

# REVISTA JURÍDICA UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO

---

---

VOLUMEN 81

NÚMERO 3

AÑO 2012

---

---

## LA REFORMA ELECTORAL DE 2011: UN INTENTO GENUINO PARA ATENDER SITUACIONES ELECTORALES A NIVEL LOCAL Y PARA ATEMPERAR NUESTRO DERECHO ELECTORAL A *CITIZENS UNITED V. FEDERAL ELECTION COMMISSION*

### ARTÍCULO

RAMÓN L. ROSARIO CORTÉS\* & CARLO E. ZAYAS MORALES\*\*

Introducción .....	790
I. <i>Citizens United v. Federal Election Commission</i> y Puerto Rico.....	791
A. <i>Citizens United v. Federal Election Commission</i> .....	791
B. Puerto Rico de cara a <i>Citizens United</i> .....	794
II. Análisis comparativo del desarrollo jurisprudencial de <i>Citizens United</i> .....	798
A. Leyes que prohíben que individuos extranjeros o asociaciones controladas por foráneos participen del financiamiento electoral .....	799
B. Leyes que colocan el financiamiento de las carreras electorales en manos del gobierno .....	802
C. <i>Western Tradition Partnership, Inc. v. Attorney General of the         State of Montana</i> , una interpretación alternativa de <i>Citizens         United</i> .....	806

---

\* El co autor es asesor legal y de Seguridad Pública del Gobernador de Puerto Rico, Hon. Luis G. Fortuño y ex Oficial Jurídico del Juez Asociado del Tribunal Supremo de Puerto Rico, Hon. Rafael Martínez Torres, del Juez Asociado del Tribunal Supremo, Hon. Efraín Rivera Pérez y del Panel Central del Tribunal Supremo de Puerto Rico. Es egresado de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico y obtuvo su Bachillerato en el Instituto de Relaciones del Trabajo de la UPR. Como Asesor Legal del Gobernador, participó directamente en el proceso legislativo y legal a cargo de la Reforma Electoral de 2011. Ciertamente, es intrínseco al proceso legislativo que las medidas sufran cambios y que el producto final no sea exactamente el previsto. Sin embargo, a mi juicio, la Reforma Electoral, que hoy es Ley, le hará un buen servicio a ese axioma constitucional del derecho al voto. Ese fue nuestro norte siempre.

\*\* El co autor es asesor legal auxiliar del Gobernador de Puerto Rico, Hon. Luis G. Fortuño y ex Oficial Jurídico del Juez Asociado del Tribunal Supremo de Puerto Rico, Hon. Edgardo Rivera García. Es egresado de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico y obtuvo se Bachillerato en la Escuela de Administración de Empresa de la UPR.

III. Auditor Electoral versus Contralor Electoral.....	809
IV. Ley para la Fiscalización del Financiamiento de Campañas Políticas en Puerto Rico, otros aspectos.....	815
A. Donativos .....	815
B. Personas Jurídicas y el Proceso de Autorización.....	819
C. Registro e Informes ante el Contralor Electoral .....	821
D. Comités de Acción Política establecidos e inscritos en otra jurisdicción.....	822
E. Fondo Electoral .....	822
F. Fondo Especial para Financiamiento de Campañas Electorales .....	823
V. Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI .....	824
A. El escrutinio electrónico e idioma de las papeletas.....	824
B. Definiendo el término partido. ....	826
C. Los pivazos. ....	828
D. La divulgación de planillas.....	829
E. Disposiciones adicionales.....	830
1. Disposiciones relacionadas a procesos electorales previos al día de una elección general, elección especial, o de algún plebiscito o referéndum.....	831
2. Disposiciones relacionadas a procesos electorales que ocurren en el día de una elección general, elección especial, o de algún plebiscito o referéndum.....	835
3. Disposiciones relacionadas a procesos electorales que ocurren posterior al día de una elección general, elección especial, o de algún plebiscito o referéndum.....	837
F. Notas finales .....	841
1. Revisión Judicial de los casos electorales.....	841
Conclusión.....	843

Las leyes garantizarán la expresión de la voluntad del pueblo mediante el sufragio universal, igual, directo y secreto, y protegerán al ciudadano contra toda coacción en el ejercicio de la prerrogativa electoral.<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

**L**AS ELECCIONES DE 2004 Y 2008 PROVOCARON MUCHAS CONTROVERSIAS relacionadas al proceso electoral y al financiamiento de las campañas políticas en Puerto Rico. Esas controversias conllevaron procesos de

---

<sup>1</sup> CONST. PR art. 2, § 2.

naturaleza criminal a nivel federal y de adjudicación electoral en los tribunales locales. Tan es así, que una decisión de nuestro Tribunal Supremo en el 2004 tuvo el efecto de dilucidar la persona que sería Gobernador de Puerto Rico.<sup>2</sup>

Además de las controversias a nivel local, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos, en *Citizens United v. Federal Election Commission*,<sup>3</sup> resolvió un caso que trastocaría sustancialmente las leyes electorales de los estados, y por ende, de Puerto Rico. Esa decisión limitó la otrora libertad estatal para regular las campañas electorales financiadas por entidades jurídicas como uniones y corporaciones.

A raíz de esos hechos, la Rama Ejecutiva y la Rama Legislativa iniciaron un proceso de revisión de las leyes electorales en Puerto Rico que resultó en la Reforma Electoral de 2011. Esa reforma se compone de dos medidas principales, a saber: (1) la Ley Núm. 78 de 1 de junio de 2011,<sup>4</sup> según enmendada y mejor conocida como el Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI, y (2) la Ley Núm. 222 de 18 de noviembre de 2011,<sup>5</sup> mejor conocida como la Ley para la Fiscalización del Financiamiento de Campañas Políticas en Puerto Rico. La Ley 78 fue un proyecto iniciado en la Legislatura; mientras, la Ley 222 fue un proyecto presentado por el Gobernador. Este trabajo intenta poner en relieve los cambios más significativos de esa Reforma Electoral y su impacto en el derecho electoral de Puerto Rico.

Por tanto, este escrito se enfoca en: (1) delimitar los contornos de la decisión del Tribunal Supremo de los Estados Unidos en *Citizens United* y su progenie, y su relación con la Ley 222 (Partes o y o); (2) describir las diferencias entre la pasada figura del Auditor Electoral y el nuevo cargo del Contralor Electoral (Parte o); (3) repasar los aspectos más importantes de la Ley 222 (Parte o), y (4) examinar los elementos más trascendentales de la Ley 78 (Parte o).

## I. CITIZENS UNITED V. FEDERAL ELECTION COMMISSION Y PUERTO RICO

### A. *Citizens United v. Federal Election Commission*

El 21 de enero de 2010, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos emitió una decisión con efectos que trascienden la ley federal impugnada en el caso.

---

<sup>2</sup> Véase, e.g., *Suárez v. CEE V*, 163 DPR 541 (2004); *Suárez v. CEE I*, 163 DPR 347 (2004).

<sup>3</sup> *Citizens United v. Fed. Election Comm'n*, 558 U.S. \_\_\_, 130 S. Ct. 876 (2010).

<sup>4</sup> Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI, Ley Núm. 78 de 1 de junio de 2011 (a ser codificada en 16 LPRÁ \_\_\_)[en adelante, Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI], *disponible en* <http://www.oslpr.org/2009-2012/leyes/pdf/ley-78-01-Jun-2011.pdf>, según enmendada por la Ley Núm. 230 de 21 de noviembre de 2011 (a ser codificada en 16 LPRÁ \_\_\_), *disponible en* <http://www.oslpr.org/2009-2012/leyes/pdf/ley-230-21-Nov-2011.pdf>, y por la Ley para enmendar el Art. 8.001 del Código Electoral de Puerto Rico, Ley Núm. 5 de 3 de enero de 2012 (a ser codificadas en 16 LPRÁ \_\_\_), *disponible en* <http://www.oslpr.org/2009-2012/leyes/pdf/ley-5-03-Ene-2012.pdf>.

<sup>5</sup> Ley para la Fiscalización del Financiamiento de Campañas Políticas, Ley Núm. 222 de 18 de noviembre de 2011, art. 8.001 (a ser codificada en 16 LPRÁ \_\_\_), *disponible en* <http://www.oslpr.org/2009-2012/leyes/pdf/ley-222-18-Nov-2011.pdf>.

En *Citizens United*, el Tribunal Supremo federal reexaminó la legislación federal que prohibía a las corporaciones y a las uniones utilizar sus fondos generales para realizar gastos independientes en comunicaciones políticas.<sup>6</sup> En el 2003, el Tribunal Supremo había validado esa limitación en *McConnell v. Fed. Election Comm'n.*<sup>7</sup> Ese último caso se fundamentó en *Austin v. Michigan Chamber of Commerce*, decidido en el 1990.<sup>8</sup> Tanto en *McConnell* como en *Austin*, el Tribunal Supremo federal sostuvo que se podía limitar el derecho a la libertad de expresión basado en la identidad corporativa del comunicador por consideraciones de sana administración pública.

Con ese análisis, y previo a *Citizens United*, se había validado la prohibición a las uniones y corporaciones de emitir mensajes políticos con los fondos generales de la organización. El raciocinio en esos casos descansó en el interés apremiante (*compelling interest*) de los estados por evitar los males que pudiera causar la alta capacidad para generar ingresos de las corporaciones y uniones. Bajo el análisis previo a *Citizens United*, el permitir a una corporación o unión crear un fondo segregado era suficiente salvaguardia para permitir el mensaje político de estas organizaciones. El fondo segregado es una herramienta para recaudar y utilizar fondos para mensajes políticos sin tocar los fondos generales de las corporaciones y uniones. Por tanto, la prohibición validada en esos casos iba dirigida a impedir el financiamiento de mensajes políticos utilizando los fondos generales de una organización. De esa forma, el más alto foro federal validó las acciones de muchos estados por evitar cualquier acto de corrupción, o su apariencia, perpetrado por las estructuras corporativas, ya que estas cuentan con una gran capacidad para generar fondos.

No obstante, con votación de 5-4, el Tribunal Supremo federal en *Citizens United* dejó sin efecto limitadamente a *Austin* y *McConnell*. Los fundamentos de *Citizens United* son los siguientes: (a) la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos (el derecho a la libertad de expresión) prohíbe que el Gobierno suprima discursos políticos basándose en la identidad corporativa del orador o comunicador; (b) los estatutos federales que prohíben los gastos independientes de las corporaciones y uniones en campañas eleccionarias violan la Primera Enmienda, y (c) se validan las disposiciones requiriendo divulgación y advertencias (*disclaimer* y *disclosure requirements*) de la ley federal por fomentar la participación informada de los ciudadanos en el mercado de ideas políticas.<sup>9</sup>

Esa decisión equipara el derecho a la libertad de expresión de las entidades corporativas al de los individuos. Según las propias palabras del Tribunal federal en *Citizens United*, la Primera Enmienda protege el discurso y a su comunicador.<sup>10</sup> Por tanto, una ley como la impugnada, la cual prohíbe el discurso político, está sujeta a un escrutinio estricto. De igual forma, el Tribunal Supremo federal

---

6 Disclosure of Federal Campaign Funds, 2 U.S.C. § 441b (2006).

7 *McConnell v. Fed. Election Comm'n.*, 540 U.S. 93 (2003).

8 *Austin v. Mich. Chamber of Comm.*, 494 U.S. 652 (1990).

9 Bipartisan Campaign Reform Act of 2002, 2 U.S.C. §§ 441(d) & 434(f)(1) (2006).

10 *Citizens United v. Fed. Election Comm'n.*, 558 U.S. \_\_\_, 130 S. Ct. 876, 899 (2010).

decidió que los intereses vertidos en *Austin* y *McConnell* –la prevención de un efecto distorsionista producto de la amalgamación de gastos corporativos; la prevención de la corrupción o su apariencia; y la protección de los accionistas disidentes– no son suficientes para mantener en vigor una prohibición como esa.<sup>11</sup> Esa decisión se enfoca en el hecho de que la Primera Enmienda es oponible a los intentos por desfavorecer ciertos tipos de puntos de vista y a las distinciones en relación a los distintos oradores o comunicadores. Entiéndase, la protección bajo la Primera Enmienda no pierde vigencia por el hecho de que el orador sea una corporación o unión. El permitir un fondo segregado o un comité de acción política no cambia la realidad de que a las corporaciones y a las uniones les está prohibido emitir discursos políticos.<sup>12</sup>

En segundo lugar, esa decisión elimina la facultad del Gobierno para prohibir los gastos independientes con fines electorales. Esto es, que una corporación, unión o persona pueden realizar gastos con fines electorales si no son coordinados con un partido o candidato.<sup>13</sup> Esa prerrogativa para realizar campañas electorales independientes es protegida por el derecho a la libertad de expresión.

Por último, el más alto foro federal dictaminó que los requisitos de divulgación y advertencia de la ley federal no violan la Primera Enmienda. La ley federal impugnada exige revelar la identidad de la entidad que realiza la comunicación y el hecho de que no es autorizada por ningún candidato.<sup>14</sup> Además, la legislación federal obliga a las entidades que gastan más de \$10,000.00 en comunicaciones con fines electorales a someter información a la Comisión Federal de Elecciones (F.E.C., por sus siglas en inglés) sobre sus gastos y donantes. Esos requisitos legales fueron validados en *Citizens United* porque no prohíben la comunicación de mensajes políticos. Estas imposiciones están sujetas a un *exacting scrutiny* que exige una relación sustancial entre el requisito de divulgación y advertencia impuesto y un interés gubernamental lo suficientemente importante.<sup>15</sup> El interés del Gobierno para establecer ese requisito es proveerle al electorado información sobre la identidad y la fuente de los recursos utilizados. Es importante destacar que el Tribunal Supremo federal validó dicho requisito de divulgación y advertencia de su faz, pero reconoció que en la aplicación puede ser inconstitucional si se prueba una posibilidad razonable de que revelar información de sus donantes puede causarle a estos amenazas o represalias de parte del Gobierno o de un individuo o una entidad privada.<sup>16</sup>

---

<sup>11</sup> “The purpose and effect of this law is to prevent corporations, including small and nonprofit corporations, from presenting both facts and opinions to the public. This makes *Austin's* antidistortion rationale all the more an aberration.” *Id.* en la pág. 907 (refiriéndose a *Austin*, 494 U.S. 652).

<sup>12</sup> *Citizens United*, 130 S. Ct. 876, 897.

<sup>13</sup> *Id.* en la pág. 910 (para efectos de este trabajo se utiliza los términos *partido* y *candidato*, pero dependiendo de su contexto, esos términos pueden incluir a aspirantes, comités de campaña y autorizados).

<sup>14</sup> Disclosure of Federal Campaign Funds, 2 U.S.C. § 441(d) (2006).

<sup>15</sup> *Citizens United*, 130 S. Ct. 876, 914.

<sup>16</sup> *Id.*

*B. Puerto Rico de cara a Citizens United*

¿Esa decisión del Tribunal Supremo de los Estados Unidos afecta a Puerto Rico? La contestación más corta es: sí. La decisión del Tribunal Supremo federal se fundamentó en los postulados del derecho a la libertad de expresión de la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos. Los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución federal limitan el poder de los gobiernos estatales y el de Puerto Rico.<sup>17</sup> Al igual que ocurre con los estados, en Puerto Rico se protegen los derechos fundamentales de la Constitución de los Estados Unidos a través de la cláusula del debido proceso de ley de la Decimocuarta Enmienda.<sup>18</sup> Por tanto, el derecho a la libertad de expresión de la Constitución federal, como derecho fundamental, es oponible al Gobierno de Puerto Rico.

Tras *Citizens United*, Puerto Rico, al igual que muchas jurisdicciones estatales, se vio obligado a reformar sus leyes electorales porque se había invalidado la autoridad reconocida en *McConnell* y *Austin* para prohibir todo gasto independiente efectuado por una corporación o unión. Precisamente, *Citizens United* fue la razón principal para ajustar las reglas relacionadas a los gastos y donaciones en el proceso electoral de Puerto Rico. Cabe destacar que 26 estados no limitaban los gastos independientes de las corporaciones con fines de lucro antes de *Citizens United*.<sup>19</sup> Aunque en otra parte de este escrito discutiremos lo relacionado a *Citizens United* en el contexto de la Reforma Electoral de 2011, es preciso adelantar que la Ley Núm. 4 de 20 de diciembre de 1977, según enmendada, y conocida como Ley Electoral de Puerto Rico, era incompatible con la decisión del Tribunal Supremo de los Estados Unidos. Aunque la prohibición impugnada en *Citizens United* no tiene paralelo en Puerto Rico, la Ley 4 interfería con el derecho reconocido en el referido caso.

El Artículo 3.005(b) de la Ley 4 establecía un tope de \$500.00 a las contribuciones que podía recibir un grupo o comité independiente.<sup>20</sup> Con esa limitación, se le ponían trabas de recaudación a una organización que hacía gastos independientes, violando así la norma pautada en *Citizens United*. La Ley 4 no reconocía el derecho a la libertad de expresión de las corporaciones y uniones para estas destinar sus fondos generales para realizar comunicaciones con fines electorales. Los grupos o comités que hacen gastos independientes son aquellos que no coordinan con los partidos y candidatos los mensajes que emiten con fines electorales ni le donan a estos.

Cabe destacar que la decisión del Tribunal Supremo de los Estados Unidos no limita el poder de los gobiernos para limitar, y hasta prohibir, las donaciones

---

<sup>17</sup> Pueblo v. Santana Vélez, 177 DPR 61 (2009).

<sup>18</sup> *Id.* en la pág. 65; Véase además *Duncan v. Louisiana*, 391 U.S. 145 (1968); *Pueblo v. Laureano*, 115 DPR 447, 449 nota 6 (1984).

<sup>19</sup> *Citizens United*, 130 S. Ct. 876, 908-09.

