de los candidatos.¹²⁸ El subtítulo H no prohíbe a los candidatos estar en la boleta o que un elector emita su voto a favor del candidato de su elección; la incapacidad, en su caso, de los candidatos de partidos pequeños de financiar campañas efectivas no será producto de la falta de financiamiento público sino de su incapacidad de [p95] recaudar contribuciones privadas. Cualquier desventaja sufrida por la operación de las fórmulas de elegibilidad en virtud del subtítulo H se limita a la supuesta negativa de reforzar

la oportunidad de comunicarse con el electorado que las fórmulas permiten a los candidatos elegibles. Pero estos sufren de una negación compensatoria. Como explicaremos de forma detallada más adelante, la aceptación del financiamiento público implica una aceptación voluntaria de un tope de gasto. Los candidatos no elegibles no están sujetos a dicha limitación.¹²⁹ Por lo tanto, concluimos que el financiamiento público generalmente es menos restrictivo en cuanto al acceso al proceso electoral que las regulaciones de acceso a la boleta que tratamos en casos anteriores.¹³⁰ En cualquier caso, el Congreso promulgó el subtítulo H para impulsar intereses gubernamentales lo suficientemente importantes y no ha impuesto cargas injustas o innecesarias a la oportunidad política de ningún partido o candidato.

No se puede negar que el financiamiento público, como medio para eliminar la influencia indebida de grandes contribuciones privadas, promueve un interés gubernamental importante. S.Rep. No. 93-689, páginas 4-5 (1974). Además, los límites de las contribuciones incrementan obligatoriamente la necesidad de recaudar fondos, por lo que fue adecuada la consideración del Congreso de que el financiamiento público es un medio apropiado para disminuir la necesidad de los candidatos presidenciales de los partidos más importantes de solicitar contribuciones privadas. Véase *id. en 5*. *Se ha sostenido que los Estados también tienen intereses importantes en limitar los lugares en las boletas electorales a aquellos candidatos que demuestren un apoyo popular sólido*. Por ejemplo, los siguientes casos: caso Storer vs. Brown, *supra en 736*; caso Lubin vs. Panish, *supra en 718-719*; caso Jenness vs. Fortson, 403 U.S. 431, 442 (1971); caso Williams vs. Rhodes, 393 U.S. en 31-33. El interés del Congreso en no financiar candidaturas sin esperanza de éxito con montos grandes montos del erario, S.Rep. No. 93-689, *supra en 7*, justifica necesariamente la retención de la asistencia pública para candidatos sin apoyo público significativo. Por ende, el Congreso puede requerir legítimamente “alguna muestra preliminar de una cantidad mínima de apoyo” (Jenness v. Fortson, *supra en 442*) como requisito de elegibilidad para los fondos públicos. Tal requisito también sirve al importante interés público contra el suministro de incentivos artificiales a los “partidos fragmentados y al faccionalismo desenfrenado”. Caso Storer v. Brown, *supra en 736*; S.Rep. No. 93-689, *supra en 8*; H.R.Rep. No. 93-1239, p. 13 (1974). Cf. Bullock v. Carter, 405 U.S. 134, 145 (1972).

Al mismo tiempo, el Congreso reconoció las restricciones constitucionales contra la inhibición de la oportunidad de los partidos pequeños de convertirse

en entes políticos de mayor influencia en caso de que obtengan un apoyo amplio. S.Rep. No. 93-689, *supra* en 8-10; H.R.Rep. No. 93-1239, *supra*, en 13. Según afirmó [p97] la Corte de Apelaciones, “las provisiones para el financiamiento público de las campañas presidenciales... podrían servir para dar una ventaja injusta a los partidos establecidos, reduciendo así, en perjuicio de la nación... la ‘fluidez potencial de la vida política de los Estadounidenses’”. 171 U.S. App.D.C. en 231, 519 F.2d en 880, citando el caso *Jenness vs. Fortson*, *supra* en 439.

1. Financiamiento de las campañas electorales generales

Los demandantes insisten en que el capítulo 95 es deficiente en cuanto al requisito constitucional dado que sus disposiciones proporcionan cantidades mayores (e iguales) a los candidatos de partidos grandes, utilizan niveles de votos obtenidos en contiendas anteriores como criterio único para el financiamiento de las preelecciones, limitan a candidatos de nuevos partidos a recibir solo los fondos postelectorales y niegan cualquier financiamiento a candidatos de partidos que reciban menos de 5% de los votos. Se argumenta que estas disposiciones son fatales para la validez del esquema porque propagan una injusta discriminación en contra de partidos chicos o nuevos en violación a la Quinta Enmienda. Nosotros no estamos de acuerdo.¹³¹

Como fue reconocido por los demandantes, la Constitución no exige que el Congreso trate a todos los que sean declarados candidatos por igual para propósitos del financiamiento público. Según lo que afirmamos en el caso *Jenness vs. Fortson*, “existen diferencias evidentes entre las necesidades y posibilidades de un partido político con un apoyo amplio históricamente establecido, por un lado, y una nueva o pequeña organización política, por el otro... A veces, la discriminación más severa se puede dar en tratar [p98] como iguales a cosas diferentes, un principio muy bien ilustrado en el caso *Williams vs. Rhodes*, *supra*”. 403 U.S. en 441-442. Desde las elecciones presidenciales de 1856 y 1860, cuando los Whigs fueron reemplazados como partido grande (*major party*) por los Republicanos, ningún otro partido (*third party*) ha representado una amenaza creíble a los dos partidos grandes en las elecciones presidenciales.¹³² Otros partidos han sido completamente incapaces de igualar la habilidad de los partidos grandes para recaudar dinero y ganar las elecciones. El Congreso, por supuesto, tenía conocimiento de este hecho en la vida de los estadounidenses, por lo que fue justificada su decisión de proporcionar financiamiento completo para los dos partidos grandes y solo un porcentaje de este

para todos los demás.¹³³ El trato idéntico hacia todos los partidos, por otro lado, “no solo haría fácil saquear la tesorería de los Estados Unidos de América, sino también fomentaría artificialmente la proliferación de partidos fragmentados”. 171 U.S.App.D.C. en 231, 519 F.2d en 881. La Constitución no exige al gobierno que “financie los esfuerzos de cada grupo político naciente” (caso *American Party of Texas vs. White*, 415 U.S. en 794), por el solo hecho de que el Congreso decidió financiar los esfuerzos de los partidos grandes.

Además, los demandantes no han demostrado que [p99] el plan de financiamiento ponga en desventaja a los partidos pequeños por reducir su fuerza por debajo de lo alcanzado sin algún financiamiento público. Primero, dichos partidos tienen la libertad de recaudar dinero de procedencia privada¹³⁴ y, por lo resuelto en la presente sentencia, los partidos nuevos están exentos de cualquier límite de gastos, aunque se debe admitir que los límites pueden representar un tema mayormente académico para ellos. Pero por el hecho de que cualquier candidato de un partido grande que acepta el financiamiento público de una campaña voluntariamente acceda a un tope de gastos, será posible para otros candidatos gastar más en relación con los de dichos partidos. También se refuerza la posición relativa de los partidos pequeños que califiquen para recibir financiamiento público por haber recibido más de 5% de votos en las elecciones presidenciales anteriores. El financiamiento público de los partidos grandes tiene la intención de ser un sustituto de las aportaciones privadas, pero para los candidatos de los partidos pequeños,¹³⁵ dicha asistencia pueda ser vista como un suplemento para las aportaciones privadas, ya que estos candidatos pueden seguir solicitando fondos privados hasta llegar al tope de financiamiento aplicable. Por lo tanto, llegamos a la conclusión de que el sistema general de financiamiento electoral no presenta discriminación contra los candidatos de los partidos pequeños.

Los demandantes impugnan la dependencia en los votos recibidos en las elecciones pasadas como base para determinar la elegibilidad. Sin embargo, este punto quedó resuelto a partir del criterio que sostuvimos en el caso *Jeness vs. Fortson*, 403 U.S. en 439-440, de que considerar la totalidad de los votos populares recibidos en las elecciones pasadas es una forma adecuada de medir el apoyo del pueblo. Y el Congreso no estuvo obligado a elegir en su lugar algunas de las alternativas sugeridas por los demandantes. Era adecuado que el Congreso considerara los medios elegidos como preferibles, ya que la alternativa de las campañas de recolección

de firmas (*petition drives*) representa problemas financieros y administrativos en la validación de las firmas, y la alternativa de las encuestas puede considerarse inadecuada, ya que involucraría a una dependencia de gobierno en la tarea de certificar las encuestas o realizar su propia investigación del apoyo que existe para varios candidatos, además de problemas serios con la confiabilidad.¹³⁶

El siguiente planteamiento de los demandantes, basado en las decisiones de esta Corte acerca de los requisitos relativos al acceso a la boleta, es que la ausencia de algún medio alternativo para obtener financiamiento en las pre-campañas torna al sistema injustificablemente restrictivo para los intereses políticos minoritarios. El hecho de que los recurrentes se apoyen en las decisiones de acceso a la boleta está fuera de lugar. Es cierto que la regulación emitida en el caso *Jeness vs. Fortson*, por ejemplo, incorporó medios alternativos para ser incluido en la boleta, 403 U.S. en 440, y la falta de una alternativa fue un defecto en el esquema revocado en el caso *Lubin vs. Panish*, 415 U.S. en 718. Sin embargo, afirmar que la constitucionalidad del subtítulo H depende, por lo tanto, solamente de si se ofrece alguna alternativa pasa por alto la base lógica de los principios constitucionales relevantes. Sentencias que dictaron la necesidad de la existencia de medios alternativos giran alrededor de la naturaleza y el alcance de la carga impuesta por la falta de alternativas disponibles. Hemos manifestado anteriormente que el capítulo 95 es menos gravoso y restrictivo a los derechos constitucionales que las regulaciones que se analizaron en los casos relativos al acceso a la boleta. Véase *supra* en 94-95. Además, los límites en los gastos para partidos grandes y candidatos podrían tal vez hasta aumentar las oportunidades de los partidos pequeños (*non major parties*) y sus candidatos a recibir fondos y aumentar sus erogaciones. Cualquier riesgo de perjuicio a los intereses minoritarios (o de partidos pequeños) es especulativo, debido a nuestra actual falta de conocimiento de los efectos prácticos del financiamiento público, y no puede ser de mayor peso que los intereses gubernamentales de frenar el uso de recursos públicos para promover candidaturas frívolas, evitar un sistema de partidos fragmentados y el faccionalismo desenfrenado.

La dependencia del demandante en el análisis de los casos acerca de medios alternativos y de acceso a la boleta no reconoce una distinción relevante entre aquellos casos y el presente. El objetivo principal de todos los candidatos es realizar una campaña exitosa comunicando a los electores razones persuasivas para

votar por ellos. En algunos casos de acceso a la boleta, los estados proporcionaron a los candidatos medios alternativos para aparecer en la boleta electoral, lo que es un paso en cualquier campaña que, salvo raras excepciones, es esencial para un exitoso esfuerzo. Es cierto que el capítulo 95 proporciona un solo método para obtener financiamiento de precampaña; no obstante, tal financiamiento no es tan necesario como estar en la boleta. Véase n. 128, *supra*. Claramente, las campañas pueden llevarse a cabo de modo exitoso por otros medios que no sean el financiamiento público; así se ha hecho hasta la fecha, y está abierta esta vía a todos los candidatos. Y, después de todo, los importantes logros de los grupos políticos minoritarios [p102] para fomentar el desarrollo de la democracia estadounidense¹³⁷ se alcanzaron sin ayuda del financiamiento público. Así, la participación limitada o nula de los partidos pequeños o candidatos en el financiamiento público no constituye una desventaja inconstitucional para ellos.

Por supuesto, los partidos pequeños y sus candidatos puedan calificar para la participación poselectoral en el financiamiento público, por lo que la supuesta discriminación no es total. Los recurrentes argumentan, sin embargo, que el beneficio de esta participación es ilusorio debido a la sección 9004(c), que prohíbe el uso de dinero para cualquier propósito que no sea el pago de gastos de campaña o de un préstamo utilizado para sufragar dichos gastos. Por lo tanto, el único uso válido para los fondos posteriores a la elección es el pago de préstamos, pero estos, exceptuando los que son otorgados por bancos nacionales, son “aportaciones” sujetas a las restricciones generales de las contribuciones, 18 U.S.C. §591(e) (1970 ed., Supp. IV). Además, argumentan que no es fácil que los préstamos estén disponibles antes de las elecciones para financiar las campañas de los partidos pequeños o sus candidatos. La disponibilidad de fondos poselectorales, por lo tanto, no les ayuda en nada. Pero, por la naturaleza de las cosas, la voluntad de los acreedores de hacer préstamos dependerá de la probabilidad preelectoral de que el candidato y su partido obtengan 5% o más de los votos. Cuando aparece una probabilidad razonable de dicho apoyo, el partido y su candidato pueden tener una posibilidad razonable de obtener un préstamo, ya que la probabilidad de participación poselectoral en el financiamiento público será buena.¹³⁸

Finalmente, los recurrentes impugnan la validez del requisito de 50% para el financiamiento de las elecciones generales. Argumentan que, ya que la mayoría de disposiciones gubernamentales que regulan el acceso a la boleta exigen un

límite debajo de 50%, y, en su opinión, el requisito de 50% en el presente caso es, de hecho, más estricto que lo sostenido en el caso *Jenness v. Fortson*, 403 U.S. 431 (1971),¹³⁹ el requisito es irrazonable. Ya habíamos concluido que la restricción en virtud del capítulo 95 es, en general, menos gravosa que las disposiciones para el acceso a la boleta. *Supra* en 94-95. Además, la disposición de Georgia que se confirmó en el caso *Jenness* exigía al candidato obtener las firmas de 70% de todos los electores, sin importar el partido. Es cierto que la fórmula de financiamiento público no permite que alguien que votó por otro partido en las elecciones pasadas forme parte de 5% de un candidato. No obstante, en virtud del capítulo 95, un candidato presidencial solo necesita 5% o más del voto real, no del universo más amplio de posibles electores. Por ende, no podemos decir que el capítulo 95 sea numéricamente más o menos restrictivo que la regulación en el caso *Jenness*. En cualquier caso, le correspondía al Congreso tomar una decisión acerca del requisito de porcentaje que mejor le acomode a los diversos intereses que se ven involucrados. Véase *Louisville Gas Co. v. Coleman*, 277 U.S. 32, 41 (1928) (Holmes, J., disidente); n. 111, *supra*. Sin duda, existe una serie de formulaciones que podrían proteger adecuadamente a la hacienda pública y no fomentarían el faccionalismo, y también reconocerían el interés público en la fluidez de nuestros asuntos [p104] políticos: no podemos decir que la opción adoptada por el Congreso no cae en el rango permisible.¹⁴⁰

2. Financiamiento de las convenciones para la nominación

El análisis anteriormente expuesto y el razonamiento que sostiene el financiamiento de las elecciones generales aplican en gran parte al financiamiento convencional según el capítulo 95 y basta para respaldar nuestro rechazo a la impugnación de estas disposiciones por los demandantes. El financiamiento de las convenciones de los partidos proviene cada vez más de grandes aportaciones, véase H.R.Rep. No. 93-1239, p. 14 (1974), y el interés gubernamental en eliminar dicha dependencia es tan vital como lo es en el caso de las contribuciones privadas a candidatos individuales. Las limitaciones a los gastos de los partidos grandes que participan en el financiamiento público mejoran la habilidad de los partidos pequeños para incrementar sus gastos en relación con ellos; es más, al solicitar contribuciones privadas para financiar convenciones, los partidos no están sujetos al límite de contribución de \$1,000 dólares correspondiente a los candidatos.¹⁴¹ Por ende,

concluimos que la acción de inconstitucionalidad relativa a las disposiciones del financiamiento de convenciones para nominaciones también es infundada.

3. Financiamiento de campañas de elecciones primarias

La última disposición que los demandantes impugnan por inconstitucionalidad es el capítulo 96, relacionada con el financiamiento de las campañas primarias. Alegan que estas disposiciones son constitucionalmente inválidas (1) porque no proporcionan fondos a candidatos que no participen en el proceso interno de selección del partido¹⁴² y (2) porque, en la actualidad, la fórmula de elegibilidad incrementa la influencia del dinero en el proceso electoral. Al no proporcionar apoyo económico a candidatos que no participen en la selección interna del partido, el Congreso decidió simplemente limitar en ese momento el alcance de las reformas contenidas en el capítulo 96. Este Congreso podría aprobar las reformas sin discriminar de una forma constitucionalmente injusta. El principio rector fue explicado en el caso *Katzenbach vs. Morgan*, 384 U.S. 641, 657 (1966): “[A]l decidir acerca de la constitucional de tales limitaciones en dicha reforma nos guiamos por los principios generales de que ‘una ley no es constitucionalmente inválida porque puede haber regulado más allá de lo que hizo’”, (*Roschen vs. Ward*, 279 U.S. 337, 339), que una legislatura no tiene porque “atacar todos los males al mismo tiempo”, (caso *Semler v. Dental Examiners*, 294 U.S. 608, 610), y que dicha “reforma puede ser paulatina, enfocándose en la fase del problema que parece más relevante en la opinión del legislador”, (caso *Williamson vs. Lee Optical Co.*, 348 U.S. 483, 489).¹⁴³ La decisión de limitar los fondos compensatorios a candidatos que estén en proceso de selección puede reflejar esa preocupación acerca de las grandes contribuciones privadas a candidatos en el ámbito de las competencias primarias y el hecho de que no hay evidencia histórica de abusos similares que involucren contribuciones a candidatos que participen en campañas para tener derecho a aparecer en las boletas estatales. Además, la asistencia a candidatos y partidos pequeños que tuvieron que recurrir a campañas para recaudar firmas para obtener el acceso a la boleta electoral implica políticas en contra de promover las candidaturas frívolas, crear un sistema de partidos fragmentados y fomentar un faccionalismo desenfrenado.

Los requisitos de elegibilidad del capítulo 96 seguramente no son un modo irrazonable de medir el apoyo popular de un candidato para cumplir el objetivo

de limitar el subsidio a aquellos candidatos con una probabilidad sustancial de ser nominados. El contar solo los primeros \$250 dólares de cada contribución para fines de elegibilidad requiere que los candidatos soliciten aportaciones menores de muchas personas. Exigir que las aportaciones provengan de ciudadanos de un número mínimo de estados elimina a los candidatos cuya atracción se encuentra limitada geográficamente; un presidente no es electo por voto popular, sino por ganar el voto popular en suficientes estados para tener una mayoría en el Colegio Electoral.¹⁴⁴

También declaramos sin mérito el argumento de que la fórmula correspondiente favorece a los votantes y candidatos adinerados. El fin de la legislación es reducir las barreras financieras¹⁴⁵ y resaltar la importancia de las aportaciones más pequeñas.¹⁴⁶ Sin duda, algunos candidatos podrían recaudar grandes cantidades de dinero y, por lo tanto, depender poco de los fondos públicos, pero así los candidatos con una capacidad menor para recaudar fondos ganarían más beneficios sustanciales de los fondos compensatorios. Adicionalmente, un requisito de elegibilidad de los fondos compensatorios es la aceptación de un tope de gastos, y los candidatos con poca habilidad para recaudar fondos podrán incrementar sus erogaciones en relación con los candidatos con habilidad para recaudar grandes sumas de fondos privados.

Por las razones expresadas, rechazamos el planteamiento de los demandantes acerca de la inconstitucionalidad del subtítulo H.¹⁴⁷

C. Gravedad

El único planteamiento pendiente de atender es si nuestras decisiones que invalidan 18 U.S.C. §§608(a), (c), y (1)(1) (1970 ed., Supp. IV) obligan llegar a la conclusión de que el Subtítulo H es inconstitucional. Hay, por supuesto, una relación entre los límites de gasto en el párrafo 608(c) y las disposiciones del financiamiento público; los límites de gastos aceptados por un candidato que va a ser sujeto de financiamiento público son idénticos a los límites en la sección 608(c). Pero no tenemos problema en concluir que el subtítulo H puede escindirse del resto de la Ley.

A menos de que sea evidente que la Legislatura no hubiera promulgado las disposiciones que sí están dentro de sus facultades sin las que no lo están, la parte inválida puede ser eliminada sin afectar las demás disposiciones, si es que las disposiciones que quedan confirmadas, por sí solas, permiten que la legislación sea

totalmente operativa. *Champlin Refining Co. v. Corporation Commission*, 286 U.S. 210, 234 (1932). Nuestra discusión acerca de “lo que queda” no deja duda alguna de que el valor del financiamiento público no depende de la existencia de un límite de gasto generalmente aplicable. Por lo tanto, consideramos al subtítulo H escindible de estas porciones de la legislación que hoy se declaran inconstitucionales.

IV. La Comisión Federal Electoral

Las enmiendas a la ley de 1974 crean una Comisión Federal Electoral (Comisión) de ocho miembros que tiene como responsabilidad primordial y sustancial la administración y ejecución de la ley. El asunto que abordamos en esta parte de la resolución es si, en vista de la manera en que se nombró a la mayoría de sus miembros, la Comisión puede, en virtud de la Constitución, ejercer las facultades conferidas. Consideramos innecesario analizar las complejas disposiciones de la ley para hacer un esbozo de la extensión completa de la autoridad de la Comisión. Basta para los fines presentes con la descripción de los que parecen ser ejemplos representativos de sus diversas facultades.

De acuerdo con el capítulo 14 del título 2, la Comisión es el repositorio principal de muchos reportes y declaraciones que el referido capítulo exige sean presentados por los que participan en actividades políticas reguladas. Sus deberes en virtud de la sección 438(a) con relación a estos reportes y declaraciones incluyen archivar y hacer los índices respectivos, tenerlos a la disposición del público, la conservación, auditoría e inspecciones oculares. Está contemplado “servir como un centro nacional de recepción de información respecto a la administración de las elecciones”. Sección 438(b).

Más allá de estas funciones en el ámbito de archivos, transparencia e investigación, la Comisión tiene facultades amplias de reglamentación y adjudicación. Su deber en virtud de la sección 438(a)(10) es “prescribir leyes y disposiciones adecuadas para llevar a cabo las disposiciones del ... capítulo [14]”. En virtud de la sección 437d(a)(8), la Comisión tiene la facultad de emitir las leyes “que sean necesarias para aplicar las disposiciones de esta ley”.¹⁴⁸ La sección 437d(a)(9) le autoriza que “formule una política general con respecto a la administración de esta Ley” y a las secciones enumeradas del título 18 del Código Penal¹⁴⁹ en cuanto a cuyas disposiciones la Comisión “tiene la jurisdicción primordial respecto a [su] aplicación civil”. Sección 437c(b).¹⁵⁰ La Comisión tiene autorización en virtud de

la sección 437f(a) de emitir opiniones consultivas con respecto a las actividades que posiblemente violen la ley, las secciones del título 18 o las disposiciones del financiamiento de campañas del título 26,¹⁵¹ cuyo efecto es que, “[a] pesar de cualquier otra disposición de la ley, se presumirá que cualquier persona a la cual se brinde una opinión consultiva... y que actúe de buena fe de acuerdo con las disposiciones legales y recomendaciones de la referida opinión [posterior a esto] está cumpliendo con las [disposiciones de la ley] analizadas en ella”. Sección 437f(b). Al vigilar el cumplimiento de las disposiciones del financiamiento de las campañas presidenciales, la Comisión puede autorizar gastos para convenciones que excedan los límites legales. 26 U.S.C. § 9008(d)(3) (1970 ed., Supp. IV).

La facultad de la Comisión para hacer cumplir la Ley es tanto directa como de amplio alcance. Puede iniciar una acción civil buscando (i) una medida cautelar u otra solución en contra de “cualquier acción o práctica que constituya o llegue a constituir una violación a esta Ley” sección 437g(a)(5)), (ii) una medida cautelar o declaración judicial “que pueda ser adecuada para implementar o inter[pre]tar cualquier disposición” del capítulo 95 del título 26, relativo a los fondos de las campañas presidenciales y de las convenciones de los partidos nacionales, 26 U.S.C. § 9011(b)(1) (1970 ed., Supp. IV) y (iii) “cualquier medida cautelar que sea conveniente para implementar cualquier disposición” del capítulo 96 del título 26, que rige el pago de los fondos compensatorios para las precampañas presidenciales, 26 U.S.C. §9040(c) (1970 ed., Supp. IV)). Si después de la auditoría realizada posterior al desembolso a los candidatos que reciban pagos en virtud del capítulo 95 o 96 la Comisión encuentra un pago en exceso, tiene la facultad de exigir que se le regresen todos los fondos que se deban a la Secretaría de Hacienda. 26 U.S.C. §§9010(b), 9040(b) (1970 ed., Supp. IV). Las acciones civiles en ningún sentido requieren de la concurrencia o participación de la Procuraduría General; asimismo, la decisión de no instaurar una acción judicial parece incumbir exclusivamente a la Comisión.¹⁵² En torno a las citadas [p112] secciones del título 18 a las que se hace referencia, la sección 437g(a)(7) dispone que si después de la notificación y oportunidad de una audiencia ante esta, la Comisión encuentra una violación de carácter penal real o inminente, la Procuraduría General, “a solicitud de la Comisión..., debe iniciar una acción civil”. Finalmente, como una “[f]acultad adicional para hacer cumplir con la Ley”, la sección 456(a) autoriza a la Comisión, después de la notificación y oportunidad de una audiencia, “declarar que una persona... durante su candidatura

a un cargo federal no haya presentado” un reporte obligatorio de sus aportaciones o gastos. Si tal declaración se hace dentro del término establecido para iniciar el proceso, el candidato estará descalificado como tal en cualquier elección futura para cargos federales desde la fecha de dicha declaración hasta un año después de que concluya el periodo del cargo federal para el cual fue candidato.¹⁵³

El órgano en el que recae la citada autoridad consta de 8 miembros.¹⁵⁴ El secretario del Senado y el de la Cámara de Representantes son miembros *ex officio* de la Comisión sin derecho a voto. Dos miembros del Senado son asignados por el presidente *pro tempore* “por recomendación del líder de la mayoría y de la minoría del Senado”.¹⁵⁵ Dos más son nombrados por el presidente de la Cámara de Representantes, del mismo modo, por recomendación de los líderes de la mayoría y minoría, respectivamente. A los miembros restantes los elige el presidente. Cada uno de los 6 miembros con derecho a voto tiene que ser ratificado por la mayoría de ambas Cámaras del Congreso, y cada una de las 3 autoridades con derecho a nombrarlos tiene prohibido elegir a ambos de un mismo partido político.

A. Madurez (*ripeness*)

Los demandantes alegan que dadas las extensas facultades otorgadas a la Comisión, el método dispuesto en la sección 437c(a)(1) para designar a sus miembros entra en conflicto con la separación de poderes consagrada por la Constitución, y solicitan a esta Corte a que “declare inconstitucional la existencia de la Comisión” tal y como está actualmente constituida. Sin embargo, antes de tratar esta o cualquier otra cuestión relacionada con el tema, tenemos que decidir si estos asuntos se sometieron debidamente ante esta Corte. Debido al énfasis que la Corte de Apelaciones pone en la falta de “madurez” del asunto en relación con el método de designación de los miembros de la Comisión, estimamos que es necesario enfocarnos particularmente en esta cuestión en esta parte de nuestra resolución.

Recientemente resaltamos la distinción entre las limitaciones de jurisdicción impuestas por el artículo III y los “[p]roblemas de madurez y de abstracción” que puedan obstaculizar el conocimiento de un asunto salvo en casos excepcionales. *Socialist Labor Party v. Gilligan*, 406 U.S. 583, 588 (1972). En los Casos de la Ley de la Reorganización del Ferrocarril Regional, 419 U.S. 102, 140 (1974), determinamos que “la madurez es peculiarmente una cuestión de tiempo” y, por lo tanto, haber pasado meses entre la decisión de la Corte de Apelaciones y nuestra resolución

es, en sí mismo, significativo. También notamos lo siguiente en los Casos de la Ley de Reorganización:

En consecuencia, el que haya ocurrido una transmisión presuntamente violatoria de los derechos de la Quinta Enmienda no es de ninguna manera hipotética o especulativa. Cuando sea patente la inevitabilidad de la aplicación de la ley en contra de ciertos individuos, es irrelevante para la existencia de una controversia judicial, el tiempo que transcurra antes de que las disposiciones en disputa entren en vigor. *Id.* en 143.

La Corte de Apelaciones resolvió que de los cinco temas específicos certificados que se relacionan con la autoridad de la Comisión, solo sus facultades para brindar opiniones consultivas y autorizar gastos excesivos para convenciones eran “maduros” y, por tanto, podrían ser analizados. La Corte decidió que los aspectos restantes de la autoridad de la Comisión no podían ser estudiados porque “[en] su postura actual, este litigio no presenta a la Corte los hechos concretos que son necesarios [p115] para tomar una decisión informada”.¹⁵⁶ 171 U.S.App.D.C. en 244, 519 F.2d en 893.

Desde que la Corte de Apelaciones emitió su fallo, la Comisión se dio a la tarea de emitir leyes y regulaciones en virtud de lo establecido en la sección 438(a)(10). Si bien muchas de sus otras funciones todavía quedan sin ejercerse, la fecha de su ejercicio casi seguro está ahora más cerca por varios meses que cuando haya dictado sentencia la Corte de Apelaciones. El Congreso estuvo, comprensiblemente, muy preocupado por obtener una adjudicación final del mayor número de asuntos controvertidos de conformidad con las disposiciones de la sección 437h posible. Así, para decidir si la cuestión básica de si la disposición de la Ley en cuanto a la asignación de los miembros de la Comisión viola la Constitución, creemos que es justificado considerar todos los aspectos acerca de la autoridad de la Comisión que han sido cuestionados en las preguntas certificadas.¹⁵⁷

Las partes con suficientes intereses concretos en juego tienen legitimación para impugnar la constitucionalidad, por violar el principio de la separación de poderes, de las facultades otorgadas a un órgano establecido para adjudicar sus derechos. *Palmore v. United States*, 411 U.S. 389 (1973); *Glidden Co. v. Zdanok*, 370 U.S. 530 (1962); *Coleman v. Miller*, 307 U.S. 433 (1939). En el caso de *Glidden*, por supuesto, la adjudicación impugnada ya se llevó a cabo, mientras que la deman-

da de los recurrentes consiste en impedir fallos y determinaciones futuras de la Comisión. Pero esto es más cuestión de madurez (*ripeness*) que de falta de materia o controversia en virtud del artículo III, y, por las razones que expusimos anteriormente [p118], consideramos que los planteamientos de los recurrentes acerca del método de asignación de los miembros de la Comisión podrán ser estudiados.

B. Los méritos

Los demandantes consideran que, ya que el Congreso le dio a la Comisión una facultad de reglamentación y aplicación de amplio alcance respecto a las disposiciones sustantivas de la Ley, a este le está prohibido otorgarle a sí mismo la facultad de nombrar a las personas que ejercerán dicha autoridad, en virtud del principio de separación de poderes. Su argumento se basa en el lenguaje del artículo II, párrafo 2, cláusula 2, de la Constitución, que dispone en las partes pertinentes lo siguiente:

[El Presidente] debe proponer, y con el consejo y consentimiento del Senado, nombrará... a todos los demás Servidores Públicos de los Estados Unidos de América, cuyas designaciones no estén previstas de otro modo, las cuales se deben establecer por Ley: pero el Congreso puede por Ley conferir la designación de servidores públicos inferiores, como propiamente lo considere, solo en el presidente, en los tribunales o en los jefes de departamentos.

El argumento de los impetrantes es que esta disposición es el método exclusivo por el cual aquellos que están a cargo de ejecutar las leyes de los Estados Unidos de América pueden ser elegidos. Sostienen que el Congreso no puede tenerlo de ambos modos. Si la Legislatura desea que la Comisión ejerza todas las facultades conferidas, entonces, sus miembros serán, de hecho, “servidores públicos de los Estados Unidos de América”, y tienen que ser designados en virtud de la Cláusula de Designación (*Appointments Clause*). Pero si el Congreso insiste en retener la facultad de designar, entonces, los miembros de la Comisión no podrán desempeñar muchas de las funciones que solo pueden llevar a cabo los “servidores públicos de los Estados Unidos de América”, ya que este término tiene que ser interpretado en el marco de la doctrina de la separación de poderes.

La Comisión, como parte demandada, y unas *amici* en apoyo de la Comisión, argumentan que los Constituyentes (*Framers of the Constitution*), si bien eran cons-

cientes de la necesidad de los pesos y contrapesos (*checks and balances*) entre los tres poderes del gobierno federal, no tuvieron ninguna intención de negarle al Poder Legislativo la autoridad de designación de sus propios funcionarios. El Congreso, ya sea en virtud de la Cláusula de Designación o de sus garantías de autoridad legislativa sustantiva y la Cláusula Necesaria y Apropiaada del Artículo I tiene, en su opinión, la facultad de disponer acerca de la designación de la Comisión en la manera en que esta lo hizo porque ejerce las “funciones legislativas adecuadas”.

La mayoría en la Corte de Apelaciones reconoció la importancia de la doctrina de la separación de poderes, la cual se encuentra en el corazón de nuestra Constitución, así como el principio enunciado en el caso *Springer vs. Philippine Islands*, 277 U.S. 189 (1928), de acuerdo con el cual el Poder Legislativo no puede conservar la facultad de asignar a los que ejecuten sus leyes. Pero describió el argumento de los recurrentes basado en el artículo II, párrafo 2, cláusula 2, como “sorprendentemente silogística” y concluyó que el Congreso tenía suficiente autoridad en virtud de la Cláusula Necesaria y Apropiaada del Artículo I de la Constitución no solo para establecer la Comisión, sino también para designar a sus miembros. Como fue mencionado antes, sostuvo la validez constitucional de la facultad del Congreso de atribuir determinada autoridad a la Comisión y sus funciones restantes, y concluyó que todavía no cumplía con la madurez suficiente para su revisión. Los tres jueces disidentes de esta Corte de Apelaciones llegaron a la conclusión de que el método de designación para cargos en la Comisión sí violaba la doctrina de la separación de poderes.

No consideramos que los argumentos de los recurrentes basados en el artículo II, párrafo 2, cláusula 2, de la Constitución puedan ser tan fácilmente desechados como lo hizo la mayoría en la Corte de Apelaciones. Nuestra investigación, por necesidad, toca los principios fundamentales del gobierno establecidos por los constituyentes, y todos los litigantes y todos los tribunales que se hayan dirigido a este tema reconocen su intento de que los tres principales poderes del gobierno estén separados en gran parte el uno del otro.

En la revista *Federalist* núm. 47,¹⁵⁸ James Madison defendió la postura de los constituyentes en contra de la crítica de que estos tres poderes gubernamentales no estaban completamente separados el uno del otro en el proyecto de Constitución. Comentó acertadamente que aunque había cierta interrelación, de todos modos, la Constitución fue fiel a la muy conocida máxima de Montesquieu de que los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial deben estar separados y ser distintos.

Las razones en las que Montesquieu basa su máxima son una muestra más de su significado. “Cuando se une el poder legislativo con el ejecutivo en la misma persona o el mismo órgano”, dice, no puede haber libertad, porque pueden surgir temores de que el *mismo* monarca o senado *promulgue leyes tiránicas* para ejecutarlas de manera tiránica.

Se reitera: “Cuando el poder de juzgar se une al Poder Legislativo, la vida y la libertad de un ciudadano estarían expuestas al control arbitrario, ya que el *juez* sería entonces el *legislador*. Cuando se una con el Poder Ejecutivo, el *juez* podría actuar con toda la violencia de un *opresor*”.

