

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 bipartidario 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.

Este apartado pertenece a la obra
Buckley v. Valeo, la cual es acervo del TEPJF.

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 inmortalizó 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 apoya 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 por 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 califica 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.