<sup>20</sup> Ley Electoral de Puerto Rico, Ley Núm. 4 de 20 de diciembre de 1977, 16 LPRA §§ 3001-3383 (2009 & Supl. 2011) (según enmendada).

directas a candidatos y partidos, así como los gastos de las entidades que coordinan con estos.<sup>21</sup> Si la entidad jurídica coordina con los partidos y sus candidatos, *Citizens United* no entra en juego, pues la autoridad para regular se centra en el candidato y en el partido, en vez de en el orador que levanta su derecho a la libertad de expresión. Hacer un gasto o una comunicación coordinada requiere una participación conjunta entre la entidad y el partido o el candidato para promover una comunicación con fines electorales. En ese escenario, el Gobierno tendría un interés mayor en evitar que ocurra un acto de corrupción *quid pro quo* mediante contribuciones directas o mediante gastos coordinados con un partido o candidato. Una contribución o gasto independiente, por el contrario, reduce el peligro de la corrupción *quid pro quo* con el partido o el candidato. La habilidad para acumular riquezas no puede ser fundamento para despojar a una entidad de su derecho a la libertad de expresión.<sup>22</sup>

Desde esa óptica, la Ley 222 que crea la Oficina del Contralor Electoral establece un esquema regulatorio que intenta cumplir con los parámetros establecidos en *Citizens United*. Como es natural, todo derecho reconocido jurisprudencialmente tiene un desarrollo regulatorio y judicial que va afinando los contornos del mismo. Basta con señalar la progenie de los casos de discrimen racial y aquellas decisiones judiciales relacionadas al derecho al aborto para entender que *Citizens United* dará mucho que hacer a los tribunales.

En el caso específico de *Citizens United*, los tribunales en su momento tendrán que pasar juicio sobre varios aspectos de la decisión. Entre estos, se encuentran los siguientes: (1) el poder gubernamental para regular la información que debe revelar una corporación o unión que hace gastos o comunicaciones independientes; (2) el poder gubernamental para regular los requisitos de registro de donaciones y gastos, y (3) las estructuras administrativas que se le puede imponer a una corporación o unión que realiza gastos independientes.

Sobre el primer punto, *Citizens United* validó la exigencia de revelar la identidad de la entidad que hace la comunicación y el hecho de que no fue autorizada por algún candidato para hacerla. Sobre el segundo punto, *Citizens United* validó el requisito de que las entidades sometan información sobre sus gastos y donantes. Sobre el tercer punto, *Citizens United* describió algunos requisitos exigidos a los Comités de Acción Política para concluir que esta vía no era adecuada para corregir la violación al derecho a la libertad de expresión de la legislación federal (prohibiendo los gastos independientes de sus fondos generales).<sup>23</sup> Relativo a ese aspecto, la decisión mencionó ciertos requisitos como la exigencia de tener un tesorero, el llevar una contabilidad detallada y el mantener registros y reportes corporativos.

Precisamente, ese tercer punto es el más problemático a la hora de delinear los límites al poder del Gobierno de cara a *Citizens United*. Según *Citizens Uni-*

---

<sup>21</sup> *Citizens United*, 130 S. Ct. 876, 908. Véase además *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976).

<sup>22</sup> *Citizens United*, 130 S. Ct. 876, 905.

<sup>23</sup> *Id.* en la pág. 897.

ted, esos requisitos están sujetos a un *exacting scrutiny* que exige una relación sustancial entre el requisito legalmente impuesto y un interés gubernamental lo suficientemente importante.<sup>24</sup> Al no tratarse de una prohibición a la emisión del mensaje político, el escrutinio ya no será estricto. Como veremos en más detalle en otra parte de este escrito, la Ley 222 se ampara en intereses importantes del Estado para regular los gastos independientes. Aunque la Ley 222 le exige a las entidades jurídicas cumplir con muchos de los requisitos establecidos para los Comités de Acción Política, no se les prohíbe hacer la comunicación con fines electorales.

La Ley 222 viabiliza el derecho reconocido en *Citizens United* a través del mecanismo de los Fondos Segregados<sup>25</sup> y la realización de gastos independientes. El requisito de la Ley 222 para que una persona natural o jurídica que hace gastos independientes en exceso de \$1,000 revele información sobre su identidad o sobre sus gastos y donaciones, no parece tener mayores problemas a la luz de *Citizens United*.<sup>26</sup> No obstante, hay que tener presente que los artículos 2.004(17) y 7.014 de la mencionada ley electoral establecen que los fondos segregados o para gastos independientes tendrán que cumplir con los requisitos de informes aplicables a los Comités de Acción Política. De igual forma, el Artículo 7.000 le exige a los fondos segregados o para gastos independientes presentar una declaración de organización con información relacionada a la entidad. Aunque esos requisitos son aplicables a los Comités de Acción Política, no se puede perder de perspectiva que estos no prohíben la emisión de comunicaciones con fines electorales ni la realización de gastos independientes. Por lo tanto, en su revisión judicial le es aplicable un escrutinio más laxo que el estricto. El Gobierno tiene un interés importante de proveerle transparencia e información al electorado sobre la identidad del emisor de algún mensaje electoral y lo relacionado a los gastos y contribuciones que estos hacen. Estas medidas de informes y registro tienen una relación sustancial con ese fin rector.

La propia exposición de motivos de la Ley 222 expresa que la ciudadanía tiene un interés apremiante en conocer quién contribuye a las campañas electorales, “y el Estado tiene un interés apremiante en asegurar que dicha libertad de expresión sea debidamente reconocida, respetada, canalizada y protegida”.<sup>27</sup> Además, la exposición de motivos se abraza a la necesidad de transparencia y de prevención contra la corrupción. En palabras del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, “[t]his transparency enables the electorate to make informed decisions and give proper weight to different speakers and messages”.<sup>28</sup>

---

<sup>24</sup> *Id.* en la pág. 914.

<sup>25</sup> Según explicaremos más adelante, un *fondo segregado* es una cuenta separada del fondo general de una persona jurídica, mediante el cual una persona interesada puede realizar aportaciones monetarias para que estas sean donadas a candidatos o partidos políticos.

<sup>26</sup> Ley para la Fiscalización del Financiamiento de Campañas Políticas, Ley Núm. 222 de 18 de noviembre de 2011, art. 8.002 (a ser codificada en 16 LPRA \_\_\_), disponible en <http://www.oslpr.org/2009-2012/leyes/pdf/ley-222-18-Nov-2011.pdf>.

<sup>27</sup> *Id.*

<sup>28</sup> *Citizens United*, 130 S. Ct. 876, 908-16.



Sobre el caso específico de las corporaciones u otras entidades jurídicas, la exposición de motivos de la Ley 222 refleja el interés del Estado en asegurar “que los miembros de esas entidades estén debidamente informados de las expresiones políticas que se intentan hacer a su nombre y a sus expensas”. Esos parámetros intentan asegurar el consentimiento informado de los miembros de estas organizaciones. Evidentemente, esos intereses son importantes para un Gobierno preocupado por evitar fraudes en la emisión de mensajes organizacionales.

Como veremos, el Artículo 6.010 de la Ley 222 establece un Proceso de Autorización para destinar fondos para gastos independientes y para establecer fondos segregados por parte de personas jurídicas. Según el Artículo 6.010 de la Ley 222, los límites a los donativos no le son aplicables a los Comités de Acción Política en forma de Fondos Segregados o Gastos Independientes que no coordinan o donan a algún candidato o partido. Eso es así ya que, bajo *Citizens United*, el Estado no puede coartar el derecho a la libertad de expresión de las corporaciones y uniones en la realización de gastos independientes (no coordinados). No obstante, la Ley 222 regula ese derecho según lo permite *Citizens United*. El Proceso de Autorización que esta Ley establece es un mecanismo para asegurar que los miembros de la organización han prestado su consentimiento informado antes de que la corporación o unión emita una comunicación o realice un gasto con fines electorales. Ciertamente, la protección de ese consentimiento es un interés importante del Gobierno y salvaguarda la libertad de expresión y los recursos de esos miembros. Los tribunales deberán evaluar esos requisitos a la luz del escrutinio aplicable, el cual es más laxo que el estricto.

Las expresiones en *Citizens United* sobre el particular abren las puertas para que el Gobierno, mediante regulación, se asegure de que ese derecho reconocido a las organizaciones sea ejercido de forma compatible con su creación. Claro está, ese derecho no puede ser coartado basado en el mensaje.<sup>29</sup> Precisamente, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos reconoció que las corporaciones (y por analogía las uniones) podían evitar mensajes políticos no deseados por sus miembros “through the procedures of corporate democracy”.<sup>30</sup> Indudablemente, el interés pretendido por el Gobierno al establecer el Proceso de Autorización es garantizarles a esos miembros un proceso en el cual puedan prestar su consentimiento informado y en el cual se exprese la voluntad democrática de la organización. Ese proceso establecido en el Artículo 6.010 de la Ley 222, como veremos más adelante, requiere que se convoque a una asamblea de la membresía de la entidad jurídica para que mayoritariamente se apruebe la comunicación y el gasto independiente que con fines políticos se quiere hacer.

La decisión del más alto foro federal en *Citizens United* no le cierra las puertas a los estados para regular el derecho a la realización de gastos independientes con fines electorales, siempre y cuando no se les usurpe a las corporaciones y a

---

<sup>29</sup> En palabras del Tribunal Supremo federal: “[a]s to other corporations, the remedy is not to restrict speech but to consider and explore other regulatory mechanisms. The regulatory mechanism here, based on speech, contravenes the First Amendment.” *Id.* en la pág. 911 (traducción nuestra).

<sup>30</sup> *Id.* en la pág. 911 (citando a *First Nat. Bank of Boston v. Bellotti*, 435 U.S. 765, 794 (1978)).

las uniones el derecho a la libertad de expresión.<sup>31</sup> A partir de *Citizens United*, los estados tienen que perseguir la consecución de objetivos legítimos para velar por intereses importantes para el Pueblo. La razón del Proceso de Autorización establecido por Puerto Rico es atender el interés importante de fomentar un consentimiento informado de forma democrática. Los tribunales deben dar alguna deferencia a la valoración de la Rama Ejecutiva y de la Legislativa en la selección de métodos para lograr intereses que deben ser protegidos de cara a *Citizens United*. Claro está, estos mecanismos no pueden poner cargas onerosas o imposibles de cumplir a las corporaciones y uniones. Como bien lo indicó el Tribunal Supremo federal, “[o]ur Nation’s speech dynamic is changing, and informative voices should not have to circumvent onerous restrictions to exercise their First Amendment rights.”<sup>32</sup>

## II. ANÁLISIS COMPARATIVO DEL DESARROLLO JURISPRUDENCIAL DE *CITIZENS UNITED*

La decisión del Tribunal Supremo federal en *Citizens United*, ha generado una diversidad de respuestas respecto a los derechos de las corporaciones y uniones en el ámbito del discurso político. En primera instancia, las asambleas legislativas de los diferentes estados de la Unión Americana, al igual que el Congreso federal, han sido prontas en manifestar su creatividad legislativa al momento de promulgar estatutos que incidan sobre el derecho de expresión política de las corporaciones y uniones. A modo de ejemplo, algunas jurisdicciones han: (1) requerido que las uniones o corporaciones que intervienen en el financiamiento electoral provean información adicional a sus miembros o a los electores en general (*disclaimer and disclosure requirements*);<sup>33</sup> (2) prohibido que corporaciones controladas por extranjeros participen del financiamiento electoral;<sup>34</sup> (3) limitado el derecho de expresión de corporaciones y uniones que poseen contratos gubernamentales, o que se benefician de fondos federales o estatales;<sup>35</sup> (4) requerido que una mayoría de directores, accionistas o miembros-unionistas aprueben el desembolso de fondos para fines de expresión política;<sup>36</sup> (5) colocado

---

<sup>31</sup> “As to other corporations, the remedy is not to restrict speech but to consider and explore other regulatory mechanisms. The regulatory mechanism here, based on speech, contravenes the First Amendment.” *Citizens United*, 130 S. Ct. 876, 911.

<sup>32</sup> *Id.* en la pág. 912.

<sup>33</sup> Kimberly Demarchi, *Election Campaign Funding After Citizens United*, 46 ARIZ. ATT’Y. 20, 24 (2010). Véase además *Nat’l Org. for Marriage v. McKee*, 649 F.3d 34 (1er Cir. 2011); *Minnesota Citizens Concerned for Life, Inc. v. Swanson*, 640 F.3d 304 (8vo Cir. 2011); *Human Life of Washington v. Brumsickle*, 624 F.3d 990 (9no Cir. 2010); *SpeechNow.org v. Federal Election Comm’n*, 599 F.3d 686 (D.C. Cir. 2010); *New Mexico Youth Organized v. Herrera*, 611 F.3d 669 (10th Cir. 2010).

<sup>34</sup> Demarchi, *supra* nota 33, en la pág. 24.

<sup>35</sup> *Id.* Véase además *Ognibene v. Parkes*, 671 F.3d 174 (2do Cir. 2011), 2012 WL 89358; *Dallman v. Ritter*, 225 P.3d 610 (Colo., 2010).

<sup>36</sup> Demarchi, *supra* nota 33, en la pág. 24. Véase además *Iowa Right to Life Comm., Inc. v. Smithson*, 750 F. Supp. 2d 1020 (S.D. Iowa, Oct. 2010); Ley para la Fiscalización del Financiamiento de

el financiamiento de las carreras electorales en manos del gobierno federal o estatal,<sup>37</sup> e, incluso, (6) propuesto enmendar la Constitución federal, o de algún Estado, para que el derecho a la libertad de expresión se limite a los individuos y no sea extensivo a personas jurídicas.<sup>38</sup>

En un segundo plano, los diferentes tribunales estatales, al igual que las cortes federales, han auscultado la validez constitucional de tales estatutos, forjando un surtido heterogéneo de dictámenes jurisprudenciales que atienden hechos particulares dentro del campo del financiamiento electoral, los cuales manifiestan contextos sustancialmente diferentes a los eventos que condujeron a *Citizens United*. La sección que prosigue pretende analizar, en términos amplios, dicho desarrollo jurisprudencial, enfocándonos únicamente en las decisiones posteriores del Tribunal Supremo federal, al igual que una decisión reciente del Tribunal Supremo del Estado de Montana. Por lo limitado del espacio con el cual disponemos, nuestro esfuerzo se circunscribirá en contemplar solo dos de las seis categorías legislativas antes indicadas, a saber: (1) la prohibición de que las corporaciones extranjeras participen en el financiamiento electoral de la vida democrática de los Estados Unidos y (2) la viabilidad constitucional de cualquier intento gubernamental por financiar las carreras electorales. Concluiremos esta sección analizando una interpretación alternativa de *Citizens United* empleada por el Tribunal Supremo del Estado de Montana. De tal manera, obtendremos una visión general sobre cuál es la dirección en la cual el Tribunal Supremo federal pretende proseguir en el ámbito de los derechos de expresión política de las personas jurídicas. Veamos.

*A. Leyes que prohíben que individuos extranjeros o asociaciones controladas por foráneos participen del financiamiento electoral*

Luego de *Citizens United*, quedó por resolverse si las compañías, asociaciones o individuos extranjeros, poseían los mismos derechos de expresión política que cobijaban a las personas –naturales o jurídicas– con ciudadanía estadounidense. Respecto al tema, el Tribunal Supremo federal en *Citizens United* se limitó a aseverar que la controversia ante sí no exigía contestar la interrogante de si el gobierno posee un interés lo suficientemente apremiante como para prevenir que individuos o asociaciones extranjeras influenciaran el proceso político de la nación americana.<sup>39</sup> Sin embargo, la controversia esquivada por el más alto foro federal no tardó en arribar a sus escalinatas.

---

Campañas Políticas, Ley Núm. 222 de 18 de noviembre de 2011, art. 6.007-6.010 (a ser codificada en 16 LPRA \_\_\_\_), disponible en <http://www.oslpr.org/2009-2012/leyes/pdf/ley-222-18-Nov-2011.pdf>.

<sup>37</sup> R. SAM GARRETT, CONG. RESEARCH SERV., R41054, CAMPAIGN FINANCE POLICY AFTER CITIZENS UNITED V. FEDERAL ELECTION COMMISSION: ISSUES AND OPTIONS FOR CONGRESS, Summary (2010).

<sup>38</sup> *Id.* Véase además *Dallman v. Ritter*, 225 P.3d 610 (2010).

<sup>39</sup> *Citizens United v. Fed. Election Comm'n*, 558 U.S. \_\_\_\_, 130 S. Ct. 876, 911 (2010).

En el 2012, el Tribunal Supremo federal resolvió *Bluman v. Federal Election Commission*,<sup>40</sup> una opinión *no-fundamentada* que afirmaba un dictamen de la Corte de Distrito Federal del Distrito de Columbia sosteniendo una sección del *Bipartisan Campaign Reform Act* de 2002 (B.C.R.A.) que limitaba la expresión política de personas foráneas.<sup>41</sup> Por carecer de los fundamentos que sostienen la decisión del Tribunal Supremo federal, a continuación, examinamos los fundamentos esbozados por la Corte de Distrito Federal.

En *Bluman*,<sup>42</sup> el foro primario federal atendió el reclamo de un grupo de personas extranjeras que residían en los Estados Unidos por virtud de una visa temporera de trabajo, las cuales no gozaban de una residencia permanente ni eran ciudadanos naturalizados.<sup>43</sup> El referido grupo pretendía participar en el proceso democrático estadounidense mediante la contribución directa de fondos a ciertos candidatos electorales federales y estatales, y partidos políticos nacionales, al igual que la realización de gastos independientes apoyando u oponiéndose a candidatos a puestos públicos.<sup>44</sup>

No obstante, el B.C.R.A. les prohibía tal participación.<sup>45</sup> En respuesta, el grupo de personas extranjeras presentó una acción legal ante la Corte de Distrito Federal del Distrito de Columbia, arguyendo que tal prohibición era inconstitucional, ya que, según ellos, los ciudadanos extranjeros que residen legalmente en los Estados Unidos tienen el derecho bajo la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos para contribuir fondos directamente a los candidatos y a los partidos políticos, y para hacer gastos independientes a favor o en contra de cualquier candidato electoral.<sup>46</sup>

El foro primario de la Corte federal falló en su contra. Apoyó su decisión en un análisis integral de los diversos derechos que se les han reconocido y denegado a las personas extranjeras al amparo de la Constitución federal.<sup>47</sup> Tras finalizar su análisis, la Corte de Distrito federal concluyó que el Tribunal Supremo de los Estados Unidos ha trazado una línea clara respecto a cuáles son los derechos constitucionales de los extranjeros referente a su participación en la vida política de los Estados Unidos, a saber: el gobierno podrá excluir a los ciudadanos extranjeros de aquellas actividades íntimamente relacionadas con el proceso democrático de autogobierno.<sup>48</sup> Ello se debe a que el Gobierno federal puede reservar para sus ciudadanos el derecho a participar en sus instituciones políticas democráticas, en aras de preservar su poder soberano de establecer cuál será el concepto básico de aquello que constituye su comunidad política.<sup>49</sup>

---

<sup>40</sup> *Bluman v. Fed. Election Comm'n*, 800 F. Supp. 2d 281 (2011).