Algunas de estas razones se explican de manera más completa en otros pasajes; pero, como se ha expuesto aquí de manera breve, establecen adecuadamente el significado que le hemos dado a la célebre máxima de este prestigioso autor.¹⁵⁹

Así también, quedó claro que de las disposiciones de la misma Constitución y de los periódicos *Federalist Papers* que la Constitución, de ninguna manera, contempla la separación total de cada uno de estos tres poderes de gobierno. El presidente es partícipe del proceso legislativo, ya que tiene la facultad de vetar leyes promulgadas por el Congreso. El Senado es partícipe en el proceso de designación en virtud de su facultad para rechazar la ratificación de personas nominadas por el presidente para algún cargo público. Los hombres que se reunieron el verano de 1787 en Filadelfia eran políticos prácticos, experimentados en la materia, los cuales observaron el principio de la separación de poderes como un control vital contra la tiranía. Pero a la vez reconocieron que aislar herméticamente uno del otro a los tres poderes de gobierno prevendría que se estableciera una nación que fuese capaz de gobernarse a sí misma con eficacia.

El ministro presidente Taft, como ponente en el caso *Hampton & Co. vs. United States*, 276 U.S. 394 (1928), después de manifestar el principio general de la separación de poderes establecido en la Constitución, procedió a observar lo siguiente:

[L]a regla es que, en la administración gubernamental actual, el Congreso o el legislador debe ejercer el Poder Legislativo, el presidente o el Ejecutivo de Estado y el gobernador el Poder Ejecutivo, y los tribunales o el Poder Judicial, y al llevar a cabo esta división en tres poderes, constituiría una violación al derecho fundamental nacional si el Congreso renuncia a su facultad legislativa [p. 122] y la transfiera

al presidente, al Poder Judicial o, por ley, intente atribuirse a sí mismo o a sus miembros el Poder Ejecutivo o el Judicial. Eso no quiere decir que los tres poderes no sean partes coordinadas de un solo gobierno y que cada uno, en la esfera de sus atribuciones, no pueden invocar la acción de los otros dos poderes en la medida en que la acción invocada no sea del ámbito constitucional de uno de los otros poderes. Al determinar qué apoyo podría buscar de otro poder, se tiene que fijar el alcance y el carácter de dicho apoyo conforme al sentido común y a las necesidades inherentes de la cooperación gubernamental. *Id.* en 406.

Recientemente, el ministro Jackson, concurrente en la opinión y sentencia de la Corte en el caso *Youngstown Sheet & Tube Co. vs. Sawyer*, 343 U.S. 579, 635 (1952), caracterizó sucintamente esta interpretación: “Si bien la Constitución difunde poder para asegurar de mejor manera la libertad, también contempla que la práctica integrará los poderes dispersos en un gobierno viable. Impone sobre sus poderes gubernamentales la separación pero también la interdependencia, la autonomía pero también la reciprocidad”.

Los constituyentes consideraron los pesos y contrapesos que habían construido en el tripartito gobierno federal como garantía autoejecutable contra invasión de esferas o ampliación de un poder en perjuicio de otro. Así lo explicó Madison en la revista *El Federalista* número 51:

Esta política de proporcionar, por intereses de opositores y rivales, la falta de mejores motivos puede encontrarse en todo el sistema de asuntos del ser humano, tanto en lo privado como en lo público. En particular, lo vemos en todas las distribuciones subordinadas de poder donde el objetivo constante es la división y el manejo de [p. 123] varios cargos públicos de tal manera en que cada uno pueda ser un contrapeso contra el otro —que el interés privado de cada individuo pueda ser un guardián que vigile los intereses públicos—. Estas invenciones de la prudencia no pueden ser menos necesarias en la distribución de los poderes supremos del Estado.¹⁶⁰

Esta Corte no ha dudado en hacer cumplir el principio de separación de poderes consagrado en la Constitución cuando su aplicación sea necesaria para las decisiones en procedimientos o controversias debidamente presentadas ante esta. La Corte ha sostenido que las obligaciones ejecutivas o administrativas de naturaleza

no judicial no puedan ser impuestas a jueces que ocupen un cargo de acuerdo con el artículo III de la Constitución. Caso Estados Unidos vs. Ferreira, 13 How. 40 (1852); Caso Hayburn, 2 Dall. 409 (1792). La Corte ha decidido que el presidente no puede ejecutar y ejercer una facultad legislativa, la cual le pertenece solamente al Congreso. Caso Youngstown Sheet & Tube Co. vs. Sawyer, *supra*. En el curso de su fallo en dicho caso la Corte dijo:

En el marco de nuestra Constitución, la facultad del presidente para vigilar que se ejecuten lealmente las leyes refuta la idea de que él deba ser un legislador. La Constitución limita sus funciones en el proceso legislativo a solo recomendar leyes que considere buenas y al veto de leyes que no estime favorables. Y la Constitución no es silenciosa ni ambigua sobre quién debe hacer las leyes que el presidente está obligado a ejecutar. El párrafo 1 del artículo I dice que “Todos los Poderes legislativos concedidos en esta deben ser conferidos a un Congreso de los Estados Unidos de América...”. 343 U.S. en 587-588.

Más análoga a los hechos del presente caso es la resolución de esta Corte en el caso Springer vs. Philippine Islands, 277 U.S. 189 (1928), en la cual la Corte sostuvo que la legislatura de las Islas Filipinas no pudo otorgarse a sí misma la facultad de nombramiento de los integrantes de los órganos ejecutivos.

2. Cláusula de Nombramiento (The Appointments Clause)

El principio de separación de poderes no fue simplemente una generalización abstracta en la mente del legislador Constituyente: fue establecido en el documento que redactaron en Filadelfia en el verano de 1787. El artículo I, párrafo 1, declara: “Todos los Poderes legislativos concedidos en la presente deben ser conferidos a un Congreso de los Estados Unidos de América”. El artículo II, párrafo 1, crea el Poder Ejecutivo “en un presidente de los Estados Unidos de América”, y el artículo III, párrafo 1, declara que: “El Poder Judicial de los Estados Unidos de América debe recaer en una sola Corte Suprema y que en tribunales inferiores que el Congreso pueda de vez en cuando ordenar y establecer”.

La preocupación adicional del legislador constituyente por la conservación de la separación de poderes se encuentra en la supuesta cláusula de “inelegibilidad” y de “incompatibilidad” en el artículo I, párrafo 6: “Ningún senador o representante debe, durante el periodo para el cual fue electo, ser designado para algún cargo

civil por la autoridad de los Estados Unidos que fue creado, o los emolumentos que fueron incrementados durante dicho periodo, y ninguna persona que ocupe algún cargo en los Estados Unidos debe ser miembro de alguna Cámara durante su permanencia en el cargo”.

Es en el contexto de estas disposiciones acordes al documento, que tenemos que examinar el lenguaje del artículo II, párrafo 2, cláusula 2, el cual impugnan los recurrentes, y proporciona la única autorización para nombrar a aquellos a quienes se dio autoridad ejecutiva o administrativa sustancial [p125] por ley. Por la importancia de su lenguaje, establecemos de nuevo esta disposición:

[El Presidente] debe designar, por y con el consejo y consentimiento del Senado, a los embajadores, otros secretarios públicos y cónsules, los ministros de la Suprema Corte, y todos los servidores públicos de los Estados Unidos cuyos nombramientos no estén previstos aquí, y que deben estar establecidos por Ley: pero el Congreso puede conferir por ley, el nombramiento de dichos servidores públicos inferiores como considere conveniente solo al presidente, a los tribunales o a los jefes de departamento.

La Cláusula de Nombramiento podría, por supuesto, ser interpretada como un simple trato con la etiqueta o el protocolo al describir a los “servidores públicos de los Estados Unidos”, pero los redactores tuvieron un propósito menos frívolo en mente. Esta conclusión se apoya en la redacción del caso *United States vs. Germaine*, 99 U.S. 508, 509-510 (1879):

La Constitución, para efectos del nombramiento, divide claramente a todos sus servidores públicos en dos clases. La clase principal exige una propuesta hecha por el presidente y su ratificación por el Senado. Pero para prevenir el escenario en donde los cargos se vuelven numerosos, y que sea necesario hacer repentinas remociones, esta modalidad podría ser inconveniente, se dispuso que, respecto a los servidores públicos jerárquicamente inferiores a los mencionados, el Congreso pueda, por ley, conferir su designación solo al presidente, a los tribunales o a los jefes de departamento. *Se intentó que todas las personas de quienes se puede decir que ocupan un cargo en el gobierno entrante en virtud de la Constitución fuesen incluidas dentro de una u otra de estas modalidades de designación, no cabe la menor duda.* (Cursiva agregada).

Creemos que el término “servidores públicos de los Estados Unidos”, [p. 126] utilizado en el artículo II, incluyó a “todas las personas que ocupan un cargo en el gobierno” en el caso *United States vs. Germaine*, *supra*, es un término con la intención de tener un significado sustantivo. Creemos que su justo importe es que cada persona designada que ejerza una autoridad significativa en virtud de las leyes de los Estados Unidos es un “servidor público” y, por lo tanto, debe ser designado en la manera establecida por el párrafo 2, cláusula 2, de dicho artículo.

Si “se pretendiera incluir dentro de estas modalidades de designación a todas las personas que ocupan un cargo público en el gobierno” (caso *United States vs. Germaine*, *supra*), sería difícil excluir a los miembros de la Comisión de dicha disposición. Si un administrador de correos de primera clase, *Myers v. United States*, 272 U.S. 52 (1926), y un secretario de estudio y cuenta de una corte de distrito (Ex parte *Hennen*, 13 Pet. 230 (1839)), son servidores públicos inferiores de los Estados Unidos, en el significado de la Cláusula de Nombramiento, también lo son, seguramente los comisionados, cuando menos, dichos “servidores públicos inferiores” según el significado de dicha cláusula.¹⁶¹

Aunque dos miembros de la Comisión sean elegidos inicialmente por el presidente, su designación está sujeta a ratificación no solo por el Senado, sino también por la Cámara de Representantes. Los otros cuatro miembros de la Comisión con derecho a voto son designados por el presidente del Senado *pro tempore* y el presidente de la Cámara de Representantes. Si bien la segunda parte de la Cláusula [p127] autoriza al Congreso a conferir la designación de los funcionarios públicos descritos en la parte de los “Tribunales de justicia o los jefes de departamento”, ni el presidente de la Cámara ni el del Senado *pro tempore* entran en este supuesto.

El término “jefes de departamento” utilizado en conjunto con el término “tribunales” implica que los departamentos referidos estén dentro del Poder Ejecutivo o, por lo menos, tengan alguna conexión con él. Si bien la cláusula expresamente autoriza al Congreso a conferir la designación de “ciertos funcionarios públicos a los “tribunales de justicia”, la falta de un lenguaje similar para incluir al Congreso debe significar que ni el Congreso ni sus servidores públicos estén incluidos en el término “jefes de departamento” en tal parte de la cláusula 2.

De esa manera, en relación con cuatro de los seis miembros de la Comisión con derecho a voto, ni el presidente ni el jefe de cualquier departamento o el Poder Judicial tienen voz en su elección.

La Cláusula de Designación especifica el método de nombramiento solo para “servidores públicos de los Estados Unidos” cuya designación no estuviese “prevista, por otra parte” en la Constitución. Pero no existe una disposición en la Constitución que proporcione remotamente algún medio alternativo en relación con la selección de los miembros de la Comisión o de alguien semejante. La Comisión de Apelaciones ha argumentado, y la Corte de Apelaciones estuvo de acuerdo, que la Cláusula de Designación del artículo II no debe interpretarse de forma que excluya el “poder inherente del Congreso” de designar a sus propios servidores públicos con el fin de desempeñar las funciones necesarias de dicho órgano como institución. Pero no hay necesidad de que se interprete de forma contraria a su terminología literal con el fin de obtener el resultado que busca la Corte de Apelaciones. El artículo I, párrafo 3, cláusula 5, autoriza expresamente la designación del presidente del Senado *pro tempore* y el párrafo 2, cláusula 5 del mismo artículo contiene una disposición en cuanto a la selección del presidente de la Cámara. Los que no son miembros de alto rango, como el secretario de la Cámara de Representantes, son electos con los términos del reglamento de cada Cámara¹⁶² y designados por ley como “servidores públicos del Congreso”.¹⁶³ No hay oportunidad para que decidamos si cualquiera de estos funcionarios miembros son “funcionarios públicos de los Estados Unidos” cuya “designación” esté prevista en el significado de la Cláusula de Designación, ya que, incluso si ellos fueran dichos funcionarios, sus designados no lo serían. Contrario a las preocupaciones expresadas por la mayoría en esta Corte, nada de lo que hemos sostenido en relación con el artículo II, párrafo 2, cláusula 2, negará al Congreso “todo el poder para designar a sus propios funcionarios públicos menores para desempeñar funciones legislativas adecuadas”.¹⁶⁴

La Comisión de Apelación y los *amici* alegan de alguna forma indirecta que, en vista de que el legislador constituyente no tuvo la intención de relegar al Congreso a una posición inferior a la de los poderes Judicial y Ejecutivo en el gobierno nacional, la Cláusula de Designación tiene que interpretarse de forma tal que incluya al Congreso o sus servidores públicos como parte de aquellos a los cuales la facultad de designación pueda ser conferida. Pero los debates de la Convención Constitucional y la revista *Federalist Papers* están repletos de expresiones de preocupación referentes a que el Poder Legislativo del gobierno nacional se amplíe a expensas de los otros dos poderes.¹⁶⁵ Los debates durante la Convención y el desarrollo de la versión preliminar de la Constitución parecen prestar considerable apoyo a nuestra interpretación de la Cláusula de Designación.

Una versión parcial del bosquejo preliminar de la Constitución había conferido al Senado la facultad de designar a los embajadores, secretarios públicos y ministros de la Suprema Corte, y los términos del artículo II tal como han sido adoptados finalmente constituyen un cambio directo al respecto. Creemos que fue un cambio deliberado hecho por el legislador constituyente con la intención de negar al Congreso cualquier facultad en sí mismo de designar a aquellos que deban ser “servidores públicos de los Estados Unidos”. Los debates durante la Convención reflejan, por lo menos, la manera en que se dio dicho cambio.

El lunes 6 de agosto de 1787, la Comisión (Committee on Detail) a la que se le encargó el bosquejo preliminar de la Constitución hizo del conocimiento de la Convención el bosquejo preliminar, incluyendo los siguientes dos Artículos que tratan acerca de esta cuestión:¹⁶⁶

El artículo IX, párrafo 1 establece: «el Senado de los Estados Unidos tiene la facultad... de designar a los Embajadores y los Ministros de la Suprema Corte”.

El artículo X, párrafo 2: «[El Presidente] deberá comisionar a todos [p130] los servidores públicos de los Estados Unidos y designará a los servidores públicos en los casos en que no estén establecidos por esta Constitución”.

Será considerado como un punto de comparación entre estos dos artículos que la designación de embajadores y ministros de la Suprema Corte fuese conferida al Senado y que la facultad de *designar*—no solo proponer, sino de hecho, designar— a todos los otros servidores públicos fuera depositada en el presidente.

Durante una discusión acerca de la disposición en el mismo bosquejo preliminar de la Comisión que estableció que el “tesorero” de los Estados Unidos debía ser nombrado por ambas Cámaras del Congreso, el señor Read llevó a cabo el proyecto de dicha cláusula, “dejando la designación del tesorero *como de los otros servidores públicos del Ejecutivo*”.¹⁶⁷ La oposición a la moción de Read no se basó en el principio de la designación ejecutiva, sino en la naturaleza particular del cargo público del “tesorero”.¹⁶⁸

El jueves 23 de agosto, la Convención decidió insertar después de la palabra “embajador” las palabras “y otros secretarios públicos” en el texto del artículo IX. Inmediatamente después, la sección modificada hizo referencia a la “Comisión de los Cinco”.¹⁶⁹ Al siguiente día, la Convención estudió el artículo X. Roger

Sherman no estuvo de acuerdo con la terminología del bosquejo preliminar del párrafo 2 porque confería demasiado poder al presidente y propuso que se insertara después de las palabras “no estipulado por esta Constitución” las palabras “o por ley”. Este proyecto fue rechazado por una votación de 9 estados a 1.¹⁷⁰ En septiembre [p131] 3, la Convención llevó a cabo un debate sobre la Cláusula de Inelegibilidad e Incompatibilidad que actualmente estipula el artículo I, y la hizo menos rigurosa.¹⁷¹

Mientras tanto, el viernes 31 de agosto se promovió un proyecto sin oposición para hacer referencia a que las mencionadas partes de la Constitución habían sido aplazadas y no tratadas ante la Comisión de los Once. Dichas referencias aludieron a ambos artículos, el IX y el X. A la semana siguiente, la Comisión de los Once dio su informe a la Convención, en el que los términos presentes del artículo II, párrafo 2, cláusula 2, que tratan acerca de la facultad del presidente para proponer prácticamente palabra por palabra, se encuentra en el artículo X, párrafo 4.¹⁷² La misma Comisión también presentó a la Convención un artículo revisado que trata acerca del Ejecutivo. Las modificaciones son evidentes. En la versión final, el Senado vio disminuido su poder para designar a los embajadores y ministros de la Suprema Corte. Al presidente no se le da el poder de designar a los servidores públicos, sino solo el derecho de proponerlos, y se insertó una disposición por la cual el Congreso puede solicitar al Senado una confirmación de candidatos propuestos.

El que se haya hecho un compromiso, pareciera ser una justa suposición. Pero ninguna modificación se hizo al concepto del término “servidores públicos de los Estados Unidos”, el cual, desde su primera mención en el artículo X, se ha utilizado por todos los interesados para reunir a todos los servidores públicos designados que ejerzan alguna responsabilidad en virtud de las leyes públicas de la nación.

La Comisión de Apelaciones y los *amici* argumentan que, toda vez que ellos creen que debe ser una facultad extraordinaria depositada en el Congreso, la de regular las elecciones, este caso particular tiene fundamentos distintos a los que el Congreso hubiera ejercido su facultad legislativa en un ámbito diferente. Por supuesto, no existe duda alguna de que el Congreso tiene facultad expresa de regular sus elecciones internas en virtud del poder conferido por el artículo I, párrafo 4.¹⁷³ Esta Corte también ha sostenido que el Congreso tiene amplia facultad para prevenir la corrupción en las elecciones presidenciales. Caso *Burroughs vs. United States*, 290 U.S. 534 (1934). Así también, tiene facultad plena en todas las

aéreas en la que tenga jurisdicción legislativa fundamental (caso *M'Culloch vs. Maryland*, 4 Wheat. 316 (1819)), en tanto que el ejercicio de dicha autoridad no viole alguna otra restricción constitucional. No tenemos razón alguna para creer que la facultad del Congreso sobre las prácticas electorales federales sea de una naturaleza tan distinta de las otras garantías legislativas que se pueda implementar de tal manera que viole las restricciones constitucionales establecidas derivadas de la separación de poderes.

El punto de vista acerca de que si bien se ha otorgado al Congreso la facultad explícita y plenaria de regular cierto campo de actividad y, por lo tanto, se debe tener la facultad de designar a aquellas personas que vayan a administrar la ley regulatoria, es tanto novedosa como contraria a lo estipulado en la Cláusula de Designación. A menos que su selección esté estipulada en algún otro cuerpo normativo, todos los servidores públicos de los Estados Unidos deben ser designados de acuerdo con dicha Cláusula. Los más importantes son seleccionados por el presidente, con el consejo y el consentimiento del Senado. Los funcionarios de menor rango del Senado pueden permitirle al presidente que solo él, los jefes de departamento o el Poder Judicial los designe. Ninguna clase o tipo de servidor público está excluido en virtud de sus funciones específicas. El presidente designa a los servidores públicos del Ejecutivo así como del Poder Judicial. Tampoco se ha combatido —ni se disputa actualmente, aparentemente [p133]— que la Cláusula controla la designación de los miembros de un típico órgano administrativo aunque sus funciones, como se reconoció en el caso *Humphrey's Executor vs. United States*, 295 U.S. 602, 624 (1935), puedan ser mas bien “predominantemente *cuasi-judiciales* y *cuasi-legislativas*” más que ejecutivas. La Corte, en este caso, hizo un énfasis cuidadoso en que, aunque los miembros de dichas entidades de gobierno iban a ser independientes del Ejecutivo en sus operaciones diarias, este no fue excluido de su selección. *Id.* at 625-626.

Los demandados argumentan que la facultad legislativa conferida al Congreso en virtud del artículo I, párrafo 4, acerca de la regulación de los “tiempos, lugares y maneras de celebrar las elecciones para senadores y diputados” se ve ampliada por disposición del párrafo 5, el cual establece que cada Cámara debe ser “juez de las elecciones, de los resultados y de las calificaciones de sus propios miembros”. El párrafo 5 no confiere, sin embargo, un poder general legislativo al Congreso, pero sí una poder “de carácter judicial” en cada cámara del Congreso. Caso *Barry vs. United*

States ex rel. Cunningham, 279 U.S. 597, 613 (1929). La facultad de cada Cámara de juzgar si una elección a senador o a diputado ha cumplido con los requisitos de calificación (caso Powell vs. McCormack, 395 U.S. 486 (1969), no puede ser traducida, razonablemente, en una facultad otorgada al mismo Congreso para imponer calificaciones sustantivas con base en el derecho de ser titular de dicho cargo. Cualquiera que fuese la facultad que tenga que el Congreso para legislar, dichas calificaciones tienen que derivar más bien del párrafo 4 que del párrafo 5 del artículo I.

Los demandados fundamentan también su dicho en la Duodécima Enmienda de la Constitución en lo que respecta a la facultad de la Comisión de regular las prácticas en relación con la elección presidencial. Esta Enmienda establece que en la certificación de los votos del electorado “se sellen [y] [p134] se dirijan al presidente del Senado” y que el “presidente del Senado abra, en presencia del Senado y de la Cámara de Representantes, todos los certificados, y posteriormente se cuenten los votos”. El método por el cual el Congreso resolvió la reñida elección de Hayes-Tilden celebrada en 1876, manifestada en 19 Stat. 227, confirma la conclusión de que el Congreso consideró que esta Enmienda confería a sus dos Cámaras el mismo tipo de poder de “carácter judicial” (caso Barr vs. United States ex rel. Cunningham, *supra* at 613), como fue conferido a cada Cámara por el artículo I, párrafo 5, en relación con las elecciones de sus propios miembros.

La parte demandada y los *amici* también sostienen que el Congreso tuvo buenas razones para no conferir a una Comisión integrada totalmente por funcionarios designados por el presidente, como autoridad encargada de administrar la ley, ya que tendría indudablemente una influencia en la campaña de un presidente en funciones. Si bien no se puede combatir el fundamento de esta opinión de una manera práctica, parecería que aquellos que trataron de oponerse a los congresistas en funciones podrían tener también una buena razón para temerle a una Comisión, la cual fue excesivamente condescendiente con los miembros del Congreso a quienes estaban tratando de reemplazar. Pero dichos temores, no obstante racionales, no justifican, en sí mismos, una deformación del trabajo del Constituyente.

Los demandados y los *amici* finalmente alegan, y con lo que la mayoría de la Corte de Apelaciones estuvo de acuerdo, que ante cualquier falta a la disposiciones de la designación de los miembros de la Comisión que pueda llegar a tener en virtud del artículo II, el Congreso tiene amplia facultad para efectuar dicho resultado, en virtud de la Cláusula Adecuada y Necesaria del artículo I. No estamos de acuerdo.

La cuestión adecuada, al considerar la Cláusula Adecuada y Necesaria, no es la facultad del Congreso de crear un cargo público o una comisión, la cual es de hecho amplia, sino su facultad de establecer [p135] que sus propios servidores públicos puedan efectuar nombramientos a dichos cargos o comisiones.

Así formulada, la afirmación de que el Congreso puede legislar acerca del proceso de designación según la Cláusula Adecuada y Necesaria del artículo I, no tiene mejor fundamento que el de la afirmación que pueda legislar acerca de dicho proceso de designación debido a su facultad sustantiva de regular las elecciones federales. El Congreso no pudo, simplemente concluir que dicha medida fuera “necesaria y adecuada” para el desempeño de su facultad legislativa sustantiva, aprobar una ley de proscripción o ley *ex post facto* contraria a las prohibiciones contenidas en el artículo I, párrafo 9. Mucho menos puede conferir en sí mismo o en sus funcionarios la facultad de designar a los servidores públicos de los Estados Unidos cuando la Cláusula de Designación, de manera implícita, prohíbe que lo haga.

La trilogía de casos de esta Corte que versen acerca de la facultad constitucional del Congreso para limitar la facultad del presidente para *remove* a servidores públicos de los Estados Unidos es completamente acorde con esta conclusión. En el caso *Myers vs. United States*, 272 U.S. 52 (1926), la Corte sostuvo que el Congreso no podía, por ley, despojar al presidente de la facultad de remover a un servidor público del Ejecutivo, a quien este tuvo inicialmente la potestad de designar. Al explicar el razonamiento en dicho caso la Corte dijo:

El conferir el poder ejecutivo en el presidente fue esencialmente una garantía del poder para ejecutar las leyes. Pero el presidente, solo y sin asistencia, no podía aplicar las leyes. Tiene que aplicarlas con ayuda de subordinados... Como está específicamente a cargo de que se ejecuten lealmente, la implicación razonable, incluso en ausencia de palabras expresas, fue que, como parte de su facultad ejecutiva, deberá escoger a aquellas personas que intervendrán por él, con su dirección en la aplicación de las leyes como parte de su poder ejecutivo.

* * * *

Nuestra conclusión acerca de los méritos sostenidos por los argumentos anteriormente expuestos es que dicho artículo II otorga el poder ejecutivo del gobierno al

presidente, es decir, el control general administrativo de la ejecución de las leyes, incluyendo el poder de designar y remover a los funcionarios del ejecutivo —una conclusión que confirma su obligación de encargarse de que las leyes se ejecuten a cabalidad—. *Id.* at 117, 163-164.

En el caso *Humphrey's Executor*, se sostuvo que el Congreso puede limitar la facultad del presidente de remover a los miembros de órganos reguladores independientes, en dicho caso se hizo notar que se trataba de un órgano cuyo fin era independiente del Ejecutivo, "*excepto en su selección*". 295 U.S. en 625 (cursivas en el original). El caso *Wiener vs. United States*, 357 U.S. 349 (1958), en el cual se aplicó lo sostenido en el caso *Humphrey's Executor*, a un miembro de la Comisión de Quejas de Guerra, no cuestionó de modo alguno que los miembros de órganos independientes no sean independientes del Ejecutivo respecto a sus designaciones.

Esta conclusión se ve reforzada por el hecho de que el ministro Sutherland, el autor de la decisión de la Corte en el caso *Humphrey's Executor*, escribió también la resolución de la Corte en el caso *Springer vs. Philippine Islands*, 277 U.S. 189 (1928), en la cual se dijo:

La facultad de designación debe estar conferida expresa o implícitamente, la legislatura no puede otorgar atribuciones ejecutivas a un órgano legislativo, ya que eso atentaría contra la facultad de designación; aunque el caso podría ser distinto si las obligaciones adicionales fueran delegadas a una persona designada por el Ejecutivo. *Id.* en 202.

3. Las facultades de la Comisión

Por lo tanto, con fundamento en la presunción de que todas las facultades otorgadas en la ley pueden ser ejercidas por un órgano cuyos miembros *hayan sido* designados de acuerdo con la Cláusula de Designación,¹⁷⁴ la última cuestión es si alguna de esas facultades puede ser ejercida por los miembros presentes de la Comisión con derecho a voto, sin que ninguno de los cuales haya sido designado según lo establecido en dicha Cláusula. Nuestra descripción previa de las disposiciones legales (véase *supra* en 109-113) reveló que las facultades de la Comisión se dividen generalmente en tres categorías: funciones relacionadas con el flujo de información necesaria —recepción, diseminación e investigación—; funciones

respecto a la obligación de la Comisión de dar contenido a la ley —opiniones legislativas y consultivas—, y funciones necesarias para garantizar el cumplimiento de la ley y los reglamentos —procedimientos informales, determinaciones y audiencias administrativas y juicios civiles—.

Como las facultades conferidas a la Comisión son esencialmente de naturaleza investigadora e informativa, las cuales están en la misma categoría general de facultades que el Congreso puede delegar a uno de sus propios comités, no hay duda de que la Comisión, tal como está constituida actualmente, puede ejercerlas. *Kilbourn vs. Thompson*, 103 U.S. 168 (1881); caso *McGrain vs. Daugherty*, [p138] 273 U.S. 135 (1927); caso *Eastland vs. United States Servicemen's Fund*, 421 U.S. 491 (1975). Así como lo resolvió esta Corte en el caso *McGrain*, *supra*, en 175:

Un órgano legislativo no puede crear normas con efectividad cuando carece de información respecto de las condiciones en que la legislación pretenda afectar o modificar; y cuando el órgano legislativo no tiene por sí mismo la información requerida —lo que a menudo pasa— hay que recurrir a quienes la tengan. La experiencia nos ha enseñado que las meras solicitudes de información muchas veces son infructuosas y que también dicha información, la cual es voluntaria, no siempre es exacta o completa; así que son esenciales algunos medios de coacción para obtener lo necesario. Todo esto era cierto antes de que la Constitución fuera consagrada y adoptada. En aquel tiempo, la facultad de investigación —con procesos de ejecución— fue vista e implementada como un atributo necesario y conveniente del poder de legislar —de hecho, se consideró inherente a este—.

Pero cuando vemos mas allá de este tipo de autoridad, a poderes algo más sustanciales ejercidos por la Comisión, llegamos a un resultado distinto. La facultad de hacer cumplir la ley, ejemplificada por su poder discrecional de buscar un remedio judicial, es una autoridad que no puede de ningún modo ser considerada solo una ayuda de la labor legislativa del Congreso. Una demanda es el último recurso en caso de violación a la ley, y es al presidente, y no al Congreso, a quien la Constitución le encomienda la responsabilidad de “hacerse cargo de que las leyes sean aplicadas a cabalidad”. artículo II, párrafo 3.

El Congreso puede, sin duda, según la Cláusula Adecuada y Necesaria, crear “cargos públicos” en sentido genérico y establecer dichos métodos de designación

en aquellos “cargos” en los que se deba ser designado. Pero el poder del Congreso en virtud de dicha Cláusula es limitado por lo estipulado expresamente por el artículo II, párrafo 2, cláusula 2, y a menos que el método que establece concuerde con este último, los titulares de dichos cargos no serán “funcionarios de los Estados Unidos”. Pueden desempeñar, por lo tanto, tareas solamente en apoyo de aquellas funciones que el Congreso realice por sí mismo, o en un área lo suficientemente alejada de la administración e aplicación de la ley como para permitir que sea desempeñado por personas que no sean “funcionarios de los Estados Unidos”.

Hace más de un siglo, con relación a los litigios llevados a cabo en los tribunales de los Estados Unidos, esta Corte sostuvo: “Si bien ya han sido probados, ya sea por requerimientos de la Ley Orgánica del Poder Judicial, o por el uso que le da el gobierno, o por decisión de esta Corte, queda claro que todas estas demandas, en lo que concierne los intereses de los Estados Unidos, están sujetas a la dirección y control de la Procuraduría General de Justicia”.

Confiscation Cases (Casos de Decomiso), 7 Wall. 454, 458-459 (1869).

La Corte emitió una opinión similar 59 años después, en el caso *Springer vs. Philippine Islands*, 277 U.S. en 202, resolviendo: “El Poder Legislativo siendo distinto del Ejecutivo, es la autoridad que hace las leyes, pero no las hacer cumplir o designa a los funcionarios cuyo trabajo sea el de implementarla. Esto último se refiere a las funciones de ejecución. No es necesario exponer más acerca del tema general, ya que ha recibido de manera reciente plena consideración por parte de esta Corte”. *Caso Myers vs. United States*, 272 U.S. 52.

Al no tener la facultad de designación, excepto que le sean otorgados esos poderes, la legislatura no puede implementar funciones ejecutivas a cargo del legislativo, ya que esto es una invasión a la facultad de designación por vía indirecta, aunque podría ser distinto si las facultades adicionales fuesen transferidas a un funcionario designado por el Ejecutivo.

Resolvemos de estas disposiciones que la ley confiere a la Comisión la responsabilidad primaria de conducir el litigio civil en los tribunales de los Estados Unidos para reivindicar los derechos públicos violan el artículo II, párrafo 2, cláusula 2, de la Constitución. Dichas funciones pueden ser efectuadas solo por personas consideradas “servidores públicos de los Estados Unidos” según lo establecido en esta sección.

Todas las disposiciones de la ley se incluyen en las amplias facultades administrativas de la Comisión: legislar, emitir opiniones consultivas, determinar

acerca de la susceptibilidad de recibir fondos y del propio cargo público federal electivo. Estas funciones ejercidas de supervisión continua tanto del Congreso¹⁷⁵ como del Ejecutivo, son más de carácter legislativo y judicial que las facultades de aplicación que tiene la Comisión y son desempeñadas usualmente por órganos reguladores o algún departamento del Ejecutivo con la dirección de una Ley del Congreso. El Congreso calificó a estas amplias facultades como esenciales para la administración efectiva e imparcial del marco de la Ley. Sin embargo, cada una de estas funciones también representa el desempeño de una gestión gubernamental significativa ejercida conforme a la ley. Si bien el presidente puede no insistir acerca de que dichas funciones se deleguen a un funcionario designado de los que puede remover a voluntad (caso *Humphrey's Executor vs. United States*, 295 U.S. 602 (1935)), ninguna de estas opera solo en apoyo a la autoridad del Congreso para legislar o es suficientemente alejada de la administración e implementación de la ley para permitirle a la presente Comisión ejercerla. Estas funciones administrativas, por lo tanto, pueden ser ejercidas por personas consideradas "servidores públicos de los Estados Unidos".¹⁷⁶

También es nuestra posición que la incapacidad de la comisión para ejercer determinadas facultades debido al método por el cual sus miembros fueron seleccionados, no debe afectar la validez de las acciones y determinaciones hasta la fecha, incluyendo la administración de sus disposiciones para autorizar el financiamiento público de las elecciones federales, tal como se sostuvo el día de hoy. Las anteriores leyes de la Comisión, van, por lo tanto, de acuerdo con la validez *de facto*, justo como hemos reconocido que debe ser el caso respecto de los actos legislativos realizados por los representantes, considerados electos de acuerdo a un plan de designación inconstitucional. Caso *Connor vs. Williams*, 404 U.S. 549, 559-551 (1972). Véase el caso *Ryan vs. Tinsley*, 316 F.2d 430, 431-432 (CA10 1963); el caso *Schaefer vs. Thomson*, 251 F.Supp. 450, 453 (Wyo.1965), *aff'd sub nom. Harrison vs. Schaeffer*, 383 U.S. 269 (1966). Cf. *City of Richmond vs. United States*, 422 U.S. 358, 379 (1975) (BRENNAN, J., disidente). También nos apoyamos en la práctica de la Corte, en [p143] los derechos de designación y de voto y suspendemos, por un periodo que no excede de los 30 días, el juicio de la Corte en la medida en que afecta la autoridad de la Comisión acerca del ejercicio de las funciones y facultades concedidas por la ley. Esta suspensión limitada dará al Congreso una oportunidad para reconstituir la Comisión legalmente o adoptar otros mecanismos válidos de

ejecución de las disposiciones que la Corte sostiene, para permitir a la presente Comisión que funcione mientras tanto, *de facto*, de acuerdo con las disposiciones de la ley. Cf. Georgia vs. United States, 411 U.S. 526, 541 (1973); caso Fortson vs. Morris, 385 U.S. 231, 235 (1966); caso Maryland Comm. vs. Tawes, 377 U.S. 656, 675-676 (1964).