<sup>41</sup> *Id.* en la pág. 284.

<sup>42</sup> *Id.*

<sup>43</sup> *Id.* en la pág. 282.

<sup>44</sup> *Id.* en las págs. 282-83.

<sup>45</sup> *Id.* en la pág. 283. Véase además 2 U.S.C. § 441e(a) (2006).

<sup>46</sup> *Bluman*, 800 F. Supp. 2d 281, 283.

<sup>47</sup> *Id.* en las págs. 286-87.

<sup>48</sup> *Id.* en la pág. 287.

<sup>49</sup> *Id.*

Afirmándose en lo anterior, la Corte de Distrito Federal resolvió que, para propósitos de la Primera Enmienda, el Gobierno federal tiene un interés apremiante en prevenir la participación de individuos extranjeros en las actividades de autogobierno democrático de los Estados Unidos.<sup>50</sup> Concibiendo que las contribuciones políticas y los gastos a favor o en contra de algún candidato electoral son una parte integral de tales procesos, la Corte solventó que el Estado puede prohibir que un individuo extranjero, el cual no sea un residente legal permanente, participe en cualquier asunto relacionado a las campañas electorales, con el fin de influenciar cómo los electores emitirán su voto en un proceso democrático.<sup>51</sup>

De tal manera, la Corte de Distrito federal para el Distrito de Columbia expresó que, según su juicio, el dictamen del Tribunal Supremo federal en *Citizens United*, no era inconsistente con una prohibición de contribuciones directas y gastos aplicable a individuos o asociaciones extranjeras en campañas electorales.<sup>52</sup> Ello, pues, existe una larga línea de precedentes del Tribunal Supremo de los Estados Unidos que ilustran que cuando un extranjero incurre en el acto de gastar dinero para el financiamiento de una campaña electoral, o para expresamente advocar a favor o en contra de la elección de un candidato, influye sobre el resultado de las elecciones, convirtiéndose en un acto de participación en el autogobierno democrático de la nación, y no en el ejercicio de un mero acto de expresión.<sup>53</sup>

Ahora bien, amerita aclarar que los extranjeros sí pueden contribuir directamente o efectuar gastos independientes e indirectos destinados a expresar su criterio respecto a determinados asuntos que afectan al público en general.<sup>54</sup> Solo se les impide desembolsar dinero o incurrir en gastos para el sostenimiento de las campañas electorales de candidatos o partidos políticos, en aras de apoyar u oponerse a la elección de algún candidato a un puesto público.<sup>55</sup> Así, un individuo o una asociación extranjera, legalmente residiendo en los Estados Unidos, no estaría impedida de participar en un referéndum general que atienda algún asunto independiente a la selección de un candidato para un cargo electivo.

Resulta imperativo resaltar que aunque el caso confirmado por el Tribunal Supremo federal se limita a un grupo de individuos extranjeros y no a una asociación o corporación foránea, el principio es fácilmente extensible a tales entidades. Ello, pues, el más alto foro federal, al afirmar el dictamen de la Corte de Distrito federal, no apoyó su decisión en el principio de *Citizens United* que establece que es impermissible que el Estado limite o impida algún tipo de expresión política por causa de la identidad del orador. Más bien, asumimos que el Tribunal Supremo federal sostuvo la decisión del foro primario federal a la luz de

---

50 *Id.* en la pág. 288.

51 *Id.*

52 *Id.* en las pág. 289.

53 *Id.* en las págs. 289-90.

54 *Id.* en la pág. 290.

55 *Id.*

su largo historial de decisiones judiciales que han impedido que extranjeros influyeran la vida democrática estadounidense, interés que parece ser superior en naturaleza al principio de igualdad de expresión política entre personas jurídicas y naturales.

Siendo ese el criterio rector de *Bluman*, y no la prohibición de distinguir entre personas naturales y personas jurídicas para fines de expresión política, resulta lógico concluir que una corporación o asociación controlada por personas extranjeras, o de origen foráneo, no tiene un derecho al amparo de la Primera Enmienda para hacer contribuciones directas o incurrir en gastos independientes e indirectos a favor o en contra de algún candidato electoral. De tal manera, entendemos que queda resuelta la interrogante dejada sin contestar en *Citizens United*, respecto a la intervención de corporaciones o uniones extranjeras en asuntos de expresión política.

*B. Leyes que colocan el financiamiento de las carreras electorales en manos del gobierno*

Una segunda decisión reciente del Tribunal Supremo federal nos otorga la oportunidad de examinar otro tipo de legislación estatal afectada por la Opinión Mayoritaria en *Citizens United*. Concretamente, *Arizona Free Enterprise Club's Freedom Club PAC v. Bennett*,<sup>56</sup> atiende los intentos estatales por evitar la amalgamación de fondos por intereses privados y su influencia en los procesos democráticos, mediante la promulgación de leyes que colocan el financiamiento de las carreras electorales en las manos del Estado.

En dicho caso, el Tribunal Supremo federal examinó una disposición legal del Estado de Arizona que pareaba con fondos públicos adicionales la campaña de todo candidato electorero que hubiese aceptado dinero del Estado para correr su contienda electoral.<sup>57</sup> Estos fondos públicos eran adicionales a una cuantía original que el Estado ya les había otorgado a estos candidatos públicamente financiados, y constituían un pareo dólar por dólar por cada ingreso que un candidato financiado privadamente recopilaba por encima de la cantidad originalmente desembolsada al candidato públicamente financiado.<sup>58</sup> Además, el Estado le concedía al candidato públicamente financiado fondos adicionales en proporción a cada dólar desembolsado por grupos dedicados a la realización de gastos independientes e indirectos.<sup>59</sup>

En resumidas cuentas, luego de que un candidato privadamente financiado recibiese fondos en exceso a la cantidad originalmente provista al candidato públicamente financiado, el Estado le proveía a este último un dólar por cada dólar recolectado por el candidato financiado privadamente, o por cada dólar

---

<sup>56</sup> *Arizona Free Enterprise Club's Freedom Club PAC v. Bennett*, 564 U.S. \_\_\_, 131 S. Ct. 2806 (2011).

<sup>57</sup> *Id.* en la pág. 2813.

<sup>58</sup> *Id.*

<sup>59</sup> *Id.*

gastado por grupos dedicados a efectuar gastos independientes a favor del candidato privadamente financiado, o en contra del candidato públicamente financiado.<sup>60</sup> Sin embargo, el pareo dólar por dólar no quedaba activado cuando un grupo independiente efectuase gastos en contra del candidato privadamente financiado.<sup>61</sup> Igualmente, el Estado dejaba de parear fondos a favor de los candidatos públicamente financiados cuando estos recibían el doble de la dispensación inicial de fondos.<sup>62</sup>

El más alto foro federal, al examinar dicho mecanismo de financiamiento público, concluyó que el mismo constituía una carga onerosa en contra del derecho de expresión política de los candidatos privadamente financiados y de los grupos de gastos independientes.<sup>63</sup> Apoyó su dictamen en *Davis v. Fed. Election Comm'n*,<sup>64</sup> un caso del Tribunal Supremo federal que declaró inconstitucional una enmienda del B.C.R.A., titulada el *Millionaires Amendment*, la cual expandía hasta tres veces el límite original de fondos que un candidato a la Cámara de Representantes de los Estados Unidos podía recolectar directamente de individuos, en respuesta al desembolso de cualquier cantidad sobre \$350,000 de fondos personales hecho por su oponente político.<sup>65</sup> En palabras del Tribunal Supremo federal, “similar a la carga impuesta en *Davis*, [el estatuto de Arizona] imponía una penalidad sin precedentes contra cualquier candidato que robustamente ejerciera sus derechos al amparo de la Primera Enmienda”.<sup>66</sup>

Según el Tribunal Supremo de los Estados Unidos, el estatuto de Arizona provocaba que el candidato privadamente financiado: (1) luchara contra las arcas del Estado que financiaban a su oponente, quien se beneficiaría dólar por dólar por cada ingreso que él o ella recolectase; (2) decidiese gastar menos dinero en expresiones políticas a su favor por temor a que tal acción generase fondos públicos a favor de su contrincante, y (3) quedase indefenso ante los gastos hechos por grupos de gastos independientes a favor suyo o en contra de otro candidato públicamente financiado, los cuales aumentarían los fondos de su contrincante sin el candidato privadamente financiado tener control sobre tales desembolsos indirectos.<sup>67</sup> A su vez, el pareo de fondos privados con fondos públicos coartaba el derecho de expresión de los grupos independientes, quienes ahora tenían que proceder con cautela al desembolsar dinero para favorecer a un candidato privadamente financiado u oponerse a un candidato públicamente

---

60 *Id.*

61 *Id.* en la pág. 2814.

62 *Id.* en las págs. 2814-15.

63 *Id.* en la pág. 2813.

64 *Davis v. Fed. Election Comm'n*, 554 U.S. 724 (2008).

65 *Bennett*, 131 S. Ct. 2806, 2817-18.

66 *Id.* en la pág. 2818 (traducción nuestra).

67 *Id.* en la pág. 2819. Cabe destacar que este sistema no es el que impera en Puerto Rico con la Ley para la Fiscalización del Financiamiento de Campañas Políticas, Ley Núm. 222 de 18 de noviembre de 2011, (a ser codificada en 16 LPRC \_\_\_), disponible en <http://www.oslpr.org/2009-2012/leyes/pdf/ley-222-18-Nov-2011.pdf>. El sistema establecido en Puerto Rico no se enfoca en el gasto de candidatos privadamente financiados ni en gastos independientes.

financiado, por temor a que su ejercicio de expresión política afectara al candidato a quien apoyaban.<sup>68</sup>

Considerando que el sistema de pareo de Arizona era una carga onerosa por las razones esbozadas anteriormente, el Tribunal Supremo federal sujetó el estatuto bajo examen a un escrutinio estricto, exigiendo que el Estado probara la existencia de un interés público apremiante.<sup>69</sup> El Estado intentó cumplir con el referido estándar constitucional argumentando que su disposición legal resultaba en más expresión sobre asuntos de interés público, promoviendo así el debate libre y abierto perseguido por la Primera Enmienda.<sup>70</sup> Ripostando, la Corte concluyó que el aumento en expresión solo se manifestaba a favor del candidato públicamente financiado y en detrimento del candidato privadamente financiado, al igual que los grupos de gastos independientes, lo cual constituía una razón injustificada para la carga onerosamente impuesta a la expresión de estos últimos.<sup>71</sup>

En un segundo intento, el Estado de Arizona comparó la carga impuesta a los candidatos privadamente financiados, a aquella impuesta a los oradores políticos mediante los requisitos de divulgación y advertencia (*disclosure and disclaimer requirements*), intentando así amilantar el escrutinio constitucional aplicable.<sup>72</sup> Sin embargo, el Tribunal Supremo federal descartó esta analogía por concebir que los estatutos requiriendo divulgaciones y advertencias no resultan en una provisión de recursos monetarios públicos al contrincante de aquél que desea ejercer su derecho constitucional a la expresión política.<sup>73</sup> Según el más alto foro federal, “el problema constitucional no yace en la cantidad de fondos que el Estado le provee al candidato públicamente financiado. Se trata de la manera en la cual ese financiamiento es provisto -en respuesta directa a la expresión política de candidatos privadamente financiados y de los grupos de gastos independientes”.<sup>74</sup>

En un último intento, el Estado arguyó que el estatuto impugnado perseguía evitar la corrupción *quid pro quo* y su apariencia.<sup>75</sup> Ello, pues, el estatuto aseguraba que una suficiente cantidad de candidatos se aprovecharan del sistema de financiamiento público, ayudando así a evitar la influencia indebida de los grandes intereses privados.<sup>76</sup> A pesar de ello, el Tribunal Supremo federal contestó dicha aseveración argumentando que, desde *Citizens United*, se ha resuelto que los gastos independientes no potencializan este tipo de corrupción o su apariencia.<sup>77</sup> Más aún, los límites a las contribuciones directas, en combinación con re-

---

68 *Bennett*, 131 S. Ct. 2806, 2819-20.

69 *Id.* en las págs. 2820 & 2824.

70 *Id.* en la pág. 2820.

71 *Id.*

72 *Id.* en la pág. 2822.

73 *Id.*

74 *Id.* en la pág. 2825 (traducción nuestra).

75 *Id.* en la pág. 2826.

76 *Id.* en la pág. 2827.

77 *Id.* en las págs. 2826-27.



quisitos de divulgación y la disponibilidad de fondos públicos para el financiamiento de campañas, adelantan de mejor manera el interés de prevenir la corrupción *quid pro quo*, en lugar de la provisión de apareamiento de fondos públicos aquí objetada.<sup>78</sup> A pesar de que un sistema voluntario de financiamiento público de campañas electorales representa un interés gubernamental importante, este no alcanza el grado de importancia necesario para justificar la carga onerosa impuesta a la libertad de expresión de los candidatos privadamente financiados y de los grupos de gastos independientes.<sup>79</sup>

Según lo apreció el Tribunal Supremo Federal, el interés realmente perseguido por la Legislatura de Arizona era *nivelar el campo de juego*, intentando así compensar los pocos recursos y la poca influencia de los candidatos públicamente financiados, con la afluente influencia y los fondos mayores de los candidatos privadamente financiados.<sup>80</sup> Citando a *Citizens United*, el Foro Supremo federal recalca que tal objetivo no equivale a un interés gubernamental apremiante, ya que tal proceder resulta en la realización e implementación de un juicio estatal respecto a qué fortalezas deben prevalecer en una contienda electoral, cometiendo una intromisión peligrosa en el corazón de los valores albergados por la Primera Enmienda.<sup>81</sup>

Amerita indicar que lo prohibido por *Bennett* es el apareamiento de los fondos públicos concedidos a un candidato electoral, en respuesta a los fondos que privadamente un candidato pueda obtener por sus propios esfuerzos. Esta determinación constitucional ha sido la tendencia en muchos de los circuitos de la Corte de Apelaciones federal.<sup>82</sup> Sin embargo, la validez constitucional de los esquemas que autorizan el financiamiento de campañas públicas aún no han sido declarados inválidos a la luz de la Primera Enmienda. A pesar de ello, con la Opinión aquí discutida, somos del criterio que los sistemas voluntarios de financiamiento público de campañas electorales han sido limitados. Cualquier intento por nivelar los fondos recibidos por un candidato públicamente financiado, en respuesta a los fondos amalgamados por su contrincante privadamente financiado, será tratado con reproche por las Cortes. A su vez, establecer un sistema obligatorio de financiamiento público para todo candidato electoral no sería una opción constitucionalmente viable, ya que representaría una coacción onerosa al momento de los candidatos, ciudadanos y grupos independientes incurrir en expresión política mediante el desembolso de fondos privados a favor de alguna campaña electoral. De tal manera, entendemos que este tipo de financiamiento público solo sobrevivirá mediante la inyección estatal de una mayor cantidad de fondos públicos para aquellos candidatos electorales que se adscriban al sistema voluntario de financiamiento electoral, sin atar tales desembolsos a los recaudos

---

<sup>78</sup> *Id.* en la pág. 2827.

<sup>79</sup> *Id.*

<sup>80</sup> *Id.* en las págs. 2824-25.

<sup>81</sup> *Id.* en las págs. 2825-26.

<sup>82</sup> Véase *Green Party of Connecticut v. Garfield*, 616 F.3d 213 (2do Cir. 2011); *Scott v. Roberts*, 612 F.3d 1279 (11mo Cir. 2010); *Day v. Holahan*, 34 F.3d 1356 (8vo Cir. 1994).

de los candidatos privadamente financiados. Aún así, siempre queda el peligro de que los candidatos privadamente financiados recolecten una mayor cantidad de fondos, lo cual sería indicativo de su nivel de influencia y afluencia política.

*C. Western Tradition Partnership, Inc. v. Attorney General of the State of Montana, una interpretación alternativa de Citizens United*

Finalmente, resta examinar una decisión reciente del Tribunal Supremo de Montana en *Western Tradition Partnership, Inc. v. Attorney General of the State of Montana*,<sup>83</sup> la cual sostiene una prohibición establecida casi 99 años atrás, que impide que corporaciones y uniones efectúen gastos políticos indirectos e independientes. De las opiniones judiciales reseñadas en esta sección, la presente nos otorga la oportunidad de examinar un estatuto casi idéntico a aquel declarado inconstitucional por el Tribunal Supremo federal en *Citizens United*. Sin embargo, y según ampliaremos más adelante, el resultado alcanzado por el Tribunal Supremo de Montana, al igual que los fundamentos esbozados para sostener su conclusión, distan mucho de aquellos calcados en la decisión del más alto foro federal. Abundemos.

En *Western*, el Tribunal Supremo del Estado de Montana examinó la Sección 13-35-227 del *Montana Corrupt Practices Act* (M.C.A.), la cual prohíbe que una corporación realice contribuciones o gastos en conexión con un candidato electoral o un comité político que apoye o se oponga a un candidato o a un partido político.<sup>84</sup> Si una corporación violenta la prohibición indicada, la Sección 13-37-128 del M.C.A. la penaliza con una multa civil de \$500 o hasta el triple de la cantidad ilegalmente gastada en expresiones políticas.<sup>85</sup> Similar al esquema declarado inconstitucional en *Citizens United*, cuando una corporación interese efectuar algún gasto político independiente, esta deberá crear un fondo segregado nominado *comité político*, el cual solo recibirá ingresos de los accionistas, empleados o miembros de la corporación.<sup>86</sup>

En su análisis jurídico, el Tribunal Supremo de Montana realiza un recuento general de los fundamentos legales articulados por el Tribunal Supremo federal en *Citizens United*. Así, el Tribunal recalca que una de las premisas del caso federal lo constituye el ideal de que las protecciones de la Primera Enmienda también albergan a las corporaciones y que el limitar sus gastos independientes a un sistema de comités de acción política o fondos segregados no representa una alternativa libre de onerosidad y costos.<sup>87</sup> Como resultado, esta restricción a la expresión solo procede si el Estado demuestra que persigue un interés público

---

<sup>83</sup> *Western Tradition Partnership, Inc. v. Attorney Gen. of the State of Montana*, 2011 MT 328, 363 Mont. 220, \_\_\_ P. 3d. \_\_\_ (2011), sentencia suspendida a la espera de una presentación oportuna de *certiorari* 132 S.Ct. 1307.

<sup>84</sup> Prohibited contributions from corporations, Mont. Code Ann. § 13-35-227.

<sup>85</sup> *Id.*

<sup>86</sup> *Western Tradition Partnership*, 363 Mont. 220, en la pág. 4.

<sup>87</sup> *Id.* en la pág. 9.

apremiante y que el estatuto impugnado está estrechamente diseñado para alcanzar dicho fin público.<sup>88</sup> Acto seguido, el Tribunal Supremo de Montana nos recuerda cómo los intereses esgrimidos por el gobierno federal para sostener los estatutos impugnados en *Citizens United* –la prevención de un efecto distorsionista producto de la amalgamación de gastos corporativos; la prevención de la corrupción o su apariencia; y la protección de los accionistas disidentes– no equivalían a un interés público apremiante que justificara la prohibición de gastos políticos independientes corporativos.<sup>89</sup>

No obstante, el Tribunal Supremo de Montana es enfático en aseverar que, a pesar de que los intereses gubernamentales articulados por el gobierno en la Opinión federal no alcanzaban el grado de imperiosidad exigido por un escrutinio constitucional estricto, ello no significa que no exista algún interés público apremiante que justifique la imposición.<sup>90</sup> Más aún, el Tribunal Supremo estatal afirmó que en el caso ante sí, el gobierno de Montana había probado la existencia de tal interés.<sup>91</sup>

Apoyó su conclusión en varios factores. Primero, concluyó que las corporaciones demandantes en el caso ante sí no habían probado que su expresión política se hubiese visto afectada por la ley que impugnaban.<sup>92</sup> Segundo, el Tribunal Supremo estatal distinguió el sistema de fondos segregados impuesto por la Ley de Montana, *vis-à-vis* el sistema de comités de acción política exigidos en *Citizens United*, resolviendo que el sistema de Montana era menos exigente y oneroso, ya que requería menos formalidades y procedimientos para su creación y mantenimiento.<sup>93</sup> Tercero, la Corte estatal detalló un largo historial de corrupción política y económica en la historia minera de Montana, la cual mancilló la integridad de jueces, de la Legislatura Estatal, del Ejecutivo, e incluso, de la prensa del Estado.<sup>94</sup> Estos incidentes de corrupción inspiraron la disposición legal objeto de impugnación en *Western*.<sup>95</sup> Según lo testificado en corte por varios historiadores, estos retoños de corrupción corporativa a principios del Siglo XX continuaron hasta principios del Siglo XXI, manifestando un conglomerado de corporaciones de otros estados que han corrompido el gobierno local en aras de dominar la industria minera de Montana y exportar sus recursos en detrimento de los residentes del Estado.<sup>96</sup> Finalmente, el Tribunal resaltó que las campañas electorales en Montana, debido a la pequeña población del Estado, exigen el contacto directo con el constituyente y exigen pocos fondos en comparación con otros estados, permitiendo que el ciudadano pueda participar activamente en la organización y el mantenimiento de las campañas electorales, lo cual quedaría

---

88 *Id.*

89 *Western Tradition Partnership*, 363 Mont. 220.

90 *Id.* en la pág. 11.

91 *Id.* en la pág. 12.

92 *Id.* en la pág. 15.

93 *Id.*

94 *Id.* en las págs. 14-17.

95 *Western Tradition Partnership*, 363 Mont. 220.

96 *Id.* en la pág. 18.

seriamente amenazado si dicho sistema de financiamiento político es alterado drásticamente con la gran inyección de fondos corporativos independientes.<sup>97</sup>

Considerando la acumulación de estos factores, el Tribunal Supremo de Montana concluyó que el Estado había probado la existencia de un interés gubernamental de proteger la integridad de sus instituciones democráticas y republicanas de gobierno –especialmente la judicatura– y asegurar la participación de sus ciudadanos en los procesos electorales, el cual es lo suficientemente apremiante como para sobrevivir un escrutinio constitucional estricto.<sup>98</sup> Sin mayores fundamentos, la Corte también concluyó que el estatuto estaba estrechamente diseñado para alcanzar este interés, sin afectar adversamente a las corporaciones demandantes.<sup>99</sup>

De tal manera, el Tribunal Supremo de Montana auscultó un interés público apremiante particularmente ceñido a la historia de su Estado, procurando distanciarse de las exigentes implicaciones de *Citizens United*. Aunque ciertamente dicho caso del Tribunal Supremo federal pareció dejar la puerta abierta para un futuro sostenimiento constitucional de alguna ley estatal que prohíba gastos independientes corporativos de existir algún interés público apremiante que lo justifique, no es menos cierto que el lenguaje adoptado por el Tribunal Supremo federal en sus más recientes decisiones –especialmente *Bennett*– parece rehusar relegar a un segundo plano el derecho a la expresión política corporativa ante cualquier otro interés legislativo o judicial. Amerita añadir que esta decisión se encuentra impugnada ante el Tribunal Supremo de los Estados Unidos, quien paralizó sus efectos hasta tanto resuelva la petición de *certiorari* presentada ante el pleno de nueve jueces.<sup>100</sup> Nos parece que esta decisión del Tribunal Supremo de Montana será revocada por el Tribunal Supremo federal al amparo de la Primera Enmienda.

No obstante, al igual que los desarrollos explicados en las categorías legislativas examinadas en esta sección, no se ha escrito la última palabra respecto al derecho de expresión política de las corporaciones y las uniones en el campo del financiamiento electoral. El horizonte jurisprudencial en materia de expresión política corporativa ha probado ser un terreno fértil para acalorados debates y agitadas discusiones. Ante tal realidad legal, sirva el presente análisis como un ejercicio descriptivo, más que uno predictivo, sobre lo que ha de venir. Con ello en mente, pasemos a examinar otros elementos de la Reforma Electoral de 2011, específicamente, analicemos la nueva figura del Contralor Electoral.

---

97 *Id.* en la pág. 19.

98 *Id.* en las págs. 22-27.

99 *Id.* en la pág. 27.

100 *American Tradition Partnership Inc. v. Bullock*, 132 S. Ct. 1307 (2012).

### III. AUDITOR ELECTORAL VERSUS CONTRALOR ELECTORAL

Bajo la Reforma Electoral de 2011, el cambio más fundamental en la estructura electoral fue la creación de una oficina fiscalizadora verdaderamente independiente de la Comisión Estatal de Elecciones (CEE).<sup>101</sup> Esa independencia se logró con la creación de la Oficina del Contralor Electoral. El Contralor Electoral, bajo el nuevo esquema de la Ley 222, sustituye las funciones fiscalizadoras del Auditor Electoral bajo la Ley 4.

La Ley Núm. 115 de 25 de abril de 2003,<sup>102</sup> que enmendó la Ley 4, creó la Oficina del Auditor Electoral con la intención de uniformar e independizar la gestión de fiscalización y auditoría de donativos y gastos en las campañas políticas. Sin embargo, como veremos, la Oficina del Auditor Electoral siempre estuvo estatutariamente amarrada a la estructura de la CEE.

El Artículo 1.033 de la Ley 4, según enmendada, creó “la Oficina del Auditor Electoral adscrita a la Comisión Estatal de Elecciones”.<sup>103</sup> La función principal del Auditor Electoral era fiscalizar el financiamiento de las campañas políticas. No obstante, esa oficina estaba subordinada a la CEE, lo que derrotaba la intención de la propia Ley 115. El Auditor Electoral era nombrado por un término de 6 años por el propio Presidente de la CEE con el consentimiento unánime de los comisionados electorales de todos los partidos. Además, el Artículo 1.034 permitía que el Presidente de la CEE removiera de su cargo al Auditor Electoral por justa causa.<sup>104</sup> Como si fuera poco, el Artículo 1.036 de la Ley 4 requería que el Auditor Electoral sometiera al Presidente de la CEE sus determinaciones para que este último decidiera si acogía o no las recomendaciones del Auditor Electoral.<sup>105</sup> Esto es, el Auditor Electoral ejercía las funciones de un oficial examinador del Presidente de la CEE. Por otro lado, los reglamentos adoptados por la Oficina del Auditor Electoral para llevar a cabo las auditorías tenían que ser aprobados por la CEE.<sup>106</sup> O sea, los comisionados electorales de los partidos establecían las reglas de juego para realizar las auditorías a los candidatos y partidos que representaban.<sup>107</sup> Con un esquema como ese, la idea de un ente regulador independiente se desvanece.

---

**101** La Ley para la Fiscalización del Financiamiento de Campañas Políticas separó la fiscalización de campañas políticas del estatuto electoral ordinario. Ahora, lo relativo a derecho electoral ordinario de la Ley Electoral de Puerto Rico, Ley Núm. 4 de 20 de diciembre de 1977, 16 LPRA §§ 3001-3383 (2009 & Supl. 2011), está cubierto en el Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI, Ley Núm. 78 de 1 de junio de 2011 (a ser codificada en 16 LPRA \_\_\_), disponible en <http://www.oslpr.org/2009-2012/leyes/pdf/ley-78-01-Jun-2011.pdf>, y lo relativo a la fiscalización de campañas políticas está cubierto en la Ley para la Fiscalización del Financiamiento de Campañas Políticas, Ley Núm. 222 de 18 de noviembre de 2011 (a ser codificada en 16 LPRA \_\_\_), disponible en <http://www.oslpr.org/2009-2012/leyes/pdf/ley-222-18-Nov-2011.pdf>.

**102** Ley Núm. 115 de 25 de abril de 2003, 16 LPRA § 3035 (2009 & Supl. 2011).

**103** *Id.*

**104** *Id.* § 3036.

**105** *Id.* § 3038.

**106** *Id.* § 3013 & 3037.

**107** En arroz y habichuelas: “Los cabros velaban las lechugas”.

Esa falta de independencia en la fiscalización de campañas políticas no era saludable para nuestro sistema electoral pues le restaba transparencia y eficiencia al proceso. De hecho, la Ley 115 intentó resolver ese enigma sin éxito. No obstante, ese intento legislativo en el año 2003 fue un paso de avance que se ve reflejado en la Ley 222. En la medida que el Presidente de la CEE y los comisionados electorales de los partidos tuvieran injerencia en la nominación, remoción y en las determinaciones del Auditor Electoral, la independencia de este último se veía amenazada. Al momento de evaluar el proyecto de ley en el Senado de Puerto Rico, el entonces Auditor Electoral se mostró conforme con esa nueva autonomía organizacional.<sup>108</sup> El Presidente de la CEE, los comisionados electorales y los representantes de los partidos políticos no objetaron la idea de una estructura independiente. Expresamente, el Presidente de la CEE endosó en su ponencia la autonomía legislada para la Oficina del Contralor Electoral.<sup>109</sup> La ponencia del partido Puertorriqueños por Puerto Rico, específicamente, expuso que bajo el esquema anterior las determinaciones del Auditor Electoral “pasan por el Presidente de la Comisión Estatal del [sic] Elecciones, que es rehén de los mismos partidos dentro de la CEE”.<sup>110</sup> Eso último, aunque no necesariamente era la realidad del presente, al menos, había un riesgo de que ocurriera.

Por su parte, bajo la Ley 222 la nueva Oficina del Contralor Electoral estará a cargo de un funcionario designado en primera instancia de forma similar al Auditor Electoral. El término del cargo es de 10 años. Los comisionados electorales deberán escoger al Contralor Electoral de forma unánime.<sup>111</sup> No obstante, a diferencia de la ley anterior, ningún comisionado electoral tiene la ficha de tranque porque de no haber acuerdo unánime, el nombramiento pasa a manos del Gobernador con el consejo y consentimiento de 2/3 partes de los miembros de ambos cuerpos legislativos.<sup>112</sup> El proyecto presentado por el Gobernador, originalmente, no contemplaba el acuerdo unánime de los comisionados electorales.<sup>113</sup> La primera versión aprobada por el Senado incluyó eso último, y en ausencia de consenso, el Gobernador nominaba con el consentimiento de los cuerpos legisla-

---

**108** En las vistas se dijo lo siguiente:

Apoyamos que se adoptara lo que por años nuestra Oficina ha estado reclamando en términos de que se le otorgaran mayores poderes y autonomía. En esencia favorecemos que los Reglamentos sean aprobados por el Contralor Electoral sin la intervención de los propios auditados como ocurrió con la Oficina del Auditor Electoral.

VISTAS ANTE EL SENADO EN RELACIÓN AL P. DEL S. 2034, pág. 1 (ponencia del auditor electoral Luis F. Mendoza).

**109** VISTAS ANTE EL SENADO EN RELACIÓN AL P. DEL S. 2034 DE LA CEE Y DE SU PRESIDENTE (ponencia del Hon. Héctor Conty Pérez).

**110** VISTAS ANTE EL SENADO EN RELACIÓN AL P. DEL S. 2034, pág. 2 (ponencia del partido Puertorriqueños por Puerto Rico).

**111** Ley para la Fiscalización del Financiamiento de Campañas Políticas, Ley Núm. 222 de 18 de noviembre de 2011, art. 3.001 (a ser codificada en 16 LPRA \_\_\_)[en adelante, Ley para la Fiscalización del Financiamiento de Campañas Políticas], disponible en <http://www.oslpr.org/2009-2012/leyes/pdf/ley-222-18-Nov-2011.pdf>.

**112** *Id.*

**113** P. del S. 2034, 16ta Asamblea Legislativa, 5ta Sesión Ordinaria (PR 2011).

tivos con “el voto mayoritario de sus miembros más un voto de la delegación de la minoría parlamentaria”.<sup>114</sup> Cabe destacar que esa versión del proyecto recibió el voto afirmativo de la minoría del Partido Popular Democrático (PPD). Posteriormente, la delegación del PPD se opuso al proyecto centrandose su crítica en la forma de nombramiento del Contralor Electoral.

Al final del día, la Ley Núm. 222 dispuso un mecanismo dual en el cual los comisionados tienen una oportunidad preferente para ponerse de acuerdo en la selección del Contralor Electoral. Ese mecanismo dual es el establecido en la Ley 4 para llenar la vacante del Presidente de la CEE.<sup>115</sup> Otorgar a los comisionados electorales la oportunidad de ponerse de acuerdo en el nombramiento nos parece sabio. No obstante, ningún comisionado electoral puede tener la ficha de tranque en sus manos y debe existir un mecanismo para lograr el nombramiento en el caso de que el consenso unánime sea imposible. Nótese que si los comisionados no se ponen de acuerdo, el Gobernador hace el nombramiento con el consejo y consentimiento de 2/3 partes de los miembros de ambos cuerpos legislativos.<sup>116</sup> Ese requisito de 2/3 partes de ambos cuerpos, incluso, supera la regla de voto mayoritario para confirmar a un Juez del Tribunal Supremo, o al Contralor de Puerto Rico, y para aprobar leyes.<sup>117</sup> El voto afirmativo de 2/3 partes de ambos cuerpos legislativos se exige para algo tan trascendental como una enmienda constitucional, y ahora, para confirmar al Contralor Electoral.<sup>118</sup> De hecho, el actual Contralor Electoral, Hon. Manuel Torres Nieves, fue confirmado con votos de la minoría parlamentaria en ambos cuerpos legislativos.

La Oficina del Contralor Electoral se compone de su autoridad principal, a saber, el Contralor Electoral, y de dos Contralores Electorales Auxiliares. Uno de los Contralores Auxiliares tiene que ser abogado y el otro contador público autorizado, y ambos son empleados de confianza del Contralor Electoral. Cada uno de estos tendrá a cargo una oficina de fiscalización, a saber, uno la división de donativos y el otro la de gastos de campañas políticas. La predilección por esa estructura fue la de proveer de los recursos profesionales apropiados a la Oficina del Contralor Electoral. Además de un cuerpo completo de auditores, una oficina de fiscalización como esa debe contar con recursos contables y jurídicos.

Sobre las funciones propias del Contralor Electoral *versus* las del Auditor Electoral, basta adelantar que el Contralor Electoral es independiente a la CEE y tiene la autoridad plena para reglamentar e imponer multas administrativas. Esas facultades no las tenía el otrora Auditor Electoral. Siendo así, el Contralor Electoral ahora cuenta con las herramientas necesarias para realizar un trabajo independiente sin sujeción a la CEE ni a los partidos políticos.

---

<sup>114</sup> *Id.*

<sup>115</sup> Ley Electoral de Puerto Rico, Ley Núm. 4 de 20 de diciembre de 1977, art. 1.010, 16 LPRA § 3006 (2009 & Supl. 2011) (cabe destacar que en ese caso se exigía 3/4 partes del voto de los miembros de ambos cuerpos legislativos).

<sup>116</sup> Ley para la Fiscalización del Financiamiento de Campañas Políticas, art. 3.001, en la pág. 19.

<sup>117</sup> Véase CONST. PR art. 3, §§ 19, 22 & CONST. PR art. 5, § 8.

<sup>118</sup> Véase CONST. PR art. 7, § 1.

Otro elemento que permite la independencia de la Oficina del Contralor Electoral lo es la autonomía presupuestaria dispuesta en el Artículo 3.008 de la Ley 222. Según esa disposición, el presupuesto de la Oficina del Contralor Electoral no podrá ser menor al del año fiscal anterior.<sup>119</sup> Esto evita que la Rama Legislativa coarte las funciones del Contralor Electoral mediante el recorte de su presupuesto. No obstante, la propia ley permite que el presupuesto del año *post* electoral pueda ser menor al presupuesto del año fiscal de las elecciones. La razón para ello es que en el año de las elecciones, el presupuesto de la Oficina del Contralor Electoral se vería inflado por razón de las elecciones generales. Igualmente, el presupuesto de la Oficina del Contralor Electoral se vería afectado si el presupuesto del Gobierno se contrae en proporción a dicha reducción.

Los artículos 3.003(k) y 3.007 de la Ley 222 permiten que el Contralor Electoral promulgue reglamentos de auditorías, y otros, para llevar a cabo sus funciones fiscalizadoras. Precisamente, en esa facultad hay una gran diferencia con el esquema anterior. Los artículos 1.005(l) y 1.035(b) de la Ley 4 supeditaban los reglamentos de la Oficina del Auditor Electoral a la aprobación de la CEE. Esto es, que el reglamento que adoptaba las normas generales de auditorías en las campañas políticas era aprobado por los propios comisionados electorales de los partidos políticos. Por su parte, la Ley 222 confirió la autoridad regulatoria al Contralor Electoral sin otorgarle injerencia decisoria a los partidos políticos.<sup>120</sup>

Otra facultad imprescindible para un ente fiscalizador lo es la autoridad legal para acudir a los tribunales para hacer valer la ley. El Auditor Electoral no tenía esa autoridad y dependía de la representación legal de la CEE.<sup>121</sup> Por su parte, el Artículo 3.003(b) de la Ley 222 le confiere autoridad al Contralor Electoral para presentar los recursos judiciales que estime apropiados.