CONCLUSIÓN

En resumen,¹⁷⁷ confirmamos los límites a las contribuciones individuales, las disposiciones acerca de transparencia e informes y el esquema de financiamiento público. Concluimos, por lo tanto, que las limitaciones a los gastos de campaña, gastos independientes por individuos y grupos y gastos de los candidatos de sus fondos personales son constitucionalmente inválidos. Finalmente, fallamos que la mayoría de las facultades conferidas por ley a la Comisión Federal Electoral solamente pueden ser ejercidas por “servidores públicos de los Estados Unidos” designados conforme al artículo II, párrafo 2, cláusula 2, de la Constitución, y, por lo tanto, no pueden ser ejercidas por la Comisión en su constitución actual.

En el expediente núm. 75-436, la sentencia de la Corte de Apelaciones [p144] se confirma en parte y se revoca en parte. La sentencia de la Corte de Distrito núm. 75-437 se confirma. La decisión debe notificarse inmediatamente, a menos que se suspenda nuestro juicio, dentro de un periodo que no exceda los 30 días, ya que esto afectaría a la Comisión en el ejercicio de las funciones y facultades garantizadas por la ley.

Así se ordena.

El MINISTRO STEVENS no participó en la consideración o decisión de estos casos.

ANEXOS

- ¹ Ley Federal de Campañas Electorales de 1971, 86 Stat. 3, en su versión modificada por la Ley Federal de Campañas Electorales de 1974, 88 Stat. 1263. Las disposiciones relevantes de la ley se exponen en el apéndice de esta opinión.
- ² 171 U.S.App.D.C. 172, 519 F.2d 821 (1975).
- ³ La Ley Fiscal de 1971, título VIII, 85 Stat. 562, en su versión modificada, 87 Stat. 138, y posteriormente modificada adicionalmente por la Ley Federal de Campañas Electorales de 1974, sección 403 et seq., 88 Stat. 1291. Este subtítulo consiste de dos partes: el capítulo 95 trata del financiamiento a las convenciones partidistas

nacionales y a las elecciones generales para presidente, y el capítulo 96, que trata acerca de los fondos complementarios para las precampañas presidenciales.

⁴ Sección 437h. Revisión judicial.

(a) ...

La Comisión, el comité nacional de cualquier partido político, o cualquier individuo que pueda votar en cualquier elección para el cargo de presidente de los Estados Unidos puede instituir dichas acciones en la respectiva Corte de Distrito de los Estados Unidos, incluyendo acciones para una sentencia declaratoria, la que puede ser apropiada para interpretar la constitucionalidad de cualquier disposición de esta ley o de la sección 608, 610, 611, 613, 614, 615, 616, o 617 del título 18. La Corte de Distrito certificará inmediatamente todas las cuestiones de constitucionalidad de esta Ley o de la sección 608, 610, 611, 613, 614, 615, 616, o 617 del título 18, a la Corte de Apelaciones de los Estados Unidos del circuito involucrado, el cual deberá resolver el asunto en pleno.

(b) ...

No obstante cualquier otra disposición de la ley, cualquier decisión en algún asunto establecido por la subsección (a) de esta sección será apelable directamente ante la Suprema Corte de los Estados Unidos. Dicha apelación deberá presentarse en un término no mayor a 20 días posteriores a la fecha de la sentencia tomada por la Corte de Apelaciones.

(c) ...

Es deber de la corte de apelaciones y de la Suprema Corte de los Estados Unidos es darle prioridad y agilizar la resolución de cualquier asunto contemplado por la subsección (a) de esta sección.

⁵ El Centro para el Financiamiento Público de las Elecciones, la Causa Común, la Liga de Mujeres Electoras de los Estados Unidos, Chellis O'Neal Gregory,

Norman F. Jacknis, Louise D. Wides, Daniel R. Noyes, Sra. Edgar B. Stern, Charles P. Taft, John W. Gardner, y Ruth Clusen.

- 6 La Corte de Apelaciones sugirió también, por orden del pleno, que las cuestiones derivadas del subtítulo H (relativas al financiamiento público de las campañas presidenciales) podrían requerir, en virtud del 26 U.S.C. sección 9011(b) (1970 ed., Supp. IV), un modo distinto de revisión que las otras cuestiones planteadas en el caso. La corte sugirió que una Corte de Distrito colegiada de tres jueces es la que debe determinar la constitucionalidad de estas disposiciones con el fin de proteger contra la contingencia que esta corte podría eventualmente resolver que estas cuestiones son sujetas a determinación de una corte colegiada, ya sea en virtud de la sección 9011(b), o 28 U.S.C. Sección 2282 2284. 171 U.S.App.D.C. 168, 170, 519 F.2d 817, 819 (1975). Este caso se deliberó simultáneamente por la Corte de Apelaciones, reunida en pleno, y por una Corte de Distrito colegiada. La corte colegiada limitó su consideración a asuntos relacionados con el subtítulo H. Dicha corte adoptó la opinión de la Corte de Apelaciones en estos temas en su totalidad, y simplemente dictó una orden con respecto a estas. Por lo tanto, tenemos ante nosotros dos resoluciones —una de cada corte— sosteniendo la constitucionalidad del subtítulo H, aunque los dos asuntos en la Corte serán referidos en lo sucesivo como uno solo. Ya que la competencia de esta Corte de oír al menos una de las apelaciones es clara, no necesitamos resolver las ambigüedades jurisdiccionales que ocasionaron la sesión conjunta de la Corte de Apelaciones y de la corte colegiada.
- 7 La Corte resolvió que una disposición, la sección 437a, es inconstitucionalmente vaga y excesivamente amplia, debido a que es “susceptible a una interpretación que requiera la rendición de informes por parte de grupos cuya única conexión con el proceso electoral se deriva de la discusión pública no partidista de asuntos de importancia pública”. 171 U.S.App.D.C. a 183, 519 F.2d a 832. No se ha presentado ninguna impugnación en contra de dicha determinación.
- 8 La Corte reconoció que algunos de los poderes delegados a la Comisión, cuando se ejercen en un contexto concreto, puede ser predominantemente ejecutivos o judiciales o no relacionado con la función legislativa de la Comisión; sin embargo, dado que la Comisión no había ejercido la mayoría de estas facultades impugnadas, se pospuso la consideración acerca de su constitucionalidad. Véase n. 157, *infra*.

- ⁹ Véase n. 4, *supra*.
- ¹⁰ Esta Corte ha sostenido, por ejemplo, que una organización puede “hacer valer, en nombre de sus miembros, un derecho personal que les sea protegido de que la información de su afiliación sea divulgada de manera obligatoria”. NAACP v. Alabama, 357 U.S. 449, 458 (1958). Véase también Bates v. Little Rock, 361 U.S. 516, 523 n. 9 (1960). De manera similar, se ha sostenido que los partidos con intereses suficientemente concretos en juego están legitimados para plantear cuestiones constitucionales de separación de poderes con relación a una dependencia de gobierno con competencia para pronunciarse sobre sus derechos. Paltrow v. United States, 411 U.S. 389 (1973); Glidden Co. v. Zdanok, 370 U.S. 530 (1962); Coleman v. Miller, 307 U.S. 433 (1939).
- ¹¹ Por consiguiente, las dos preguntas pertinentes se responden como sigue:
- 1 ¿El primer renglón de la sección 315 de la Ley Federal de Campañas Electorales, según el texto reformado, 2 U.S.C. sección 437h(a) (1970 ed., Supp. IV), exige, en el contexto de esta acción, que las cortes de los Estados Unidos rindan opiniones consultivas en violación al requisito del “caso o controversia” del artículo III, párrafo dos de la Constitución de los Estados Unidos? NO.
 - 2 ¿Cada uno de los demandantes alegó alguna transgresión a sus derechos constitucionales enumerados en las siguientes cuestiones para crear un “caso o controversia” constitucional dentro de la competencia del Poder Judicial en virtud del artículo III? SÍ.
- ¹² Véase las secciones 608(b)(1), (3) (1970 ed., Supp. IV) del 18 U.S.C., expuestas en el apéndice, *infra* en 189. Una organización con un registro como comité político no menor a seis meses el cual haya recibido aportaciones de al menos 50 personas y realizado aportaciones al menos a cinco candidatos puede dar hasta \$5,000 dólares a cualquier candidato en cualquier elección. 18 U.S.C. sección 608(b)(2) (1970 ed., Supp. IV), expuesto en el apéndice, *infra* at 189. Otros grupos están limitados a realizar aportaciones de \$1,000 dólares por candidato en cada elección.
- ¹³ Véase 18 U.S.C. sección 608(e) (1970 ed., Supp. IV), expuesto en el apéndice, *infra* en 193-194.
- ¹⁴ Véase 18 U.S.C. sección 608(a) (1970 ed., Supp. IV), expuesto en el apéndice, *infra* en 187-189.

- ¹⁵ Véase 18 U.S.C. sección 608(c) (1970 ed., Supp. IV), expuesto en el apéndice, *infra* en 190-192.
- ¹⁶ El artículo I, sección 4, de la Constitución otorga al Congreso la facultad de regular las elecciones de los miembros del Senado y la Cámara de Representantes. Véase *Smiley v. Holm*, 285 U.S. 355 (1932); *ex parte Yarbrough*, 110 U.S. 651 (1884). Aunque la corte en una ocasión indicó que los concursos para elecciones primarias no eran “elecciones” dentro del significado del artículo I, sección 4, *Newberry v. United States*, 256 U.S. 232 (1921), en un caso posterior, sostuvo que las elecciones primarias se encontraban en el ámbito de la facultad otorgada al Congreso. *United States v. Classic*, 313 U.S. 299 (1941). La Corte también reconoció amplia facultad al congreso para legislar en relación con las elecciones para presidente y vicepresidente. *Burroughs v. United States*, 290 U.S. 534 (1934). Véase la parte III, *infra*.
- ¹⁷ Los apelados no gubernamentales argumentan que, así como los decibeles emitidos por el ruido de un camión pueden ser regulados sin violar la Primera Enmienda, *Kovacs v. Cooper*, 336 U.S. 77 (1949), la Ley puede restringir el volumen de dólares en las campañas políticas sin restringir indebidamente la libertad de expresión. Véase Freund, Comentario en A. Rosenthal, *Regulación Federal del Financiamiento de Campañas: Algunas Cuestiones Constitucionales (Federal Regulation of Campaign Finance: Some Constitutional Questions)* 72 (1971). Esta comparación pone de manifiesto un error fundamental. La restricción de decibeles sostenida en el caso *Kovacs* limitó la manera de operar el sonido de un camión pero no el grado de su uso. En contraste, los topes en dinero de la Ley restringen el grado de uso razonable de virtualmente todos los medios de comunicación. Como lo enfatizó la Corte en el caso *Kovak*, las ordenanzas solo prohibieron a los camiones “transmitir de manera ruidosa y estridente en las calles”, 336 U.S. en 89, y no impuso “restricción alguna sobre la comunicación de ideas o discusión de temas de manera oral por las personas, periódicos, con panfletos”, o por sonido de camiones que operen a un volumen razonable. *Ibid.* Véase *Saia v. New York*, 334 U.S. 558, 561-562 (1948).
- ¹⁸ Ser libre de participar en cualquier expresión política de manera ilimitada sujeta a un tope de gastos es como ser libre de conducir un auto tan lejos y tan seguido como uno desee con un solo tanque de gasolina.

¹⁹ Los partidos políticos que no logren calificar a un candidato se clasifican como “personas”, y están sujetas al tope de gastos de \$1,000 dólares. Véase 18 U.S.C. sección 591(g), (i), 608(e)(1), (f) (1970 ed., Supp. IV). Las instalaciones de la prensa institucional propiedad de o controladas por candidatos o partidos políticos también se encuentran sujetas a los límites de gastos en virtud de la Ley. Véase 18 U.S.C. sección 591(f)(4)(A), 608(c)(2)(b), (e)(1) (1970 ed., Supp. IV).

A menos que se indique lo contrario, todas las citas legales posteriores en la parte I de esta opinión son del título 18 del Código de los Estados Unidos (United States Code), 1970 edición, Suplemento IV.

²⁰ El registro indica que, a partir del 1 de enero de 1975 un anuncio de página entera en la edición diaria de cierto periódico metropolitano costó \$6,971.04 dólares —casi siete veces el límite anual de gastos “relativos a” un candidato en específico impuesto a la gran mayoría de los ciudadanos y asociaciones por la sección 608(e)(1)—.

²¹ Los resultados estadísticos de hecho convenidos por las partes en la Corte de Distrito indican que 17 de los 65 candidatos de partidos grandes (*major parties*)* a senador en 1974 gastaron más en la elección primaria y la elección general y sobrepasaron los límites combinados del financiamiento impuesto por la Ley. sección 591(f)(4)(H), 608(c)(1)(C), (D). Los datos de las elecciones senatoriales de 1972 mostraron que 18 de 66 candidatos de partidos grandes excedieron los límites de la ley. Esta cantidad puede sustancialmente subestimar el número de candidatos que excedieron los límites establecidos, ya que la ley impone topes separados para la elección primaria, la elección general y el financiamiento, y no permite que se agreguen. Sección 608(c)(3). Los datos de las elecciones para la Cámara de Representantes también están sesgados, ya que las estadísticas reflejan un límite combinado de \$168,000 dólares en vez de topes separados de \$70,000 dólares para las elecciones primarias y generales con hasta 20% adicional permitido para la recaudación de fondos. Sección 591(f)(4)(H), 608(c)(1)(E). Solo 22 de los 810 candidatos de partidos grandes para la Cámara en 1974 y 20 de los 816 candidatos de partidos mayoritarios en 1972 excedió la figura

* Nota del traductor: los partidos grandes, *major parties* en inglés, son dos en los Estados Unidos de América —el Partido Democrático y el Partido Republicano—. Se llaman de esta forma por dominar casi totalmente el escenario político del país.

de \$168,000 dólares. Ambos candidatos presidenciales en 1972 excedieron los topes de gastos presidenciales. Sección 608(c)(1)(A), (B).

- ²² Otros factores importantes para la valoración de la “intensidad” del apoyo indicado por una aportación incluyen la habilidad fiscal del contribuyente y su historia contributiva.
- ²³ Los resultados estadísticos acordados por los partidos revelan que aproximadamente 5.1% de los \$73,483,613 dólares recaudados por los 1,161 candidatos al Congreso en 1974 fue obtenido en montos que excedieron los \$1,000 dólares. En 1974, dos candidatos a senador por partidos grandes, Ramsey Clark y el senador Charles Mathias Jr., operaron campañas grandes en virtud de un límite a las aportaciones voluntariamente impuesta de \$100 dólares.
- ²⁴ La ley exceptúa del tope de aportaciones el valor de todos los servicios voluntarios proporcionados por las personas a un candidato o a un comité político y excluye los primeros \$500 dólares gastados por voluntarios en ciertas categorías de actividades relacionadas con la campaña. Sección 591(e)(5)(A)-(D). Véase *infra* en 36-37.
- La ley no define la frase “con el propósito de influir” en una elección—que determina cuando un regalo, préstamo o un anticipo constituye una aportación—. Otros tribunales le han dado a la frase un significado estricto para solucionar varios problemas en otros contextos. Véase *United States v. National Comm. for Impeachment*, 469 F.2d 1135, 1139-1142 (CA2 1972); *American Civil Liberties Union v. Jennings*, 366 F.Supp. 1041, 1055-1057 (DC 1973) (Corte Colegiada de Tres Jueces), vacated as moot sub nom. *Staats v. American Civil Liberties Union*, 422 U.S. 1030 (1975). El uso de la frase presenta menores problemas en conexión con la definición de una aportación por la connotación limitante creada por la comprensión general de lo que constituye una aportación política. Los fondos proporcionados a un candidato, partido político o comité político, ya sea directa o indirectamente por un intermediario, constituyen una aportación. Además, el dinero dado a otra persona u organización que está destinado a propósitos políticos es considerado aportación en virtud de la ley.
- ²⁵ Los gastos erogados por personas y asociaciones que estén “autorizados o solicitados” por el candidato o sus agentes son catalogados como aportaciones en virtud de la ley. Véase n. 53, *infra*.
- ²⁶ Los límites a las contribuciones por sí solos no reducirían la mayor voz potencial de personas ricas y grupos muy bien financiados, quienes permanecerían

libres de gastar sumas ilimitadas directamente para promover a candidatos y políticas que favorecen en un esfuerzo por persuadir a los electores.

- ²⁷ Sin embargo, un límite a la cuantía de las contribuciones afectaría solo indirectamente a los costos de las campañas políticas, haciendo relativamente más difícil que los candidatos recauden grandes cantidades de dinero. En 1974, por ejemplo, 94.9% de los fondos recaudados por los candidatos al Congreso fueron aportaciones de \$1,000 dólares o menos, véase n. 23, *supra*. Probablemente, alguna o todas las aportaciones que excedan los \$1,000 dólares no podrían haber sido reemplazadas por esfuerzos para recaudar aportaciones adicionales de personas que den menos de \$1,000 dólares. Son los límites a los gastos de campaña de la Ley, sección 608(c), no los límites a las contribuciones, los que abordan directamente el alcance global de los gastos de elecciones federales.
- ²⁸ La opinión de la Corte de Apelaciones en este caso discutió un número de abusos descubiertos después de las elecciones de 1972. Véase 171 U.S.App.D.C. en 190-191, y ns. 36-38, 519 F.2d en 839-840, y ns. 36-38.
- ²⁹ Aunque la Corte encontró en el caso Carteros que este interés era constitucionalmente suficiente para justificar la legislación que prohíbe a los empleados federales participar en ciertas actividades políticas, fue cuidadosa al enfatizar que los límites no restringían el derecho de un empleado de expresar sus puntos de vista en temas políticos y acerca de candidatos. 413 U.S. en 561, 568, 575-576, 579. Véase n. 54, *infra*.
- ³⁰ Las disposiciones de divulgación se discuten en la parte II, *infra*.
- ³¹ Si bien se dispone de límites importantes para las personas y grupos de contribuir con grandes cantidades de dinero a candidatos, los topes no excluyen la realización de aportaciones sustanciales a candidatos por algunos importantes grupos de interés mediante el efecto combinado de las aportaciones individuales de los miembros adherentes o la proliferación de los fondos políticos autorizado por la ley para aportar a los candidatos. Como ejemplo típico, la sección 610 permite a las corporaciones y sindicatos establecer fondos segregados para solicitar aportaciones voluntarias para ser utilizadas con propósitos políticos. Los recursos corporativos y de los sindicatos pueden ser empleados sin límites para administrar estos fondos y solicitar aportaciones de empleados, accionistas y miembros. Cada fondo separado puede aportar hasta \$5,000 dólares por cada candidato por elección mientras califique como comité político en virtud

de la sección 608(b)(2). Véase S.Rep. No. 93-1237, pp. 50-52 (1974); Comisión Federal Electoral, Opinión Consultiva 1975-23, 40 Fed.Reg. 56584 (1975).

La Ley no establece límites sobre el número de fondos que pueden ser formados mediante el uso de subsidiarias o divisiones de corporaciones, o de unidades regionales de un sindicato nacional. La potencial proliferación de estas fuentes de aportaciones no es insignificante. En 1972, aproximadamente 1,824,000 corporaciones activas presentaron sus declaraciones de impuestos federales. Servicio de Administración Tributaria (Internal Revenue Service), Estadísticas preliminares de ingresos 1972 (Preliminary Statistics of Income 1972), Corporaciones de declaraciones de impuestos (Corporation Income Tax Returns), p. 1 (Pub. 159 (11-74)) (no queda claro si este total incluye corporaciones subsidiarias en las que la matriz presentó una declaración consolidada). En el mismo año, 71,409 sindicatos locales fueron absorbidos por sindicatos nacionales. Departamento del Trabajo (Department of Labor), Oficina de Estadísticas Laborales (Bureau of Labor Statistics), Directorio Nacional de Sindicatos y Asociaciones de Empleados 1973 (Directory of National Unions and Employee Associations 1973), p. 87 (1974).

La Ley permite que la aportación máxima de cada fondo de unidad, basada en la decisión o resolución para contribuir a candidatos particulares, se haga independientemente del control o dirección por la corporación matriz o la unión nacional o regional. Véase S.Rep. No. 93-1237, pp. 51-52 (1974).

³² Los límites de la ley aplicables tanto a los gastos de campaña como a los gastos personales del candidato por cuenta propia son escalonados para tener en cuenta las diferencias en las cantidades de dinero que se requieren para las campañas presidenciales y de representantes y senadores. Véase sección 608(a)(1), (c)(1)(A)-(E).

³³ En esta discusión, abordamos solo el argumento de que los límites a las aportaciones por sí solas discriminan injustificadamente a los no titulares (*nonincumbents*). No abordamos el argumento más serio de que estas limitaciones, en combinación con los topes a los gastos de las personas y de grupos, la limitación al candidato del uso de sus propios recursos y familiares y el límite global a los gastos de campaña discriminan a los contrincantes de los partidos grandes y candidatos de los partidos pequeños.

Toda vez que un titular está sujeto a estas limitaciones en el mismo grado que su oponente, la ley parece ser imparcial. La apariencia de justicia podrá

no reflejar la realidad política. Aunque algunos titulares sean derrotados en cada elección parlamentaria, es axiomático que un titular usualmente empiece la contienda con ventajas importantes. Además de los factores de reconocimiento del electorado y el estatus que resulta de ocupar un cargo federal, el titular tiene acceso a recursos sustanciales proporcionados por el gobierno. Estos incluyen oficinas locales y, en el Distrito de Columbia, personal de apoyo, y el privilegio de franqueo. Mientras el titular tenga el apoyo de importantes grupos de interés que tengan la flexibilidad descrita en el número 31, *supra*, y sea apoyado por los medios, el efecto global de las aportaciones y límites a los gastos promulgados por el Congreso podría excluir cualquier oportunidad real de una oposición exitosa.

Sin embargo, toda vez que decidimos en la parte I-C, *infra*, que los toques a los gastos independientes de los fondos personales del candidato y de los gastos globales de campaña son inconstitucionales en virtud de la Primera Enmienda, no necesitamos expresar opinión alguna con respecto a la discriminación que, se alega, es resultado del efecto total de la legislación tal como fue promulgada.

- ³⁴ En 1974, por ejemplo, 40 contendientes de partidos grandes (*major party challengers*) derrotaron a miembros titulares de la Cámara de Representantes en la elección general. Cuatro senadores titulares fueron derrotados por rivales de partidos grandes en las campañas primarias y generales de 1974.
- ³⁵ En las elecciones para la Cámara de Representantes (House of Representatives) de 1974, 3 de los 22 candidatos de partidos grandes que excedieron los límites combinados contenidos en la ley fueron contendientes y no titulares, y 9 fueron candidatos para escaños por los cuales no contendieron los titulares. Las estadísticas de 1972 indican que 14 de los 20 candidatos de partidos grandes que excedieron los límites combinados no eran titulares.
- ³⁶ En 1974, los contendientes de partidos grandes gastaron más que los titulares en la Cámara en 22% de las contiendas, y 22 de los 40 contendientes que derrotaron a los titulares gastaron más que sus oponentes. En 1972, 24% de los contendientes de partidos grandes en las elecciones para senador gastaron más que sus oponentes titulares. En 1974 las estadísticas para las elecciones senatoriales revelan un dominio sustancialmente mayor por parte de los titulares.
- ³⁷ De los \$3,781,254 dólares en aportaciones recaudadas en 1974 por parte de candidatos al Congreso que rebasaron el límite de \$1,000 dólares por contribuyente,

casi dos veces más dinero fue para los titulares y no para los contendientes de partidos mayores.

- ³⁸ Los recurrentes sostienen que la ley discrimina a contendientes que no son titulares (*challengers*), porque, si bien limita las aportaciones a todos los candidatos, el gobierno pone al alcance de los funcionarios que ostentan un cargo otros recursos materiales. Véase 33, *supra*. Sin embargo, tomando en consideración las ventajas y desventajas de ostentar la titularidad de cargos públicos, hay pocos indicios de que el tope a las aportaciones de \$1,000 dólares afectará de forma consistente las posibilidades de los contendientes frente a los titulares de cargos públicos.
- ³⁹ Entre el 1 de septiembre de 1973 y el 31 de diciembre de 1974, los candidatos de partidos grandes a la Cámara de Representantes y al Senado recaudaron alrededor de \$3,725,000 dólares en aportaciones que rebasaran el límite de \$1,000 dólares, mientras los candidatos de partidos pequeños recaudaron \$55,000 dólares excediendo el límite de \$1,000 dólares a las aportaciones.
- ⁴⁰ El recurrente Partido Libertario (Libertarian Party), de acuerdo con estimaciones de su presidente nacional, ha recibido solo 10 aportaciones que exceden \$1,000 dólares del total de 4,000 aportaciones. Incluso estas 10 aportaciones podrían haber sido permisibles por la ley si el donador no destinó los fondos a un candidato particular y no excedió el tope global a las aportaciones de \$25,000 dólares en un año. Véase la sección 608(b). De manera similar, los recurrentes, el Fondo de Victoria Conservadora y el Sindicato Americano Conservador, recibieron solo una porción insignificante de sus aportaciones excediendo los \$1,000 dólares. La declaración jurada del director ejecutivo del Fondo de Victoria Conservadora indica que, en 1974, un año típico de recaudación de fondos, el Fondo recibió aproximadamente \$152,000 dólares por medio de casi 9,500 aportaciones particulares. Solamente una de las 9,500 aportaciones, de \$8,000 dólares destinada a un candidato en particular, excedió los \$1,000 dólares. En 1972, el Fondo recibió solo tres aportaciones excediendo los \$1,000 dólares, lo cual podría haber sido legal en virtud de la ley si no fue destinado para algún candidato en particular. Entre el 7 de abril de 1972 y el 28 de febrero de 1975, el Sindicato Americano Conservador no recibió ninguna aportación que excediera los \$1,000 dólares. Por otra parte, el Comité para la Presidencia Constitucional -- McCarthy '76, otro recurrente, participó en un esfuerzo concertado para

aumentar las aportaciones de más de \$1,000 dólares antes de que entrara en vigor la ley, pero obtuvo solo cinco aportaciones excediendo los \$1,000 dólares.

Aunque los recurrentes alegan que el tope de \$1,000 dólares que regula las aportaciones a los candidatos evitará la adquisición de capital semilla necesario para iniciar las campañas, la falta de experiencia en virtud de la ley nos evitará evaluar esta afirmación. Tal como lo hacen notar los recurrentes, es difícil evaluar el efecto del tope a la aportación de la adquisición de dinero semilla, ya que los candidatos no han tenido que hacer un esfuerzo concertado para recaudar fondos iniciales en cantidades pequeñas.

- ⁴¹ El recurrente Buckley fue candidato de un partido pequeño (*minor party candidate*) en 1970, cuando fue electo al Senado de los Estados Unidos por el estado de Nueva York.
- ⁴² Aunque los gastos relacionados con los servicios voluntarios parecieran ser autolimitantes, es posible que un trabajador en una campaña de un candidato genere gastos de viaje sustanciales. Una declaración jurada presentada por Stewart Mott, un recurrente, indica que “gastó \$50,000 dólares para cuestiones personales” con relación a la campaña presidencial del senador McGovern en 1972.
- ⁴³ La ley contiene disposiciones idénticas y paralelas referentes a los gastos incidentales de los voluntarios en virtud de las definiciones de aportación y gasto. Comparar las secciones 591(e)(5)(B)-(D) con las secciones 591(f)(4)(D), (E). Las definiciones tienen dos efectos. Primero, los gastos de los voluntarios considerados como aportaciones por parte del voluntario también constituyen gastos en la campaña del candidato. Segundo, algunos gastos de los voluntarios califican como aportaciones mientras otros constituyen gastos independientes. El estatuto distingue entre gastos independientes de particulares y gastos de campaña con base en si el candidato, un comité autorizado o un agente del candidato “autorizó o solicitó” los gastos. Véase la sección 608(c)(2)(B)(ii), (e) (1); S.Rep. No. 93-689, p. 18 (1974); H.R.Rep. No. 93-1239, p. 6 (1974). Como resultado, solo los viajes que estén “autorizados o solicitados” por el candidato o sus agentes implicarían gastos adicionales con cargo al límite de aportación del voluntario y al tope de gastos del candidato. Véase n. 53, *infra*. Si una persona viajara de forma independiente por todo el país para participar en una campaña, cualquier gasto no reembolsado no se consideraría como una aportación. Esta interpretación no solo es consistente con la norma y la historia legislativa, sino

también es necesaria para evitar el caos administrativo que se produciría si cada voluntario y cada candidato tuviera que mantener un registro de importantes gastos no solicitados para poder cumplir con las disposiciones de información de los topes de gastos y aportaciones. La distinción entre aportaciones y gastos también se estudia en el n. 53, *infra*, y en la parte II-2, *infra*.

⁴⁴ Véase n. 19, *supra*.

⁴⁵ La misma definición amplia de “persona” aplicable a los límites de las aportaciones regula el significado de “persona” en la sección 608(e)(1). La norma estipula algunas excepciones por medio de varias exclusiones de la definición de “gasto”. Véase la sección 591(f). Las exclusiones más importantes son: (1) “cualquier noticia, comentario o editorial distribuido por medio de instalaciones de cualquier emisora, periódico, revista, u otra publicación diaria, a menos que dichas instalaciones sea propiedad o esté controlada por un partido político, comité político o un candidato”. Sección 591(f)(4)(A), y (2) “cualquier comunicación hecha por un miembro de alguna organización o corporación a sus miembros o accionistas, si dicha organización o corporación no está organizada principalmente con el propósito de influenciar la nominación de un candidato, o la elección, de cualquier persona a algún cargo federal”. Sección 591(f)(4)(C). Además, la ley establece límites sustancialmente más altos para los gastos de un candidato en relación con su propia campaña, sección 608(a), gastos hechos por comités nacionales o estatales de partidos políticos que haya tenido éxito en colocar a una candidato en la boleta, sección 591(i), 608(f), y el total de los gastos de campaña hechos por candidatos, sección 608(c).

⁴⁶ La sección 608(i) dispone que a cualquier persona condenada por exceder cualquier límite a una aportación “se le impondrá una multa de hasta \$25,000 dólares o pena de prisión de hasta un año, o ambas cosas”.

⁴⁷ Varios partidos han sugerido que los problemas de ambigüedad relativos a la aplicación de la sección 608(e)(1) al discurso específico de campaña podrían ser manejados mediante solicitud de opiniones consultivas a la Comisión. Mientras una serie completa de opiniones consultivas o una regla determinando acerca de lo que son los gastos “relativos a un candidatos claramente identificado” podría solucionar los problemas de vaguedad de las disposiciones, la dependencia en la Comisión es inaceptable porque la gran mayoría de personas y grupos sujetos

a sanciones penales por la violación a la sección 608(e)(1) no tienen derecho a obtener una opinión consultiva de la Comisión. Véase 2 U.S.C. sección 437f (1970 ed., Supp. IV). La sección 437f(a) del título 2 solo otorga a los candidatos, funcionarios federales y a comités políticos el derecho de solicitar opiniones consultivas y señala que la Comisión “deberá rendir una opinión consultiva, por escrito, dentro de un plazo razonable” relativa a actividades específicas planeadas o transacciones de cualquier particular o comité. Las facultades delegadas a la Comisión no aseguran, por lo tanto, que los problemas de vaguedad serán solucionados antes de sofocar (*chilling*) las discusiones políticas por parte de particulares y grupos en este o futuros años electorales.

⁴⁸ En dichas circunstancias, las leyes vagas no solo pueden “ponen trampas a los inocentes no haciéndoles una advertencia razonable” o fomentar “la aplicación arbitraria y discriminatoria”, sino también tienen el resultado de inhibir la expresión protegida induciendo a los “ciudadanos a ‘evitar de manera más amplia la zona ilegal’ que si los límites de las áreas protegidas estuvieran claramente marcadas”. *Grayned v. City of Rockford*, 408 U.S. 104, 108-109 (1972), citando a *Baggett v. Bullitt*, 377 U.S. 360, 372 (1964), citando a *Speiser v. Randall*, 357 U.S. 513, 526 (1958). “Porque las libertades de la Primera Enmienda necesitan libertad de movimiento para sobrevivir, el gobierno puede regular en el ámbito solo con una especificidad estricta”. *NAACP v. Button*, 371 U.S. 415, 433 (1963).

⁴⁹ Esta interpretación de “relativo a un candidato específicamente identificado” se apoya en la discusión de la sección 608(e)(1) en el informe del Senado No. 93-689, p. 19 (1974), el informe de la Cámara No. 93-1239, p. 7 (1974), el Informe de la Conferencia No. 93-1237, pp. 56-57 (1974), y la opinión de la Corte de Apelaciones, 171 U.S.App.D.C. at 203-204, 519 F.2d en 852-853.

⁵⁰ Con relación a otra disposición que contiene el mismo lenguaje sobre la promoción de ideas que aparece en la sección 608(e)(1), la Corte de Apelaciones concluyó:

Es inevitable que la discusión pública de asuntos de interés público que también son asuntos de campaña, constantemente involucre a los candidatos y sus posicionamientos, sus historiales de votaciones y otros conductos oficiales. Las discusiones de dichos asuntos, así como otros esfuerzos más positivos para influir en la opinión pública, tienden natural e inexorablemente a ejercer

cierta influencia en la votación en las elecciones. 171 U.S.App.D.C. en 226, 519 F.2d en 875.

- ⁵¹ La sección 608(e)(2) define “claramente identificado” para exigir que el nombre del candidato, fotografía o panfleto, u otra referencia ambigua a su identidad, aparecen como parte de la comunicación. Dicha referencia inequívoca incluiría el uso de las iniciales del candidato (por ejemplo, FDR), el apodo del candidato (por ejemplo, Ike), su cargo (por ejemplo, presidente o gobernador de Iowa), o su estatus como candidato (por ejemplo, el nominado presidencial demócrata, el candidato a senador por el Partido Republicano de Georgia).
- ⁵² Esta construcción restringiría la aplicación de la sección 608(e)(1) a las comunicaciones que contienen palabras específicas de apoyo a la elección o rechazo, tales como “vota por”, “elige”, “apoya”, “emite tu voto por”, “Smith para congresista”, “vota en contra de”, “derrota”, “rechaza”.
- ⁵³ La sección 608(e)(1) no aplica a los gastos “en nombre de un candidato” en el significado de la sección 608(c)(2)(B). La última subsección establece que los gastos “autorizados o solicitados por el candidato, un comité autorizado del candidato, o un agente del candidato” han de ser considerados como gastos del candidato y aportaciones por parte de personas o grupos que los realicen. Los informes de la Cámara de Representantes y el Senado proporcionan una guía para diferenciar los gastos individuales que constituyen aportaciones y gastos del candidato en virtud de la sección 608(c)(2)(b) de aquellos considerados como tope de gastos independientes sujetos a la sección 608(e)(1). El reporte de la Cámara de Representantes habla de los gastos independientes como costos “en los que se incurrió sin solicitud o consentimiento de un candidato o sus agentes”. H.R.Rep. No 93-1239, p. 6 (1974). El informe del senado aborda el tema con mayor detalle. Proporciona un ejemplo que ilustra la distinción entre gastos “autorizados o solicitados” excluidos de la sección 608(e)(1) y los gastos independientes regulados por la sección 608(e)(1):

[Una] persona puede adquirir anuncios publicitarios apoyando a un candidato. Si lo hace completamente por su cuenta, y no a solicitud o sugerencia del candidato a algún agente suyo, [*sic*] ello constituiría un “gasto independiente en nombre de un candidato” en virtud de la sección 614(c) de la ley. La persona que realice gastos tendrá que informarlo como tal.