Sobre ese particular, cabe destacar que los artículos 4.001(e), 5.001(e), 11.000, 11.003 y 11.004 de la Ley 222 permiten al Contralor Electoral acudir al Tribunal de Primera Instancia en dos circunstancias. En lo concerniente a donativos, el Contralor Electoral podrá requerir en los tribunales la devolución de fondos o la paralización de recaudación de fondos para campañas políticas cuando exista una ilicitud. Cabe destacar que esa facultad está supeditada a que un tribunal competente determine que, en efecto, la actuación es contraria a la ley. En lo concerniente a gastos, el Contralor Electoral podrá acudir a los tribunales para requerir la suspensión de pago o pautas de anuncio, la devolución de fondos o la paralización de campañas cuando dichos actos provocarían un gasto mayor al permitido

---

<sup>119</sup> Aunque no es por fórmulas, es un sistema de asignación de presupuesto similar al fijado para la Universidad de Puerto Rico y para la Rama Judicial. A modo de ejemplo, véase la Ley Núm. 286 de 20 de diciembre de 2002, 23 LPRA § 104 (2008 & Supl. 2011) (enmendando el art. 4 de la Ley Orgánica de la Oficina de Gerencia y Presupuesto).

<sup>120</sup> Ley para la Fiscalización del Financiamiento de Campañas Políticas, art. 3.003(k) & 3.007, en las págs. 21 & 24.

<sup>121</sup> Ley Electoral de Puerto Rico, Ley Núm. 4 de 20 de diciembre de 1977, art. 1.035(j), 16 LPRA § 3037 (2009 & Supl. 2011) (le confería autoridad para acudir a los tribunales para exigir la comparecencia de un testigo).



por ley. Ese último escenario le sería de aplicación a los partidos políticos y a los candidatos a Gobernador que se acogen al fondo de campaña permitido en ley.<sup>122</sup>

Las normas de donaciones y gastos intentan poner barreras a la corrupción y a la desigualdad entre las diversas opciones políticas. Nos parece prudente y necesario que el Contralor Electoral pueda acudir a los tribunales para paralizar cualquier acto ilegal. Las salvaguardas para evitar la persecución política se encuentran, como de costumbre, en los tribunales de Justicia que deben evaluar la procedencia legal del requerimiento del Contralor Electoral. ¿Por qué permitirle a un partido o candidato que viola la ley continuar haciéndolo? Estamos ante un panorama en el que corregir el error después de la elección no es suficiente para evitar el mal previsto.

Otra cuestión que levantó discusión pública lo fue la autoridad del Contralor Electoral para liquidar un comité político insolvente. Es preciso señalar que esa autoridad se limita a la liquidación de un comité sin fondos para responder por sus obligaciones.<sup>123</sup> Nos parece prudente que ese proceso lo realice la Oficina del Contralor Electoral que es la entidad que regula al comité y que debería tener toda la información financiera del mismo. Por tanto, es un proceso atado a la insolvencia de un comité para afrontar a los acreedores y no un proceso para eliminar comités por razón de su mensaje político. Esto último sería contrario a la propia Ley 222 y a la Constitución de Puerto Rico.<sup>124</sup>

La estructura de la Oficina del Contralor Electoral permite la evaluación de las cuestiones bajo su jurisdicción mediante el análisis que realizan los Contralores Auxiliares en sus respectivas auditorías o mediante el recibo de querrelas juramentadas.<sup>125</sup> En la resolución de los asuntos ante sí, el Contralor Electoral está facultado para: (1) imponer multas; (2) referir un asunto al Secretario de Justicia u otra agencia con jurisdicción, y/o (3) acudir a los tribunales para determinar violaciones detectadas y para prevenir violaciones futuras.<sup>126</sup>

Por otra parte, el Contralor Electoral está facultado para “expedir órdenes de suspensión de desembolsos a partidos políticos”.<sup>127</sup> Claro está, esa última facultad está limitada a desembolsos que realiza el Estado a los partidos políticos, ya sea del Fondo Especial o del Fondo para Campañas Electorales, una vez se concluye que no se ha acreditado el cumplimiento legal de un gasto para el cual se solicita el desembolso. Nos parece razonable que si un partido realizó un gasto ilegal, haya una vía para evitar que se cargue dicho gasto ilícito al erario público. Si el

---

<sup>122</sup> La Ley para la Fiscalización del Financiamiento de Campañas Políticas limitó la utilización de fondos públicos a la campaña política para el cargo de Gobernador. La Ley Núm. 115 de 25 de abril de 2003, 16 LPRÁ § 3035 (2009 & Supl. 2011), había enmendado la Ley Electoral y estableció un programa piloto de fiscalización de campañas políticas a nivel municipal que le podía costar al erario público más de \$7,500,000.00 en los municipios de San Juan, Carolina, Guaynabo y Bayamón.

<sup>123</sup> Ley para la Fiscalización del Financiamiento de Campañas Políticas, art. 7.012, en la pág. 40.

<sup>124</sup> CONST. PR art. 2, §§ 1, 2 & 4.

<sup>125</sup> Ley para la Fiscalización del Financiamiento de Campañas Políticas, arts. 11.001 & 11.002, en las págs. 55-56.

<sup>126</sup> *Id.* art. 11.003, en la pág. 56.

<sup>127</sup> *Id.* art. 11.003(4), en la pág. 56.

partido político está inconforme con esa determinación, siempre tendrá la salvaguarda procesal de acudir a los tribunales. Cabe destacar que la Constitución de Puerto Rico prohíbe el desembolso de fondos públicos en contravención de la ley.<sup>128</sup> Se trata, pues, del desembolso de un pago reclamado por el partido al Departamento de Hacienda y no de la paralización de una campaña política. No podemos confundir esa autoridad con la reconocida en los artículos 4.001(e), 5.001(e), 11.000, 11.003(5) y 11.004 de la Ley 222 que requiere acción judicial.

Sobre la autoridad para imponer multas administrativas, el Artículo 14.006 permite al Contralor Electoral imponer multas administrativas de hasta \$2,500 o \$15,000, dependiendo de si son personas naturales o jurídicas, y de hasta \$5,000 o \$30,000 en casos de reincidencia. Precisamente, aquí recae la fortaleza fiscalizadora de la Ley 222 que el legislador avaló. Bajo el esquema anterior, las multas administrativas eran mucho menores y dependían de la CEE porque el Auditor Electoral no podía imponer multas. Además, bajo la Ley 4 existían delitos tipificados en desuso e inoperantes, ya que no se procesaba a nadie en la esfera criminal. Un esquema administrativo como el adoptado en la Ley 222 permite imponer sanciones reales a los infractores para que se logre el fin de la sanción, a saber, persuadir al cumplimiento estricto de la ley. El Artículo 14.006 específicamente permite la imposición de multas por infracciones de ley no tipificadas como delito. Por otro lado, habrá un mecanismo en ley para que ninguna conducta ilegal quede impune.

Bajo el esquema actual, se deja en el proceso administrativo lo relativo a sanciones por realizar donativos en exceso de lo permitido en Ley.<sup>129</sup> En Puerto Rico no se procesaba a nadie por esa disposición y la acción de la CEE se limitaba a solicitar la devolución de la suma donada en exceso. Esto, además de ser irreal, era impráctico, pues dependía de un proceso criminal con todos sus formalismos y características. Por el contrario, la Ley 222 establece una sanción administrativa real y práctica. La Ley 222 dispone que “toda persona que haga donativos en exceso de las cantidades dispuestas en esta Ley estará sujeta a una multa administrativa *de tres veces la cantidad donada en exceso*”.<sup>130</sup> De esta forma, la Oficina del Contralor Electoral no dependerá de la CEE, del Departamento de Justicia ni de los tribunales para penalizar a la persona que realiza un donativo en exceso, y por ende, ilegal.

No podemos terminar esta parte de nuestro trabajo sin mencionar la facultad del Contralor Electoral para “emitir opiniones y cartas circulares a petición de parte o *motu proprio* cuando lo estime necesario”.<sup>131</sup> Esa autoridad no le estaba expresamente conferida al Auditor Electoral, ya que era el Presidente de la CEE la persona llamada a emitir la decisión final sobre la fiscalización de campañas políticas. No obstante, y a diferencia de los tribunales en Puerto Rico, no hay razón para que el Contralor Electoral tenga prohibido emitir opiniones consulti-

---

128 CONST. PR art. VI, § 9.

129 Ley para la Fiscalización del Financiamiento de Campañas Políticas, art. 14.006, en la pág. 61.

130 *Id.* (énfasis nuestro).

131 *Id.* art. 3.003(e), en la pág. 20.

vas.<sup>132</sup> La autoridad optativa del Contralor Electoral para emitir opiniones va acorde con la intención de la legislación, que es lograr un proceso electoral justo, transparente y equitativo.

#### IV. LEY PARA LA FISCALIZACIÓN DEL FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑAS POLÍTICAS EN PUERTO RICO, OTROS ASPECTOS

Además de lo discutido en las partes o, o y o de este escrito, es preciso reparar varios aspectos de la Ley 222 que merecen particular atención.

##### A. Donativos

La Ley 222 acogió el sistema federal para determinar la cantidad máxima que una persona puede donar a un partido o candidato político. Cabe destacar que el donativo no se limita a las aportaciones en dinero y abarca cualquier cosa de valor.<sup>133</sup> No obstante, la propia definición de *donativo* excluye expresamente algunas cosas que pudieran tener un valor tangible. Esas exclusiones son *numerus clausus* y cualquier otra actividad o cosa de valor aportada a un partido o candidato tiene que considerarse como un donativo.

Con respecto a la cantidad máxima que una persona natural puede donar a un partido político, aspirante, candidato, comité de campaña, comité autorizado o comité de acción política, la Ley 222 nos refiere a la Ley Federal de Campañas Electorales.<sup>134</sup> La legislación federal fija la aportación máxima por individuo en \$2,000.00, pero establece un sistema que considera el aumento en el índice de precios o la inflación para aumentar la cantidad dispuesta en la Ley Federal.<sup>135</sup> Esto es, que los límites para realizar donaciones aumentan considerando factores objetivos de la economía sin necesidad de enmendar la ley. La sabiduría de un sistema como este es que el ajuste en los topes dependerá de factores objetivos y no de la acción legislativa.

El límite fijado actualmente al amparo de la legislación federal es de \$2,500.00 por individuo para los años 2011-2012. Ese límite ha aumentado \$100.00 en intervalos de 2 años desde el año 2003. Esa cantidad de \$2,500.00, y sus futuros aumentos, constituyen los límites aplicables en Puerto Rico como máximo a donar a un partido, aspirante, candidato, comité de campaña, comité autorizado o comité de acción política en un año natural.<sup>136</sup> En conformidad con *Citizens United*, esos límites no le son aplicables a Comités de Acción Política, fondos

---

<sup>132</sup> Véase *ELA v. Aguayo*, 80 DPR 552 (1958).

<sup>133</sup> Ley para la Fiscalización del Financiamiento de Campañas Políticas, art. 2.004(23), en la pág. 14.

<sup>134</sup> 2 U.S.C. § 441(a)(1)(A) (2006); Ley para la Fiscalización del Financiamiento de Campañas Políticas, art. 6.001, en la pág. 31.

<sup>135</sup> 2 U.S.C. § 441(c)(1) (2006).

<sup>136</sup> Ley para la Fiscalización del Financiamiento de Campañas Políticas, arts. 6.001 & 6.002, en la pág. 31.

segregados o fondos para gastos independientes que no coordinan o donan a algún partido o candidato.<sup>137</sup> No obstante, si ese Comité de Acción Política, fondo segregado o para gastos independientes posteriormente hace donaciones a un partido o candidato, o coordina con alguno de estos, sus oficiales serán responsables y deberán devolver el dinero recibido durante el estado anterior de no coordinación.<sup>138</sup> Esa última limitación se establece para evitar que se burlen los límites de donaciones establecidos en Puerto Rico.

Por otra parte, el límite del agregado en donaciones es igual a 5 veces el límite individual.<sup>139</sup> Esto es, que una persona podrá donar hasta un máximo de \$2,500.00, o su aumento según la legislación federal, a un candidato, partido, etc., pero en total, no puede donar más de 5 veces esa cantidad. Por ejemplo, para el año natural de 2011, un individuo pudo donar hasta \$2,500.00 a un candidato a Gobernador y diversas sumas a otros candidatos para el mismo puesto, para puestos distintos, o partidos políticos, pero la suma total de donaciones no puede exceder 5 veces el límite individual ( $\$2,500.00 \times 5 = \$12,500.00$ ). No obstante, por ser una candidatura a un puesto en el Gobierno Federal, los donativos a candidatos para el puesto de Comisionado Residente no se contabilizan para el agregado.<sup>140</sup> Cabe destacar que estos topes a las cantidades que se pueden donar aumentan periódicamente con el ajuste por inflación que establece la legislación federal y que recoge la Ley 222.

En cuanto al límite por donatario y su agregado, la Ley 222 dispone que se computará un nuevo límite y su agregado en un mismo año natural durante el año de elecciones o el de una elección especial.<sup>141</sup> Esto es, que si una persona acepta el máximo permitido como donación mientras es aspirante a un puesto, podrá aceptar una nueva donación de la misma persona con ese máximo una vez se convierta en candidato tras la primaria o la elección especial. Esto ocurre con independencia de que ambos eventos ocurran durante el mismo año natural. De igual forma, después de la primaria o de la elección especial se computa un agregado nuevo sin importar la limitación del año natural. Esa opción de recibir dos máximos en un año natural, como aspirante y candidato, no estaría disponible para una persona que, por ausencia de primarias para su cargo u otra razón, empezó el año electoral certificado como candidato.<sup>142</sup> No obstante, la Ley 222 dispone que en el año de elecciones (por razón de las primarias) y en años de elecciones especiales, operarán agregados distintos y separados.

Aunque el Artículo 6.004 de la Ley 222 se titula *Donativos en efectivo*, esta regula, principalmente, las contribuciones anónimas. Sin embargo, prohíbe que

---

137 Véase *supra* Parte II.

138 Ley para la Fiscalización del Financiamiento de Campañas Políticas, art. 6.001, en la pág. 31.

139 *Id.* art. 6.002, en la pág. 31.

140 *Id.* (Los donativos a los candidatos a Comisionado Residente se regulan por la legislación federal).

141 Ley para la Fiscalización del Financiamiento de Campañas Políticas, art. 6, en laS págs. 31-36.

142 Ley para la Fiscalización del Financiamiento de Campañas Políticas, art. 2.004(7), en la pág. 10 (un aspirante se convierte en candidato cuando la CEE lo certifica como tal).

los comités de fondo segregado (y, por ende, para gastos independientes) y que los comités de acción política reciban donativos en efectivo.<sup>143</sup> Una contribución anónima es la que se hace sin tener la obligación de identificar al donante. Originalmente, el proyecto presentado por el Gobernador no permitía donaciones en efectivo si eran mayores de \$100.00, en cuyo caso tenía que identificarse al donante.<sup>144</sup> Por su parte, la Ley 4 permitía donativos anónimos hasta \$50.00.<sup>145</sup> Bajo la Ley 222, se permiten contribuciones anónimas de hasta \$200.00.

No obstante, cualquier cuantía se puede donar en efectivo y la única limitación sería el tope por año natural y su agregado. Ahora bien, si la donación es mayor de \$200.00, sin importar el método de pago, el donante tiene que cumplir con el requisito de identificación. El aceptar donaciones en efectivo y subir la cantidad permitida como donativo anónimo, levantó la preocupación de que se fomentara la colección de donativos ilegales. Sin embargo, nos parece razonable la acción legislativa y las salvaguardas adoptadas. Por un lado, una persona que no tiene una cuenta de banco y que participa en una actividad política debe tener la oportunidad y el derecho a contribuir en una campaña política. El hecho de tener identificado al donante en aportaciones en exceso de \$200.00 cumple con el propósito del requisito de giro postal o cheque.

Por otro lado, para erradicar los denominados *lavatores* de donativos ilegales, la Ley 222 recoge la limitación establecida en la Ley 4 y que fue producto de una enmienda en el año 2000.<sup>146</sup> Para evitar que un partido pueda lavar donativos ilegales y recoger sin límites aportaciones no identificadas, la Ley Núm. 113 del 6 de julio de 2000 estableció que “[e]l total de contribuciones anónimas que podrá recibir su partido político y su candidato a gobernador . . . no podrá exceder de seiscientos mil (600,000) dólares”<sup>147</sup> de la cantidad recaudada para el Fondo Voluntario. Esa limitación se adoptó *ad verbatim* de la Ley 4 como una enmienda en sala al P. del S. 2034 en la Cámara de Representantes.<sup>148</sup> Esta limitación de la Ley 4, al igual que su contraparte en la Ley 222, establece el tope de recaudo en contribuciones anónimas que un partido y su candidato a Gobernador pueden coleccionar en relación al sistema de pareo de fondos para el año electoral.<sup>149</sup> Los demás candidatos o aspirantes, así como las aportaciones para otros fondos, aunque las reciba un partido, no se ven limitados por el Art. 6.004 de la

---

143 *Id.* art. 6.004 en la pág. 32.

144 P. del S. 2034, 16ta Asamblea Legislativa, 5ta Sesión Ordinaria (PR 2011).

145 Ley Electoral de Puerto Rico, Ley Núm. 4 de 20 de diciembre de 1977, art. 3.010, 16 LPR § 3108b (2009 & Supl. 2011) (*enmienda 2000*) (redujo la cantidad permitida como donativo anónimo de \$100.00 a \$50.00).

146 *Id.*

147 Ley Núm. 113 del 6 de julio de 2000, 16 LPR § 3108b(c) (2009 & Supl. 2011).

148 P. del S. 2034, art. 6.004, según aprobado por la Cámara de Representantes el 1 de junio de 2011.

149 Ley para la Fiscalización del Financiamiento de Campañas Políticas, art. 6.004 & Cap. X (a ser codificada en 16 LPR \_\_\_), *disponible en* <http://www.oslpr.org/2009-2012/leyes/pdf/ley-222-18-Nov-2011.pdf> (el art. 6.004 establece la limitación de los \$600,000 en efectivo y el Cap. X establece el sistema de pareo de fondos titulado Fondo Especial para el Financiamiento de Campañas Políticas).

Ley 222.<sup>150</sup> Esa limitación se hace necesaria durante el periodo cercano a la elección general debido a las recolectas masivas de contribuciones y al *inversionismo político*.<sup>151</sup>

La enmienda que a esos efectos introdujo la Cámara de Representantes, expresamente, amarraba esa limitación al sistema de pareo (Fondo Especial). No obstante, el informe de conferencia aprobado por ambos cuerpos legislativos simplificó la redacción y eliminó la referencia al Fondo Especial para poder incluir en una misma oración a los partidos y candidatos a Gobernador que decidieran no acogerse a dicho fondo. Ese hecho no suprime la gesta legislativa de hacer valer la limitación consignada en la Ley 113-2000. No hay otra manera de interpretar ese artículo de forma razonable. Ese artículo no contempla un periodo para el tope porque está concebido para un solo evento en el ciclo electoral, a saber, las elecciones generales en relación al candidato a Gobernador y el Fondo Especial. La identificación del donante dependerá de la cantidad de la donación y no del método de pago.<sup>152</sup>

Otro aspecto que levantó distintas opiniones bajo la Ley 4 fue la adjudicación de un donativo mediante un instrumento de pago compartido por más de una persona.<sup>153</sup> El Artículo 6.006 de la Ley 222 dispone que si en el instrumento de pago no consta la cantidad que dona cada uno de los tenedores de la cuenta, la adjudicación y cualquier exceso se dividirán entre los donantes tomando en consideración los límites establecidos. Esto es, que si se emite un cheque de \$5,000.00 de una cuenta compartida por dos personas, el Contralor Electoral tendrá que adjudicar \$2,500.00 a cada una de estas.<sup>154</sup>

Cabe destacar que bajo esta nueva Ley, un comité de acción política podría donar a un partido o candidato sujeto a los límites individuales y sus agregados.<sup>155</sup>

---

150 Igual conclusión operaba bajo el art. 3.010(c) de la Ley Núm. 4, 16 LPRA § 3108b(c).

151 Véase también *infra* Parte IV.F.

152 Ley para la Fiscalización del Financiamiento de Campañas Políticas, art. 6.004(a), en la pág. 32.

153 Por ejemplo, cuando un matrimonio comparte una cuenta conjunta y se emite un cheque como donativo.

154 Los panoramas bajo esta disposición pueden ser variados. Supongamos que el donativo en cheque es de \$6,000.00 (cuenta conjunta entre esposo y esposa). Bajo ese escenario, el exceso de \$1,000 se tiene que dividir en partes iguales entre cada uno de los esposos. Sin embargo, el ejercicio se puede complicar aún más. Bajo el mismo escenario, supongamos que antes de la emisión del cheque el esposo donó \$2,000.00 durante ese mismo año natural 2011 y la esposa \$500.00. Esto quiere decir que antes de emitir el cheque de \$6,000.00, el esposo podía donar \$500.00 sin sobrepasar el límite individual y la esposa \$2,000.00. ¿Cómo adjudicamos las cantidades donadas y sus excesos? Entendemos que la clave está en el propio art. 6.006 de la Ley para la Fiscalización del Financiamiento de Campañas Políticas, cuando dice que “el Contralor Electoral considerará la suma de los límites correspondientes al tipo de donativo hecho por dichos donantes para la determinación del donativo en exceso” (Énfasis nuestro). Bajo ese escenario, nos parece que lo razonable sería adjudicarle de los \$6,000.00 donados, \$500.00 al esposo y \$2,000.00 a la esposa. Entonces, el donativo en exceso de \$3,000.00 sería dividido en partes iguales entre esposo y esposa.

155 Véase Ley para la Fiscalización del Financiamiento de Campañas Políticas, art. 6.008, en la pág. 33 (discusión en *infra* Parte IV.B).

*B. Personas Jurídicas y el Proceso de Autorización*

Los artículos 6.007, 6.008, 6.009 y 6.010 de la Ley 222 regulan lo relativo a gastos independientes de conformidad con lo resuelto por el Tribunal Supremo de Estados Unidos en *Citizens United*.<sup>156</sup> Durante las vistas en el Senado, el Auditor Electoral manifestó que recomendaba “la eliminación del Art. 6.009 ya que establece que una persona no tendrá límites para aportar a un Fondo Segregado o CAPS que no done ni coordine gastos”.<sup>157</sup> Precisamente, lo propuesto por el Auditor Electoral fue lo que el Tribunal Supremo de los Estados Unidos declaró inconstitucional en *Citizens United* y lo que provocó la revisión de las leyes electorales en Puerto Rico y en el resto de la nación. Evidentemente, esos artículos en el Capítulo VI de la Ley 222 van dirigidos a cumplir con los parámetros sentados en *Citizens United*. Sin duda, la legislación de Puerto Rico intenta regular al máximo el derecho reconocido en *Citizens United* y le corresponderá a los tribunales en su día decidir si las limitaciones estatuidas son constitucionalmente válidas.

El Artículo 6.007 establece que una persona jurídica no puede donar directamente a partidos políticos ni a candidatos. Según quedó resuelto en *Buckley v. Valeo*,<sup>158</sup> en *Citizens United* esto puede ser vedado. No obstante, los gastos independientes no pueden ser prohibidos por el Gobierno debido al derecho de las personas jurídicas a la expresión política al amparo de la libertad de expresión de la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos.<sup>159</sup> Una persona jurídica puede realizar gastos para campañas políticas de varias formas: (1) estableciendo un fondo segregado; o (2) realizando un gasto independiente.

El Fondo Segregado no es otra cosa que una cuenta separada del fondo general de la persona jurídica y en la cual las personas interesadas realizan aportaciones para donar a candidatos o a partidos políticos. No obstante, los límites individuales de las personas que aportan y sus agregados, de conformidad con los artículos 6.001 y 6.002, aplicarán a esas aportaciones. El Artículo 6.008 intitulado *[L]ímites para comités segregados y comités de acción política*, establece que los comités y fondos segregados pueden hacer donaciones a los partidos y candidatos, sujeto a los límites y sus agregados. En el caso específico del fondo segrega-

<sup>156</sup> *Citizens United v. Fed. Election Comm'n*, 558 U.S. \_\_\_, 130 S. Ct. 876 (2010).

<sup>157</sup> VISTAS ANTE EL SENADO EN RELACIÓN AL P. DEL S. 2034, pág. 4 (ponencia del auditor electoral Luis F. Mendoza).

<sup>158</sup> *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1, 25 (1976), según fue citado en *Citizens United*, 130 S. Ct. 876, 908. Aunque la opinión mayoritaria en *Citizens United* discutió la validez de prohibirle a una corporación hacer contribuciones directas a favor de candidatos o partidos políticos, el Tribunal Supremo federal reconoció que este no era un asunto traído ante su consideración por la corporación afectada. *Citizens United*, 130 S. Ct. 876, 909. No obstante, la Corte de Distrito Federal para el Distrito Este de Virginia, en *U.S. v. Danielczyk*, 791 F. Supp. 2d 513 (E.D. Va., Junio 2011), resolvió que *Citizens United*, al prohibir que el discurso político de una persona jurídica se vea afectada por su identidad corporativa, abrió el camino para determinarse en el futuro que las personas jurídicas podrán hacer contribuciones directas a un candidato o a un partido político hasta los límites impuestos a las personas naturales.

<sup>159</sup> *Citizens United*, 130 S. Ct. 876.

do, esas limitaciones aplicarán a los miembros que hacen la aportación al fondo y a los donativos que se realizan de ese fondo.

Por otra parte, el Artículo 6.009 también permite otro tipo de gastos de campaña, pero esta vez de los propios fondos de la persona jurídica. Precisamente, en ese artículo es que se recoge la norma pautada en *Citizens United*. Bajo esa disposición, se establece la no-limitación en gastos independientes. Un gasto independiente, como explicamos anteriormente, es el que no es coordinado con un partido o candidato y que no consiste en una donación a uno de estos. Cabe señalar que si esa persona jurídica luego coordina o realiza un donativo a un partido o candidato, le aplicará el Artículo 6.001 y deberá devolver las sumas recibidas y no gastadas bajo su estado anterior de no-coordinación.

En el caso de las personas jurídicas, les aplica el Proceso de Autorización del Artículo 6.010, tanto para establecer un fondo segregado como para hacer un gasto independiente. Recordemos que, según la propia definición de *persona jurídica*, se excluye de esta clasificación “la entidad que, sin importar su nombre, constituya un comité de acción política o partido nacional o local, según su naturaleza y origen”.<sup>160</sup> Esto es así ya que el interés del Estado para tener un consentimiento informado de los miembros se hace relevante en una entidad jurídica no creada para fines electorales. Por otro lado, en una entidad creada para fines electorales sus miembros han consentido a la emisión de mensajes políticos.

El Proceso de Autorización es un mecanismo exigido en Ley para poder ejercer el derecho reconocido a las personas jurídicas en *Citizens United*. Como mencionamos anteriormente, exigencias similares se están desarrollando en muchos estados como mecanismo para responder a *Citizens United*. Los tribunales vienen llamados a darle forma a la validez de esos requisitos y a los contornos del derecho reconocido en la referida Opinión judicial. En su día, los tribunales deberán analizar el Proceso de Autorización y decidir si este interfiere indebidamente con el derecho reconocido a las personas jurídicas por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos.<sup>161</sup> Ciertamente, el Estado dejó consignado en la exposición de motivos el interés que pretende proteger.

El Proceso de Autorización creado en el Art. 6.010 le exige a la persona jurídica a: (1) convocar una asamblea al menos 15 días antes de la misma; (2) explicar a la membresía el propósito de la comunicación que se desea costear y la suma de dinero que se pretende invertir; (3) obtener la aprobación del gasto por el voto directo y secreto de más de la mitad del número total de los miembros, o la mayoría absoluta de los miembros de la entidad, y (4) emitir una certificación, bajo juramento, que constate el cumplimiento de la persona jurídica con los requisitos indicados, la cual debe ser aprobada por el cuerpo directivo y el oficial de más alto rango de la entidad. Esa certificación deberá ser remitida a la Oficina del Contralor Electoral al día siguiente de la votación de miembros.

---

<sup>160</sup> Ley para la Fiscalización del Financiamiento de Campañas Políticas, art. 2.004(56), (a ser codificada en 16 LPRÁ \_\_\_), disponible en <http://www.oslpr.org/2009-2012/leyes/pdf/ley-222-18-Nov-2011.pdf>.

<sup>161</sup> Véase discusión en *supra* Parte I.



Para fines del Proceso de Autorización, miembro o membrecía significa “las personas que tienen derecho al voto en la persona jurídica, tales como accionistas, socios, miembros sujetos a cuotas y [que] tienen derecho a votar en la entidad de que se trate”.<sup>162</sup> Esa definición es importante en casos de entidades que tienen distintos tipos de accionistas o que participan en el mercado público de valores.

Cabe destacar que el incumplimiento con el Proceso de Autorización expone al cuerpo directivo de la persona jurídica a la restitución de \$10,000.00 o la cuantía de la contribución o gasto con el interés legal aplicable, lo que sea mayor. Esa restitución puede ser exigida por cualquier miembro de la persona jurídica, y por supuesto, por el Contralor Electoral *motu proprio* o a petición de parte. Por su parte, el Artículo 14.002 tipifica la violación de ese proceso como delito grave de cuarto grado con pena de restitución o multa monetaria. El propio Artículo 6.010 establece que ambas sanciones son separadas e independientes.

### C. Registro e Informes ante el Contralor Electoral

La Ley 222 requiere una serie de informes para la revisión del Contralor Electoral, a saber: (a) una certificación del Proceso de Autorización; (b) informes del Fondo Electoral; (c) una declaración de organización; (d) informes de contabilidad de gastos; (e) informes de actos políticos colectivos; (f) un informe de donativos tardíos; (g) informes de gastos independientes; (h) informes de contratos de difusión y costos de producción, e (i) informes de divulgación de comunicaciones electorales.<sup>163</sup> Estos requisitos de informes y registros variarán dependiendo del tipo de entidad o candidato del que se trate y dependiendo de la cantidad del gasto en comunicaciones electorales. De igual forma, toda entidad que pretenda gastar más de \$10,000 durante un año deberá presentar los mismos de forma electrónica, salvo que el Contralor Electoral disponga otra cosa.<sup>164</sup> La presentación electrónica le dará agilidad a la Oficina del Contralor y mejores herramientas al público para pasar juicio sobre las campañas políticas.<sup>165</sup>

La Ley 222 establece que el Contralor Electoral auditará a los candidatos a un mismo puesto simultáneamente para evitar investigaciones selectivas.<sup>166</sup> Por otro

---

<sup>162</sup> Ley para la Fiscalización del Financiamiento de Campañas Políticas, art. 2.004(42), en la pág. 16.

<sup>163</sup> Véase *Id.* arts. 6.010, 8.000, 8.001, 8.002, 8.003, 8.005 & 9.005, en las págs. 33-35, 41-47 & 52.

<sup>164</sup> *Id.* art. 8.011, en las págs. 50-51.

<sup>165</sup> En la Cámara de Representante se enmendó el proyecto presentado por la Administración para eliminar la referencia directa a la obligación de mantener todos los informes en la página electrónica de la Oficina del Contralor Electoral. Sin embargo, esto no elimina la facultad del Contralor Electoral de darle la mayor publicidad cumpliendo con los requisitos de los artículos 3.003(y), 8.010(a) y 8.011 de la Ley para la Fiscalización del Financiamiento de Campañas Políticas. Para realizar esa publicación electrónica habrá que establecer controles que eviten la intromisión indebida en la intimidad de un candidato.

<sup>166</sup> Ley para la Fiscalización del Financiamiento de Campañas Políticas, art. 3.003(i) & 3.007(b) (a ser codificada en 16 LPRC \_\_\_), disponible en <http://www.oslpr.org/2009-2012/leyes/pdf/ley-222-18-Nov-2011.pdf>.

lado, el Contralor Electoral tendrá que realizar auditorías al menos una vez cada dos años, salvo determine que serán más frecuentes, o en el caso del año electoral durante el cual deberá publicar los resultados de las auditorías no más tarde de los doce meses posteriores a las elecciones generales.<sup>167</sup> Cabe destacar que esos términos son directivos y el Contralor Electoral podrá, con justa causa, excusar los mismos. No obstante, esa justificación no podrá ser utilizada para excusar el término de noventa días para ordenar la devolución de donativos en exceso.<sup>168</sup>

#### *D. Comités de Acción Política establecidos e inscritos en otra jurisdicción*

Como señalamos anteriormente, un Comité de Acción Política o partido no tienen la obligación de cumplir con el Proceso de Autorización a pesar de ser ambos entes jurídicos.<sup>169</sup> Esto, pues, por su naturaleza los miembros de ese tipo de entidad han consentido a la emisión de mensajes políticos.

Por su parte, el Artículo 7.001(l) establece que los Comités de Acción Política creados e inscritos en otra jurisdicción de los Estados Unidos, sus estados o territorios, deberán presentar al Contralor sus credenciales en esa jurisdicción. A nuestro juicio, la regulación de Puerto Rico relativo a los donativos e informes generales no le es aplicable a esos comités ya que son regulados por otra jurisdicción. No obstante, esos comités deberán presentar su declaración de organización e informes de gastos para su campaña política en Puerto Rico, según aplique.<sup>170</sup>

#### *E. Fondo Electoral*

El Fondo Electoral es una asignación de las arcas del Gobierno a los partidos políticos debidamente inscritos para sufragar en parte sus gastos administrativos y su operación regular.<sup>171</sup> Ese fondo no puede ser utilizado para sufragar gastos de campaña de candidatos, salvo en el año electoral, durante el cual no aplican las limitaciones de gastos administrativos.<sup>172</sup> Ese fondo deberá ser auditado por el Contralor al cierre de cada año natural.<sup>173</sup> A diferencia del estado de derecho anterior, ahora un partido podrá adquirir un bien inmueble en pleno dominio como sede del partido a nivel central.<sup>174</sup>

---

<sup>167</sup> *Id.* arts. 3.007(b) & 8.001, en las págs. 24 & 43-44.

<sup>168</sup> *Id.* art. 8.000(g), en la pág. 43.

<sup>169</sup> *Id.* art. 2.004(56), en la pág. 17.

<sup>170</sup> Claro está, esto no podrá usarse de subterfugio para crear comités con el único propósito de participar en el proceso electoral en Puerto Rico sin tener que cumplir con nuestras leyes.

<sup>171</sup> Ley para la Fiscalización del Financiamiento de Campañas Políticas, art. 9.003, en las págs. 51-52.

<sup>172</sup> Véase *id.* arts. 9.001 & 9.003.

<sup>173</sup> *Id.* art. 9.002, en la pág. 51.

<sup>174</sup> *Id.* art. 9.003, en las págs. 51-52.

Bajo la Ley 4, la inversión pública en los gastos administrativos por partido era de \$1,500,000.00 por los cuatro años del ciclo electoral. La Ley 222 aumenta dicha cantidad a \$1,800,000.00.<sup>175</sup> Ese aumento beneficia a los partidos nuevos y minoritarios, pues les permite acceso a fondos para sufragar parte de sus gastos operacionales en igualdad de condiciones que los partidos mayoritarios y tradicionales. No obstante, como veremos más adelante, con la eliminación y reducción de varios fondos especiales para financiar campañas políticas, la Reforma Electoral de 2011 reduce la inversión pública alrededor de 50% comparado con el estado de derecho anterior.

#### *F. Fondo Especial para Financiamiento de Campañas Electorales*

La Ley Núm. 4 establecía un financiamiento de campañas políticas para los municipios de San Juan, Bayamón, Carolina y Guaynabo, que podían totalizar una inversión de \$7,500,000.00. Esos fondos para campañas municipales tenían un fondo base y un sistema de pareo el cual fue eliminado por completo con la Ley 222. Por su parte, la Ley 4 establecía un fondo de \$3,000,000.00 para la campaña a la Gobernación como fondo base o voluntario y un pareo adicional de hasta \$4,000,000.00 en recaudos privados. Siendo así, el candidato a Gobernador, bajo el estado de derecho anterior, tenía disponible \$11,000,000.00 para su campaña, de los cuales \$7,000,000.00 provenían del erario público.