Sin embargo, si el anuncio fue colocado en cooperación con la organización de campaña del candidato, entonces la cantidad constituía un regalo para el que apoya y un gasto del candidato —al igual que si hubiese habido una aportación que permitiera al candidato poner el anuncio por sí solo—.

S.Inf. No. 93-689, p. 18 (1974). La Conferencia adoptó la disposición de la ley del Senado que trata acerca de los gastos por parte de cualquier persona “autorizada o que se le exija” hacer gastos para el candidato o sus agentes. S.Conf.Rep. No. 93-1237, p. 55 (1974). En vista de esta historia legislativa y de los fines de la ley, consideramos que el estándar “autorizado o solicitado” de la ley, sirve para considerar a todos los gastos puestos en cooperación o con el consentimiento de un candidato como contribuyentes sujetos a los límites establecidos en la sección 608(b).

⁵⁴ Los recurrentes se basan erróneamente en la decisión de esta Corte en el caso *CSC v. Letter Carriers* como apoyo a la restricción de los gastos realizados para demostrar el apoyo a un candidato o a su derrota contenida en la sección párrafo 608(b). Al confirmar las restricciones a las libertades de asociación de la Ley Hatch a los empleados federales, la Corte hizo hincapié en la disposición y correspondiente regulación que permite a un empleado “[e]xpresar su opinión como un particular de manera privada y pública sobre sujetos políticos y candidatos”. 413 U.S. at 579, citando 5 CFR sección 733.111(a)(2). Véase 413 U.S. at 561, 568, 575-576. Aunque la Corte “sin vacilar” encontró que las normas que prohíben a los empleados federales participar en una gran variedad de “conducta política partidista” serían válidas sin duda alguna”, se negó a aprobar disposiciones que amenazaran a la expresión política. Véase *id.* en 556, 579-581. La Corte no se pronunció acerca de las cuestiones de constitucionalidad presentadas por las disposiciones que prohibían la campaña partidista a través de los medios o discursos realizados en reuniones políticas, porque encontró que estas restricciones no “hacían que la norma fuera demasiado general (*substantially overbroad*) y por tanto inconstitucional”. *Id.* at 581.

⁵⁵ Ni los casos de derecho al voto ni las decisiones de la Corte que confirmaron la doctrina de imparcialidad de la Comisión Federal de Comunicaciones sirven de apoyo a la posición de los recurrentes en el sentido de que la Primera Enmienda permite al Congreso acotar los derechos de algunas personas de participar en la expresión política para mejorar la voz relativa de otros segmentos de nuestra sociedad.

Los casos en que la Corte ha invalidado restricciones del derecho al voto con base en la situación económica de la persona se sustentan en la conclusión que la riqueza “no está relacionada con la habilidad de participar inteligentemente en el proceso electoral”, y por lo tanto no constituyen una base suficiente sobre la cual se pueda restringir el derecho fundamental del ciudadano a votar. *Harper v. Virginia Bd. of Elections*, 383 U.S. 663, 668 (1966). Véase *Lubin v. Panish*, 415 U.S. 709 (1974); *Bullock v. Carter*, 405 U.S. 134 (1972); *Phoenix v. Kolodziejcki*, 399 U.S. 204 (1970). Estos casos y los que tratan el tema de la redistribución ayudan a asegurar que los ciudadanos tienen un derecho igual al voto por sus representantes independientemente de los factores de riqueza o geografía. Pero los principios que subrayan la invalidez de restricciones impuestas por el gobierno sobre el derecho al voto no justifican la imposición gubernamental de restricciones de la expresión política. La democracia necesita de un electorado bien informado, no de una ciudadanía limitada por la legislación en su posibilidad de discutir y debatir acerca de los candidatos y otros asuntos.

En el caso *Red Lion Broadcasting Co. v. FCC*, 395 U.S. 367 (1969), la Corte confirmó las disposiciones relativas a los ataques personales y políticas escritas de la doctrina de imparcialidad de la Comisión Federal de Comunicación. La referida doctrina exige licencias para dedicar tiempo de programación a la discusión de temas controversiales de interés público y presentar ambos lados de dichos temas. *Red Lion* “deja claro que los medios plantean problemas únicos y especiales que no se presentan en el caso típico de libertad de discurso”, demostrando que “es inútil plantear la existencia de un derecho ilimitado de la Primera Enmienda para transmitir en los medios que sea comparable con el derecho de cada individuo a hablar, escribir, o publicar”.

Columbia Broadcasting v. Democratic Comm., 412 U.S. 94, 101 (1973), citando el caso *Red Lion Broadcasting Co.*, *supra*, en 388. *Red Lion* socava la pretensión de los recurrentes que el párrafo 608(e)(1) puede restringir los derechos de la Primera Enmienda de los particulares en este caso “típico de libertad de expresión”. Además, en contraste con el efecto innegable de la sección 608(e)(1), el supuesto efecto de la doctrina de imparcialidad es “mejorar el volumen y cualidad de la cobertura” de asuntos públicos.

⁵⁶ La ley excluye a la mayoría de los medios de la prensa institucional, limitando solo los gastos por parte de prensa que sea de la propiedad o esté controlada

por candidatos y partidos políticos. Véase la sección 591(f)(4)(A). Pero cualesquiera que sean las diferencias entre las garantías constitucionales de libertad de prensa y de discurso, es difícil concebir algún principio básico de cómo distinguir los límites que impone la sección 608(e)(1) al público en general y los límites similares que se aplican específicamente a la prensa.

⁵⁷ El tope de \$35,000 dólares a los gastos de los candidatos al Senado también aplica para la Cámara de Representantes, para aquellos estados que tengan solo un diputado. Sección 608(a)(1)(b).

La Corte de Apelaciones abordó la sección 608(a) como una atenuación al límite impuesto a las aportaciones por candidato de \$1,000 dólares por la sección 608(a) así como para permitir a cualquier miembro de la familia inmediata del candidato —esposa, hijos, abuelos, hermanos o esposa de dichas personas para que contribuyan hasta con un máximo de \$25,000 dólares como tope a las aportaciones anuales globales del candidato—. Véase 171 U.S.App.D.C. at 205, 519 F.2d at 854. La Comisión adoptó recientemente una interpretación similar de la disposición. Véase Comisión Federal Electoral, Opinión Consultiva 1975-65 (Dic. 5, 1975), 40 Fed. Reg. 58393. Sin embargo, tanto la Corte de Apelaciones como la Comisión aparentemente pasaron por alto el informe de la Conferencia que acompañaba a la versión final de la ley, la cual estipulaba expresamente una interpretación contraria de la sección 608(a):

Es intención de los recurrentes que los miembros de la familia inmediata de cualquier candidato deben sujetarse a los límites a las aportaciones establecidos en esta legislación. Si un candidato a cargo de senador, por ejemplo, se encuentra en una posición en la que ejerce control sobre los fondos de un miembro de su familia antes de que se convierta en candidato, entonces podrá recurrir a estos fondos hasta un límite de \$35,000 dólares. Sin embargo, si el candidato no tiene acceso al control sobre dichos fondos en el momento en que se vuelve candidato, al miembro inmediato de su familia no se le permitiría otorgar acceso o control al candidato en cantidades mayores a \$35,000 dólares, si el miembro de la familia tiene la intención de que dichas cantidades sean utilizadas en la campaña del candidato. Al miembro de su familia le será permitido realizar contribuciones al candidato en cantidades no mayores a \$1,000 dólares en cada elección. S. Conf. Rep. No. 93-1237, p. 58 (1974).

⁵⁸ La Corte de Apelaciones consideró, evidentemente, los fondos personales erogados

por el candidato a nombre propio como una contribución, en vez de una erogación. Véase el 171 U.S.App.D.C. en 205, 519 F.2d a 854. Sin embargo, a diferencia de la contribución de una persona al candidato, la erogación del candidato de sus propios fondos facilita directamente su propio discurso político.

- ⁵⁹ La historia legislativa de la ley indica claramente que la sección 608 (a) no fue diseñada para suspender la aplicación del límite a las contribuciones de \$1,000 dólares de la sección 608(b)(1) para los miembros de las familias de los candidatos. Véase n. 57, *supra*. Aunque el riesgo de una influencia indebida se ve de algún modo disminuido en el caso de grandes contribuciones de miembros familiares, no podemos decir que el peligro es suficientemente reducido para prohibir al Congreso que sujete a los miembros de la familia a los mismos límites que los donadores que no son de su familia.

El límite a las erogaciones del candidato por cuenta propia es muy distinto al límite a las contribuciones de sus familiares, tanto en ausencia de cualquier amenaza de corrupción como en la presencia de una restricción legislativa a la capacidad del candidato de financiar su propia comunicación con los electores.

- ⁶⁰ Las erogaciones realizadas por un comité autorizado o cualquier otro agente del candidato, así como cualquier erogación por parte de otra persona que sea “autorizada o solicitada” por el candidato o su agente, van con cargo al tope de gastos del candidato. Sección 608(c)(2)(b).
- ⁶¹ Las erogaciones realizadas por o a nombre del candidato a la vicepresidencia de un partido político son consideradas como realizadas por o a nombre del candidato presidencial del partido. Sección 608(c)(2)(A).
- ⁶² Los topes de campaña contenidos en la sección 608(c) habrían exigido una reducción al alcance de una serie de campañas al congreso previas y limitado sustancialmente las erogaciones generales de los dos mayores candidatos a la presidencia en 1972. Véase n. 21 *supra*.
- ⁶³ Esta relación normal puede no aplicarse cuando el candidato destina una cantidad grande de dinero de su propio patrimonio a su campaña.
- ⁶⁴ Como una opinión disidente en parte de la decisión señalada en seguida notó:
Si un candidato a la senaduría puede recaudar \$1 dólar de cada elector, ¿qué mal se agrava al permitir que ese candidato utilice todo el dinero para la comunicación política? No conozco ninguno. 171 U.S.App.D.C. en 268, 519 F.2d en 917 (juez Tamm).

- ⁶⁵ Por las razones expuestas en la parte III, el Congreso puede participar en el financiamiento público de las campañas electorales, y puede condicionar la aceptación de fondos públicos en un acuerdo aceptado por el candidato para que acate los límites a las erogaciones establecidos. Tal como un candidato puede limitar voluntariamente el tamaño de las contribuciones que decide aceptar, puede decidir renunciar al financiamiento privado y aceptar el público.
- ⁶⁶ El subtítulo H de la Ley de Ingresos también estableció límites separados para erogaciones en las elecciones generales por comités nacionales y estatales de partidos políticos, sección 608(f), y para convenciones partidistas nacionales para la nominación de los candidatos presidenciales. 26 U.S.C. sección 9008(d) (1970 ed., Supp. IV). Los recurrentes no impugnan estos topes con base en la Primera Enmienda. En vez de eso, sostienen que las disposiciones discriminan a los candidatos independientes y a los partidos políticos regionales sin comités nacionales, porque permiten erogaciones adicionales por parte de partidos políticos con comités nacionales. Nuestra decisión hoy sostiene que los límites a las erogaciones de la sección 608(e)(1) y los límites a las erogaciones de la sección 608 (c)(1) son inconstitucionales eliminando la afirmación de la queja relativa a la discriminación señalada por los recurrentes al eliminando cualquier ventaja alegada a favor de los partidos políticos con comités nacionales.
- ⁶⁷ En consecuencia, las respuestas a las preguntas constitucionales certificadas con relación a los límites a las contribuciones y erogaciones de la ley son las siguientes:
3. ¿Alguna limitación legal, o una limitación particular en las normas impugnadas, de las cantidades en que los particulares u organizaciones pueden contribuir o expedir en relación a las elecciones a cargos federales, viola los derechos de uno o más actores en virtud de la Primera, Quinta o Novena Enmienda de la Cláusula del Debido Proceso de la Quinta Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos?
 - a. ¿18 U.S.C. sección 608 (a) (1970 ed., Supp. IV) viola dichos derechos, ya que prohíbe a un candidato o los miembros de su familia inmediata gastar fondos personales que excedan las cantidades establecidas en el artículo 18 U.S.C. sección 608 (a) (1970 ed., Supp. IV)? Respuesta: SÍ.
 - b. ¿18 U.S.C. sección 608 (b) (1970 ed., Supp. IV) viola dichos derechos por prohibir la solicitud, recepción y creación de aportaciones a nombre de

- los candidatos políticos excediendo las cantidades establecidas en el artículo 18 U. S. C. sección 608 (b) (1970 ed., Supp. IV). Respuesta: NO.
- c. ¿18 U.S.C. sección 591 (e) y 608 (b) (1970 ed., Supp. IV) viola dichos derechos por limitar los montos especificados de los gastos imprevistos en que los voluntarios que trabajan para los candidatos políticos puedan incurrir en 18 U.S.C. sección 591 (e) y 608 (b) (1970 ed., Supp. IV)? Respuesta: NO.
 - d. ¿18 U.S.C. sección 608 (e) (1970 ed., Supp. IV) viola dichos derechos por limitar a \$1000 dólares los gastos independientes (no siendo a nombre del candidato) de cualquier persona en relación con un candidato identificado? Respuesta: SÍ.
 - e. ¿18 U.S.C. sección 608 (f) (1970 ed., Supp. IV) viola dichos derechos por limitar los gastos de los comités nacionales o estatales de partidos políticos para las campañas electorales generales a cargos federales? Respuesta: NO. En cuanto a la impugnación de los recurrentes a la Quinta Enmienda.
 - f. ¿La sección 9008 de la Ley Fiscal de 1954 viola dichos derechos, en los que limita los gastos del comité nacional de un partido en relación a las convenciones para nominar al candidato presidencial? Respuesta: NO, en cuanto a la impugnación de los recurrentes a la Quinta Enmienda.
 - g. ¿18 U.S.C. sección 608 (b) (2) (1970 ed. Supp. IV) viola dichos derechos por excluir de la definición de “comité político” a comités registrados por un periodo menor al establecido en la ley? Respuesta: NO.
4. ¿Los límites legales que los candidatos a un cargo federal pueden gastar en sus propias campañas violan los derechos de uno o más recurrentes en las normas impugnadas, en virtud de la Primera o Novena Enmienda o de la Cláusula del Debido Proceso de la Quinta Enmienda?
 - a. ¿El artículo 18, sección 608(c) (1970 ed., Supp. IV) viola dichos derechos, en que se prohíben los gastos por parte de candidatos a cargos federales que sobrepasen el monto establecido en 18 U.S.C. sección 608(c) (1970 ed., Supp. IV)? Respuesta: SÍ.

⁶⁸ A menos que se indique lo contrario, todas las citas legales en la parte II de esta opinión serán del título 2 del Código de los Estados Unidos (United States Code), Edición de 1970, Suplemento IV.

⁶⁹ Los recurrentes sostienen que debe haber una excepción general a las disposiciones de divulgación para los partidos pequeños (minor parties). Véase la parte II-2, *infra*.

- ⁷⁰ La declaración de inconstitucionalidad emitida por la Corte de Apelaciones relativa a la sección 437a no fue impugnada. Véase n. 7, *supra*.
- ⁷¹ Leyes acerca de divulgación e información pasadas eran relativamente fáciles de evadir, debido a que a los candidatos se les exigía informar solo las contribuciones que ellos mismos habían recibido o que fueron recibidas por otros a su nombre con su conocimiento o consentimiento. Sección 307, 43. Ley 1072. Los datos que fueron informados fueron virtualmente imposibles de utilizar, porque no hubo reglas uniformes para la compilación de los informes o disposiciones para exigir correcciones y adiciones. Véase Redish, la Ley de Gastos de Campaña y la Primera Enmienda, 46 N.Y.U.L.Rev. 900, 905 (1971).
- ⁷² Véase la Parte I, *supra*. Las disposiciones relevantes del título 2 se incluyen en el apéndice de esta opinión, *infra* en 144 *et seq.*
- ⁷³ NAACP v. Alabama, 357 U.S. en 463. También véase Gibson v. Florida Legislative Comm., 372 U.S. 539, 546 (1963); NAACP v. Button, 371 U.S. en 438; Bates v. Little Rock, 361 U.S. en 524.
- ⁷⁴ *Id.* at 525.
- ⁷⁵ Gibson v. Florida Legislative Comm., *supra* at 546.
- ⁷⁶ La Corte de Apelaciones sostuvo que el examen aplicable para evaluar los requisitos de divulgación es aquel adoptado en el caso United States v. O'Brien, 391 U.S. 367 (1968), en el cual el “‘discurso’ (*speech*) y el ‘no discurso’ (*nonspeech elements*) [fueron] combinados en el mismo curso de conducta”, *Id.* en 376. La Corte de Apelaciones encontró en el caso O'Brien es apropiado, debido a que la Ley se dirige a las erogaciones de dinero, y el dinero introduce un elemento de no discurso. Tal como lo indica la discusión en la Parte I-A, *supra*, el caso O'Brien es inadecuado, pues el dinero es un elemento neutral que no siempre está asociado al discurso, pero es una parte necesaria e integral de quizá muchas, si no la mayoría, de las formas de comunicación. Además, el estándar del criterio establecido en el caso O'Brien no se cumpliría, incluso si fuera aplicable. El criterio de O'Brien requiere que “el interés gubernamental no [esté] relacionado con la supresión de la libre expresión”. *Id.* en 377. El interés gubernamental impulsado por los requisitos de transparencia no es ajeno a la “supresión” del discurso en la medida en que los requisitos están diseñados para facilitar la detección de violaciones a los límites de las contribuciones y erogaciones establecidos en 18 U.S.C. sección 608 (1970 ed., Supp. IV).

- ⁷⁷ H.R.Rep. No. 92-564, p. 4 (1971).
- ⁷⁸ *Ibid.*; S.Rep. No. 93-689, p. 2 (1974).
- ⁷⁹ Hemos dicho en casos anteriores que “la opinión pública informada es la más potente de las restricciones al mal gobierno”. *Grosjean v. American Press Co.*, 297 U.S. 233, 250 (1936). Cf. *United States v. Harriss*, 347 U.S. 612, 625 (1954) (al confirmar los requisitos de transparencia impuestos a los grupos de presión por la Ley Federal para Regular los Grupos de Presión, título III de la Ley de Reorganización Legislativa de 946, 60 Stat. 839).
- ⁸⁰ L. Brandeis, *Other People's Money* 62 (National Home Library Foundation ed.1933).
- ⁸¹ Véase *supra* at 60.
- ⁸² La rendición de cuentas postelectoral por candidatos exitosos se considera una forma menos restrictiva para prevenir presiones corruptas sobre los funcionarios. Una divulgación de información retrasada de este tipo no serviría a la igualmente importante función que juega la información en la preelección. Además, es probable que el interés público en fuentes de fondos de campaña esté en su apogeo durante el periodo de campañas; ése es el momento en que las influencias indebidas son más propensas a ser sacadas a la luz.
- ⁸³ Este caso tampoco es comparable con el asunto *Pollard v. Roberts*, 283 F.Supp. 248 (ED Ark.) (Corte colegiada de tres jueces) de acuerdo afirmada en 393 U.S. 14 (1968), en el cual un fiscal buscaba obtener, con una cita de producción de evidencia, los registros de la cuenta de cheques (incluyendo nombres de donadores particulares) establecidos por un partido específico, el Republicano de Arkansas.
- ⁸⁴ Véase *Developments in the Law -- Elections*, 88 Harv.L.Rev. 1111, 1247 n. 75 (1975).
- ⁸⁵ Véase *Williams v. Rhodes*, 393 U.S. 23, 32 (1968) (“No hay, por supuesto, ninguna razón por la que dos partidos deban retener un monopolio permanente del derecho a tener electores que voten en contra o a favor de ellos. La competencia de ideas y políticas gubernamentales es el punto principal de nuestro proceso electoral y de las libertades de la Primera Enmienda”). *Sweezy v. New Hampshire*, 354 U.S. 234, 250-251 (1957); (opinión mayoritaria).
- ⁸⁶ Cf. *Talley v. California*, 362 U.S. 60, 64-65 (1960).
- ⁸⁷ Los alegatos presentados por una rama del Partido Socialista de los Trabajadores en una acción civil que buscaba que se declararan inconstitucionales los requisitos de divulgación y presentación del Distrito de Columbia, tal como se

aplica a sus registros, fueron declarados suficientes para soportar una moción para desestimar *Doe v. Martin*, 404 F.Supp. 753 (1975) (Corte Colegiada de tres jueces). Las disposiciones del Distrito de Columbia exigen que cada comité político mantenga registros de las contribuciones de \$10 dólares o más y de informar de donadores de más de \$50 dólares o más.

⁸⁸ Por ejemplo, un trabajador de campaña que ha solicitado fondos para el Partido Liberal de Nueva York testificó que dos personas a las que solicitó contribuciones en una campaña partidista “se rehusaban a contribuir porque no tenían la intención de que sus nombres fuesen dados a conocer o publicados”. Ninguno de los recurrentes ofrece mayor evidencia de tratos o acoso.

⁸⁹ Estos criterios fueron sugeridos en una opinión concurrente en parte y disidente en parte de la decisión siguiente. 171 U.S.App.D.C. en 258 n. 1, 519 F.2d at 907 n. 1 (Bazelon, C.J.).

⁹⁰ El factor de la edad también es demasiado reducido, ya que probablemente dejaría a partidos viejos pero impopulares sujetos a los requisitos de divulgación. El Partido Socialista del Trabajo, el cual no es parte en este litigio pero ha interpuesto una carta *amicus* para apoyar a los recurrentes, aduce ser capaz de ofrecer evidencia de “supresión directa, intimidación, acoso, abuso físico y pérdida del sostenimiento económico” relativa a sus donadores. Oficio del Partido Socialista del Trabajo como Amicus Cuariae 6. El partido fue establecido en 1877.

⁹¹ 171 U.S.App.D.C. en 258, 519 F.2d en 907 n. 1 (Bazelon C.J.).

⁹² *Id.* at 260, 519 F.2d at 909. También véase *Developments in the Law -- Elections*, 88 Harv.L.Rev. 1111, 1247-1249 (1975).

⁹³ Véase el apéndice de esta opinión, *infra* en 160.

⁹⁴ Véase la parte I-C-1, *supra*.

⁹⁵ Sección 305, 86 Stat. 16.

⁹⁶ 88 Stat. 1265.

⁹⁷ S.Rep. No. 92-229, p. 57 (1971).

⁹⁸ Véase n. 71, *supra*.

⁹⁹ La sección 441(a) establece:

A cualquier persona que viole cualquiera de las disposiciones de este subcapítulo se le multará hasta con \$1,000 dólares o se le impondrá pena de prisión de hasta un año, o ambas cosas.

- ¹⁰⁰ Secciones 431(e), (f). Véase el apéndice de esta opinión, *infra* en 145-149. Véase *supra* at 61-63.
- ¹⁰¹ S.Rep. No. 92-96, p. 33 (1971); S.Rep. No. 93-689, pp. 1-2 (1974).
- ¹⁰² Véase *supra* en 61-63.
- ¹⁰³ Véase n. 53, *supra*.
- ¹⁰⁴ Véase la part I-C-1, *supra*.
- ¹⁰⁵ La sección 431(d) define a un “comité político “ como cualquier comité, club, asociación o grupo de personas, que recibe contribuciones o realiza gastos durante un año calendario por un monto total superior a \$1,000 dólares.
- ¹⁰⁶ Al menos dos cortes inferiores, al buscar evitar preguntas de constitucionalidad, han interpretado los requisitos de divulgación impuestos a los “comités políticos” por la sección 434(a) como no aplicables a las organizaciones no partidistas. *United States v. National Comm. for Impeachment*, 469 F.2d at 1139-1142; *American Civil Liberties Union v. Jennings*, 366 F.Supp. at 1055-1057. *United States v. National Comm. for Impeachment*, 469 F.2d at 1139-1142; *American Civil Liberties Union v. Jennings*, 366 F. Supp. at 1055-1057. See also 171 U.S.App.D.C. at 214 n. 112, 519 F.2d at 863 n. 112. También véase 171 U.S.App.D.C. en 214 n. 112, 519 F.2d en 863 n. 112.
- ¹⁰⁷ Algunos comités partidistas —grupos sujetos al control de un candidato u organizados primeramente para actividades políticas— entran en la sección 434(e) porque sus contribuciones y erogaciones entran en el rango de los \$100 dólares a \$1,000 dólares. Los grupos de este tipo que no tengan contribuciones y erogaciones de más de \$1,000 dólares no son “comités políticos” dentro de la definición de la sección 431(d); a aquellos cuyas transacciones no sean de más de \$100 dólares no se les exige que presenten informes en virtud de la sección 434(e).
- ¹⁰⁸ Véase n. 52, *supra*.
- ¹⁰⁹ Por supuesto, estarían exentas de los requisitos de la sección 434(e) las contribuciones independientes y erogaciones realizadas para apoyar las campañas de los candidatos de partidos que hayan sido dispensados de los requisitos de divulgación generales debido a la posibilidad de acoso (*chill and harassment*).
- ¹¹⁰ Véase *supra* en 61-63.
- ¹¹¹ Visto de forma aislada, sin tener en cuenta la necesidad que lo justifica, el monto parece arbitrario. Podría también ser un poco mayor o menor. Pero cuando se considera que debe haber una línea que representa el punto de partida [para

la obligatoriedad de la Ley], y que no existe una forma matemática o lógica de fijarlo de manera precisa, la decisión de la legislatura debe ser aceptada, a menos que podamos afirmar que es totalmente irrazonable.

Louisville as Co. v. Coleman, 277 U.S. 32, 41 (1928) (Holmes, J., disidente).

¹¹² El argumento final de los recurrentes está dirigido contra la sección 434(d), el cual exenta de los requisitos de información a ciertos “servicios fotográficos, de montaje o grabación” proporcionado a los congresistas en años no electorales. Véase el apéndice de esta opinión, *infra* en 159. Aunque nos preocupan las considerables ventajas que esta excepción parece dar a los titulares, estamos de acuerdo con la Corte de Apelaciones en que, frente la ausencia de evidencia del mal uso o impacto discriminatorio indebido, esta disposición representa un punto razonable entre los esfuerzos legítimos y necesarios de los legisladores para comunicar con sus representados, y las actividades que realizan, en su papel de políticos para ganar las elecciones.

¹¹³ En consecuencia, respondemos a las preguntas certificadas de la siguiente manera:

7. ¿Los requisitos particulares en la normativa impugnada que obligan a las personas a informar las cantidades que aportan o erogan con relación a las elecciones a cargos federales, y a que los candidatos a dichos cargos informen las cantidades que gastan en sus campañas, violan los derechos de uno o más de los recurrentes en virtud de la Primera, Cuarta o Novena Enmienda o de la Cláusula del Debido Proceso de la Quinta Enmienda?

(a) ¿ 2 U.S.C. secciones 432(b), (c), y (d) y 438(a)(8) (1970 ed., Supp. IV) viola dichos derechos, al establecer que, por medio de procedimientos de auditoría, la Comisión Federal Electoral inspeccionará las listas y registros que se exige que tengan los comités políticos de individuos que aportan más de \$10 dólares?

Respuesta: No.

(b) ¿ 2 U.S.C. secciones 434(b)(1)-(8) (1970 ed., Supp. IV) viola los referidos derechos al exigir que los comités políticos registren y divulguen los nombres, ocupaciones y principal lugar de negocios (si lo hay) de sus donadores que aportan más de \$100 dólares? Respuesta: No.

(c) ¿ 2 U.S.C. sección 434(d) (1970 ed., Supp. IV) viola los derechos ya señalados por no exigir la divulgación, ni tratar como aportación o erogación

los recursos enumerados en el artículo 2 U.S.C. sección 434(d) (1970 ed., Supp. IV) cuando se trata de funcionarios no titulares?

Respuesta: No.

(d) ¿El artículo 2 U.S.C. sección 434(e) (1970 ed., Supp. IV) viola los derechos en cuestión al estipular que cada persona que aporta o eroga más de \$100 dólares, que no sea en forma de una aportación a un comité político o candidato (incluyendo a voluntarios con gastos incidentales que sobrepasen los \$600 dólares), debe informarle a la Comisión Federal Electoral?

Respuesta: No.

¹¹⁴ La Ley de Financiamiento a las Campañas Electorales Presidenciales de 1966, en su título IV de Pub.L 89-909, secciones 301-305, 80 Stat. 1587, fue la primera disposición. Esta Ley también inició la disposición del descuento de la devolución de los ingresos ahora contenida en el artículo 26 U.S.C. sección 6096 (1970 ed., Supp. IV). La ley fue suspendida, sin embargo, por una disposición de 1967 prohibiendo cualquier apropiación hasta que el Congreso adoptara lineamientos para la distribución del dinero del fondo. Pub.L. 90-26, sección 5, 81 Stat. 58. En 1971, el Congreso agregó el subtítulo H al Código de Ingresos. Pub.L. 92-178, sección 801, 85 Stat. 562. El capítulo 95 del mismo establecía el financiamiento público en las elecciones generales presidenciales; esta legislación iba a aplicarse a la elección de 1976 y es sustancialmente lo mismo que el esquema actual. El Congreso enmendó posteriormente la disposición del descuento en la declaración de impuestos, eliminando la opción de los contribuyentes para designar partidos o receptores específicos de su dinero. Pub.L. 93-53, sección 6, 87 Stat. 138. Finalmente, las reformas de 1974 agregaron al capítulo 95 las disposiciones de financiamiento a las convenciones nacionales y promulgaron un nuevo capítulo 96 que establecía fondos complementarios para las primarias presidenciales. Pub.L. 93-443, secciones 403-408, 88 Stat. 1291.

¹¹⁵ A menos que se diga lo contrario, todas las citas legales en la parte III se refieren al Código de Ingresos de 1954, título 26 del Código de los Estados Unidos (United States Code), ed. 1970, Suplemento IV.

¹¹⁶ Véase n. 6, *supra*.

¹¹⁷ Cuando el Fondo es insuficiente para sufragar todos los gastos correspondientes en un año electoral, las prioridades se establecen de la siguiente manera: el dinero disponible se asigna primeramente al financiamiento de las convenciones,

posteriormente al de las elecciones generales, y finalmente al apoyo coincidente para las elecciones primarias. Véase las secciones 9008(a) y 9037(a). Pero la ley no especifica cómo el dinero debe ser asignado entre los destinatarios en estas categorías. Cf. sección 9006(d).

- ¹¹⁸ Los candidatos independientes pueden ser excluidos del financiamiento de la elección general en virtud del capítulo 95. Véase las secciones 9002(2)(B), 9003(a), (c), 9004(a)(2), (c), 9005(a) y 9006(c). Pueden plantearse serias cuestiones en cuanto a la constitucionalidad de excluir del libre apoyo anual a los candidatos no afiliados a algún “partido político” por el solo hecho de que carecen de dicha afiliación. *Storer v. Brown*, 415 U.S. 724, 745-746 (1974). Pero no tenemos oportunidad de abordar dicha cuestión en este caso. La posibilidad de interpretar el capítulo 95 de tal forma que proporcione ayuda financiera a los candidatos independientes fue observada por la Corte de Apelaciones. 171 U.S.App.D.C. at 238, 519 F.2d at 887. El único candidato independiente para la Presidencia que se presentó ante la Corte —el exsenador McCarthy— anunció públicamente que rechazaría cualquier apoyo financiero público. Además, está afiliado al Comité para una Presidencia Constitucional —McCarthy ‘76—, y está entonces la pregunta abierta sobre si calificaría como “partido político” en virtud del Subtítulo.
- ¹¹⁹ Ninguna de las partes impugnó la constitucionalidad de este límite a los gastos. 171 U.S.App.D.C. en 201, 519 F.2d at 850.
- ¹²⁰ Esta cantidad es la misma que el límite a los gastos establecido en el artículo 18 U.S.C. sección 608(c)(1)(b) (1970 ed., Supp. IV). La Corte de Apelaciones consideró a las disposiciones como “artimañas complementarias”. 171 U.S.App. D.C. at 201, 519 F.2d at 850. Dado que el día de hoy la Corte declara la sección 608(c)(1) inconstitucional, surge la cuestión de la escisión de las disposiciones del financiamiento de las elecciones generales de la Ley. Consideramos que las disposiciones son separables por las razones establecidas en la parte III-C, *infra*.
- ¹²¹ No se exige un compromiso semejante por parte del partido del candidato, pero si la organización del partido es un “comité autorizado” o “agente”, los gastos del partido pueden ser atribuidos al candidato. 18 U.S.C. sección 608(c)(2)(b) (1970 ed., Supp. IV). Véase sección 608(b)(4)(A).
- ¹²² En torno al capítulo 95, toda cuestión constitucional que pudiera plantearse relativa a la exclusión de candidatos independientes de cualquier tipo de apoyo, por ejemplo, fondos para cubrir gastos para la recaudación de firmas para

aparecer en las boletas electorales de los estados, no necesita ser abordada en este caso. Véase n. 118, *supra*.

- ¹²³ Igual que con el financiamiento de las elecciones generales, este límite es el mismo que el de los gastos del artículo 18 U.S.C. sección 608(c)(1) (1970 ed., Supp. IV). Véase n. 120, *supra*, y Parte III-C, *infra*.
- ¹²⁴ El esquema no implica obligación alguna de los particulares para financiar la deseminación de ideas con las cuales estén en desacuerdo, *Lathrop v. Donohue*, 367 U.S. 820, 871 (1961) (juez Black, disidente); *id.* en 882 (juez Douglas, disidente); *Machinists v. Street*, 367 U.S. 740, 778 (1961) (juez Douglas, concurrente); *id.* en 788-792 (juez Black, disidente). La retención en nómina de la sección 6096 es simplemente el medio por el que el Congreso determina la cantidad de su apropiación.
- ¹²⁵ Algunas propuestas de financiamiento público darían a los contribuyentes la oportunidad de designar al candidato o partido que recibirá el dinero, y la sección 6096 inicialmente ofreció esta opción. Véase n. 114, *supra*. El sistema de *vouchers* propuesto aquí por el senador Metcalf, como *amicus curiae*, también permite a los contribuyentes esta opción. Pero el Congreso no necesita establecer un mecanismo para permitir que los contribuyentes designen los medios por los cuales sus impuestos sean invertidos. Véase n. 124, *supra*. Además, en la medida en que estas propuestas se ofrezcan como medios menos restrictivos, el Congreso tuvo razones legítimas para rechazar ambas. La opción de designación fue criticada por razones de privacidad, 119 Cong.Rec. 22598, 22396 (1973), y también porque la identidad de todos los candidatos no hubiese sido conocida para el 15 de abril, día de presentación de las declaraciones anuales, tanto individuales como conjuntas, de impuestos. La propuesta del senador Metcalf también ha sido criticada por considerar que algunas personas podrían acudir a los mercados negros o ejercer coerción para obtener *vouchers*, así como por ser administrativamente impráctica.
- ¹²⁶ Los recurrentes expresan preocupación por que el financiamiento público llevará al control gubernamental de los asuntos internos de los partidos políticos y, por lo tanto, a una pérdida significativa de la libertad política. La preocupación es total y necesariamente especulativa y difícilmente sería una base para la invalidez automática del esquema del financiamiento público. El Congreso ha expresado su determinación de evitar dicha posibilidad. S.Rep. No. 93-689, pp. 910 (1974).
- ¹²⁷ Las bases históricas de la Cláusula de Religión y la del Discurso (Religion and Speech Clauses) son marcadamente diferentes. Las persecuciones intolerables

sufridas en la historia llevaron a los constituyentes a determinar de manera firme que el culto religioso —tanto en método como en creencia— debe ser estrictamente protegido de la intervención del gobierno.

Otro propósito de haber promulgado la Cláusula de Establecimiento (Establishment Clause) emanaba del hecho histórico de que las religiones oficiales (established religions) y las persecuciones religiosas van de la mano.

Engel v. Vitale, 370 U.S. 421, 432 (1962) (nota al pie omitida). Véase Everson v. Board of Education, 330 U.S. 1, 8-15 (1947). Pero el propósito principal de la Cláusula del Discurso y la de Prensa (Speech and Press Clauses) fue garantizar una sociedad en la cual abundara el debate público “desinhibido, robusto y amplio” relativo a temas de interés general, porque solo en una sociedad así puede florecer una democracia representativa sana. New York Times Co. v. Sullivan, 376 U.S. 254, 270 (1964). La legislación para reforzar estos valores de la Primera Enmienda es la regla, no la excepción. Nuestros libros de estatutos están repletos de leyes que establecen ayuda financiera al ejercicio del libre discurso (*free speech*), tal como la ayuda a la transmisión pública y otras formas de medios educativos, 47 U.S.C. Secciones 390-399, y tarifas postales preferenciales y excepciones a las leyes antimonopolio para los periódicos, 39 CFR sección 132.2 (1975); 15 U.S.C. Secciones 1801-1804.

¹²⁸ Los recurrentes mantienen que la negativa al financiamiento es una restricción más severa que la negativa a que aparezca el nombre de un candidato en las boletas (*access to the ballot*), porque los candidatos pueden ganar las elecciones por el hecho de que las y los electores escriban sus nombres en las boletas (*write-in candidates*), pero los candidatos que no cuentan con fondos, no pueden tener éxito. Los partidos nuevos no serán financiados, sin embargo, solo si no pueden obtener apoyo financiero privado, el cual refleja presumiblemente una falta general de apoyo público al partido. Otorgarles el financiamiento público a algunos candidatos no hace que sea más difícil para los otros obtener financiamiento privado; de hecho, la eliminación de las contribuciones privadas puede hacer que esté disponible más dinero para los candidatos de partidos pequeños (*minority candidates*).

¹²⁹ Los recurrentes discuten la relevancia de esta respuesta a su planteamiento por considerar que no podrán recaudar suficiente dinero para poder gastar lo equivalente a los partidos grandes. Sin embargo, como una cuestión práctica,

el subtítulo H no refuerza la capacidad de los partidos grandes para hacer campaña; sustituye al dinero que los partidos recaudarían de manera privada por el financiamiento público y, adicionalmente, impone un límite a los gastos. Si un partido no puede recaudar fondos de manera privada, existen razones legítimas para no otorgarle el financiamiento público, pues, efectivamente, facilitaría a las candidaturas sin esperanza de éxito.

- ¹³⁰ Nuestra única resolución previa respecto del sistema de financiamiento privado, *American Party of Texas v. White*, 415 U.S. 767 (1974), también reconoció que dichas disposiciones son menos restrictivas que la regulación del acceso a las boletas electorales. La legislación de Texas exigía a los partidos grandes —ahí llamados “partidos políticos”— que nominaran a sus candidatos mediante elecciones primarias, y el Estado reembolsaba a los partidos algunos de los gastos realizados en la celebración de estas. Pero la legislación de Texas no subsidiaba a otros partidos por los gastos involucrados en la calificación de la boleta, y esta negativa fue reconocida como una violación a la garantía de la protección equitativa de la ley. Dijimos que no estuvimos convencidos... de que esta ley sobre financiamiento fuera un “mecanismo de exclusión” que “tiende a negar a algunos electores la oportunidad de votar por un candidato de su elección” o de que tiene “un impacto real y apreciable en el ejercicio del sufragio”.

Id. en 794, cita de *Bullock v. Carter*, 405 U.S. en 144. El hecho de que en el caso de *American Party* el financiamiento fue proporcionado a partidos y no a candidatos, igual que la mayoría del financiamiento público otorgado de acuerdo con el subtítulo H, no es relevante.

- ¹³¹ Los alegatos de discriminación (*invidious discrimination*) se basan en la afirmación de que el subtítulo H es constitucionalmente inválida; dado que las disposiciones del financiamiento público nunca han estado en operación, los recurrentes no pueden ofrecer pruebas de que el esquema es discriminatorio. Al rechazar los argumentos de los recurrentes, por supuesto que no descartamos la posibilidad de fallar, en casos futuros, con base en una demostración apropiada de hechos de que el sistema de financiamiento público discrimina a los partidos pequeños.
- ¹³² En 1912, Theodore Roosevelt se postuló como candidato por el Partido Progresista, el cual se había separado del Partido Republicano, y recibió más votos que su contrincante del Partido Republicano, William H. Taft. Pero esta “amenaza”

de un tercer partido duró poco tiempo; en 1916, los progresistas regresaron al Partido Republicano cuando este nominó a Charles Evan Hughes como su candidato a la presidencia. Con excepción de la elección de 1912, los candidatos de los partidos grandes han obtenido más votos que todos los demás en cada elección presidencial desde 1856.

- ¹³³ Los recurrentes sugieren que una fórmula menos discriminatoria sería otorgar el financiamiento completo al candidato del partido que obtuviera más votos en la última elección anterior, y luego, darles dinero a los candidatos de otros partidos con base en el número de votos recibidos relativo al “partido ganador (*leading party*) de dichos comicios”. Sin embargo, esa fórmula podría favorecer injustamente a los titulares de cargos públicos, ya que sus oponentes de partidos grandes recibirían menos asistencia financiera. Véase S.Rep. No. 93-689, p. 10 (1974).
- ¹³⁴ Los recurrentes argumentan que este esfuerzo para “igualar” las contribuciones se ve obstaculizado por los límites a las contribuciones en 18 U.S.C. sección 608(b) (1970 ed., Supp. IV) y, por lo tanto, las disposiciones del financiamiento público son inconstitucionales. Todo mérito que el planteamiento pueda tener, lo que, de la información disponible en autos, es cuestionable, se considera en la discusión en torno a los límites a las contribuciones. Véase la Parte I-B, *supra*.
- ¹³⁵ Sin embargo, no habrá candidatos de partidos pequeños en la elección presidencial de 1976, toda vez que ninguno de sus candidatos recibió 5% del voto popular en 1972.
- ¹³⁶ Otra alternativa que se presenta es el esquema de *vouchers* del Senador Metcalf, pero mencionamos previamente problemas presentados por este mecanismo. Véase n. 125, *supra*. El gobierno sugirió que una fórmula de fondos complementarios* podría usarse para financiar la elección general, como existe para el financiamiento de las campañas primarias, para relacionar de mejor manera el financiamiento obtenido al apoyo que se tenga actualmente. Sin embargo, es posible que el Congreso haya concluido que la fórmula correspondiente era inapropiada para la elección general. La dificultad al determinar la fuerza relativa de los candidatos en la etapa de las campañas primarias es mucho

* Nota del traductor: se utiliza la frase “fondos complementarios” para referirse a una fórmula con la cual, al recaudar cierta cantidad de dinero, se les otorgará una suma complementaria por parte del gobierno. Dicha fórmula puede establecer, por ejemplo, que el monto que proporcione el Estado sea equivalente a 50% de lo recaudado.

mayor que al momento en que un candidato haya obtenido la nominación de un partido grande. Véase S.Rep. No. 93 689, p. 6 (1974). Por lo tanto, puede ser eminentemente razonable emplear una fórmula de fondos complementarios a las elecciones primarias relacionada con el apoyo popular evidenciado por numerosas contribuciones más pequeñas, que, no obstante, sería inapropiada para el financiamiento de las elecciones generales, por ser inconsistente con el esfuerzo del Congreso para eliminar la influencia de las contribuciones privadas y librar a los candidatos de la carga relativa a la recaudación de fondos.

Ibid.

- ¹³⁷ Williams v. Rhodes, 393 U.S. 23, 31-32 (1968); Sweezy v. New Hampshire, 354 U.S. 234, 250-251 (1957) (opinión mayoritaria). Cf. Talley v. California, 362 U.S. 60,64 (1960).
- ¹³⁸ Además del ajuste a la inflación, y asumiendo que un partido grande tenga derecho a una cantidad de \$20 millones de dólares, el candidato que obtenga 5% del voto popular, cuando la mayoría de la votación se divide entre los dos partidos grandes, tendría derecho al pago poselectoral de más de \$2,100,000 dólares, si es que esa cantidad todavía existe después de las asignaciones prioritarias del Fondo.
- ¹³⁹ También se argumenta que Storer v. Brown, 415 U.S. 724 (1974) es un caso más análogo al presente que Jenness. En el caso Storer, un candidato podía calificar para estar en la boleta obteniendo las firmas de 5% de los electores, pero las firmas no podían ser de electores que hayan votado por otro candidato en la elección primaria. 415 U.S. en 739. Sin embargo, la analogía no es mejor que la del caso Jenness. La fórmula del capítulo 95 no es más restrictiva que la confirmada en las dos resoluciones, ya que debido a las razones establecidas anteriormente, *supra* en 94-95, impone una menor carga a los intereses de los partidos pequeños (*minority interests*) que las regulaciones del acceso a la boleta electoral.
- ¹⁴⁰ Sobre las mismas bases, sostenemos el requisito de 10 estados en la sección 9002(2). El éxito en las elecciones presidenciales depende de ganar los votos electorales en los estados, no solo los votos populares, y el requisito claramente no es irrazonable a la luz de este hecho.
- ¹⁴¹ En cuanto a las campañas primarias, el Congreso pudo determinar razonablemente que no hubo necesidad de llevar a cabo reformas relativas a las convenciones de los partidos pequeños. Véase *infra* en 105-106. Este límite

aplica a “las contribuciones a cualquier candidato”. 18 U.S.C. sección 608(b) (1) (1970 ed., Supp. IV), y por lo tanto no regularía las dádivas a un partido con propósitos generales, tales como el financiamiento a las convenciones. Aunque “las contribuciones a un candidato específico realizadas a cualquier comité político” entran en la sección 608(b)(1) si el comité tiene autorización escrita de un candidato para aceptarlas, sección 608(b)(4)(A), las contribuciones a un partido que no son designadas para beneficio de algún candidato específico aparentemente no serían sujetas al tope de \$1,000 dólares. Además, la sección 608(b)(4)(A) solo regula a las organizaciones partidistas autorizadas por un candidato por escrito para aceptar contribuciones.

- ¹⁴² Con respecto a la negativa de fondos a candidatos que no pueden estar afiliados con un “partido político” para los propósitos de financiamiento público, véase n. 118, *supra*.
- ¹⁴³ Los recurrentes sostienen que la argumentación empleada en *Katzenbach v. Morgan* no es aplicable a este asunto relacionado con garantías de la Primera Enmienda. Pero el planteamiento en cuanto a la negativa de fondos a ciertos candidatos alega principalmente una discriminación injusta y, por lo tanto, presenta cuestiones relativas a la Quinta Enmienda, aunque con elementos relativos también a la Primera, como fue en el caso *Katzenbach v. Morgan*.
- ¹⁴⁴ Los recurrentes argumentan que el requisito de 20 estados entra directamente en conflicto con el criterio sostenido en el caso *Moore v. Ogilvie*, 394 U.S. 814 (1969), pero este se puede distinguir del que hoy se resuelve. Solo 7% de los electores de Illinois pudo haber bloqueado la calificación de un candidato para presentarse en la boleta, a pesar de que la elección estatal estuviera decidida por mayoría de votos. El propósito claro fue impedir que cualquier persona sea nominada sin el apoyo de los condados de la parte sureña del estado (*downstate counties*), cuya población representa solo 7% del electorado, pero esos mismos electores no podrían jamás derrotar a un candidato en la elección general. No existe alguna restricción similar en la oportunidad de votar por cualquier candidato, y el requisito de los 20 estados no es un método irrazonable para medir el grado de apoyo a un candidato. Véase *supra* en 103-105.
- ¹⁴⁵ El temor de que las barreras pudieran ser demasiado reducidas fue una razón para rechazar una fórmula de fondos complementarios para el sistema de financiamiento a las elecciones generales.

¹⁴⁶ Al plantear una sola situación hipotética, los recurrentes tratan de probar que la fórmula de fondos complementarios otorga una ventaja a los donadores ricos. Los contribuyentes tienen el derecho de deducir del ingreso ordinario las contribuciones políticas hasta por un monto de \$100 o \$200 dólares en una declaración de impuestos conjunta. sección 218. Los recurrentes señalan que una pareja casada en la categoría de 70% de los contribuyentes más ricos puede dar \$500 dólares a un candidato y pedir una deducción completa permitida por la sección 218, reduciendo así su deuda tributaria por \$140 dólares. Los fondos complementarios incrementan la contribución a \$1,000 dólares y el costo total para los donadores es de \$360 dólares. Pero los recurrentes han hecho caso omiso de un sinnúmero de posibilidades diversas a estas. Por ejemplo, los contribuyentes también tienen la opción de reclamar un crédito de hasta \$25 dólares o una devolución conjunta de hasta \$50 dólares, por la mitad de sus contribuciones políticas. sección 41. Cualquier pareja casada podía dar \$100 dólares a un candidato, solicitar el crédito completo de \$50 dólares y los fondos complementarios permiten una contribución de \$200 dólares por un costo de solo \$50 dólares para los donadores. Debido a que este ejemplo y otros que involucran un mayor subsidio —75% contra 64%— de contribuciones más pequeñas que la implicada en la hipótesis de los recurrentes, no se puede decir que la fórmula de fondos complementarios favorece injustamente a intereses de sujetos adinerados o de grandes donadores. Además, el efecto señalado por los recurrentes disminuye en cuanto al tamaño de las contribuciones individuales se aproxima a los \$1,000 dólares.

Finalmente, estos ejemplos claramente demuestran que las secciones 41 y 218 proporcionan subsidios públicos a candidatos, pero los recurrentes no han impugnado estas disposiciones, ni con base en la Primera ni en la Quinta Enmienda.

¹⁴⁷ Nuestras respuestas a los planteamientos constitucionales relacionados con el financiamiento público de las campañas presidenciales son:

5. ¿Alguna de las disposiciones del financiamiento público de las convenciones políticas o campañas para la nominación o elección del presidente o del vicepresidente viola los derechos de uno o más de los recurrentes en virtud de la Primera o Novena Enmienda, la Cláusula del Debido Proceso de la Quinta Enmienda, o el artículo I, sección 8, cláusula 1 de la Constitución de los Estados Unidos? Respuesta: NO

6. ¿Las disposiciones particulares del subtítulo H y la sección 6096 de la Ley Fiscal de 1954 privan a uno o más de los recurrentes de dichos derechos en virtud de la Primera o Novena Enmienda o del artículo 1, sección 8, cláusula 1, por proporcionar dinero de lo recaudado en concepto de impuestos federales para apoyar a ciertos candidatos políticos, partidos, movimientos y organizaciones, o por la manera en que proporcionan dicho dinero proveniente del erario público? Respuesta: NO.
- ¹⁴⁸ A menos que se indique lo contrario, todas las citas legales en la Parte IV son del título 2 del Código de los Estados Unidos, edición de 1970, Suplemento IV, cuyas disposiciones pertinentes se encuentran en el apéndice de esta resolución, *infra* en 144-180.
- ¹⁴⁹ Al administrar los capítulos 95 y 96 del título 26, los cuales regulan el financiamiento de las campañas presidenciales y primarias, respectivamente, la Comisión tiene, entre otras facultades, la “de dictar las normas y regulaciones... que considera necesarias para llevar a cabo las funciones y deberes que le fueron impuestas” por cada capítulo. 26 U.S.C. sección 9009(b) (1970 ed., Supp. IV). Véase también 26 U.S.C. sección 9039(b) (1970 ed., Supp. IV).
- ¹⁵⁰ Las secciones del título 18, incorporadas por referencia en varias de las disposiciones relativas a las facultades de la Comisión, fueron promulgadas o reformadas por la Ley de 1971 o las reformas de 1974. Fueron codificadas en 18 U.S.C. Secciones 608 610, 611, 613, 614, 615, 616, y 617 (1970 ed., Supp. IV) (de aquí en adelante denominado como las secciones del título 18).
- ¹⁵¹ La sección 437c(b) también establece, de algún modo de forma redundante, que la Comisión “deberá administrar, garantizar que se cumplan y formular políticas con respecto a esta ley” y a las secciones del título 18.
- ¹⁵² Según los términos de las referidas leyes, la Comisión está encargada de recibir y pasar las solicitudes de candidatos que califican para recibir dinero para sus campañas y presentarlas ante la Secretaría de Finanzas para que desembolse el dinero del Fondo.
- Véase 26 U.S.C. secciones 9003-9007, 9033-9038 (1970 ed., Supp. IV).
- ¹⁵³ Esta conclusión parece deducirse de la forma en la que las subsecciones de la sección 437g se interrelacionan. Cualquier persona puede presentar quejas de supuestas o aparentes violaciones civiles o penales ante la Comisión, y el presidente de la Cámara de Representantes o el secretario del Senado también

le enviarán las denuncias que reciban. Al recibir una queja o denuncia, cualquiera que sea el caso, la Comisión tiene la obligación de notificar a la persona involucrada y de informar al fiscal general o de hacer una investigación. Sección 437g(a)(2). La Comisión llevará a cabo una audiencia a solicitud de dicha persona. Sección 437g(a)(4). Si después de su investigación la Comisión “determina... que existe razón para creer” que “una violación a esta ley”, por ejemplo, una violación civil, ha acontecido o está a punto de acontecer, puede “tratar de corregir dicha violación por métodos informales” y, en su defecto, la Comisión “puede iniciar una acción civil para buscar un remedio judicial”. Sección 437g(a)(5). Finalmente, el párrafo (6) establece lo siguiente:

La Comisión someterá ante la autoridad judicial respectiva los siguientes casos: las aparentes violaciones a las disposiciones del capítulo 29 del título 18; los casos en que la Comisión no puede corregir las *violaciones aparentes de esta ley* en virtud de la autoridad otorgada por el párrafo (5), y los casos en que la Comisión determina que es apropiado hacerlo.

Sección 437 g(a)(6) (énfasis añadido). Si bien queda claro que la Comisión tiene el deber de remitir las violaciones penales aparentes, ya sea al haberlas recibido o después de una investigación, parecería por lo menos que la Comisión, que tiene “jurisdicción primaria” con respecto a la aplicación de la ley civil, sección 437c(b), tiene solo la facultad discrecional de “determinar” si ha ocurrido una violación civil o no, o si está a punto de ocurrir, y consecuentemente si se debe buscar una resolución informal o judicial.

¹⁵⁴ Dicha determinación está sujeta a revisión judicial en virtud de la Ley del Procedimiento Administrativo (Administrative Procedure Act), 5 U.S.C. sección 701 et seq.

¹⁵⁵ Sección 437c(a)(1), insertada en el Apéndice de esta opinión, *infra* en 161-162.

¹⁵⁶ Sección 437c(a)(1)(A).

¹⁵⁷ La Corte de Apelaciones, atendiendo a esta secuencia de preguntas certificadas, adoptó un enfoque poco sistemático ante las seis preguntas, reproducidas más adelante, relativas al método de designación y a las facultades de la Comisión. Su determinación respecto de la pregunta 8(a), fue que “el Congreso tienen la facultad constitucional para establecer y designar [a la Comisión] para que lleve a cabo funciones legislativas apropiadas”. 171 U.S.App.D.C. en 244, 519 F.2d en 890. La queja de los recurrentes, consagrada en las preguntas 8(b) a la 8(f), sobre que las facultades de la Comisión van más allá de las “funciones

legislativas” y de que son inválidas, fue, en sentido general, inmadura (*not ripe*), ya que si las facultades particulares son predominantemente ejecutivas o judiciales, o tienen insuficiente relación con el ejercicio de una facultad legislativa apropiada es una pregunta abstracta... que se responde mejor en el contexto de una controversia de hechos concretos.

Id. en 243, 519 F.2d en 892. Si bien algunas facultades otorgadas por la Ley y el poder para descalificar candidatos (pregunta 8(c) y 8(e)) plantearon, a la vista de la corte, “preguntas constitucionales muy serias”, solo la facultad de la Comisión para emitir opiniones consultivas en virtud de la sección 437 f(a) era lo suficientemente madura en el contexto de una impugnación del método de asignación empleado por el Congreso. Aun así, más allá de la facultad del Congreso para informar al público de sus interpretaciones, la pregunta acerca de si el Congreso, en virtud de la sección 437f(b), podía dar válidamente *efectos* sustantivos a las opiniones de la Comisión en procedimientos judiciales civiles y penales posteriores debe, como sostuvo la Corte de Apelaciones, estudiarse en un asunto en el que se presente un planteamiento sustentado en la sección 437f(b). Finalmente, la pregunta acerca de la facultad de la Comisión en virtud del artículo 26 U.S.C. Sección 9008 (d)(3) (1970 ed., Supp. IV) para autorizar los gastos de las convenciones para nominar candidatos que excedan los límites legales (pregunta 8(f)) fue considerada como madura (*ripe*) porque los recurrentes no la habían planteado en relación con el método de designación, sino que solo habían afirmado que 26 U.S.C. Sección 9008(d)(3) (1970 ed., Supp. IV) otorgaba demasiada discreción a la Comisión. La Corte de Apelaciones determinó que el Congreso había establecido suficientes lineamientos para soportar dicha impugnación.

En consecuencia, la Corte de Apelaciones respondió las seis preguntas certificadas de la siguiente manera:

8. ¿Las disposiciones en las normas impugnadas relativas a las facultades y método de designación de la Comisión Federal Electoral violan los derechos de uno o más de los actores en virtud de la separación constitucional de poderes, la Primera, Cuarta, Quinta, Sexta o Novena Enmiendas, artículo I, sección 2, cláusula 6, artículo I, sección 5, cláusula 1, o artículo III?
 - (a) ¿El método de designación de los integrantes de la Comisión Federal Electoral establecido en 2 U.S.C. sección 437c(a) viola dichos derechos? Respuesta: No.

(b) ¿Al otorgarle la responsabilidad de administración y aplicación de la FECA a la Comisión Federal Electoral, 2 U.S.C. secciones 437d y 437g viola dichos derechos?

Respuesta: No, por lo que respecta a la facultad de emitir opiniones consultivas; en lo que respecta a todo los demás planteamientos, no son maduros aún (*unripe*).

(c) ¿Al facultar a la Comisión Federal Electoral y al fiscal general para interponer acciones civiles (incluyendo procedimientos para obtener una orden judicial) en contra de cualquier persona que haya participado o pueda participar en actos o prácticas que violen la Ley Federal de Campañas Electorales, reformada, o las secciones 608, 610, 611, 613, 614, 615, 616, o 617 del título 18, 2 U.S.C. sección 437g(a) viola dichos derechos?

Respuesta: No es lo suficientemente maduro (*unripe*) para ser resuelto.

(d) ¿Al facultar a la Comisión Federal Electoral para emitir reglamentos en virtud de la FECA en la manera prevista en la misma, el artículo 2 U.S.C. sección 438(c) viola dichos derechos?

Respuesta: No es lo suficientemente maduro (*unripe*) para ser resuelto.

(e) ¿Al imponer una descalificación temporal a cualquier candidato a un cargo federal que, a consideración de la Comisión Federal Electoral, no presentó un informe exigido por el título III de la Ley Federal de Campañas Electorales, reformada, el artículo 2 U.S.C. sección 456 viola dichos derechos?

Respuesta: No es lo suficientemente maduro (*unripe*) para ser resuelto.

(f) ¿La sección 9008 del Código Fiscal de 1954, al facultar a la Comisión Federal Electoral para autorizar gastos del comité nacional de un partido que sean mayores a los límites establecidos en el mismo, para las convenciones para nominar al candidato presidencial, viola dichos derechos?

Respuesta: No.

¹⁵⁸ Respecto de la facultad de la Comisión en virtud de 26 U.S.C. sección 9008(d) (3) (1970 ed., Supp. IV) para autorizar gastos de convenciones mayores a los límites establecidos en la Ley, (pregunta 8(f)), el hecho de que ante la Corte de Apelaciones los recurrentes puedan haber basado su impugnación principal o exclusivamente en la presunta falta de normas relacionadas con esa facultad, véase n. 157, *supra*, no los excluye de impugnar esta en relación con el método empleado por el Congreso de designación de los miembros de la Comisión. La pregunta 8(f)

plantea si otorgar a la Comisión esa facultad, en virtud de 26 U.S.C. sección 9008 (1970 ed., Supp. IV), viola “dichos derechos”, los cuales, relativos a la pregunta 8, incluyen los “derechos de los [recurrentes] bajo la separación constitucional de poderes”. Ya que las preguntas certificadas por sí mismas establecen nuestro marco jurisdiccional, sección 437h(b), la impugnación de los recurrentes a 26 U.S.C. sección 9008(d)(3) (1970 ed., Supp. IV) relacionada con la separación de poderes está debidamente sometida a la consideración de esta Corte.

¹⁵⁹ *El Federalista (The Federalist)* núm. 47, p. 299 (G. P. Putnam’s Sons ed.1908).

¹⁶⁰ *Id.* en 302-303 (énfasis en original).

¹⁶¹ *El Federalista (The Federalist)* núm. 51, pp. 323-324 (G. P. Putnam’s Sons ed.1908).

¹⁶² La frase “los funcionarios de los Estados Unidos” no abarca a todos los empleados del país, pero no existe planteamiento alguno de que los comisionados no sean funcionarios sino empleados del mismo. Los empleados son funcionarios de menor nivel, subordinados a los funcionarios de los Estados Unidos, véase *Auffmordt v. Hedden*, 137 U.S. 310, 327 (1890); *United States v. Germaine*, 99 U.S. 508 (1879), mientras que los comisionados, designados por un periodo normativo, no están sujetos al control o dirección de cualquier otra autoridad ejecutiva, judicial o legislativa.

¹⁶³ El artículo II del Reglamento Interno de la Cámara de Representantes (Rules of the House of Representatives), normativa aprobada por primera vez en 1789, establece la elección por parte de la Cámara, al comienzo de cada congreso, de un oficial mayor (*clerk*),* sargento de armas (*sergeant at arms*), portero (*doorkeeper*),** jefe de correos (*postmaster*) y capellán (*chaplain*), a los cuales, a su vez, se les otor-

* Nota del traductor: aunque sus funciones se asemejan a las de un oficial mayor en México, la o el *clerk* de la Cámara de Representantes (House of Representatives) es una figura propia del modelo angloamericano. Para mayor información al respecto, véase la página de la Oficina de la Oficialía Mayor (Office of the Clerk) de la Cámara: <http://clerk.house.gov/>.

** Nota del traductor: el nombramiento de un *doorkeeper* persistió en la Cámara de Representantes entre los años 1789-1995, y también se trata de una figura propia del modelo parlamentario angloamericano. Aunque sus funciones eran variadas, incluían el anuncio de la llegada del presidente de la República a la Cámara para dictar su informe de gobierno (State of the Union address), así como la de otras visitas distinguidas, por ejemplo, las y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El nombre del puesto viene del hecho de que controlaba la entrada de las personas al salón de sesión de la Cámara. Para mayor información al respecto, véase la página de la Cámara: <http://history.house.gov/People/Office/Doorkeepers/>.

ga la facultad de designación de los empleados de su área. Manual de Jefferson y el Reglamento de la Cámara de Representantes (Jefferson's Manual and Rules of the House of Representatives) Secciones 635-636. Si bien no existe norma equivalente en lo que respecta al Senado, una de las primeras órdenes de negocios en la primera sesión del Senado, en abril de 1789, fue el de elegir un secretario y un portero. El Diario del Senado (*Senate Journal*) 10 (1ro. y 2do. Congresos 1789-1793).

¹⁶⁴ 2 U.S.C. sección 60-1(b).

¹⁶⁵ La Comisión demandada ha argumentado que se trata de una situación análoga al del Contralor General, quien, como "funcionario legislativo", tuvo facultades importantes en virtud de la Ley de 1971, Act. sección 308, 86 Stat. 16. Pero independientemente de la designación del Congreso, cf. 31 U.S.C. sección 65(d), el Contralor General es nombrado por el Presidente de conformidad con la Cláusula de Nombramientos (Appointments Clause). 31 U.S.C. sección 42.

¹⁶⁶ 2 M. Farrand, Los Archivos de la Convención Federal de 1787 (The Records of the Federal Convention of 1787), pp. 74, 76 (1911); *El Federalista (The Federalist)* núm. 48, pp. 308-310 (G. P. Putnam's Sons ed. 1908) (J. Madison); *El Federalista (The Federalist)* núm. 71, pp. 447-448 (G. P. Putnam's Sons ed. 1908) (A. Hamilton). Véase generalmente Watson, El Congreso se Revela: Una Mirada al Control Legislativo del Ejecutivo (Congress Steps Out: A Look at Congressional Control of the Executive), 63 Calif.L.Rev. 983, 1029-1048 (1975).

¹⁶⁷ J. Madison, Notas de los Debates de la Convención Federal de 1787 (Notes of Debates in the Federal Convention of 1787), p. 385 (Ohio Univ. Press ed. 1966).

¹⁶⁸ *Id.* en 472 (énfasis añadido).

¹⁶⁹ El coronel Mason, en oposición a la moción del señor Read, deseaba que se considerara a quien pertenecería el dinero; si es al pueblo, la legislatura que representa al pueblo tiene la obligación de designar a los que lo administran. *Ibid.*

¹⁷⁰ *Id.* en 521.

¹⁷¹ *Id.* en 527.

¹⁷² *Id.* en 571-573.

¹⁷³ *Id.* en 575.

¹⁷⁴ Los tiempos, lugares y modo de celebrar las elecciones para senadores y diputados deben establecerse en cada estado por su respectiva legislatura; pero el

Congreso puede en cualquier momento, por ley, hacer o alterar dichas regulaciones, excepto en cuanto a los lugares de elección de los senadores.

- ¹⁷⁵ En virtud de que en la legislación futura que pueda promulgarse como resultado de la decisión de hoy el Congreso puede decidir no conferir una o más de las facultades en discusión a algún órgano creado conforme la ley, nuestra hipótesis solo tiene fines argumentativos. Las consideraciones de inmadurez nos impiden decidir, por ejemplo, si dicho órgano podría, con los términos de la sección 456, descalificar a un candidato para una elección federal en concordancia con el artículo I, sección 5, cláusula 1. Con relación a esta y otras facultades discutidas posteriormente y en las notas 138-141, solo necesitamos discutir su naturaleza en relación con la Cláusula de Nombramientos (Appointments Clause), y no si son válidas o no.
- ¹⁷⁶ Antes de que una norma o regulación promulgada por la Comisión con los términos de la sección 438(a)(10) pueda entrar en vigor, debe transmitirse ya sea al Senado o a la Cámara de Representantes junto con “una explicación detallada y una justificación de dicha norma o regulación”. Sección 438 (G)(1). Si la cámara del Congreso a la cual se debe transmitir dicha norma no aprueba la regulación propuesta en un plazo específico, no puede ser promulgada por la Comisión. Los recurrentes impugnan de manera separada esta limitación de la facultad de la Comisión para legislar, lo cual es el episodio más reciente en el estira y afloja entre los poderes Ejecutivo y Legislativo del gobierno federal respecto del alcance que puede tener la participación legislativa en el proceso de elaboración de normas en el marco de leyes que ya han sido promulgadas. La historia de estos episodios se describe en Ginnane, el Control de la Administración Pública por las Resoluciones y Comités Legislativos (The Control of Federal Administration by Congressional Resolutions and Committees), 66 Harv.L.Rev. 569 (1953); en Newman & Keaton, El Congreso y la Aplicación Fidedigna de las Leyes, ¿Deben los Legisladores Supervisar a la Administración Pública? (Congress and the Faithful Execution of Laws, Should Legislators Supervise Administrators?), 41 Calif.L.Rev. 565 (1953), y en Watson, *supra*, n. 166. Debido a nuestra resolución relativa a que el modo de designación de los miembros de la Comisión les imposibilita ejercer las atribuciones de elaboración de leyes en cuestión, no tenemos ningún motivo para abordar esta cuestión planteada por los recurrentes.

¹⁷⁷ Las preguntas subsidiarias certificadas por la Corte de Distrito relativas a la composición de la Comisión Federal Electoral, junto con nuestras respuestas son las siguientes:

Pregunta 8(a). ¿2 U.S.C. sección 437c(a) (1970 ed., Supp. IV) viola [los derechos de uno o más de los actores en virtud de la separación constitucional de poderes, la Primera, Cuarta, Quinta, Sexta o Novena Enmienda, el artículo I, sección 2, cláusula 6, artículo I, sección 5, cláusula 1 o el artículo III] por el método de designación de los integrantes de la Comisión Federal Electoral?

En torno a las facultades a las que se hace referencia en las preguntas 8(b) a 8(f), el método de designación viola el artículo II, sección 2, cláusula 2 de la Constitución.

Pregunta 8(b). ¿2 U.S.C. Secciones 437d y 437g (1970 ed., Supp. IV) viola dichos derechos, en que se le encomienda la administración y aplicación de la FECA a la Comisión Federal Electoral?

Pregunta 8(c). ¿2 U.S.C. sección 437g(a) (1970 ed., Supp. IV) viola dichos derechos, al facultar a la Comisión Federal Electoral y al fiscal general a presentar una acción civil (incluyendo procedimientos para obtener una orden judicial) en contra de cualquier persona que haya participado o que pueda participar en actos o prácticas que violan la Ley Federal de Campañas Electorales, en su versión modificada, o las secciones 608, 610, 611, 613, 614, 615, 616 o 617 del título 18 (1970 ed., Supp. IV)?

Pregunta 8(d). ¿2 U.S.C. sección 438(c) (1970 ed., Supp. IV) viola dichos derechos al facultar a la Comisión Federal Electoral a elaborar reglas en virtud de la FECA del modo especificado en ellas?

Pregunta 8(e). ¿2 U.S.C. sección 456 (1970 ed., Supp. IV) viola dichos derechos, al imponer una descalificación temporal a cualquier candidato para una elección a un cargo federal que, a consideración de la Comisión Federal Electoral, no haya presentado el informe exigido por el título III de la Ley Federal de Campañas Electorales, en su versión modificada?

Pregunta 8(f). ¿La sección 9008 de la Ley Fiscal de 1954 viola dichos derechos, al facultar a la Comisión Federal Electoral para autorizar gastos del comité nacional de un partido respecto a las convenciones para nominar al candidato presidencial más allá que los límites establecidos en la misma?

La Comisión Federal Electoral, tal como está constituida actualmente, no puede, en virtud del artículo II, sección 2, cláusula 2 de la Constitución, ejercer las facultades a las que se hace referencia en las preguntas 8(b) a 8(f).

¹⁷⁸ No hemos formulado respuestas específicas a algunas de las preguntas certificadas. La pregunta 9, acerca de la supuesta imprecisión de diversas disposiciones, 171 U.S.App.D.C. at 252, 519 F.2d at 901 (apéndice A) se resuelve en esta resolución en la medida solicitada por las partes. No necesitamos responder las preguntas 3(g), 3(i), 4(b), y 7(f), *id.* en 250-251, 519 F.2d en 899-900 (apéndice A) para resolver los temas que se presentaron.

* Basado en Leyes Federales Electorales (Federal Election Campaign Laws), publicado por la Biblioteca del Senado para el Subcomité de Privilegios y Elecciones del Comité de Legislación y Administración del Senado.