La Reforma Electoral del 2011 elimina el fondo base o voluntario y establece un sistema de pareo de hasta \$5,000,000.00 para un máximo de \$10,000,000.00.<sup>176</sup> Además, se creó un fondo voluntario alternativo de \$1,000,000.00 sin pareo, a petición de miembros del Partido Independentista Puertorriqueño por no contar ese partido con capacidad adecuada para recaudar contribuciones privadas en un sistema de pareo.<sup>177</sup>

Cabe destacar, como mencionáramos antes, que el dinero a ser ingresado en el sistema de pareo tiene límites en relación a los donativos en efectivos. Ningún partido y su candidato a Gobernador podrán recolectar más de \$600,000.00 en efectivo para el sistema de pareo de cara al año electoral en relación al fondo especial.<sup>178</sup> Recordemos que un partido formaliza su candidato a Gobernación, como temprano, a finales del año pre electoral y esta limitación de dinero en efectivo expresamente hace referencia al candidato a Gobernador. El partido que se acoja a ese fondo “en un año de elecciones” no podrá exceder los \$10,000,000 en gastos de campaña.<sup>179</sup> Cabe destacar que el Artículo 10.006 establece que los

---

<sup>175</sup> *Id.* art. 9.002, en la pág. 51.

<sup>176</sup> *Id.* art. 10.005, en la pág. 54. Esta suma no se verá afectada por los donativos recogidos para pagar deudas pendientes al 1 de julio del año de elecciones de conformidad con el art. 10.007 de la Ley para la Fiscalización del Financiamiento de Campañas Políticas, en la págs. 54-55.

<sup>177</sup> *Id.* art. 10.005, en la pág. 54.

<sup>178</sup> *Id.* art. 6.004, en la pág. 32. Véase también Ley Electoral de Puerto Rico, Ley Núm. 4 de 20 de diciembre de 1977, art. 3.010(c), 16 LPRA § 3108b (2009 & Supl. 2011); Parte IV.A de este trabajo.

<sup>179</sup> Ley para la Fiscalización del Financiamiento de Campañas Políticas, art. 10.001, en la pág. 53.

fondos privados a ser pareados pueden ser recogidos en fechas anteriores, pero estarán disponibles a partir del 1 de julio del año de las elecciones.<sup>180</sup>

Surge una interrogante sobre si la limitación de no exceder los \$10,000,000.00 en gastos de campaña cubre todo gasto de campaña desde el 1 de enero del año de elecciones o desde el 1 de julio de dicho año. Por un lado, el Artículo 10.001 de la Ley se refiere a la limitación “en un año de elecciones”,<sup>181</sup> lo que apunta a la fecha del 1 de enero. No obstante, el Artículo 10.006 hace disponible los dineros del “Fondo” a partir del 1 de julio del año de elecciones. Esto, junto al Artículo 10.004 que define el Fondo Especial como la suma de las donaciones privadas y el pareo proveniente del fondo general, podría usarse para concluir a favor del 1 de julio del año de elecciones. Además, el Artículo 10.007 permite certificar deudas hasta el 1 de julio del año de los comicios electorales para no confundir esos gastos anteriores con los gastos de campaña a ser financiados con el Fondo Especial. Por lo tanto, nos parece que lo más razonable es concluir que la limitación es a partir del 1 de julio del año de elecciones. Claro está, los fondos que ingresarán los partidos, y sus candidatos a la Gobernación, al fondo pareado, pueden recogerse antes.

## V. CÓDIGO ELECTORAL DE PUERTO RICO PARA EL SIGLO XXI

La Reforma Electoral de 2011 procuró atemperar nuestro Código Electoral a las nuevas realidades que el pueblo puertorriqueño enfrenta en el Siglo XXI. Sin tener la intención de reseñar cada elemento de la Ley 78 de cara a la derogada Ley 4, a continuación resaltamos algunos cambios significativos implementados a nuestro sistema electoral por virtud del nuevo Código Electoral. La Ley 78 fue firmada el 1 de junio de 2011 y ha sufrido dos enmiendas. La Ley Núm. 230 de 22 de noviembre de 2011,<sup>182</sup> realizó enmiendas técnicas a la Ley 78, y la Ley Núm. 5 de 3 de enero de 2012,<sup>183</sup> estableció requisitos de presentación de planillas a los aspirantes.

### A. El escrutinio electrónico e idioma de las papeletas

En primer lugar, uno de los cambios más importantes implicados por la Ley 78 lo fue la implementación de la tecnología en los asuntos electorales para responder a la realidad de nuestros tiempos. El Artículo 2.003(32) de la Ley 78 define el término *escrutinio electrónico* como el “[p]roceso mediante el cual se realiza el escrutinio de las papeletas y el registro de la votación consignada por el

---

180 *Id.* art. 10.006, en la pág. 54.

181 *Id.* art. 10.001, en la pág. 53.

182 Ley Núm. 230 de 21 de noviembre de 2011 (a ser codificada en 16 LPRA \_\_\_\_), disponible en <http://www.oslpr.org/2009-2012/leyes/pdf/ley-230-21-Nov-2011.pdf>.

183 Ley para enmendar el Art. 8.001 del Código Electoral de Puerto Rico, Ley Núm. 5 de 3 de enero de 2012 (a ser codificada en 16 LPRA \_\_\_\_), disponible en <http://www.oslpr.org/2009-2012/leyes/pdf/ley-5-03-Ene-2012.pdf>.

elector . . . a través de un dispositivo electrónico de lectura o reconocimiento de marcas”.<sup>184</sup> Por su parte, el inciso (89) del referido artículo distingue la *votación electrónica* como el “[p]roceso [mediante] el cual el elector vota utilizando un dispositivo o medio electrónico”.<sup>185</sup>

Esa distinción es importante porque no es lo mismo un *escrutinio electrónico* y una *votación electrónica*. En el *escrutinio electrónico* lo que se hace computarizado es el conteo de votos y en la *votación electrónica* el elector emite su voto interactuando con el sistema computarizado. La CEE está obligada a implementar un sistema de votación y/o escrutinio utilizando medios electrónicos.<sup>186</sup> Mediante la Resolución Conjunta Número 44 de 3 de junio de 2011, la Legislatura ordenó a la CEE a implementar un sistema de escrutinio electrónico para los eventos electorales de 2012.<sup>187</sup> El sistema a utilizarse debe ser el *Optical Scanning System* con lector óptico para escrutar los votos emitidos en una papeleta que el elector llenará a mano.<sup>188</sup> Se trata, pues, de un sistema de *escrutinio electrónico* y no del *voto electrónico*. Esto no elimina la facultad de la CEE para adoptar un sistema de votación electrónica, aunque deberá contar con recursos para dicho sistema.<sup>189</sup> Como primer paso, se decidió comenzar con el escrutinio electrónico. Ante los eventos de las elecciones generales de 2004 y de las primarias de 2012, nos parece inconcebible que alguien pueda oponerse a la idea de otorgarle agilidad y tecnología a los procesos electorales. Al presente, contamos con un sistema de conteo de votos anticuado e injustificable. Nuestro sistema anacrónico se quedó atrás hace muchos años en comparación con los adelantos tecnológicos alcanzados por los demás estados. No se le debe poner trabas a esta evolución.

Finalmente, amerita resaltar que la Ley 78 ha implementado un cambio fundamental a la papeleta electoral -la cual ha de contabilizarse mediante el escrutinio electrónico- al requerir en su Artículo 9.011 que la misma sea impresa con instrucciones en español e inglés.<sup>190</sup> Este nuevo elemento responde a una serie de decisiones emitidas por la Corte de Distrito federal para el Distrito de Puerto Rico y por el Primer Circuito para la Corte de Apelaciones federal. Primordialmente, en *Diffenderfer v. Gómez Colón*,<sup>191</sup> la Corte de Distrito federal para el Distrito de Puerto Rico estableció que el imprimir las papeletas electorales únicamente en el lenguaje español violentaba el derecho constitucional a la igual protección de las leyes que albergaba a los residentes de Puerto Rico que solo habla-

---

184 Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI, Ley Núm. 78 de 1 de junio de 2011, art. 2.003(32) (a ser codificada en 16 LPRA \_\_\_), disponible en <http://www.oslpr.org/2009-2012/leyes/pdf/ley-78-01-Jun-2011.pdf>.

185 *Id.* en la pág. 20.

186 *Id.* art. 3.002(0), en la pág. 30.

187 Res. Conj. Núm. 44, 16ta Asamblea Legislativa, 3ra Sesión Ordinaria § 1 (PR 2011).

188 *Id.*

189 *Id.* § 3 (asigna \$20,000,000.00 para implementar el escrutinio electrónico).

190 Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI, art. 9.011, en las págs. 95-101.

191 *Diffenderfer v. Gómez-Colón*, 587 F. Supp. 2d 338 (D. P.R. 2008).

ban inglés, al igual que el *Voting Rights Act* de procedencia federal.<sup>192</sup> Adoptando el lenguaje transcrito en la referida decisión con mínimas modificaciones, la Ley 78 ha colocado a nuestro derecho electoral en la vanguardia jurídica, protegiendo a nuestros residentes de todo discrimen por razón de su lenguaje. Incluso, el Artículo 6.001 de la Ley 78 es cónsono con esa protección, al reconocerle al elector un derecho adicional que antes no estaba contemplado en el Artículo 2.001 de la Ley 4, a saber, el derecho a que un ciudadano con derecho al voto sea informado *en español e inglés* respecto a todo proceso electoral ordinario o especial que se realice en nuestra jurisdicción.<sup>193</sup>

#### B. Definiendo el término partido.

El Artículo 2.003 de la Ley 78 incorpora ciertas definiciones nuevas que son de gran relevancia para el ordenamiento electoral de Puerto Rico. Muchas de esas definiciones no existían al amparo de la Ley 4, o han sido extensamente modificadas, y su integración o modificación responde a un sinnúmero de circunstancias en el plano electoral de Puerto Rico. A medida que avancemos en nuestra discusión, iremos integrando muchas de esas definiciones según las disposiciones legales que discutamos. Por el momento, abordemos algunas de ellas.

En primer lugar, dentro de las definiciones provistas en el Artículo 2.003 de la Ley 78, son de particular importancia aquellas aprovisionadas para las diferentes conceptualizaciones de lo que constituye un *partido político*. La Ley 78 se aprobó definiendo a un *partido* como un “partido político que participó en la elección general precedente y que obtuvo la cantidad de votos íntegros en la papeleta estatal no menor de siete (7) por ciento ni mayor de veinticinco (25) por ciento de los votos válidos emitidos”.<sup>194</sup> No obstante, la Ley 230 enmendó el referido inciso para redefinir el término *partido* como aquel “[p]artido político que participó en la elección general precedente y que obtuvo [una] cantidad de votos en la candidatura a Gobernador *no menor de tres por ciento (3%)* ni mayor

---

<sup>192</sup> Véase también Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI, Ley Núm. 78 de 1 de junio de 2011, art. 2.002 (a ser codificada en 16 LPRA \_\_\_), disponible en <http://www.oslpr.org/2009-2012/leyes/pdf/ley-78-01-Jun-2011.pdf>. Aunque el Primer Circuito luego revocó esta decisión por entender que la controversia era académica a la luz de la promulgación de la Ley para enmendar los Artículos 1.002, 2.001, 4.018, 5.010, 5.011, 7.001 y 7.009 de la Ley Núm. 4 de 1977: Ley Electoral de Puerto Rico, Ley Núm. 90 de 2009, (codificado de 16 LPRA) (mediante la cual la Asamblea Legislativa de Puerto Rico ordenó la implementación de papeletas electorales con instrucciones en ambos lenguajes) los méritos de la decisión son innegables, especialmente cuando consideramos que las instrucciones en inglés implementadas en el Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI fueron adoptadas del suplemento adherido a la decisión de la Corte de Distrito federal. *Diffenderfer v. Gómez-Colón*, 587 F.3d 445 (1st Cir. 2009). Véase también Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI, art. 2.002, en la pág. 15.

<sup>193</sup> Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI, art. 6.001, en la págs. 58-60. Cf. Ley Electoral de Puerto Rico, Ley Núm. 4 de 20 de diciembre de 1977, art. 2.001, 16 LPRA § 3052 (2009 & Supl. 2011).

<sup>194</sup> Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI, art. 2.003(65), en la pág. 23.

de veinticinco por ciento (25%) de los votos válidos emitidos para todos los candidatos a Gobernador”.<sup>195</sup>

Esa enmienda efectuada por la Ley 230 es esencial, especialmente cuando la analizamos en conjunto con el término *franquicia electoral* que la Ley 78 añadió por primera vez al vocabulario legal-electoral. En su origen, el Artículo. 2.003(33) de la Ley 78 definió el concepto *franquicia electoral* como la potestad que le otorga nuestro ordenamiento a un partido político para gozar de los derechos y las prerrogativas que la Ley Electoral confiere, siempre y cuando dicha entidad política hubiese obtenido el siete por ciento (7%) o más del total de votos válidos emitidos.<sup>196</sup> Al igual que el término *partido*, el concepto *franquicia electoral* fue enmendado por la Ley 230 para solo requerir un tres por ciento (3%) o más del total de votos válidos emitidos.<sup>197</sup>

Esas enmiendas implementadas por la Ley 230 son el reflejo de un agitado debate fraguado en la Asamblea Legislativa, el cual redundó en un beneficio para la democracia de Puerto Rico, al reducir de un cinco por ciento (5%) que requería la Ley 4 a un tres por ciento (3%) el porcentaje de votos válidos requerido para que un partido político quede inscrito.<sup>198</sup> Al reducir en un dos por ciento (2%) los votos necesarios para que un partido conserve su franquicia electoral, el sistema electoral puertorriqueño se lucra del insumo de diferentes partidos políticos que albergan una miríada de posturas, ideologías y plataformas políticas variadas, permitiendo así que el mercado de ideas, que es parte integral de nuestra democracia, se enriquezca.<sup>199</sup> Además, se incentiva la inscripción de partidos nuevos, ya que un *partido por petición* tendría que recoger ese tres por ciento (3%) de endosos.<sup>200</sup> Sin lugar a dudas, esto nutre el debate político en Puerto Rico, dando flexibilidad y oportunidad a partidos nuevos.

De igual manera, encontramos que la Ley 78, según enmendada por la Ley 230, alteró el concepto *partido principal*. De acuerdo al nuevo Código Electoral, dicho término significará aquel partido que “participó en la elección general precedente y que obtuvo al menos [un] veinticinco por ciento (25%) de la cantidad de votos en la candidatura a Gobernador, emitidos por la totalidad de electores que participaron en esa elección general”.<sup>201</sup> Ello contrasta notablemente con el

---

195 Ley Núm. 230 de 22 de noviembre de 2011, art. 1 (a ser codificada en 16 LPRa \_\_\_) (Énfasis nuestro), disponible en <http://www.oslpr.org/2009-2012/leyes/pdf/ley-230-21-Nov-2011.pdf>.

196 Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI, art. 2.003(33), en la pág. 20.

197 Ley Núm. 230 de 21 de noviembre de 2011, art. 1, en la pág. 3.

198 16 LPRa § 3003(42) (2009 & Supl. 2011).

199 Esta reducción en el porcentaje requerido para que un partido mantenga su franquicia electoral luego de una elección general, también se ve manifestada en la nueva definición del concepto *Partido por Petición*. Véase Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI, art. 7.001 en la pág. 70; Cf. Ley Electoral de Puerto Rico, Ley Núm. 4 de 20 de diciembre de 1977, art. 3.001, 16 LPRa § 3101(3) (2009 & Supl. 2011).

200 Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI, art. 7.001, en la pág. 70.

201 Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI, art. 2.003(71), según enmendado por Ley Núm. 230 de 21 de noviembre de 2011, art. 1 en la pág. 3. Véase también Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI, art. 7.001 en la pág. 70, según enmendado por Ley Núm. 230 de 21 de noviembre de 2011, art. 17, en la pág. 19.

porcentaje exigido en la Ley 4, cuyos artículos 1.003 y 3.001 solo requerían que el candidato a Gobernador del partido obtuviese, al menos, un cinco por ciento (5%) del total de votos depositados para todos los candidatos para dicho cargo.<sup>202</sup>

### C. *Los pivazos.*

Como parte de la promulgación del nuevo Código Electoral, uno de los temas de mayor trascendencia resultó ser la aclaración de las normas referentes al *voto mixto* que antes existían bajo la Ley 4. Decimos aclaración pues la Legislatura sostuvo que la Ley 4 contenía igual disposición. Concretamente, la Ley 4 proveía para que un elector marcara en su papeleta electoral un voto a favor de la insignia de un partido político, y que, además, votara por un candidato a un cargo público anunciado en esa papeleta el cual fuese distinto al promovido por el partido político de su predilección.<sup>203</sup>

Luego de las elecciones del 2004, los votos mixtos, conocidos como *pivazos*, trajeron al ruedo público un sinnúmero de dificultades señaladas por el Partido Nuevo Progresista en los mencionados comicios electorales. Concretamente, existía una controversia respecto a cómo se adjudicaban los votos de aquellos que marcaban bajo el encasillado del Partido Independentista de Puerto Rico que este era su partido de preferencia, pero, a la vez, votaban a favor de los dos candidatos del Partido Popular de Puerto Rico para los cargos de Gobernador y Comisionado Residente.<sup>204</sup> En una serie de decisiones del Tribunal Supremo de Puerto Rico, nuestro más alto foro judicial resolvió que la Ley 4 y la Regla 50 del Reglamento de la CEE para las Elecciones Generales de 2004, no impedían que un elector emitiese este tipo de voto mixto, entendiéndose, una marca bajo el partido de su preferencia, y otra marca bajo todos los candidatos de otro partido político distinto al de su predilección.<sup>205</sup> De tal manera, el Tribunal Supremo ordenó que las papeletas mixtas en controversia fuesen adjudicadas por la CEE como válidas.<sup>206</sup> Cabe destacar que la adjudicación de esos votos fue esencial para adjudicar la contienda para el cargo a Gobernador.

A raíz de los eventos discutidos, en la Reforma Electoral de 2011, la Asamblea Legislativa entendió prudente enmendar el texto de la norma reseñada para ajustarlo a su criterio. Así, mediante el Artículo 10.005 de la Ley 78, una papeleta mixta solo podrá ser adjudicada como un voto válido si el elector, además de marcar el encasillado que representa al partido político de su preferencia, también emite, al menos, un voto para un candidato de la columna del partido polí-

---

<sup>202</sup> 16 LPRA §§ 3003 & 3101.