Comentarios a Buckley v. Valeo

Patricia Villa Berger
Rafael Estrada Michel

Introducción

El caso Buckley v. Valeo resultó de la mayor relevancia en lo que al establecimiento de principios y precedentes de la Corte de Apelaciones de los Estados Unidos para el Circuito del Distrito de Columbia se refiere. Las *rationes decidendi* establecidas en la importante resolución de 1976 trascendieron del ámbito de la ley electoral federal, pues se vieron inmediatamente dirigidas a impactar en múltiples decisiones que, en una forma u otra, han reconocido la necesidad de asegurar un mínimo de autenticidad a los comicios y a las decisiones populares, salvaguardando a ambos de aquello que Luigi Ferrajoli ha denominado “poderes bárbaros” y que Giovanni Sartori, conocedor de la democracia estadounidense, denunció en su momento como territorio propio del vasallaje del *Homo videns*.

Exitosa en mayor o menor grado, lo cierto es que la resolución que aquí se presenta terminó por constituir *stare decisis* con energía suficiente como para que ahora, 35 años después, su contenido siga estudiándose, casi siempre marcado por una apetecible complejidad derivada del compromiso de los jueces con la democracia sustantiva pero, también, con la protección de las libertades de la Primera Enmienda, en particular con la libertad de expresión, con el correcto proceso de enjuiciamiento y con el adecuado juego entre los poderes derivado de una saludable interpretación de su división y reparto.

Recapitulación de la causa

La apelación Buckley v. Valeo tiene su origen en la reforma de 1974 a la Ley Federal de Campañas Electorales (Federal Election Campaign Act) que modificó muchos aspectos del proceso para elegir presidente, vicepresidente y congreso, siendo considerada la reforma más completa en la materia hasta esa fecha.

Las disposiciones impugnadas fueron las relacionadas con 1) las limitaciones a las contribuciones individuales a un máximo de 1,000 dólares a favor de cada candidato por elección, con un tope máximo de 25,000 dólares por año y por contribuyente; 2) la obligación de reportar gastos y contribuciones cuando excedan ciertos límites; 3) el sistema de financiamiento público para actividades de la campaña presidencial, y 4) la constitución de una Comisión Federal Electoral para administrar y ejecutar la ley electoral (Buckley v. Valeo, 1).

Entre los apelantes se encontraban un excandidato a la presidencia de Estados Unidos de América, un senador candidato a reelección, un potencial contribuyente, el Comité McCarthy por una Presidencia Constitucional, el Partido Conservador del Estado de Nueva York, el Partido Republicano de Misisipi, el Partido Libertario, la Unión de Libertades Civiles de Nueva York, Inc., la Unión Conservadora Americana y el Fondo Conservador Victory, Eventos Humanos, Inc.

La demanda fue presentada en el Distrito de Columbia y sometida directamente a conocimiento de la Corte de Apelación, la cual rechazó los argumentos de inconstitucionalidad por mayoría. Ante la Corte Suprema de Estados Unidos, los inconformes argumentaron que la interpretación de estas reformas debía ser acorde con las enmiendas Primera y Quinta de la Constitución (libertad de expresión y juicio justo).

La Primera Enmienda establece que

el Congreso no legislará para establecer una religión o prohibir el ejercicio de alguna; coartar la libertad de expresión o prensa; el derecho de la gente a reunirse pacíficamente y a solicitar del gobierno la reparación de agravios¹ (Cornell University Law School).

¹ Texto original: "Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the

Respecto de la Primera Enmienda, los inconformes consideraron que la limitación del uso de dinero para propósitos políticos constituye una restricción a la comunicación, en virtud de que cualquier comunicación sustancial en el mundo moderno requiere de un gasto. Se atentaba, por tanto, contra la libertad de expresión, contra el discurso libre. Además, consideraron que las obligaciones de reportar y revelar la información acerca de sus donadores constituían una violación a la libertad de asociación (*Buckley v. Valeo*, 3). Es curioso que el eje de la argumentación impugnativa girara en torno al discurso protegible y a la libertad asociativa en la tradición secular de la Primera Enmienda, y no se enfocara más directamente a denunciar violaciones, por ejemplo, a la libertad comercial para la disposición de los bienes propios.

En su jurisprudencia, la Corte Suprema ha considerado que la Primera Enmienda garantiza “la libertad de asociarse con otros para el avance de las ideas y creencias políticas, comprendiendo el derecho de asociación con el partido político de su elección” (*Buckley v. Valeo*, 3). Cabe aclarar que la ley no buscaba regular las ideas expresadas por los individuos o grupos, sino “igualar la relativa habilidad de todos los votantes a afectar los resultados electorales al establecer un tope a los gastos para la expresión política de ciudadanos y grupos” (*Buckley v. Valeo*, 4) con el resultado de requerir fondos de un mayor número de personas, extendiéndose en consecuencia el universo de los participantes y de los tomadores de decisiones. Adicionalmente, en *NAACP v. Alabama* (1958), la Corte había afirmado ya que la libertad de asociación, como derecho, se encontraba expresamente articulada en la Primera Enmienda.

Es importante advertir que aunque los alcances literales de la Primera Enmienda se refieren exclusivamente al Congreso, se han entendido ampliados al resto de las ramas del poder público. Incluso, merced de la Decimocuarta Enmienda, se extendieron a los estados de la unión (Weaver y Araiza 2005, VII). Ha sido recurrente, además, la idea de que un libre juego del “mercado de las ideas” permite avanzar en la profundización democrática, dado que se entiende que en la libertad son las mejores ideas las que terminan por imponerse, lo que no resulta inocuo en absoluto al referirse a la competencia entre partidos y campañas políticas.

right of the people peaceably to assemble, and to petition the government for a redress of grievances”.

Por su parte, la Quinta Enmienda regula el derecho a un debido proceso al dictar que

ninguna persona será llamada a responder por un crimen, sin una acusación u orden de presentación de un gran jurado, excepto tratándose de casos dentro de las fuerzas armadas o navales, o en la milicia, durante el servicio en tiempos de guerra o peligro público; ninguna persona será juzgada dos veces por la misma ofensa, ni será obligada en una causa penal a testificar contra sí misma, ni privada de la vida, libertad o propiedad sin un debido proceso; ni su propiedad privada será tomada para uso público, sin justa compensación.²

Los inconformes cuestionaron la constitucionalidad del subsidio federal por ser violatorio de la Quinta Enmienda y de la Cláusula de Bien Común (General Welfare Clause), así como de la Constitución y facultades de la Comisión Federal Electoral (*Buckley v. Valeo*, 8). No había mediado, en su concepto, debido y justo proceso que les impidiera legítimamente disponer con libertad de sus bienes.

Una vez establecido el marco constitucional y procesal con el cual se desarrolla esta controversia, se analizará cada uno de los puntos examinados por la Suprema Corte; los temas generales son el financiamiento de campañas y la división de poderes, con la correspondiente división de atribuciones en la Constitución de los Estados Unidos de América.

Financiamiento de campañas

La democracia es muy costosa. Su operación implica una complicada logística detrás del funcionamiento diario, incluyendo la manera de renovar los cargos de

² Texto original: "No person shall be held to answer for a capital, or otherwise infamous crime, unless on a presentment or indictment of a grand jury, except in cases arising in the land or naval forces, or in the militia, when in actual service in time of war or public danger; nor shall any person be subject for the same offense to be twice put in jeopardy of life or limb; nor shall be compelled in any criminal case to be a witness against himself, nor be deprived of life, liberty, or property, without due process of law; nor shall private property be taken for public use, without just compensation".

elección popular. No obstante, este costo es sobrepasado por el valor que la representación popular tiene en las sociedades, lo cual asegura que todos los sectores de la población tendrán alguna especie de injerencia en la cosa pública (en teoría). En este sentido, gran parte de la legitimidad de un régimen democrático proviene de la percepción que tengan los ciudadanos de los procesos electorales. Como resultado, la forma de asegurar una amplia representación y una mayor legitimidad está íntimamente ligada con la manera de financiar partidos políticos y elecciones para evitar que la democracia se convierta en un objeto de compra-venta.

Con consideraciones similares se han realizado distintas reformas en muchos países para evitar que los grupos de poder se adueñen del aparato político en detrimento de minorías o mayorías no privilegiadas. En el caso de Estados Unidos de América, estas reformas impusieron límites a las contribuciones que los individuos pueden realizar durante un proceso electoral, de la siguiente manera:

- 1) Las contribuciones (de forma individual) están limitadas a 1,000 dólares por candidato-elección, con un máximo anual de 25,000 en las diversas elecciones, ya sea en forma de regalos, suscripciones, préstamos, depósitos o promesa de contribución, por vía directa o indirecta, realizado por cualquier persona física o moral (Buckley v. Valeo, 6).
- 2) Los comités políticos tienen un límite de aportación de 5,000 dólares.
- 3) Los voluntarios tienen un límite de gastos incidentales.

Respecto de la primera restricción, los inconformes de este caso alegaron que el tope es una excesiva limitación a la Primera Enmienda, que restringe la libertad de asociación y discrimina a candidatos que se oponen a funcionarios en ejercicio del cargo y a los candidatos de partidos menores (Buckley v. Valeo, 6).

La Corte consideró que existe una justificación de estos límites, debido a que:

bajo un sistema de financiamiento privado de las elecciones, un candidato que carezca de inmensos fondos familiares o personales depende de las contribuciones financieras de otros para contar con los recursos necesarios para llevar una campaña exitosa. La creciente importancia de los medios de comunicación, de sofisticados sistemas de correo masivo y de encuestadoras para una campaña efectiva, hace que grandes sumas de dinero sean un ingrediente esencial de una candidatura efectiva.

En la medida en que grandes contribuciones sean dadas para asegurar un *quid pro quo* político de los potenciales servidores públicos, la integridad del sistema representativo y democrático se ve quebrantada (Buckley v. Valeo, 7).

A esta preocupación también hay que agregar la apariencia de corrupción que podría afectar la credibilidad del sistema electoral, que busca la sensación de autenticidad con miras a obtener la legitimidad del gobierno elegido.

Los inconformes adujeron que las leyes antisobornos y las obligaciones de publicidad son medios menos restrictivos para detectar los arreglos *quid pro quo*. La Corte consideró que estas disposiciones únicamente criminalizan los actos más específicos y descarados de influencia sobre la acción gubernamental, mientras que las reformas se enfocan en controlar las grandes contribuciones económicas que no necesariamente constituyen conductas criminales, sin afectar la libertad de un individuo de expresarse y asociarse (Buckley v. Valeo, 7-8).

Acerca del argumento relacionado con la discriminación de candidatos de partidos menores o candidatos compitiendo contra funcionarios públicos, la Corte no consideró que hubiera hechos o pruebas suficientes para sustentarlo. En realidad, resolvió que no solo a todos los candidatos se les trata igual, sino que la disposición beneficia a los partidos menores porque los grandes suelen recibir más aportaciones y de individuos con mayor influencia (Buckley v. Valeo, 8-9).

En relación con el segundo punto, acerca de las aportaciones máximas de los comités políticos, la ley señala los requisitos de su constitución: que estén registrados frente a la comisión federal con un plazo mínimo de seis meses antes de la elección. Los inconformes consideraron que esta disposición limita la libertad de asociación en su modalidad de organización *ad hoc*. La Corte no apoyó el razonamiento y concluyó que beneficia a grupos de buena fe y evita que individuos se autoclasifiquen como comités con la finalidad, fraudulenta, de evadir el límite de los 1,000 dólares (Buckley v. Valeo, 10). Los jueces, así, inscribieron a Buckley en la larga tradición jurisdiccional estadounidense de combate a la conducta conocida como *law binding*.

Al hacer referencia a las limitaciones de los gastos incidentales de voluntarios, se trató el tema de las personas que proporcionan gratuitamente un servicio en favor de un candidato—como el uso de propiedades, comida, bebida, invitaciones, la venta de alimentos o bebidas y los gastos de viaje—, las cuales no deben exceder de 500

dólares. Estas contribuciones, si bien indirectas, son consideradas parte del apoyo material a un candidato durante su campaña y tienen el mismo efecto de una contribución monetaria. Por tanto, deben ser incluidas en los topes (Buckley v. Valeo, 10).

El segundo componente impugnado de estas reformas tuvo por objeto limitar los gastos de campaña de la siguiente manera:

- 1) Personas físicas y partidos que no logren colocar a un candidato en la votación tienen un tope de 1,000 dólares al año para expresamente apoyar un candidato identificado de forma clara.
- 2) Los candidatos tienen limitaciones para gastar sus recursos personales o familiares con topes de 50,000 dólares (elecciones presidenciales), 35,000 (elecciones vicepresidenciales) y 25,000 (elecciones de la Cámara de Representantes).
- 3) Existe una limitación general a los gastos de campaña.

El efecto del primer numeral es prohibir que quienes no son candidatos o dueños de imprentas institucionales realicen cualquier gasto mayor a 1,000 dólares relacionado con un candidato claramente identificado. Los partidos políticos y las organizaciones de campaña no están obligados por este supuesto. La Corte consideró que los términos de la prohibición eran excesivamente vagos, al no definir qué se entiende por “relacionado con”. La única interpretación que permitía la constitucionalidad de este lenguaje imponía una carga demasiado pesada al derecho con sagrado en la Primera Enmienda, la cual no se justificaba por el interés de prevenir la corrupción y la apariencia de corrupción (Buckley v. Valeo, 11-4).

La limitación de gastos de recursos personales y familiares para los candidatos fue considerada una restricción injustificada en el proceso electoral, pues el propio candidato es una de las primeras personas protegidas por los derechos de la Primera Enmienda. La Corte consideró que esta limitante no igualaba financieramente a los candidatos porque de cualquier forma se podían allegar de recursos por medio de la recaudación de fondos. Más importante aún, esta reforma impedía a los candidatos expresarse a favor de su propia candidatura, lo cual resultaba evidentemente contrario a la Primera Enmienda (Buckley v. Valeo, 14-5).

La reforma también impuso límites al gasto general de campañas con la finalidad de evitar que estas fueran más dependientes de grandes contribuciones. La Corte consideró que este objetivo era satisfecho por los límites a aportaciones

individuales y por las obligaciones de publicidad y transparencia de los partidos y candidatos. En consecuencia, concluyó que la prohibición no tenía razón de ser. Adicionalmente, interpretó que la Primera Enmienda no facultaba al gobierno a determinar qué gasto de promoción política era excesivo, poco razonable o un desperdicio (*Buckley v. Valeo*, 15-6).

Todas las disposiciones del segundo componente fueron invalidadas y expulsadas del sistema normativo electoral.

En esta parte del debate, parece existir una tensión entre la necesidad de igualar en la medida de lo posible a los candidatos y la libertad de expresión que necesariamente implica la erogación de recursos (*Fiss 1996, 20*); la decisión de la Corte Suprema de Estados Unidos de resolver a favor de esta última en muchos casos está íntimamente relacionada con la importancia del discurso liberal en ese país, resaltando que (aparentemente) por medio de la libertad se ha podido garantizar la igualdad (*Fiss 1996, 21*). Ahora bien, ¿cuál es la base para preferir libertad sobre igualdad, además de la tradición histórica?

En opinión de Owen Fiss, el punto medular de la discusión no está en escoger entre una de estas, porque no hay principios claros para hacerlo, sino en el deber del Estado de garantizar, por medio de la regulación de la expresión, “la integridad y la pluralidad del debate público” (*Fiss 1996, 24*).³ En otras palabras, no hacer de la democracia un asunto exclusivo de las clases pudientes:

el ilimitado gasto de campañas políticas no sólo reproduce la desigual distribución de la riqueza y pone en desventaja a los pobres en la arena política, sino que también podría tener el efecto de silenciar —hasta el desvanecimiento total— la voz de los que menos tienen. Los ricos pueden así dominar el ámbito de la publicidad en los medios y otras esferas de lo público, de tal manera que el público, en efecto sólo escuche su mensaje (*Fiss 1996, 22*).

³ El autor hace una comparación muy interesante entre tres ejemplos de la libertad de expresión: el discurso de odio, el financiamiento de campañas y la pornografía. Si bien de primera impresión no hay puntos de contacto entre estos tres ejemplos, un análisis más profundo permite encontrar las conexiones entre estos casos límite similares a la libertad de expresión, en tanto una visión irrestricta de la libertad de expresión tiene como efecto la opresión de grupos en condiciones menos favorecida como las minorías (étnicas, religiosas, raciales o políticas) y las mujeres.

Más allá de desempolvar nociones marxistas acerca de la distribución del poder y la lucha de clases, esta reflexión debe llevar a pensar acerca del papel del Estado. En una visión tradicional de los derechos y libertades, este debe adoptar una postura neutral y de simple árbitro entre los particulares. Es más, en esta visión del liberalismo clásico, las libertades son un límite contra el propio Estado. Efectivamente, la Primera Enmienda solo establece que este no expedirá leyes que violen la libertad de prensa o expresión, y una interpretación estricta de la Constitución llevaría a la postura de un Estado minimalista. Desde luego, hay que entender a la Constitución de los Estados Unidos como hija de su propio tiempo y como expresión del liberalismo más clásico, centrado en las libertades negativas de signo antiestatalista, que llega hasta hoy en día: en *Lawrence v. Texas* (2003) la Corte estableció con claridad que “el derecho a la libertad bajo la cláusula constitucional del debido proceso [...] reconoce el pleno derecho a desarrollar (una) conducta sin intervención del gobierno”, en lo que Lawrence Sager ha llamado “la decisión más importante desde *Brown v. Board of education*” (Sager 2007, 219-20).

Así las cosas, las intervenciones estatales en determinados ámbitos de la vida de los privados han de estar sustentadas en lo que Sergio García Ramírez define como “versión sustantiva del debido proceso” o, de plano, ser expulsadas del sistema propio del Estado constitucional que enlaza y vincula no solo procedimientos y garantías sino, principalmente, contenidos (García 2012, 14-5).

Visiones más modernas que las de los *founding fathers* acerca del papel del Estado respecto de los derechos y las libertades postulan que este no puede ser solo un árbitro, sino que se convierte en garante, para lo cual no basta que se limite a “no violar” un derecho. Los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana, casi 180 años después de la Constitución de Filadelfia, claramente establecen que los Estados deben “respetar los derechos y libertades [...] y garantizar su libre y pleno ejercicio [...] sin discriminación alguna”, además de adoptar medidas legislativas o de otro carácter para hacer efectivos tales derechos y libertades. En suma, la abstención de los estados de violar derechos no es suficiente, sino que deben adoptar siempre medidas positivas de protección (jurídicas, políticas, administrativas y culturales) por la condición personal o situación específica, incluyendo prevención e investigación de violaciones (Corte IDH, párrafos 243, 246, 252, 2009).

Desde esta lógica, no basta con que el Estado se abstenga de promulgar leyes contra la libertad de expresión, sino que es necesario que se asuma en su carácter

de árbitro y regulador del debate público por la importancia que este derecho entraña para una sociedad democrática, abarcando tanto un aspecto individual de difundir pensamientos e ideas, como un aspecto colectivo de conocer lo que otros expresan (Corte IDH, párrafos 78-9, 2004). Lo que se discutió en *Buckley v. Valeo* fue, en gran medida, la legitimidad de semejante intervención estatal por la vía legislativa, así como la implementación de las medidas de conformidad con el eje sustantivo del debido proceso.

Para Fiss, la posición de un Estado neutral puede ser tan preocupante como la de uno que orienta el debate público con su poder. Por su parte, John Ackerman ha llamado a este comportamiento “minimalismo burocrático”, es decir, interpretaciones rígidas del principio de legalidad, enmarcadas en una concepción exclusivamente literal de la ley, sin lugar para comprender el derecho como un fenómeno social, dinámico y cambiante (Ackerman 2010, 97-109). La posibilidad de ciertos particulares o grupos de inducir los resultados de un proceso electoral son altamente preocupantes (Fiss 1996, 25) y el Estado debe ser sensible al impacto de esos excesos en la calidad del debate público y, por ende, en el propio sistema democrático.

La conclusión de la Corte Suprema trata de ser consistente con una versión de garante de la libertad de expresión, pero tal vez desde una perspectiva mucho más liberal que igualitaria, al intentar de establecer límites acerca de la influencia de los recursos económicos en la contienda electoral, colocando un mayor énfasis en los límites y estándares de la libertad de expresión que en el tema de igualdad de los contendientes, considerando, desde luego, que en un sistema eminentemente bipartidista parece menos relevante hablar de igualdad que de libertad de expresión.

Para Todd Eisenstadt, la regulación electoral en Estados Unidos de América conlleva un resultado híbrido, ya que por un lado existen óptimas garantías para el derecho de voto de los individuos, pero fórmulas muy laxas de fiscalización de financiamiento en la práctica (Eisenstadt 1999, 156). Estas reformas se vuelven poco eficaces ante la aparición de nuevas formas de recaudación de fondos, como los comités de acción política y el *soft money* (Eisenstadt 1999, 169); o bien, la ventaja estratégica de rechazar fondos federales para evitar estar sujeto a los límites de gastos de campaña —beneficios que fueron aprovechados en su momento por Clinton y Obama— (Eisenstadt 1999, 170).

El sistema de financiamiento privado puede ser cuestionado en el sentido de que limita las posibilidades de potenciales candidatos para participar en las contien-

das si no cuentan con recursos propios o pactan con grupos de intereses privados con vistas a reunir fondos (Mazzina 2009-2010, 27). Esta fórmula, por otro lado, provoca que no exista una proliferación de partidos pequeños que solo se aprovechan de los recursos públicos; por ejemplo, en Argentina, país de financiamiento público, existen 716 partidos (Mazzina 2009-2010, 41). México probablemente se encuentra en un punto intermedio (por lo menos cuantitativamente) y aun así, el más reciente proceso electoral también mostró un descontento por la existencia de partidos menores que sobreviven a raíz de las alianzas con partidos grandes, recibiendo fondos públicos para ser financiados.

¿Cómo afectan estas críticas al sistema de partidos en cada uno de estos países? Por un lado, está el ejemplo de Estados Unidos como un país bipartidano con un sistema de financiamiento eminentemente privado; por el otro, Argentina, con un gran número de partidos y financiamiento público. Finalmente, México, con muchos partidos, financiados por el erario. Los supuestos son distintos y, sorprendentemente, según Transparencia Internacional, todos estos partidos son percibidos igualmente corruptos, como se aprecia en el cuadro 1:

Institución	Estados Unidos de América	México	Argentina
Partidos políticos	4.3	4.4	4.1
Poder Judicial	3.4	4.3	3.7

Fuente: Transparency International.

Estas calificaciones son dadas en una escala de 0 a 5, en la cual 5 es “altamente corrupto”. A pesar de que los partidos políticos mexicanos obtuvieron la peor calificación (incluso igual que la policía), en los tres países el primer lugar en percepción de corrupción es ocupado por los partidos. Por otra parte, es interesante notar que la diferencia de percepción entre el Poder Judicial y los partidos es muy alta entre Estados Unidos y Argentina, mientras que en México es mínima, es decir, para la ciudadanía mexicana hay iguales niveles de corrupción entre la policía, los partidos políticos y el Poder Judicial, a pesar de la naturaleza y problemática tan distintas que enfrentan.

Definitivamente, en términos de legitimidad y apariencia tan citados en la sentencia Buckley v. Valeo, ninguno de los tres países ha logrado que sus partidos políticos sean percibidos como instituciones serias y honestas, no obstante la diferencia de sistemas e historia entre estos países. Si uno de los principales actores del sistema electoral goza de tan mala reputación, ¿es posible que el sistema en sí mismo se libre de correr la misma suerte? Parece poco probable, pero el desarrollo del último proceso electoral en México ofrece un interesante (tal vez esquizofrénico) ejemplo. Mientras importantes sectores en el país cuestionaban las instituciones electorales y los medios de comunicación, especialistas de la Organización de los Estados Americanos consideraban al entonces Instituto Federal Electoral como la institución más fuerte de América Latina (Notimex 2012).

El tercer componente de la reforma que fue cuestionado por los inconformes fue el requerimiento de publicidad y reporte de contribuciones y gastos. La ley obligaba a los comités y candidatos a registrar y reportar las contribuciones recibidas y los gastos de campaña.

En otros casos, la Corte ha considerado que las obligaciones de publicidad pueden violar el derecho de asociación privada y de creencia, sin embargo, también ha reconocido que hay intereses gubernamentales lo suficientemente importantes como para descartar una violación a un derecho, especialmente cuando se involucra el libre funcionamiento de las instituciones. En este caso, la publicidad permite que los electores cuenten con información de la procedencia de los recursos para las campañas y cómo son estos gastados por los candidatos. Ello permite que los electores identifiquen a qué intereses puede responder el candidato una vez que ocupe el cargo público en cuestión. Asimismo, las obligaciones previenen contra los actos corruptos y aparentemente corruptos al exponer al público las contribuciones y gastos de las campañas. Finalmente, los registros y reportes son formas de contar con información para detectar violaciones a los límites de contribuciones (Buckley v. Valeo, 17-9).

Los inconformes consideraron que la obligación significaba un riesgo de persecución o acoso para partidos menores y candidatos independientes. Además, en su opinión, el gobierno tenía poco interés en esta información. No obstante y aunque la Corte reconoció que esto podría ser probable, también consideró que no se presentó prueba suficiente para analizar el supuesto (Buckley v. Valeo, 19-21).

A la par de la obligación de reportar y hacer públicos gastos y contribuciones, las reformas también imponían a los contribuyentes suscribir ante la Comisión

Federal Electoral una declaración de gastos o contribuciones por más de 100 dólares, solicitados o autorizados por el candidato o su representante para el propósito político de abogar por un candidato claramente identificado en una elección (Buckley v. Valeo, 21-3). Esta disposición es una especie de candado para evitar que los sujetos obligados evadan sus obligaciones de reporte y publicidad (Buckley v. Valeo, 22).

La Corte concluyó que la normatividad para reportar y hacer públicos gastos y contribuciones es constitucional.

Como corolario del tema de financiamiento de campañas electorales y partidos políticos, vale la pena reflexionar acerca de los retos regulatorios que plantean las nuevas herramientas de comunicación y recaudación de fondos.

División de poderes

La reforma de 1974 estableció la creación de una Comisión Federal Electoral para administrar y ejecutar la ley. La comisión se integraba por 8 miembros: el secretario del Senado, el secretario de la Cámara de Representantes (sin voto), 2 miembros nombrados por el presidente por recomendación de los líderes de la mayoría y minoría del Senado, 2 nombrados por la Cámara de Representantes por recomendación de los líderes de la mayoría y minoría, otros 2 nombrados por el presidente. La comisión tenía facultades de ejecución de leyes, investigación, cuasi judiciales, de representación litigiosa, entre otras (Buckley v. Valeo, 31-3). Los inconformes argumentaron que la comisión poseía facultades extensivas y, por tanto, entraba en conflicto con la división de poderes establecida en la Constitución (Buckley v. Valeo, 33).⁴ En consecuencia, debería ser considerada inconstitucional, porque el Congreso está imposibilitado para otorgarse la facultad de nombrar a aquellos que ejecutarán sus leyes, dado que esa tarea corresponde a los “oficiales” de los Estados Unidos que deben ser nombrados de acuerdo con la cláusula constitucional de nombramiento (Buckley v. Valeo, 33-4).

⁴ Cuando la apelación fue resuelta, no se contaba con suficientes datos o hechos para determinar si las facultades de la comisión invadían otros poderes, es decir, la cuestión no estaba lo suficientemente “madura” (en los hechos). Por lo tanto, la Sala de Apelaciones no logró pronunciarse al respecto.

En las máximas acerca de la separación de poderes, la Corte recordó que “si el poder de juzgar se une al poder de legislar, la vida y la libertad de los individuos estarían expuestas a un control arbitrario porque el juez sería también legislador” (Buckley v. Valeo , 35). Ello no quiere decir, empero, que los poderes operen de forma aislada o incomunicada, pues los constituyentes vislumbraron que una unión entre los tres poderes permitiría a la nación gobernarse eficientemente (Buckley v. Valeo, 35-6). En otras palabras

mientras la Constitución diluye el poder para garantizar mejor la libertad, también contempla que la práctica integrará facultades dispersas en el gobierno, asegurando separación con interdependencia y autonomía con reciprocidad (Buckley v. Valeo , 36).

Adicionalmente, la separación de poderes se asegura por medio de las cláusulas constitucionales de inelegibilidad e incompatibilidad, las cuales implican que ningún senador o representante podrá ser nombrado oficial civil durante su encargo (Buckley v. Valeo, 37).

Los apelantes explicaron que el Congreso ciertamente tuvo buenas razones para no dejar el nombramiento de los integrantes de la comisión exclusivamente en manos del presidente de los Estados Unidos, puesto que aquella estaría involucrada potencialmente en el proceso electoral en el que el presidente busque su reelección. La Corte concurrió con esta idea, pero le pareció que los miembros de la comisión nombrados por el Congreso podrían tener los mismos conflictos, lo que no justifica distorsionar el marco de relaciones entre poderes creado por los constituyentes (Buckley v. Valeo, 40-1).

La Corte consideró que el Legislativo no puede otorgar funciones ejecutivas a una oficina legislativa, porque estaría usurpando la facultad de nombramiento de forma indirecta. Igualmente, argumentó que todas las facultades administrativas conferidas a la comisión por medio de la ley corresponden a una agencia regulatoria independiente. El problema es que las funciones administrativas de la comisión solo pueden ser realizadas por oficiales de los Estados Unidos, de acuerdo con las cláusulas de nombramiento, por lo que la comisión no puede llevarlas a cabo y resultan inoperantes (Buckley v. Valeo, 43). La Corte Suprema otorgó un plazo de 32 días al Congreso para reconstituir la comisión o adoptar otros mecanismos de ejecución, ya que la mayoría de sus facultades violaban el orden constitucional (Buckley v. Valeo, 44).

Es necesario hacerse cargo, como observador externo, de la diferencia existente entre las concepciones anglosajonas del reparto de los poderes y las del sistema romano germánico de derecho escrito y estricto. Mientras que estas últimas colocan el énfasis en el régimen de facultades expresas, aquellas tienden a reproducir el ideal clásico de la constitución mixta o moderada. Así las cosas, siempre que el juego de los *checks and balances* se halle correctamente garantizado, los tribunales de *common law* y *equity* han tendido a ser más laxos y permisivos en sus interpretaciones. La Corte Suprema de Estados Unidos de América ha constituido, con todo, una notable e importantísima excepción a la regla, como puede observarse en este caso.

Conclusiones

Buckley v. Valeo inició un camino que ha quedado aparentemente consolidado con la consideración de que las contribuciones para las campañas son discurso protegible, si bien las limitaciones a semejante concepción del derecho a la libertad de expresión son constitucionalmente válidas, pues la aportación se encuentra sujeta a un escrutinio judicial diferenciado, no asimilable a la protección, por lo demás extensa, del discurso comercial o del discurso religioso. En *Federal Election Comm'n v. Beaumont* (2003), la Corte describió las restricciones a las contribuciones en campaña como “restricciones meramente marginales a la libertad de expresión”, basándose en que las contribuciones se encuentran “más cercanas a las orillas que al núcleo de la libertad de expresión”.

Los gastos directos en una campaña, como la contratación de tiempo específico en los medios de comunicación, se hallan en cambio mucho más cerca del núcleo protector del discurso político, por lo cual a la par de una tutela reforzada requieren, desde Buckley, un escrutinio más estricto. Lo propio ocurre con los gastos directos que se realicen en procesos de campaña referidos no a la elección de cargos, sino a la toma de decisiones vía referéndum, desde *Citizens Against Rent Control v. Berkeley* (1981). En *Austin v. Michigan Chamber of Commerce* (1990) la Corte consideró que las sociedades o corporaciones, dado que propician mayor acumulación de capital, además de hallarse constituidas por accionistas o tenedores que no necesariamente comparten los puntos de vista políticos de sus directivas, deben poseer una vigilancia más severa de los gastos directos que

realicen en campaña, que pueden ser restringidos en forma más estricta por el gobierno que aquellos realizados por personas físicas.

Lo que ha quedado claro tras años de tradición jurisprudencial, en buena medida merced a Buckley, es que las restricciones de las aportaciones en campaña no deben entenderse como límites derivados de interés legítimo alguno por parte del gobierno para ralentizar la libertad discursiva de nadie con miras a equilibrar el discurso de la contraparte en cuestiones políticas. Los límites encuentran otras justificaciones, y no constituyen propiamente limitaciones a la libertad de expresión, sino convicción de que el interés monetario exacerbado puede corromper las representaciones de la realidad y, con ellas, el proceso político. Se trata, en suma, de una expresión muy compleja de la dimensión sustantiva del *due process of law* consistente en quitarle a A o a las eventuales potestades salvajes para darle a B, quien representa la autenticidad en la expresión popular (Orth 2003, 90-6). Se comprenderá el sinfín de dificultades argumentativas que la pretensión posee: es el trabajo usual de las cortes de justicia, por supuesto.

Fuentes consultadas

Ackerman, John M., coord. 2010. *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*. México: IJ-UNAM.

Cornell University Law School. The Constitution of the United States of America. Disponible en <http://www.law.cornell.edu/constitution> (consultada el 19 de noviembre de 2012).

Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2004. Caso Ricardo Canese vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas.

—. 2009. Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México. Excepción Preliminar. Fondo, Reparaciones y Costas.

Eisenstadt, Todd. 1999. Intrusos en la recámara de Lincoln. Cómo la pobreza de las disposiciones del derecho electoral de los Estados Unidos de América acerca del gasto en campañas contrarresta los arraigados parámetros del derecho al voto. En *Sistemas de justicia electoral. Evaluación y perspectivas*, 155-74. México: TEPJF.

- Fiss, Owen. 1996. "El efecto silenciador de la libertad de expresión". *Isonomía* 4 (abril): 17-27.
- García Ramírez, Sergio. 2012. *El debido proceso. Criterios de la jurisprudencia interamericana*. México: Porrúa.
- Mazzina, Constanza. 2009-2010. "Reflexiones sobre el financiamiento de la política". *Revista Encrucijada Americana* 2, año 3: 24-45.
- Notimex. 2012. "IFE institución más fuerte en Latinoamérica: OEA". *El Economista.mx*, 9 de julio, sección Sociedad.
- Orth, John V. 2003. *Due process of Law. A brief History*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Sager, Lawrence G. 2007. *Juez y democracia. Una teoría de la práctica constitucional norteamericana*. Madrid: Marcial Pons.
- Sentencia Buckley v. Valeo. 424 U.S. 1, No. 75-436. Actor: Buckley *et al.* Appeal from the United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit.
- Transparency International. Corruption by Country/Territory. Disponible en <http://www.transparency.org/country> (consultada el 12 de noviembre de 2012).
- Weaver, Russell L. y William D. Araiza. 2005. *Questions and Answers: the First Amendment*. Nueva Jersey: Lexis Nexis.

Decisión histórica en el caso Buckley v. Valeo

Stefanie Ann Lindquist

Introducción

La sentencia del caso Buckley v. Valeo (1976) es una de las decisiones más importantes de la Corte de Apelaciones de los Estados Unidos para el Circuito del Distrito de Columbia en materia de regulación financiera de las campañas. La Corte creó un marco doctrinal que continúa dando forma a sus decisiones respecto de la constitucionalidad de la reforma de las finanzas de campaña, incluyendo decisiones históricas (y controversiales) como Citizens United v. Federal Election Commission (2010). Buckley v. Valeo ha sido descrita como “el inicio y el fin de cualquier análisis legal sobre financiamiento a las campañas en los últimos treinta y cinco años” (Alexander 2011).¹

Particularmente, el caso generó consecuencias, ya que trató acerca de la constitucionalidad de lo que fue, en su momento, el esfuerzo más exhaustivo y significativo del Congreso en la historia de los Estados Unidos de América para reformar el sistema de financiamiento de las campañas en las elecciones federales. La cuestión de la sentencia del caso fue el estudio de la constitucionalidad de la histórica reforma a la legislación promulgada a raíz del polémico suceso denominado Watergate: la Ley Federal de Campañas Electorales (FECA por sus siglas

¹ También Richard Hasen opina al respecto: “Por más de 25 años, Buckley ha sido el punto de referencia por la que la constitucionalidad del financiamiento a las campañas electorales puede ser medida” (Hasen 2003).

en inglés) de 1971, modificada por el Congreso en 1974, luego de la renuncia del presidente Nixon.

Fortalecida por las enmiendas de 1974 destinadas a combatir la aparición de corrupción en la política, la FECA representó el esfuerzo más ambicioso del Congreso en el intento de regular el flujo de dinero en las campañas electorales federales. Los esfuerzos legislativos previos, incluida la Ley Federal de Prácticas Corruptas de 1925 y sus precursores, habían fallado debido a su aplicación laxa y a un pobre diseño regulatorio. Pero los sucesos del Watergate, así como los aumentos significativos en los costos de campaña en la década de 1960 y el de candidatos adinerados que podían financiar sus propias campañas, llevaron al Congreso a reformar el sistema en 1971 y, posteriormente, más a fondo, en 1974.² Estas nuevas disposiciones establecieron límites a las contribuciones de campaña así como a los gastos (incluyendo erogaciones realizadas de forma independiente a las campañas), fortalecieron los requisitos de información y divulgación, y crearon la Comisión Federal Electoral (FEC por sus siglas en inglés) con facultades amplias de ejecución. Al mismo tiempo, el Congreso promulgó la Ley de Ingresos de 1971 como una ley complementaria de la reforma de la Ley Federal de Campañas Electorales, la que regulaba el sistema de financiamiento público para las elecciones presidenciales por medio de retención en la nómina que permitía a los particulares destinar un dólar al fondo de campaña sobre los impuestos aplicados a sus ingresos.

Cuando la FECA (y la Ley de Ingresos) fue impugnada con base en la Primera Enmienda, la Corte Suprema de Estados Unidos de América se enfrentó a un momento crítico en la historia constitucional respecto al alcance y la aplicación de la protección de la Primera Enmienda a las libertades de expresión y asociación en el contexto de la reforma al financiamiento de las campañas. Aunque la Corte había tratado temas específicos acerca de la regulación del financiamiento de las campañas en casos previos, el caso Buckley le ofreció la oportunidad de establecer un

² El Watergate involucró irregularidades del Comité para la Reelección del Presidente Nixon, del cual “se descubrió que había ‘lavado’ aportaciones ilegales de corporaciones y utilizadas para financiar las actividades relativas a las campañas” (Gross 1991). El Congreso puede también haber estado motivado a reformar el financiamiento a las campañas por el incremento de los costos de los anuncios en los medios y la llegada de las campañas autofinanciadas, desafiando a los operadores históricos (Mann 2003).

amplio marco doctrinal de todos los aspectos de la reforma al financiamiento de las campañas, incluyendo la ilegalidad de los límites a las contribuciones y gastos y a los requisitos de información y divulgación, mecanismos de cumplimiento para la aplicación y financiamiento público de las campañas presidenciales. Cuando la Corte confirmó las regulaciones de las contribuciones y su publicitación, así como el sistema de financiamiento público para las elecciones presidenciales, invalidó los límites de las erogaciones impuestos por la FECA —limitando, por tanto, el alcance de la facultad del Congreso para regular el gasto en el contexto de las campañas políticas—.

En parte, la renuencia de la Corte a respaldar los límites del Congreso acerca de las erogaciones deriva de su rechazo al interés gubernamental anticipado por dichos límites: el objetivo de “igualar la capacidad relativa de los electores de afectar los resultados electorales” (*Buckley v. Valeo* 424, 17).³ El caso también es importante porque la Corte estableció que las aportaciones financieras y, específicamente, los gastos constituyeron un elemento del discurso (en lugar de solo una acción) de tal forma que fueron sujetos a la protección rigurosa de la Primera Enmienda. Tal como concluyó la Corte, el dinero puede servir para que los oradores puedan emitir sus ideas, y en el contexto político los tribunales deben prestar especial atención para asegurar que la libre expresión se encuentre correctamente protegida contra toda interferencia del gobierno. Toda vez que la reducción a la suma que puede aportarse en las comunicaciones conlleva la consecuencia inevitable de acotar el discurso, el análisis de la Corte finalmente equiparó los gastos con este. El giro analítico llevó a la Corte a aplicar un escrutinio muy estricto a los límites de gastos impuestos por la FECA —exigiendo que fueran estrictamente diseñados para atender un apremiante interés gubernamental—.

Dada la opinión de la Corte acerca de la naturaleza fundamental del interés de la Primera Enmienda, la conclusión de la insatisfacción del test se presentó casi inevitablemente como resultado.

³ Para discutir acerca del rechazo de la Corte a la igualdad como una reforma del financiamiento de las campañas en un contexto comparativo, véase Tokaji (2011).

Ley Federal de Campañas Electorales

Como se señaló, la FECA creó las regulaciones más severas acerca de financiamiento de las campañas federales en la historia de los Estados Unidos. Aunque se habían llevado a cabo esfuerzos previos para regular y exigir la divulgación de la información de las aportaciones a las campañas, estos se vieron plagados de lagunas que permitieron a los candidatos y donadores eludir los límites legales de sus contribuciones. Así, por ejemplo, la Ley Federal de Prácticas Corruptas de 1925 amplió los requisitos existentes, obligando la divulgación de las contribuciones independientemente cuando hubiesen sido realizadas (en contraposición a los 10 días de la elección, como lo exigía una norma anterior), y dirigiendo las obligaciones de divulgación a la Cámara de Representantes, al Senado y a los comités políticos que llevaran a cabo actividades en dos o más estados. La Ley de Prácticas Corruptas también limitó los gastos en las campañas del Senado a 25,000 dólares y de la Cámara de Representantes a 5,000 dólares. Pero la ley exigía a los candidatos reportar solo aquellos gastos que fueran hechos con su “conocimiento y consentimiento”, lo que fue interpretado en el sentido únicamente de los gastos realizados personalmente por los candidatos. Como resultado, los gastos realizados por un comité de campaña no se vieron afectadas por los límites a los gastos de la ley (Urofsky 2005, 17). El Congreso tampoco creó algún mecanismo de aplicación para garantizar que los candidatos y sus comités de campaña cumplieran con las regulaciones de divulgación, contribuciones y gastos. Como resultado, “no habría un solo proceso de persecución exitoso por los 46 años en que permanecieron los estatutos de la ley” (Urofsky 2005, 18). Leyes posteriores impusieron otra limitación a las contribuciones de sindicatos y a los gastos de comités nacionales (incluyendo la Ley Hatch de 1939 y la Ley Taft-Hartly de 1947), pero, de nuevo, los donadores y comités eludían fácilmente las reglas por medio de gastos independientes y otros medios.⁴ Por otra parte, las deficiencias de estas leyes se vieron agravadas por el aumento de los anuncios en radio y televisión, cuyo costo incrementó la presión sobre las campañas para

⁴ Véase *Buckley v. Valeo* 519. “Logros de [anteriores] leyes que fueron superadas por demostrar ser evasivas en gran escala)” *Buckley v. Valeo* 424.

generar recursos financieros sustanciales para ser utilizados en este nuevo tipo de tecnología de comunicación.

Al reconocer que un sistema que permite enormes entradas de dinero por parte de sindicatos, corporaciones y particulares adinerados originó la aparición de la corrupción y, posteriormente, al reconocer que los esfuerzos previos de regular el financiamiento de las campañas habían sido un fracaso por la falta de cumplimiento y aplicación, el Congreso finalmente promulgó una reforma integral en 1971 en la Ley Federal de Campañas Electorales. Esta estipulaba mayores y más rigurosos requisitos de divulgación, pero no pudo crear facultades de aplicación. Finalmente, a raíz del Watergate, el Congreso reunió la voluntad política para consolidar la ley de 1971. En octubre de 1974, la Cámara de Representantes y de Senadores, controlada por la mayoría demócrata, votó las enmiendas a la Ley Federal de Campañas Electorales, diseñadas para limitar la influencia de ciertos grupos de interés y sujetos adinerados de modo más efectivo, para crear un sistema de financiamiento público en las campañas presidenciales y establecer una dependencia federal encargada de hacer cumplir dicha reglamentación. Promulgada por un amplio margen en ambas cámaras —385-4 en la Cámara Baja, y 60-16 en el Senado— el proyecto de reforma se convirtió en ley al ser firmado por el presidente Gerald Ford el 16 de octubre de 1974.⁵

La reforma que generó la FECA creó una serie de restricciones legales en las campañas electorales federales. En primer lugar, la ley impuso límites a las contribuciones y gastos de individuos y comités políticos. Las contribuciones políticas provenientes de cualquier persona⁶ a cualquier candidato fueron limitadas a 1,000 dólares por elección, con un tope de 25,000 dólares a las aportaciones anuales

⁵ La Ley Federal de Campañas Electorales (FECA por sus siglas en inglés) gozaba de apoyo bipartidista, con una votación de 15 a 11 entre los republicanos en el Senado, y una votación de 45 a 5 por parte de los demócratas; un apoyo similar se presentó en la Cámara de Representantes, con una votación de 145 a 18 por parte de los republicanos, 226 a 0 por los demócratas. Véase el Almanaque Trimestral del Congreso, en 67-S y 135-H. Las críticas a la ley se centraron en las alegadas disposiciones que favorecían a los titulares de los cargos públicos, a quienes, según argumentaron los críticos, favorecían los bajos topes a los gastos. Véanse "El dinero en la política" (1974) y Broder (1974).

⁶ En la sección 591(g) de la FECA, *persona* fue definida como "un individuo, sociedad, comité, asociación, corporación o cualquier otra organización o grupo de personas".

totales a todos los candidatos a cargos federales —de acuerdo con la sección 608 de la FECA—. Además, la ley limitó a un “comité político”⁷ con una aportación de 5,000 dólares por candidato, sin límites adicionales. Aunque a las corporaciones les fue prohibido realizar contribuciones directas de su capital financiero,⁸ las que desearan realizar aportaciones o gastos en relación con alguna elección podían formar un comité político [o comité de acción política (PAC por sus siglas en inglés)], entidades formadas por un fondo separado financiado por aportaciones provenientes de accionistas o miembros sujetos a un límite de contribución de 5,000 dólares, además de otras restricciones reglamentarias (11 CFR sección 114.5).

En segundo lugar, la ley prohibía exceder un gasto de 1,000 dólares (por candidato) a cualquier persona que expresara su punto de vista “relativo a un candidato claramente identificado” y que respaldara “la elección o derrota de dicho candidato”. La FECA también impuso límites a los gastos realizados por candidatos provenientes de sus fondos personales o familiares; los topes por calendario variaban dependiendo del cargo a ocupar: 50,000 dólares para candidatos a la presidencia

⁷ Definido en la sección 431(d) de la FECA como “cualquier comité, club, asociación, u otro grupo de personas que recibe aportaciones políticas o hace erogaciones durante un año calendario por una cantidad agregada que excediera \$1,000.00 USD”.

⁸ La FECA consideró “ilegal que cualquier banco nacional, o cualquier corporación organizada por alguna ley del Congreso, realizará contribuciones o aportaciones relacionadas con cualquier elección de cualquier cargo público, o en relación con alguna elección primaria o convención política, o junta política celebrada para seleccionar candidatos a algún puesto político, o en definitiva, a cualquier corporación, o a cualquier organización sindical para hacer todo tipo de contribuciones o aportaciones o derogaciones en relación a cualquier elección en la cual se votara por el presidente y vicepresidente, senadores o representantes, delegados o comisionados al congreso, o en relación con cualquier elección primaria o convención política celebrada para seleccionar a los candidatos para cualquier cargo, o por cualquier candidato, comité político, u otra persona que acepte o reciba aportaciones prohibidas por esta sección” (sección 441 b). A las corporaciones y organizaciones sindicales les está prohibido solicitar fondos para comités de acción política (PAC por sus siglas en inglés) que creen, excepto por (en los casos de corporaciones) accionistas y ejecutivos o personal administrativo y sus familias y (en el caso de los sindicatos) miembros y sus familias (sección 441 b). Estas disposiciones encontraron sus antecedentes en la Ley Tillman (Tillman Act) promulgada en 1907, véase *McConnell v. Federal Election Comm*, que explica los orígenes y el contenido de la Ley Tillman al prohibir las aportaciones políticas corporativas.

o vicepresidencia; 35,000 dólares para candidatos al Senado y 25,000 dólares para la mayoría de los candidatos a la Cámara de Representantes.⁹ Los límites a los gastos también fueron impuestos a las campañas del Senado; estos prohibían a los candidatos erogar en la elección primaria más de 100,000 dólares o una cantidad equivalente al resultado de multiplicar la población de una entidad federativa por 8 centavos de dólar, y en las elecciones generales 150,000 o una cantidad equivalente al resultado de multiplicar la población de una entidad federativa por 12 centavos de dólar. Los topes que aplicaban a los candidatos al Senado también aplicaban a los candidatos a la Cámara Baja en estados con un solo distrito electoral. Los candidatos a dicha Cámara en estados con varios distritos electorales fueron limitados a gastos totales por 70,000 dólares en cada elección —tanto primarias como elecciones generales—. La Ley Federal de Campañas Electorales y sus reformas de 1974 limitaron aún más el gasto de los candidatos a la presidencia: hasta 10 millones de dólares en una precampaña y 20 millones de dólares en las elecciones generales. Finalmente, la ley limitó los gastos en las convenciones nacionales por parte de los partidos tanto mayoritarios como minoritarios por 2 millones de dólares. Todos estos límites a los gastos permitieron ajustes a los costos de vida, o al Índice de Precios al Consumidor.

La FECA también estableció una serie de requisitos de divulgación e información, incluyendo disposiciones obligatorias para cada candidato de presentar informes trimestrales a la Comisión Federal Electoral que reflejen los ingresos y gastos de sus campañas y que enlisten el nombre, dirección, ocupación y principal lugar de negocios de cualquiera que done más de 100 dólares.¹⁰ Durante los procesos electorales, en las campañas se estaba obligado a presentar informes 15 y 5 días antes de las elecciones, mientras las contribuciones de 5,000 dólares o más se tenían que informar dentro de las 48 horas de la recepción. La ley también disponía que

⁹ En cuanto a los candidatos a la Cámara Baja de los estados con solo un distrito electoral, el tope fue estipulado en 35,000 dólares.

¹⁰ Los comités políticos también se encontraban sujetos a requisitos de información que los obligaban a guardar registros de los nombres y direcciones de todo aquel que realizara una aportación mayor a 10 dólares, así como nombres, dirección, ocupación y principal lugar de negocios de cualquier persona que realizara una aportación de más de 100 dólares (sección 432 de la FECA).

la Comisión Federal Electoral diera a conocer todos los informes de divulgación dentro de las 48 horas de recibidas las aportaciones. Finalmente, disponía que los particulares que realizaran contribuciones independientes o gastos (no a comités políticos o a un candidato) por 100 dólares presentaran una declaración ante la Comisión [FECA, sección 434(e)].

De conformidad con la Ley de Ingresos de 1974, promulgada como complemento de la FECA, el Congreso creó un sistema de financiamiento público para las elecciones presidenciales mediante el Fondo para las Campañas Electorales Presidenciales, financiado mediante descuentos de nómina de las devoluciones de impuestos sobre la renta que destinaban un dólar del Tesoro de los Estados Unidos al fondo. La ley puso a disposición 20 millones de dólares a candidatos presidenciales de partidos mayoritarios en financiamiento público que habían rechazado aportaciones privadas.¹¹ Los partidos minoritarios también podían recibir financiamiento público en proporción al resultado de la votación recibida en el proceso electoral previo y del porcentaje de votación recibida por los candidatos de los dos partidos mayoritarios.¹² Los partidos de reciente creación podían recibir subsidio público después de la elección sobre el mismo porcentaje, asumiendo que recibieron al menos 5% de la votación en la elección previa. Los partidos minoritarios podían también recibir fondos poselectorales adicionales si sus candidatos demostraban un incremento en el porcentaje de la votación recibida (como proporción al promedio del voto al partido mayoritario) en la elección actual en relación con la anterior. Los fondos también fueron puestos a disposición de las campañas primarias; los candidatos podían recibir fondos públicos complementarios para las elecciones primarias si satisfacían ciertos requisitos de recaudación.¹³ En particular, los fondos públicos

¹¹ Los partidos mayoritarios fueron definidos como aquellos cuyos candidatos a la presidencia en la más reciente elección federal ganaron al menos 25% del voto nacional. 26 U.S.C sección 9002(c).

¹² Como lo señaló la Corte de Estados Unidos, el propósito de crear una fórmula de financiamiento para los partidos minoritarios en este sentido fue “el de aportar financiamiento público a las convenciones sin permitir una incursión en el fondo por candidatos completamente frívolos” (Buckley v. Valeo 519).

¹³ En cada elección primaria hasta el año 2000, los candidatos tomaron los fondos complementarios y así estuvieron de acuerdo en limitar sus propios gastos generales, hasta que George W. Bush decidió optar por el programa de financiamiento, ya que determinó que podía elevar las fuentes

corresponderían a las contribuciones privadas hasta por 250 dólares por donador, hasta por el límite de erogaciones de 10 millones de dólares, pero al candidato se le exigía primero recaudar 5,000 dólares en cada uno de al menos 20 estados, sin contar el exceso de más de 250 dólares de cualquier contribuyente.

Para garantizar el cumplimiento de estas nuevas regulaciones, el Congreso creó la Comisión Federal Electoral. Establecida en 1974, se componía de 6 miembros: 2 nombrados por el presidente, 2 por el Senado, y 2 por la Cámara Baja.¹⁴ Cada uno tenía que ser confirmado por la mayoría de ambas Cámaras del Congreso, y en la elección de sus nominados ninguno de los facultados podía proponer a 2 personas del mismo partido político. El secretario del Senado y el presidente de la Cámara de Representantes fueron incluidos como miembros *ex officio* sin derecho a voto. La Ley Federal de Campañas Electorales facultó a la Comisión Federal Electoral 1) para mantener los informes y declaraciones exigidas por las disposiciones de divulgación de la ley, 2) hacer cumplir la ley entablando acciones civiles para obtener medidas cautelares y acciones declarativas y formular conclusiones de que un candidato a un cargo federal no presentó los informes de las aportaciones o gastos exigidos, y 3) crear reglas necesarias para aplicar las disposiciones de la Ley Federal de Campañas Electorales y rendir opiniones consultivas relativas a actividades que posiblemente podrían violar la ley.

El camino a Buckley

En los dos días previos a que la ley entrara en vigor, el senador republicano James Buckley, de Connecticut, y el exsenador republicano demócrata Eugene McCarthy,

privadas con más dinero. En 2008, Barack Obama se convirtió en el primer candidato a la presidencia que optó por el financiamiento público en las elecciones generales. Ni Obama ni Mitt Romney aceptaron financiamiento público en 2012; si lo hubieran hecho, la ley hubiera impuesto un tope de 45.6 millones de dólares durante la primera estación y 91.2 millones en la elección general; en vez de eso, gastaron más de 250 millones (Obama) y 160 millones (Romney) para agosto de 2012.

¹⁴ Los miembros designados por el Senado fueron nominados por su presidente *pro tempore*, con la recomendación de la mayoría y los líderes de la minoría. Los designados por la Cámara Baja fueron nominados por el presidente de esta con las recomendaciones de su respectiva mayoría y líderes de la minoría [FECA, sección 437 c(a)(1)].

de Minnesota, entre otros, interpusieron una demanda ante la Corte Federal del Distrito de Columbia, impugnando la constitucionalidad de la disposición más importante de la ley. En efecto, en la contestación a la promulgación de la ley se expresó preocupación porque esta acotó ciertas libertades constitucionales y, particularmente, los derechos al libre discurso. Como fue señalado por un comentarista,

algunas de las reformas a la Ley Federal de Campañas Electorales de 1974 —especialmente aquellas que limitan las aportaciones individuales y gastos de los candidatos— son altamente vulnerables al ataque constitucional (Mackenzie 1974).

El comentarista George F. Will hizo eco de esas preocupaciones cuando se quejó de que la ley acotaba las libertades de los ciudadanos estadounidenses de la Primera Enmienda: “La ley es una afirmación sin precedentes del poder del gobierno de regular la expresión política” (Will 1975).

Los demandantes interpusieron su acción ante la Corte de Estados Unidos para el Distrito de Columbia, cuya pretensión era obtener una sentencia que declarara inconstitucionales las disposiciones de mayor trascendencia de la nueva ley, solicitando una orden judicial para prohibir a los demandados (el secretario del Senado de los Estados Unidos, Francis R. Valeo, así como a otros funcionarios del gobierno y a la Comisión Federal Electoral) que aplicaran la Ley Federal de Campañas Electorales. El juez de Distrito Howard Corcoran remitió el expediente del caso a la Corte de Apelaciones del Distrito de Columbia, de conformidad con las disposiciones de revisión judicial especial.¹⁵ De acuerdo con la Ley Federal de Campañas Electorales, la Corte de Distrito estaba obligada a certificar las cuestiones de constitucionalidad ante la Corte de Apelación en el circuito respectivo,

¹⁵ De acuerdo con la sección 437 h del artículo 2 de la U.S.C, “la comisión, el comité nacional de cualquier partido político, o cualquier individuo elegible para votar en cualquier elección al cargo de presidente, puede promover dichas acciones ante la corte de distrito de los Estados Unidos respectiva, incluyendo acciones con el objetivo de obtener una sentencia favorable, como sería apropiado para interpretar la constitucionalidad de cualquier disposición de esta ley. La corte de distrito debe inmediatamente contestar a todas las cuestiones de constitucionalidad de esta ley planteadas ante la corte de apelaciones de los Estados Unidos del circuito involucrado, la cual deberá tratar el asunto sesionando en pleno”.

la cual fue posteriormente obligada a conocer del caso sesionando en pleno. La disposición también exigía que la Corte Suprema fuese notificada de toda apelación de alguna Corte de Circuito impugnando la ley, y ordenaba que la Corte de Apelaciones y la Corte Suprema “avanzaran en el expediente y acelerar, en la medida de lo posible, la disposición de cualquier asunto certificado por la Corte de Distrito” [U. S. C sección 437h(c)].

En la opinión mayoritaria, en el Circuito del Distrito de Columbia (sesionando en pleno, ante los jueces Bazelon, Wright, McGowan, Tamm, Leventhal, Robinson, MacKinnon y Wilkey) se respondió metódicamente a las 28 preguntas constitucionales certificadas, las cuales fueron a su vez contestadas, en el fondo, también por la Corte Suprema (véase el apéndice A). Después de someter los asuntos a un “escrutinio judicial estricto” (Buckley v. Valeo 519, 831), la Corte de Circuito confirmó todas las disposiciones impugnadas excepto una, anular una disposición incidental que involucra los requisitos de información y divulgación aparente (o más bien vaga) para grupos implicados en la discusión no partidista de asuntos de importancia pública pero sin alguna otra conexión con el proceso electoral. En parte, la Corte de Circuito estaba convencida de que el interés del Congreso en eliminar los abusos en las campañas, en promover la confianza pública en el sistema electoral y en preservar el proceso democrático, era suficientemente indiscutible para justificar las disposiciones de aportaciones, erogaciones y divulgación. Al explicar su decisión, la Corte de Apelaciones dejó claro que comprendió el momento y las circunstancias de la legislación, tal como eran antes del Watergate y antes de la celebración del bicentenario de la nación:

La nación ha experimentado el choque de revelaciones trascendentales sobre sucesos de la última campaña presidencial. En su preparación en 1976 no sólo durante un periodo campaña, sino también para un tiempo de bicentenario que agudiza nuestra conciencia sobre nuestro experimento histórico en la democracia. Abraham Lincoln immortalizó nuestra dedicación al concepto de gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, nuestro reconocimiento de que depende del consentimiento del gobernado y nuestra determinación de tomar medidas para preservar y dar vitalidad a dicho sistema. Lo que nutre y da vida a la democracia es la raíz de la participación popular generalizada (Buckley v. Valeo 519, 835).

Buckley en la Corte Suprema

En la apelación, la Corte Suprema se enfrentó con la revisión de las respuestas de la Corte de Circuito a las preguntas relativas a la constitucionalidad de la Ley Federal de Campañas Electorales. Así lo hizo en una opinión (sin firmar) mayoritaria de los jueces. Varios difirieron en algunas cuestiones particulares, por lo tanto, solo fueron mayoría en algunas partes, como se verá más adelante.

Dichas preguntas fueron agrupadas en varias categorías.

Primera. Los demandantes originales, ahora recurrentes ante la Corte Suprema, argumentaron que los límites a las contribuciones y gastos violaban la Primera Enmienda o discriminaban de manera injusta a los partidos minoritarios o a los candidatos ajenos a las funciones públicas en flagrante violación a la Primera Enmienda.¹⁶

Segunda. Los recurrentes argumentaron que las disposiciones de divulgación, si bien no eran inconstitucionales, estaban bien definidas, eran demasiado amplias en su aplicación a los partidos minoritarios y candidatos independientes, pequeños donadores (desde 11 o 101 dólares), y a aquellos que realizaran erogaciones y aportaciones independientes a cualquier candidato o campaña.

Tercera. Los recurrentes argumentaron que el esquema de financiamiento público violaba la Primera y Quinta enmiendas, como también lo hacía la Cláusula de Bienestar General del artículo I, sección 8,¹⁷ ya que el esquema de financiamiento no era consistente con el bienestar general de los ciudadanos de los Estados Unidos e interfería con su derecho al libre discurso. Finalmente los actores impugnaron la constitucionalidad de la Comisión Federal Electoral con el fundamento de que los nombramientos de los comisionados por funcionarios distintos al presidente

¹⁶ La Primera Enmienda establece: "que el congreso no deberá legislar con relación al establecimiento de una religión, o prohibir el libre ejercicio de la misma; anular la libertad de discurso, o de prensa; o el libre derecho de las personas de asociarse pacíficamente, y de solicitar al gobierno una reparación por daños y perjuicios" (Constitución de los Estados Unidos, Primera Enmienda).

¹⁷ El artículo 1, sección 8, de la Constitución de los Estados Unidos otorga al congreso la facultad de "imponer y recolectar impuestos, derechos, e impuestos especiales, para pagar las deudas y procurar la defensa del bienestar general de los Estados Unidos".

violaba la separación de poderes y las disposiciones del artículo II, estableciendo la facultad del presidente de nombrar a funcionarios de hacer cumplir la ley electoral.

Antes de que la Corte evaluara la constitucionalidad de las disposiciones legales particulares en disputa, estableció algunos principios básicos que aplicaban a la legislación de financiamiento de las campañas.

Primero. La Corte señaló que, dada la importancia del discurso político en el “intercambio de ideas sin restricciones” fundamental para el buen funcionamiento de la democracia, la expresión política gozaba de la protección más amplia de la Primera Enmienda (Buckley v. Valeo 424, 24). Igual de importante que este intercambio de ideas en el contexto político es el derecho a la asociación política, toda vez que el discurso se ve reforzado por las asociaciones. Segundo. A la luz de estos principios, la Corte desestimó la noción de que las contribuciones a las campañas y los gastos representaban nada más una conducta que podría ser regulada sin importar los principios básicos de la Primera Enmienda.¹⁸ Al mismo tiempo, sin embargo, la Corte distinguió entre contribuciones y gastos en términos de los niveles de discurso que representaban. En particular, concluyó que limitar las contribuciones representaba una menor intrusión en el discurso que acortar los gastos. Si bien una contribución se traduce como un apoyo a un candidato en particular, no indica las razones. Por otro lado, las restricciones

sobre la cantidad de dinero que una persona o grupo puede gastar en comunicaciones políticas durante una campaña, reduce la cantidad de expresión al restringir el número de asuntos discutidos, el estudio de fondo y el tamaño del público al que se quiere llegar (Buckley v. Valeo 424, 19).

¹⁸ El gobierno argumentó que los gastos de campaña recaudados condujeron a una conducta análoga a la quema de las cartillas militares en el caso *United States v. O'Brien*, 391 U.S. 367 (1968) (aunque la quema de cartillas dio como resultado cuestiones incidentales al libre discurso, el interés gubernamental en garantizar el cumplimiento de tener la misma fue suficientemente importante para justificar dicha regulación). Al distinguir el caso *O'Brien*, concluyó que en el caso *Buckley* “esta corte nunca sugirió que la dependencia de alguna comunicación sobre los gastos o erogaciones de dinero opera para introducir elementos al discurso o para reducir el escrutinio exacto exigido por la Primera Enmienda” (Buckley v. Valeo 424, 16).

La Corte estableció así los fundamentos de su detallado análisis de los límites a las contribuciones y a los gastos: los primeros recibirían un mayor escrutinio indulgente que los segundos, porque esto implicaba más directamente a las comunicaciones en el libre discurso.

Límites a las contribuciones

La Corte comenzó su análisis considerando la constitucionalidad de los límites a las contribuciones de 1,000 dólares impuestos a los individuos en virtud de la ley. Como señaló la Corte, el tema central de la Primera Enmienda planteado por dichos límites fue que acotaba las libertades de asociación política del donante con un candidato en particular. La libertad de asociación es, de acuerdo con los precedentes de la Corte, un valor fundamental estrechamente vinculado con el libre discurso (*Buckley v. Valeo* 424, 25). Debido a la agrupación de los derechos de asociación con los principios fundamentales de la Primera Enmienda, la Corte señaló que los límites a estos deben ser minuciosamente analizados por una corte de revisión. Sin embargo, también señaló que los derechos de asociación no son ilimitados, sino más bien pueden verse reducidos por el gobierno frente a un interés suficientemente importante, utilizando medios muy elaborados para evitar limitaciones innecesarias a la libertad. El análisis de la Corte se enfocó, por lo tanto, en la naturaleza de los intereses gubernamentales evaluados en apoyo de los límites a las contribuciones y a la manera en la cual dicho límite fue adaptado para lograr esos objetivos.

De acuerdo con el gobierno, el límite de 1,000 dólares a las contribuciones se justificaba por la necesidad 1) de prevenir la corrupción y la apariencia de la corrupción que podría ser causada por grandes contribuciones financieras consideradas como un ejercicio de coerción del comportamiento de los legisladores al votar, 2) para igualar la capacidad de los ciudadanos, independientemente de sus recursos financieros para influir en el resultado de las elecciones, y 3) para frenar los crecientes costos de las campañas electorales y así ofrecer oportunidad a los candidatos con menos acceso a recursos financieros. La Corte concluyó que no necesitaba estudiar más allá de la primera argumentación ofrecida para encontrar una justificación suficiente al límite de 1,000 dólares, ya que la evidencia de una influencia indebida por grandes

aportaciones había sido probada en las cortes inferiores¹⁹ y porque la apariencia de la corrupción tenía un efecto casi pernicioso en el proceso democrático, al socavar la confianza de los ciudadanos en el sistema electoral. Además, toda vez que la regulación permitía que las personas participaran de otro modo en la expresión política independiente, contribuyeran mediante comités políticos corporativos y fueran voluntarios en las campañas, esto fue suficiente para soportar el escrutinio constitucional.²⁰ En cuanto al límite general de las contribuciones totales de 25,000 dólares por individuo durante un año calendario, la Corte lo consideró como una simple consecuencia del límite a las aportaciones de 1,000 dólares en el sentido de que prevenía la anulación de este mediante contribuciones grandes no destinadas a comités políticos, como si fuese una contribución a un candidato particular. Como tal, no impuso prohibiciones inconstitucionales al libre discurso o asociación.

La Ley Federal de Campañas Electorales también impuso un límite más alto, de 5,000 dólares, a las contribuciones financieras realizada por comités políticos, pero solo si estuviesen registrados ante la Comisión Federal Electoral con

¹⁹ Así como lo determinó la Corte, las “grandes aportaciones tienen el objeto de, y así lo hacen, ganar acceso al funcionario electo después de la campaña, en consideración al interés particular del donante [...] el sentimiento de que los grandes donadores obtienen un trato especial produce una reacción de que el ciudadano estadounidense no tiene ningún papel relevante en el proceso político” (Buckley v. Valeo 519, 838).

²⁰ La Corte no estuvo dispuesta a seguir evaluando si los 1,000 dólares eran arbitrarios, ya que no tuvo manera de determinar si el límite de 2,000 dólares (por ejemplo) habría sido igualmente suficiente para lograr los objetivos del Congreso (Buckley v. Valeo 424, 30). Además, consideró el argumento de que el límite de las aportaciones por 1,000 dólares discriminó a los recurrentes a favor de los titulares de cargos públicos, particularmente en contra de aquellos de partidos menores en contraposición a los apoyados por partidos mayoritarios. Por supuesto, la legislación no hacía distinción explícita contra algún político; en vez de eso, los actores argumentaron que la aplicación del límite a las aportaciones a los partidos minoritarios y candidatos no titulares imponía una carga inconstitucional en su capacidad de generar suficientes recursos financieros para montar una campaña realista en contra de los titulares de cargos públicos. Pero la Corte no fue convencida por este argumento, concluyendo que “el registro es virtualmente provisto de apoyo a la demanda de que los límites a las aportaciones por mil dólares tendría un serio efecto sobre el inicio de alcance de los partidos minoritarios y candidaturas independientes” (Buckley v. Valeo 424, 34). Finalmente, evaluó la constitucionalidad del límite a las aportaciones totales de 25,000 dólares que cada individuo puede hacer al año.

no menos de seis meses, hubiesen recibido aportaciones de más de 50 personas y hubieran aportado a cinco o más candidatos para un cargo federal.²¹ La Corte Suprema suprimió el argumento de que los requisitos de umbral para formar un comité político discriminaban inadmisiblemente las organizaciones *ad hoc* a favor de grupos de interés establecidos e imponían una carga sobre los derechos de libre asociación, y concluyó que la definición de los límites a los comités políticos “sirvieron al propósito de prevenir que los particulares evadieran los límites a las aportaciones aplicables a los justiciables etiquetándose como comités” (Buckley v. Valeo 424, 35-6).

Límites a los gastos

A diferencia de los límites a las contribuciones, la Corte concluyó que los límites a los gastos impusieron “restricciones directas y sustanciales a la cantidad de discurso político” (Buckley v. Valeo 424, 39). La Corte realizó un escrutinio intenso, en particular, a los límites de gastos independientes por la cantidad de 1,000 dólares “relativos a un candidato claramente identificado durante un año calendario” [FECA, sección 608 (e)(1)],²² un límite cuya violación daba como resultado severas sanciones penales. Además de la preocupación de que la ley conllevaba sanciones penales al discurso en el ámbito de la Primera Enmienda, la Corte también señaló que la disposición que limitaba el discurso de un candidato claramente identificado no tuvo éxito en dar a conocer a los ciudadanos lo relacionado con lo permitido y no permitido en el discurso en virtud de la ley. Aunque la ley pareció limitar

²¹ Un comité político puede ser definido como “cualquier comité, club, asociaciones u otro grupo de personas que realice contribuciones o gastos durante un año calendario por una cantidad que supere los \$1,000 dólares” [FECA, sección 431 (d)]. Las corporaciones y sindicatos pueden crear comités políticos utilizando los fondos segregados de su propio patrimonio y con ciertas normas relativas a la solicitud de los individuos para formar un comité político [FECA, sección 441 (b)].

²² El lenguaje legal exacto estableció que “ninguna persona puede realizar algún gasto [...] con relación a un candidato claramente identificado durante un año calendario, durante el cual una vez agregado a las gastos realizados por dicha persona durante el año en que se apoye la elección o derrota de un candidato, exceda los \$1,000 dólares”.

la aplicación de la prohibición al discurso que “estuviera a favor de la elección o derrota de un candidato,” una aclaración adicional no resolvía lo vago de esta, ya que la línea entre la discusión de candidatos individuales y los asuntos políticos es, a menudo, difícil de delimitar. La Corte evaluó, por lo tanto, el límite imponiendo una estrecha construcción para dar solución a la imprecisión: interpretó el límite de las disposiciones aplicables a los gastos independientes solo en la medida en que “expresaran términos que llevaran a la elección o derrota de un candidato claramente identificado para un cargo federal» (Buckley v. Valeo 424, 44). Para aclarar el sentido de la disposición, la Corte señaló en un pie de página cómo una comunicación podría contener dicha expresión de apoyo a favor de un candidato. Para involucrar el apoyo expreso a un candidato, explicó que las comunicaciones deberían incluir frases como “vota por”, “elige a”, “apoya a”, “emite tu voto por”, “Smith al Congreso”, “vota en contra de”, “derrota a”, “o rechaza a” (Buckley v. Valeo 424, 44). Estos elementos, ahora conocidos como las palabras mágicas, tendrán, en última instancia, un impacto sustancial en la aplicación de la Ley Federal de Campañas Electorales en el futuro.

Incluso después de diseñar los límites de los gastos independientes para ser aplicados de manera estricta a las comunicaciones que contengan apoyo expreso del tipo descrito por la Corte, la mayoría encontró, sin embargo, que la disposición era contraria a los derechos de libre expresión. El gobierno había defendido esta disposición sobre la base de que cubría una laguna limitando la capacidad de los particulares y grupos para realizar las contribuciones a los candidatos y sus campañas. Pero la Corte sostuvo que, incluso si se interpretaba de manera estricta, los límites al apoyo independiente serían insuficientes para lograr que la laguna se solucionara de modo efectivo. En particular, observó que

sobreestimaría ingenuamente el ingenio e inventiva de las personas y grupos que desearan comprar influencias para creer que tendrían mucha dificultad para desviar los gastos que daban la vuelta a la restricción al apoyo expreso de la elección o derrota pero beneficiaban la campaña del candidato (Buckley v. Valeo 424, 45).

De hecho, la Corte se mostró confiada en que, ya que estos gastos independientes podrían ser realizados solo en ausencia de coordinación o arreglos previos en la campaña del candidato, probablemente no produciría la apariencia de o la

oportunidad para un *quid pro quo* indebido con el candidato —uno de los valores centrales y válidos de la reforma del financiamiento a las campañas consagrados en la Ley Federal de Campañas Electorales—.

Tal vez la observación más significativa de la Corte fue hecha en respuesta al argumento de que la restricción al apoyo independiente ayudó al importante objetivo de “igualar la capacidad relativa de los individuos y grupos para influir en el resultado de las elecciones” (*Buckley v. Valeo* 424, 48).²³ Dejó claro en su desestimación de este argumento que:

El concepto de que el gobierno puede restringir el discurso de algunos elementos de nuestra sociedad con el fin de fortalecer la voz de otros es completamente ajena a la Primera Enmienda, la cual fue diseñada para garantizar la difusión más amplia posible de la información de fuentes diversas y opuestas y para asegurar el libre intercambio de ideas para lograr los cambios políticos y sociales deseados por el pueblo (*Buckley v. Valeo* 424, 48-9).²⁴

Por estas mismas razones, la Corte invalidó también el tope obligatorio a los gastos impuestos por la FECA realizados por los candidatos (o por los miembros más cercanos de su familia) para financiar sus propias campañas. Como en el caso de las candidaturas independientes con el propósito de apoyar, la Corte desestimó la noción de que los gastos por parte de los candidatos que sostenían sus campañas podrían ser justificadas por el interés del gobierno en promover la igualdad entre los que compitieran por un cargo público. De acuerdo con la mayoría, dicha limitante al derecho del candidato de “hablar sin límites legislativos” no era tolerado por la Primera Enmienda. De la misma manera, los límites generales de la Ley Federal de Campañas Electorales a los gastos de campaña en el contexto de las elecciones presidenciales, al Senado y a la Cámara Baja también fueron rechazadas sobre la base de que reducirían los costos de las campañas políticas —y el peligro

²³ Para mayor discusión del abandono de la equidad como justificación para la reforma de las finanzas de campaña, véase Alexander (2011) (señalando que, en el caso *Buckley*, la Corte privilegió el discurso sobre la igualdad).

²⁴ Las citas interiores fueron omitidas.

concomitante de la dependencia del candidato de grandes aportaciones— no fue suficientemente obligatorio para compensar los costos de dichas regulaciones al control de los ciudadanos sobre el alcance y la cantidad del debate dentro del contexto político.

En resumen, la Corte Suprema invalidó todos los límites a los gastos impuestos por la Ley Federal de Campañas Electorales, con la excepción descrita más adelante, de los límites a los gastos impuestos como un *quid pro quo* para la aceptación del financiamiento público a las campañas.

Requisitos de información y divulgación. Financiamiento público de las campañas

Como se señaló líneas antes, la Ley Federal de Campañas Electorales impuso una serie de nuevos requisitos de divulgación e información a las campañas y a los comités políticos. Aunque los demandantes no impugnaban la inconstitucionalidad de dichos requisitos *per se*, sí impugnaron la amplitud de estos y lesividad al derecho de los particulares a la libre asociación. En gran parte, los argumentos de los recurrentes en oposición a la divulgación se apoyaron en la opinión anterior de la Corte en el caso NAACP v. Alabama, en la que trató la constitucionalidad de la ley estatal que exigía a la Asociación Nacional para el Progreso de las Personas de Color dar a conocer al fiscal general del estado los nombres y direcciones de todos los miembros de su asociación. En ese caso, la Corte concluyó, con base en pruebas de hechos, que la divulgación obligatoria “exponía a los miembros de la asociación a represalias económicas, pérdida de su empleo, amenazas de coerción física y otras manifestaciones de hostilidad pública” (NAACP v. Alabama, 462). De acuerdo con los impugnantes en el caso Buckley, este efecto disuasivo de la Primera Enmienda a los derechos de asociación podría obtenerse como resultado de los requisitos de divulgación, particularmente para partidos minoritarios y terceros cuya insignificancia en la política no divulgó ninguna información innecesaria y, por lo tanto, demasiado amplia. Sin embargo, la Corte confirmó los requisitos de información y divulgación, a tal punto que no se había presentado ninguna evidencia para sugerir que había expuesto a algún partido o candidato al acoso o tuviese cualquier otro efecto disuasivo en la participación de partidos minoritarios en la política. En caso de que dicha

evidencia saliera a la luz en el futuro, el partido podría entonces impugnar la aplicación de los requisitos de divulgación en la evidencia documentando dicho gravamen a los derechos de asociación.²⁵

La Corte también trató el requisito de información impuesto a cualquier persona que hiciera contribuciones o gastos independientes de más de 100 dólares en un año calendario cuando dicha acción fuera realizada sin relación o en coordinación con cualquier comité político o candidato. Aunque la Corte había declarado inválido el límite a los gastos independientes, señaló que el requisito de información podría servir a otros intereses gubernamentales y, por lo tanto, su constitucionalidad debía ser analizada aparte. Que la disposición llevara consigo sanciones penales aumentó la preocupación de la Corte de que fuese suficientemente claro poner sobre aviso a las personas de su obligación de informar en virtud de la ley. En particular, la ley exigía a las personas informar sus contribuciones y gastos realizados con el propósito de “influir en la nominación o elección de los candidatos a un cargo federal”, una frase que la Corte encontró vaga y ambigua. Para evitar este problema, impuso una interpretación estricta del requisito de divulgación, especificando que los particulares tienen la obligación de informar acerca de sus contribuciones que “estén destinadas a propósitos políticos o autorizados o solicitados por un candidato o su agente, a una persona que no sea candidato o comité político”, e informar sus gastos “que expresamente sirvan para mostrar apoyo en la elección o derrota de un candidato claramente identificado”, con referencia a las palabras mágicas que reflejen un apoyo expreso a favor o en contra de un candidato (*Buckley v. Valeo* 424, 80). Así como fue interpretada estrictamente, la ley cumplió con los mínimos requisitos del debido proceso de notificación y promovió el interés del gobierno en garantizar que las fuentes de financiamiento de los candidatos fuesen visibles para el público.

²⁵ La Corte también trató la cuestión de si los umbrales de información (10 y 100 dólares) eran muy bajos para ser relacionados con cualquier propósito gubernamental para prevenir la corrupción y proporcionar información a los electores acerca de las redes de apoyo de los candidatos. Esta reconoció que eran muy bajos, no consideró apropiada la opinión del Congreso en materia tan compleja, que es difícil de delimitar, pero no son arbitrarios (*Buckley v. Valeo* 424, 83, nota 111).

Los recurrentes argumentaron que el financiamiento público de las campañas políticas era incompatible con los requisitos constitucionales de que el gobierno recaude y realice gastos para el bien general,²⁶ e inconsistente con la protección de la Primera Enmienda al libre discurso y las garantías de igual protección de la Quinta Enmienda. La Corte rápidamente finalizó el argumento del bienestar general debido a que nunca leyó la cláusula para incorporar una limitación al poder legislativo, sino más bien como una subvención. En cualquier caso, quedó claro para la Corte que el financiamiento público de las elecciones servía al interés único sobre la base de que “reducía la influencia perjudicial de grandes aportaciones de nuestro proceso legislativo”, entre otras cosas (Buckley v. Valeo 424, 91). La Corte tampoco se convenció acerca de que el programa de financiamiento violaba la Primera Enmienda, ya que, desde su punto de vista, el financiamiento público a las campañas incrementa el discurso en vez de disminuirlo, propagando las oportunidades de los candidatos para competir en las elecciones federales. Finalmente, abordó el tema de si financiar solo a los partidos nuevos y minoritarios que lograran hacer una demostración razonable en las casillas en la elección anterior produce una carga inconstitucional y discriminatoria a sus prospectos electorales, mientras simultáneamente ayuda a los partidos mayoritarios proporcionándoles medios sustanciales para comenzar las campañas. Si bien al reconocer que los programas de financiamiento distinguían entre aquellos partidos que hayan demostrado apoyo público y aquellos que no, la Corte concluyó que el interés del Congreso en “no financiar candidatos sin posibilidades con grandes sumas de dinero público” justificaba dicha distinción. “El Congreso puede exigir ‘legítimamente’ algunas muestras preliminares de un módico apoyo” como requisito de elegibilidad (Buckley v. Valeo 424, 96).²⁷

²⁶ El Congreso deberá tener la facultad para imponer y recolectar impuestos, derechos e impuestos especiales, para pagar las deudas y proporcionar defensa a la nación y al bienestar general de los Estados Unidos (Constitución de los Estados Unidos, artículo I, sección 8).

²⁷ Se cita el caso *Jenness v. Fortson* (confirmar una ley de Georgia que prohíbe que solo aquellas organizaciones políticas cuyos candidatos reciban 20% o más que en la elección inmediata anterior califican como un “partido político” con propósitos de ser incluido en la boleta electoral).

Comisión Federal Electoral

Para abordar los problemas históricos con la aplicación de la legislación en las campañas federales, el Congreso creó la Comisión Federal Electoral y la dotó de amplias facultades para aplicar la ley. De acuerdo con la Ley Federal de Campañas Electorales, la Comisión se componía de 2 comisionados designados por el presidente, 2 por el Senado y 2 por la Cámara de Representantes; las nominaciones del presidente estaban sujetas al consejo y consentimiento tanto del Senado como de la Cámara Baja. El problema respecto de la Comisión fue si el método de selección para sus comisionados violaba el principio de separación de poderes, e infringía las facultades del presidente establecidas en el artículo II de la Constitución para nominar, y con el consejo y consentimiento del Senado, designar a todos “los funcionarios de los Estados Unidos”.²⁸ El artículo II establece los procedimientos de designación tanto para los funcionarios de los Estados Unidos como para los “funcionarios inferiores”; en ningún caso la Constitución indica que el Congreso (o alguna de sus Cámaras) tenga la facultad de designar a dichos funcionarios o a funcionarios inferiores. Aunque un proyecto anterior al artículo II presentado durante la Convención Constitucional establecía la designación por parte del Senado de ciertos funcionarios, incluyendo los embajadores, dicha disposición se eliminó de la versión final de la Constitución. Así, la Corte concluyó que los redactores de la Constitución no tuvieron la intención de permitir que los legisladores designaran a los funcionarios que tendrían la tarea de hacer cumplir las leyes promulgadas por el Congreso. Citando la sentencia *Myers v. United States*, reiteró que el presidente y solo el presidente es responsable de seleccionar a aquellos funcionarios involucrados en actividades relacionadas con el cumplimiento de la ley:

²⁸ El artículo II, sección 2 de la Constitución establece, en la parte conducente: “El presidente deberá tener la facultad [de] nominar, con y por el consejo y consentimiento del Senado, designar a los embajadores, otros cónsules, ministros públicos y jueces de la Suprema Corte, y a todos los demás funcionarios de los Estados Unidos, cuya designación no se encuentra regulada por la misma, y la cual debe ser establecida en la ley: pero el Congreso puede por ley otorgar el nombramiento de dicho funcionario menor, en tanto lo consideren apropiado, antes las Cortes, solo en el presidente, o en los jefes de departamento”.

el artículo II otorga al presidente el poder ejecutivo del gobierno, ejemplo, el control administrativo general de aquellos que aplican la ley, incluyendo la facultad de nombramiento y remoción de los funcionarios públicos —una conclusión confirmada por su obligación de cuidar que las leyes se apliquen fielmente— (Buckley v. Valeo 424, 136).

En resumen, el Congreso había establecido un mecanismo de selección de los comisionados que violaba el artículo II de la Constitución de los Estados Unidos de América. Sin embargo la Corte no invalidó todos los actos de la Comisión hasta ese momento, con base en que a las decisiones anteriores se les tenía que conceder una “validez *de facto*”. La Corte dio un plazo de 30 días, en la sentencia, para permitir que el Congreso redactara una nueva ley reorganizando a la Comisión para que esta se integrara de acuerdo con el artículo II. Como resultado, el Congreso revisó la fórmula de asignación de comisionados, estableciendo que los 6 miembros con derecho a voto de la Comisión serían designados por el presidente, con el consejo y consentimiento del Senado. Además, estableció posteriormente que no más de 3 miembros de la Comisión debían estar afiliados al mismo partido político (2 U.S.C. sección 437c).

Opiniones favorables y disidentes

La opinión de la Corte fue redactada por un comité en el sentido de que ningún juez fuese responsable por la redacción de las 138 páginas. En vez de eso, varios jueces redactaron partes de la opinión y las circularon al resto de la Corte; esto fue el plan propuesto por el juez Burger, presidente de la Corte, quien optó por apoyarse en un equipo de redacción compuesto por varios jueces, cada uno encargado de redactar distintas secciones.²⁹ En última instancia, el proceso de redacción y de edición produjo una opinión que representó los puntos de vista de la mayoría de los jueces (o de los 8 que intervinieron en el asunto, pues el juez Stevens se excusó por ser nuevo en la Corte). No satisfizo, sin embargo, a todos los jueces en todos los temas planteados (véase el Anexo).

²⁹ Véase Hasen (2003, 245).

Varios jueces, considerados “halcones de la Primera Enmienda” (Hasen 2004, 243),³⁰ estaban profundamente preocupados porque la Ley Federal de Campañas Electorales ejerciera una restricción al libre discurso en todas o en la mayoría de sus disposiciones. En última instancia, solo dos, Burger y Blackmun, concluyeron que, además de sus disposiciones de los gastos, los límites a las contribuciones de la Ley Federal de Campañas Electorales también eran inconstitucionales. Para Burger, “las contribuciones y gastos son dos lados de la moneda de la Primera Enmienda”, y las contribuciones involucran la expresión no menos que lo hacen con los gastos (*Buckley v. Valeo* 424, 241).³¹ Como lo señaló Burger en su opinión disidente, la gente aporta dinero a los candidatos porque está interesada en comunicar ideas; el hecho de que otra persona comunique esas ideas es irrelevante para el análisis. Así como Burger, Blackmun no pudo ver “ninguna distinción basada en principios” entre contribuciones y gastos y, por lo tanto, opinó invalidar ambas.

Burger también fue escéptico respecto del programa de financiamiento público para las campañas presidenciales, sobre la base de que planteó la posibilidad de intromisión del gobierno en temas críticos del libre discurso y porque el programa como tal discriminaba a los partidos minoritarios. El juez Rehnquist se unió a la opinión de Burger acerca de la discriminación del programa de financiamiento público en contra de los partidos minoritarios (aunque estuvo más dispuesto a defenderlo como cuestión general de principio). Para Rehnquist (disidente en parte), la legislación de las fórmulas de financiamiento que le daban ventajas a los partidos mayoritarios solo servían para “englobar a los Partidos Demócrata y Republicano en una posición preferente”, un resultado inadmisibles dados los principios de igual protección de la Primera Enmienda en juego (*Buckley v. Valeo* 424, 293).

Los jueces White y Marshall, por otro lado, adoptaron posiciones distintas más acordes a la del Congreso. El juez White, cuyo registro durante su permanencia en la Corte Suprema reflejó un grado notable de deferencia al poder del Congreso (*Lindquist y Cross* 2009),³² concluyó que regular el uso de dinero en las campañas

³⁰ Burger, Stewart, Powell, Rehnquist y Blackmun fueron los más cautelosos de las regulaciones de la FECA y preocupados acerca de su impacto perjudicial al libre discurso y de asociación.

³¹ Juez presidente Burger, disiente en parte.

³² El juez White era el que mayores probabilidades de votar a favor de confirmar la constitu-

políticas no controla expresamente el contenido del discurso, pero en vez de eso, son neutrales respecto al contenido de la comunicación política en sí misma. Ya que, a diferencia del discurso, el dinero tiene el potencial de corromper la política. White, disidente en parte, estuvo dispuesto a someterse a la posición del Congreso acerca de que

los intereses del gobierno federal en regular el uso del dinero en las campañas políticas son suficientemente urgentes como para justificar los efectos incidentales que los límites encuentran en los intereses de los candidatos en la Primera Enmienda (Buckley v. Valeo 424, 260).

El juez Marshall, por otro lado, estuvo de acuerdo en que los límites legales a los gastos fueran inconstitucionales en general, con una excepción destacada: creía que los límites de la ley sobre la cantidad que un candidato o su familia podía gastar de sus fondos personales en su campaña era constitucional porque simplemente limita la cantidad de las contribuciones a una campaña de un candidato. Ya que la Corte había confirmado los límites a otras contribuciones, Marshall no vio diferencia en las del candidato. También estuvo de acuerdo en encontrar una justificación para “promover la realidad y apariencia de un igual acceso a la arena política”, avalando así el principio de igualdad en apoyar la reforma a las finanzas de campaña.

Legado de Buckley

Buckley v. Valeo estableció el marco constitucional que continúa dando forma a las decisiones de la Corte en relación con la validez de la reglamentación del financiamiento a las campañas hasta el día de hoy. Tuvo una serie de consecuencias específicas para el comportamiento de los actores políticos en relación con el financiamiento y los gastos, las cuales llevaron a esfuerzos adicionales de reforma legislativa con el objetivo de limitarlos. Los demandados, al final, construyeron el camino para la decisión histórica de la Corte en *Citizens United v. Federal Election Commission*.

cionalidad de la legislación federal de entre todos los jueces que estuvieron de 1954 a 2004.

Como se mencionó, la Corte evaluó la constitucionalidad de los requisitos de divulgación e información, así como los límites a los gastos impuestos a las personas (incluyendo grupos y corporaciones) que realizaran gastos

relativos a un candidato claramente identificado durante un año calendario en el cual, cuando se sumen a los demás gastos realizados por dichas personas durante el año, apoyan la elección o derrota de dicho candidato, excedan los \$1,000 dólares (FECA, sección 608).

Al considerar si los límites a los gastos en esta sección eran inconstitucionales, la Corte impuso una interpretación estricta a esta ley que aplicaba solo a aquellas comunicaciones que involucraban apoyo expreso de parte del candidato, reflejado en ciertas palabras mágicas que llevaban al éxito o derrota de un candidato particular. La Corte invalidó los límites a los gastos, pero confirmó el requisito de que dicha expresión de apoyo fuese informado a la Comisión Federal Electoral y divulgada al público. Este fallo dio libertad a los particulares para gastar dinero para expresar su apoyo sin límites en tanto que esos gastos no fuesen realizados en cooperación con la campaña de un candidato (en cuyo caso serían vistos como contribuciones y limitados como tales). Pero las corporaciones y sindicatos permanecieron restringidos por otras partes de la ley (sección 441b) que les prohibían realizar gastos independientes en relación con la elección federal, con excepción de que fuese por medio de comités políticos (o PAC'S por sus siglas en inglés).

En el último caso, *FEC v. Massachusetts Citizens for Life, Inc.*, la Corte aplicó, sin embargo, su definición de apoyo expreso para limitar la aplicación de las disposiciones de la Ley Federal de Campañas Electorales que prohibían a las corporaciones y sindicatos el uso de sus fondos empresariales para realizar “cualquier contribución o gasto en relación con la «elección federal»” (FECA, sección 441b).³³ Como resultado, se consideró que cuando se utilizaban las palabras mágicas³⁴ que expresaban apoyo en alguna propaganda política, eran “relativas a un candidato

³³ FECA, sección 441b; véase también *FEC v. Christian Action Network, Inc.* (en MCFL, la Corte Suprema “insertó en la sección 441b(a) el límite al apoyo expreso en Buckley”).

³⁴ Véase *Buckley v. Valeo* 424, 44.

claramente identificado” y podían ser financiados por las corporaciones solo mediante contribuciones hechas utilizando los límites impuestos por la normativa, por ejemplo, el dinero que cumpliera con los límites a las aportaciones de la Ley Federal de Campañas Electorales y que fue debidamente informado a la Comisión. Por lo tanto, las corporaciones y sindicatos no pudieron financiar dicha propaganda de su propio patrimonio, pero sí pudieron hacerlo por medio de sus comités de acción política corporativo y sindical financiado por contribuciones individuales de acuerdo con los límites de la ley.³⁵ Por otro lado, imponiendo una interpretación limitante sobre la Ley Federal de Campañas Electorales, la Corte dejó claro que la propaganda que no contuviera las “palabras mágicas” de expresión de apoyo podía ser financiada utilizando contribuciones sin regular, incluyendo dinero de los patrimonios corporativos y sindicales. Incluso sin las palabras mágicas, la propaganda podía expresar apoyo a la elección o derrota de un candidato simplemente criticando sus registros, pero no amonestando a los electores por “votar por” o “votar en contra del candidato”. Como resultado de estas decisiones, las corporaciones y sindicatos tuvieron la libertad de “gastar cientos de millones de dólares de su patrimonio para pagar por estos anuncios, y dichos gastos [...] no fueron regulados por la Ley Federal de Campañas Electorales” (McConnell v. Federal Election Comm).³⁶

Para abordar la explosión del problema de los anuncios financiados independientemente, el Congreso promulgó la Ley Bipartidista de Reforma Electoral en 2002 (BCRA por sus siglas en inglés), la cual reformó la sección 441b al prohibir a las corporaciones realizar cualquier comunicación electoral que “refiriera a algún candidato claramente identificado para un cargo federal” en los 30 días previos a la elección primaria y los 60 días previos a la elección general. Esta disposición prohibía las erogaciones corporativas en el apoyo político (el cual claramente iden-

³⁵ La cuestión aquí fueron los gastos independientes, por ejemplo, independientes de cualquier campaña o candidato. Cualquier gasto realizado en coordinación o en cooperación con la campaña de un candidato es considerado contribución y sujeto a los límites confirmados en la sentencia Buckley.

³⁶ En *FEC v. Massachusetts Citizens for Life, Inc.* la Corte eliminó una excepción a la aplicación de la ley en la que las comunicaciones fuesen hechas por una corporación sin fines de lucro formada con el fin de compartir ideas en vez de recaudar grandes capitales.

tificaba a un candidato) en el periodo de veda, aunque siguió siendo posible (como se señaló anteriormente) que las corporaciones establecieran fondos segregados (o PAC) para estos propósitos. La constitucionalidad de la restricción a las comunicaciones electorales corporativas fue inicialmente confirmada por la Corte en el caso *McConnell v. Federal Election Commission* (2003), mientras prohibía solo aquellas comunicaciones que fueran equivalentes de apoyo expreso. La decisión en este caso se basó en parte en el precedente de 1990 (*Austin v. Michigan Chamber of Commerce*) que sostuvo que el discurso político puede ser restringido basado en la identidad corporativa del emisor. En el caso *FEC v. Wisconsin Right to Life, Inc.*, la Corte invalidó la aplicación del periodo de veda a las comunicaciones electorales de la BCRA a un anuncio que pudo ser interpretado razonablemente como apoyo, en vez de “apoyo expreso” para votar “por” o “en contra de” algún candidato. Y en una opinión anterior que involucraba a las mismas partes —*Wisconsin Right to Life, Inc. v. FEC*— la Corte, en una opinión mayoritaria escrita por su presidente, el juez Roberts y el nuevo juez Alito, interpretó “la equivalencia funcional del apoyo” para incluir solo aquellos anuncios susceptibles a “ninguna interpretación razonable”, que no fuese un anuncio que apoyara la derrota o elección de un candidato particular para algún cargo público. Otros tres jueces en la mayoría redactaron una opinión separada recomendando que el criterio sostenido en *McConnell* y *Austin* debía ser abandonado y la disposición electoral de la BCRA, invalidada.

Los casos *Wisconsin Right to Life* pusieron las bases para la sentencia de la Corte de 2010 en *Citizens United v. FEC*, en la cual finalmente invalidó la disposición electoral absoluta, así como los límites legales de los gastos independientes por parte de corporaciones y sindicatos que apoyaran expresamente. La mayoría concluyó que las corporaciones gozaban del derecho al libre discurso y que ningún interés gubernamental garantizaba limitarlo. La Corte invalidó así la prohibición federal de cualquier forma de erogaciones para mostrar apoyo, ya fuera expresamente o no a un candidato particular, mientras no estuviera relacionados con una campaña. Al mismo tiempo, confirmó los requisitos de divulgación e información para las campañas sobre la base de que servían a un interés gubernamental, al asegurar que la información acerca de la fuente de las erogaciones del anuncio fue hecha pública. La decisión en el caso *Citizens United* produjo el siguiente marco para la participación en las corporaciones y sindicatos en la política: 1) no podían realizar contribuciones directas de sus propios fondos a las campañas políticas, pero podían

crear comités y aceptar donaciones limitadas por personas designadas legalmente, 2) podían realizar gastos ilimitados de fondos corporativos con propósitos de apoyo mientras fueran hechos de manera independiente de cualquier campaña de algún candidato —por ejemplo, que no estuviesen relacionados o coordinados con la campaña—, y 3) resulta válida la exigencia de información y divulgación de los gastos independientes a la FEC. Esta decisión llevó a un explosión en los gastos corporativos en anuncios y en el surgimiento de los llamados Supercomités de Acción Política —comités políticos organizados con el fin de realizar gastos independientes—.³⁷ Los supercomités no están sujetos a las limitaciones de contribuciones y gastos de los comités tradicionales porque están comprometidos en forma de gastos independientes autorizadas por Citizens United.³⁸

Buckley abrió el camino a Citizens United por varias razones. Primero. Creó una distinción constitucional importante entre las contribuciones y los gastos, con este último recibiendo un escrutinio estricto en virtud de la Primera Enmienda. El escrutinio más riguroso impuesto a una limitación a los gastos colocó una carga mayor al gobierno para justificarla —una carga que la Corte encontró que en el caso Citizens no se había cumplido—. De acuerdo con Citizens United, a diferencia de los casos de contribuciones directas a los candidatos, no había preocupación por la corrupción *quid pro quo* cuando los gastos se hacían de manera independiente a una campaña particular. Segundo. Creó una distinción entre apoyo expreso y

³⁷ La creación de los Supercomités de Acción Política fuera de las restricciones impuestas a los comités de acción política tradicionales fueron autorizadas por una decisión de la corte de circuito en DC en *SpeechNow.org v. FEC* 599 F.3 e 686 (Distrito de Columbia Circuito 2010).

³⁸ Los comités de acción política corporativos o sindicales tradicionales siguen estando sujetos a limitaciones en sus contribuciones y gastos y no pueden establecer prácticas internas de registro que les permita realizar gastos independientes con fondos que son recaudados fuera de los límites a las contribuciones que de otro modo están impuestas a los comités de acción política. Véase *Stop This Insanity Inc. Employee Leadership Fund v. FEC*. Tal como señaló la Corte en este caso, los comités de acción política tradicionales se convirtieron en “vestigios en un mundo anticuado de finanzas de campaña” después de Citizens United. *Id.* en 6. Por otro lado, un comité político que no esté relacionado con una corporación o sindicato puede llevar a cabo tanto contribuciones a los candidatos (sujetas a las limitaciones al dinero asociado a portaciones de comités políticos) como gastos políticos independientes (con dinero que no está sujeto a las limitaciones de las contribuciones) (*Carey v. FEC*).

un tema de incidencia política, con esta última inicialmente caracterizada por la presencia de las palabras mágicas. En última instancia, la Corte Suprema concluyó que cualquier limitación a los gastos corporativos y sindicales independientes solo podía aplicar al “equivalente funcional del apoyo expreso”, pero incluso esta disposición fue eliminada en *Citizens United* para permitir a las corporaciones y sindicatos gastar cantidades ilimitadas en anuncios de cualquier índole —mientras sean realizados sin estar coordinado con la campaña del candidato—. Finalmente, y quizá lo más importante, Buckley rechazó la noción de que el Congreso podía legislar en materia de financiamiento a las campañas con el objetivo de igualar las voces involucradas en el proceso político. Equiparando los gastos con el discurso, la Corte eliminó la prerrogativa del Congreso de regular las erogaciones con el fin de promover la igualdad de los ciudadanos en el proceso electoral sin importar sus recursos financieros.

Conclusión

Buckley v. Valeo es la fuente de la doctrina acerca de financiamiento de las campañas creada y aplicada por la Corte Suprema. Como tal, continúa dando forma a la legislación electoral en aspectos cruciales —más profundamente, mediante la creación de condiciones para la eliminación de las restricciones de la Corte al gasto corporativo en el apoyo en las elecciones generales—. También es importante señalar que los efectos de la sentencia Buckley y los últimos precedentes de la Corte restringen no solo los esfuerzos del Congreso, sino también los de las legislaturas locales para reformar sus propios sistemas de financiamiento político. Al promulgar la Ley Federal de Campañas Electorales y la BCRA, el Congreso tuvo la intención de regular las campañas electorales federales, pero las elecciones para funcionarios locales permanecieron sin cambios por la legislación. Por otro lado, los estados pueden regular el financiamiento a las campañas en relación con las elecciones locales. Sin embargo, debido a que la Primera Enmienda aplica a las autoridades locales por medio del proceso de incorporación, los precedentes de la Corte Suprema en este ámbito también limitan las regulaciones que los estados pueden optar por promulgar. Por esta razón, Buckley y sus frutos ejercen un impacto tanto en el ámbito nacional como en el estatal; este es, por lo tanto, muy profundo.

Anexo

Juez	A favor, en contra, en parte	Descripción
Brennan Stewart Powell	Se unieron plenamente a la opinión	Las disposiciones acerca de contribuciones y de divulgación son constitucionales, los límites a los gastos violan la Primera Enmienda; el financiamiento público a las campañas es constitucional; la composición y procesos de designación de la Comisión Federal Electoral es inconstitucional.
Marshall	Disiente de la parte I-C-2	En desacuerdo con que el límite a los gastos realizados por el candidato de su propio patrimonio es inconstitucional.
Blackmun	Disiente de la parte I-B	En desacuerdo con que los límites a las contribuciones son constitucionales.
Burger	Disiente excepto por la parte I-C, IV	En desacuerdo con que el esquema de divulgación para los pequeños donadores es constitucional; que los límites a las contribuciones son constitucionales; que el financiamiento público a las elecciones presidenciales es constitucional.
White	Disiente de la parte III	En desacuerdo en que los límites a los gastos son constitucionales.
Rehnquist	Disiente de la parte III-B-1	En desacuerdo con que las disposiciones legales acerca del financiamiento público de las elecciones presidenciales no discriminan a candidatos de partidos minoritarios.

Nota: el juez Stevens no tomó parte en las consideraciones de este asunto.

Fuentes consultadas

- Alexander, Mark. 2011. "Citizens United y la igualdad olvidada". *N.Y.U. Rev. of Law and Soc. Change* 35: 499-503.
- Almanaque Trimestral del Congreso.
- Broder, David S. 1974. "Efectos de los límites al financiamiento a las campañas". *Los Angeles Times*, 8 de octubre.
- "El dinero en la política". 1974. *The New York Times*, 14 de octubre.
- Gross, Kenneth A. 1991. "Las reglas de aplicación de las finanzas a la campañas: un sistema en búsqueda de una reforma". *Yale L. & Pol'y Review* 9.
- Hasen, Richard L. 2003. "La historia de la redacción no contada de Buckley v. Valeo". *Elección 2*.
- Lindquist, Stefanie A. y Frank B. Cross. 2009. *Midiendo el activismo judicial*. Oxford: Oxford University Press.
- Mackenzie, John P. 1974. "Libertad del gasto, libertad del discurso". *The Washington Post*, 11 de diciembre.
- Mann, Thomas. 2003. "Conocimiento y acción limitada: la reforma al financiamiento de las campañas y ciencia política". *Perspectivas en la política* 1.
- Sentencia Austin v. Michigan Chamber of Commerce 494 U.S. 652 (1990).
- . Buckley v. Valeo 424 U.S. 1 (1976).
- . Buckley v. Valeo 519 F.2d 821, 837 (D.C. Cir. 1975).
- . Carey v. FEC, 791 F.Supp.2d 121 (D.D.C. 2011).
- . Citizens United v. FEC 558 U.S. 310 (2010).
- . FEC v. Christian Action Network, Inc., 110 F.3d 1049, 1052 (4th Circuito. 1997)
- . FEC v. Massachusetts Citizens for Life, Inc, 479 U.S. 238 (1986).
- . FEC v. Wisconsin Right to Life, Inc. 546 U.S. 410 (2006) (WRTL1).
- . Jennes v. Fortson, 403 U.S 431, 442 (1971).

- . *McConnell v. Federal Election Comm.*, 540 U.S. 93, 126-127 (2003).
 - . *Myers v. United States*, 272 U.S. 52, 117 (1926).
 - . *NAACP v. Alabama* 357 U.S. 449 (1978).
 - . *Stop This Insanity Inc. Employee Leadership Fund v. FEC*, 2012 WL 5383581 (D.D.C. 2012).
 - . *Wisconsin Right to Life, Inc. v. FEC* 551 U.S. 449 (2007) (WRTLII).
- Tokaji, Daniel P. 2011. "La obliteración de la igualdad en la ley de campañas americana: una comparación transfronteriza". *J. Política Parlamentaria* 5.
- Urofsky, Melvin I. 2005. *Dinero y libertad de discurso: reforma a las finanzas de campaña y los tribunales*. Kansas: University Press of Kansas.
- Will, George F. 1975. "A los límites a los gastos de campaña". *The Washington Post*, 14 de enero.

Buckley v. Valeo. Sentencia 424 U.S. 1.
Corte de Apelaciones de los Estados Unidos para el Distrito de Columbia,
número 10 de la colección Sentencias Relevantes de Cortes Extranjeras,
se terminó de imprimir en diciembre de 2016
en Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA),
calzada San Lorenzo 244, colonia Paraje San Juan,
CP 09830, Ciudad de México.

El cuidado de esta edición estuvo a cargo de IEPSA.

Su tiraje fue de 2,500 ejemplares.