<sup>203</sup> Suárez v. CEE I, 163 DPR 347, 356-57 (2004) (citando a art. 5.028 de la Ley Núm. 4, 16 LPRA § 3231); REGLAMENTO PARA LAS ELECCIONES GENERALES Y EL ESCRUTINIO GENERAL DE 2004 DE LA CEE, Reg. 50; Véase también Ley Electoral de Puerto Rico, Ley Núm. 4 de 20 de diciembre de 1977, art. 1.003(33), 16 LPRA § 3003(33) (2009 & Supl. 2011).

<sup>204</sup> Suárez I, 163 DPR 347.

<sup>205</sup> *Id.*; Véase también Roselló-González v. Calderón-Serra, 398 F.3d 1 (1st Cir. 2005); Suárez Cáceres v. CEE V, 163 DPR 541, 542-43 (2004).

<sup>206</sup> Suárez Cáceres, 163 DPR 541, 542-43.



tico que ha seleccionado como el de su predilección, al igual que cualquier candidato o combinación de candidatos por el cual el elector tenga derecho a votar.<sup>207</sup> Debido a que las decisiones del Tribunal Supremo descansan en fundamentos estatutarios y no constitucionales, resta ver cómo la presente disposición legal se mide ante una impugnación constitucional fundamentada en el derecho al voto, plasmado expresamente en la Constitución de Puerto Rico. Nos parece evidente que el juicio de la Asamblea Legislativa debe prevalecer, pues son los llamados a legislar las reglas electorales, y por ende, la validez de las distintas formas de votos. La decisión del Tribunal Supremo descansó en una interpretación de la Ley 4. No obstante, con el nuevo lenguaje del voto mixto, nos parece insostenible mantener la jurisprudencia señalada.

*D. La divulgación de planillas.*

Otro tema acalorado dentro del proceso de la Reforma Electoral de 2011 lo fue las distintas modificaciones experimentadas por el requisito legal de que todo candidato electoral que aspirara a un cargo público presentase sus planillas de contribución sobre ingresos. Según lo establecía el Artículo 4.001 de la Ley 4, antes de la Reforma Electoral de 2011, un candidato electoral solo debía presentar un estado de situación o un informe de ética gubernamental, el cual estuviese acompañado de una copia certificada de las planillas de contribución sobre ingresos del candidato rendidas durante los cinco (5) años previo al año en el cual este sometiese su candidatura electoral, al igual que una certificación del Secretario de Hacienda en que se hiciese constar el cumplimiento por parte del candidato de la obligación de rendir sus planillas de contribución sobre ingresos en los últimos diez (10) años y las deudas existentes, si alguna, por dicho concepto, y de tener alguna deuda, constatar si el candidato se había acogido a un plan de pago y si estaba cumpliendo con el mismo.<sup>208</sup>

La Ley 78, mediante su Artículo 8.001, modificó el requisito de presentación de planillas antes descrito, estableciendo que un candidato electoral solo debía presentar una certificación del Secretario del Departamento de Hacienda la cual constara que el aspirante a puesto público había cumplido con su obligación de rendir su planilla de contribución sobre ingresos en los últimos cinco (5) años.<sup>209</sup> Incluso, el estatuto indicado proveía para que aquel candidato que no hubiese presentado planillas de contribución sobre ingresos por haberse encontrado fuera de Puerto Rico durante los pasados cinco años, o por no haber recibido ingresos, se limitara a presentar una declaración jurada aseverando tales circunstancias.<sup>210</sup> Cabe destacar que en ninguna otra jurisdicción de los Estados Unidos

---

<sup>207</sup> Véase Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI, Ley Núm. 78 de 1 de junio de 2011, art. 2.003(58) & 10.005 (a ser codificada en 16 LPRA \_\_\_), disponible en <http://www.oslpr.org/2009-2012/leyes/pdf/ley-78-01-Jun-2011.pdf>.

<sup>208</sup> 16 LPRA § 3151.

<sup>209</sup> Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI, art. 8.001(b)(2), en la pág. 77.

<sup>210</sup> *Id.*

se les exige a los candidatos electorales presentar copias de sus planillas de contribución sobre ingresos.

Luego de un acalorado debate público, la Asamblea Legislativa promulgó la Ley 5 de 3 de enero de 2012, enmendando el Artículo 8.001 de la Ley 78, con el fin de reincorporar los requisitos de presentación de planillas que el Artículo 4.001 de la Ley 4 disponía.<sup>211</sup> Además, la referida enmienda ahora exige que los aspirantes a los cargos de Gobernador, Comisionado Rediente, Legisladores Estatales y Alcaldes, sometan las copias certificadas de sus planillas sobre contribución sobre ingresos para los últimos diez (10) años.<sup>212</sup> De esta manera, nuestro Código Electoral ahora exige una mayor transparencia de aquellos candidatos que aspiren a gobernar a nuestro país, permitiendo que la ciudadanía fiscalice los intereses privados y las fuentes de ingresos que controlen o influyan a determinado candidato. Uniendo el requisito antes discutido con la obligación que el nuevo Código Electoral le impone a todo candidato de (1) presentar una certificación de no-deuda del CRIM por motivos de contribución sobre la propiedad mueble o inmueble; (2) tomar un curso de orientación respecto a las exigencias de la Ley 222, el cual sea otorgado por el Contralor Electoral; (3) someterse a una prueba de dopaje para la detección de sustancias controladas; (4) presentar una certificación de antecedentes penales que refleje que no ha sido convicto de delito grave o menos grave que implique depravación moral, y (5) que todo aspirante a un cargo electivo que se desempeñe como jefe o autoridad nominadora de una agencia, departamento, dependencia gubernamental o corporación pública, o como Contralor de Puerto Rico, Procurador del Ciudadano, así como el Director Administrativo de los Tribunales –que no ostente un nombramiento de Juez– presente su renuncia 30 días antes del inicio del periodo de radicar su candidatura, nuestro Derecho le concede a los electores ciertas garantías legales para que nuestro Pueblo pueda evaluar ciertos aspectos esenciales de los que aspiran al servicio público electivo.<sup>213</sup>

#### *E. Disposiciones adicionales.*

A continuación, finalizamos esta discusión con un recogido de algunos cambios adicionales introducidos a nuestro derecho electoral por virtud de la Ley 78. Atenderemos la presente sección dividiendo nuestro acercamiento en tres etapas del proceso electoral. Primero, examinaremos aquellas disposiciones legales que atienden la fase previa al acto electoral general, especial o a alguna consulta o referéndum. Segundo, analizaremos aquellas disposiciones legales relativas al día

---

<sup>211</sup> Ley para enmendar el Art. 8.001 del Código Electoral de Puerto Rico, Ley Núm. 5 de 3 de enero de 2012 (a ser codificada en 16 LPRA \_\_\_\_), disponible en <http://www.oslpr.org/2009-2012/leyes/pdf/ley-5-03-Ene-2012.pdf>.

<sup>212</sup> *Id.*

<sup>213</sup> Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI, art. 8.001, en la pág. 77, según enmendado por Ley Núm. 230 de 22 de noviembre de 2011, art. 18 (a ser codificada en 16 LPRA \_\_\_\_), disponible en <http://www.oslpr.org/2009-2012/leyes/pdf/ley-230-21-Nov-2011.pdf>.

de los comicios electorales generales, especiales, o en el cual se celebre algún referéndum o plebiscito. Finalmente, estudiaremos aquellas disposiciones legales concernientes a los asuntos que ocurren luego de alguna elección general, especial o de algún plebiscito.

1. Disposiciones relacionadas a procesos electorales previos al día de una elección general, elección especial, o de algún plebiscito o referéndum.

Iniciemos nuestro análisis con los artículos 7.001(4) y 8.014 de la Ley 78, los cuales adoptan un nuevo sistema para la juramentación de las peticiones necesarias para la inscripción de un *partido por petición*, al igual que la juramentación de las peticiones de endosos que un elector debe presentar para concursar en unas primarias. Previo a la promulgación de estos articulados, un *partido por petición* debía juramentar sus peticiones de inscripción ante un notario público autorizado, luego de haber desembolsado una cantidad de dinero establecida por Ley.<sup>214</sup> Sin embargo, ese tipo de requerimiento fue declarado inconstitucional por el Primer Circuito para la Corte de Apelaciones federal en *Pérez Guzmán v. Gracia*,<sup>215</sup> en la cual el foro apelativo federal resolvió que el requerir que un notario público autorizado juramente las peticiones de inscripción de un partido por petición, impone una carga muy onerosa sobre el derecho constitucional al voto y a la libre asociación política de las personas interesadas en participar en la vida democrática de Puerto Rico. Ello, pues, juramentar una petición ante un notario público autorizado es un proceso oneroso, el cual se distingue por su alto costo, la poca oferta de notarios-abogados en proporción a la población de electores y el tiempo que toma convencer a un elector para que acuda a la oficina de un jurista-notario para que finalice su endoso de inscripción.<sup>216</sup>

Por causa de la referida decisión, el nuevo Código Electoral, a través de varias disposiciones, y específicamente en aquellas relacionadas a las peticiones de inscripción de partidos y a las peticiones de endosos para primarias, provee un medio alternativo para la juramentación de estas peticiones, a saber: la juramentación de la petición de inscripción o la petición de endosos por un notario *ad hoc* autorizado por la CEE y registrado en la misma.<sup>217</sup> Esas peticiones serán juramentadas *ad honorem* y los notarios *ad hoc* serán considerados funcionarios de la CEE, cuya conducta será concretizada por un reglamento de la Comisión.<sup>218</sup> Al combinar este nuevo método de juramentación de peticiones con el método anterior (los notarios públicos autorizados), le conferimos a los electores un medio menos oneroso para inscribir un partido político o para participar en prima-

---

<sup>214</sup> Ley Electoral de Puerto Rico, Ley Núm. 4 de 20 de diciembre de 1977, arts. 3.001(3) & (4), 16 LPRA § 3101 (2009 & Supl. 2011).

<sup>215</sup> *Pérez Guzmán v. Gracia*, 346 F.3d 229 (1st. Cir. 2003).

<sup>216</sup> *Id.*

<sup>217</sup> Véase Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI, art. 7.001(4) & 8.014, en las págs. 70 & 86-87.

<sup>218</sup> *Id.*

rias, acorde con su prerrogativa constitucional a la libre asociación al amparo de la Primera Enmienda federal.

Otro de los cambios más importantes introducidos por el Código Electoral de 2011 lo constituye la eliminación de los *partidos coligados*.<sup>219</sup> Según el patrón legal estatuido por la Ley 4, un *partido coligado* era aquel que acudía con otro partido, u otros partidos, a una elección general o especial teniendo un mismo candidato para un mismo cargo electivo.<sup>220</sup> De tal forma, dos o más partidos políticos podían unir a sus constituyentes bajo la bandera de un mismo candidato electoral, coligiendo esfuerzos en contra de algún otro candidato con altas probabilidades de lograr una victoria. La Ley 78, mediante el Artículo 8.004, elimina esa posibilidad al establecer que “[n]inguna persona podrá ser candidato por más de un partido”.<sup>221</sup> Aún queda pendiente ver cómo esta enmienda altera el panorama eleccionario, pero sin lugar a duda, su promulgación tendrá efecto sobre aquellos partidos no convencionales que pudieran unirse bajo la bandera de los candidatos adscritos a partidos mayoritarios y tradicionales. No obstante, en Puerto Rico no existe esa cultura electoral que es común en otros países latinoamericanos.

La Ley 78 también dispone la manera mediante la cual un partido político descalifica a uno de sus candidatos electorales. Específicamente, el Artículo 8.008 de la mencionada disposición legal provee cuatro elementos noveles que reconocen el poder de los partidos para manejar sus asuntos internos, a la vez que enmarca los mismos dentro del contexto del derecho a un debido proceso de ley del cual todo aspirante electoral es acreedor. En primer lugar, dicho artículo permite que un partido político rechace la intención de uno de sus miembros a *aspirar* a una candidatura a un cargo público en representación del partido.<sup>222</sup> Con esa capacidad, el partido podrá fiscalizar de forma más efectiva la plantilla de candidatos que ofrecerá a sus miembros en las primarias electorales, impidiendo que candidatos no idóneos adelanten en las etapas tempranas del proceso primarista.<sup>223</sup>

Lo anterior es cónsono con la jurisprudencia del Tribunal Supremo federal, el cual en el año 2000 aseveró lo siguiente: “[a] political party has a First Amendment right to limit its membership as it wishes, and to choose a candi-

---

219 Véase 16 LPRA § 3003.

220 16 LPRA § 3103.

221 Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI, art. 8.004, en la pág. 79.

222 *Id.* art. 8.008, en la pág. 83. Amerita resaltar que el Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI, en su art. 2.003(6) añadió el término *aspirante*, el cual significa “aquella persona que interese obtener la nominación formal de una candidatura a un puesto electivo por un partido político”. *Id.* art. 2.003(6), en la pág. 17.

223 Véase también *id.* art. 8.001, en la pág. 79 (descalificación de un candidato cuando este no ha cumplido con los Reglamentos del Partido).

date-selection process that will in its view produce the nominee who best represents its political platform".<sup>224</sup>

De acuerdo al texto citado, los partidos políticos disfrutaban de una amplia discreción al momento de escoger a sus candidatos y al momento de descertificarlos, ya que representarán al partido político en sus pretensiones por ocupar determinados escaños públicos en los eventos electorales. Conocido es que el derecho a la libre asociación que poseen los partidos incluye la garantía constitucional a escoger candidatos que armonicen con la visión e ideológica del organismo político. Claro está, reconocemos que esta prerrogativa constitucional debe perseguir que se le garantice al aspirante un debido proceso de ley en todo el trámite de descalificación.<sup>225</sup> En fin, se trata de un balance adecuado entre los intereses constitucionales del partido y aquellos albergados por el aspirante.

En segundo plano, la Ley Núm. 78 añade una nueva causal para la descalificación de un aspirante o candidato, a saber: la violación de cualquiera de las disposiciones de la Ley para la fiscalización del financiamiento de campañas políticas en Puerto Rico (Ley 222). De tal forma, el nuevo Código Electoral se ajusta a las nuevas exigencias legales respecto al financiamiento de campañas políticas implantadas por la Reforma Electoral de 2011.

Tercero, la Ley 78 también adiciona una prohibición a todo partido político de incorporar alguna disposición *ex-post-facto* a su reglamento en aras de considerarla como una nueva causal de descalificación. Así, nuestro ordenamiento electoral impide que un partido político penalice a algún aspirante electoral a la luz de reglas y normas que no existían al momento de este incurrir en la conducta posteriormente tipificada. Este nuevo elemento adelanta las protecciones a un debido proceso de ley que todo aspirante electoral merece.

Finalmente, el nuevo Código Electoral le concede a un aspirante, mediante el Artículo 8.008 de la Ley 78, un proceso amplio de revisión dentro de las estructuras adjudicativas de su partido, y una vez agotados esos medios, ante los tribunales de primera instancia aleatoriamente seleccionados por el Tribunal Supremo de Puerto Rico.<sup>226</sup>

En asuntos de administración interna de la CEE, el Artículo 3.008 de la Ley 78, enmendado por la Ley 230, al igual que la Ley 4, establece que, cuando los Comisionados Electorales (o la Comisión, en el caso de la Ley 4) no puedan acordar quién llenará una vacante creada por la ausencia permanente y total del Presidente de la CEE, el Gobernador podrá nombrar a un sustituto para la Presi-

---

<sup>224</sup> *New York State Bd. of Elections v. Lopez Torres*, 552 U.S. 196, 202 (2008) (citando a *California Democratic Party v. Jones*, 530 U.S. 567, 574-75 (2000)); *Democratic Party of United States v. Wisconsin ex rel. La Follette*, 450 U.S. 107, 122 (1981).

<sup>225</sup> Véase *PNP v. De Castro Font II*, 172 DPR 883 (2007); *McClintock v. Rivera Schatz*, 171 DPR 584 (2007).

<sup>226</sup> Discutimos brevemente que, una vez clasificados como candidatos electorales de sus respectivos partidos, el art. 9.044 provee que solo los candidatos al cargo público de Gobernador de Puerto Rico tendrán derecho a recibir protección de la Policía de Puerto Rico. Aunque el título del art. 9.044 erróneamente menciona la provisión de protección a los candidatos que aspiren al puesto de comisionado residente, el texto de dicha disposición legal es claro en eliminar tal posibilidad.

dencia de la CEE, quien deberá ser confirmado por 2/3 partes de ambos cuerpos legislativos.<sup>227</sup> Bajo la Ley 4, se requería que 3/4 partes de los miembros de cada cámara legislativa aprobasen el nombramiento del Presidente sustituto.<sup>228</sup> La reducción en el número de legisladores requeridos para confirmar el nombramiento a la Presidencia de la CEE, responde a un interés de uniformar el nombramiento del Presidente de la CEE con el número de votos requeridos para la confirmación del Contralor Electoral al amparo de la Ley 222.<sup>229</sup>

De otra parte, es meritorio reseñar que la Ley 78 también procura brindarle autonomía a los partidos en la celebración de primarias. A modo de ejemplo, el Artículo 8.026 le confiere a las Comisiones de Primarias de los partidos la autoridad para seleccionar una fecha para la celebración de una segunda primaria en caso de existir un empate –según este término es cuantificado por ley– luego de realizarse el escrutinio de una primaria partidista.<sup>230</sup> Antes, el Artículo 4.026 de la Ley 4 de 1977 colocaba dichas prerrogativas en manos del Presidente de la Comisión Estatal de Elecciones.<sup>231</sup>

Por otro lado, era conocido que al amparo de la Ley 4, al igual que la Ley 78, un elector podía ser recusado de ejercer su derecho al voto por las causales y mediante el procedimiento provisto en la Ley Electoral. Dentro del procedimiento antes indicado, uno de los cambios más importantes lo constituye la alteración del término disponible para promover una acción de recusación. Al amparo del Artículo 2.023-A de la Ley 4, el término para promover una acción de recusación era de 4 meses, a saber, desde el 15 de enero al 15 de mayo del año electoral.<sup>232</sup> En comparación, el Artículo 6.018 del nuevo Código Electoral reduce dicho término a un periodo de 3 meses y 15 días, sépase, desde el 15 de enero hasta el 30 de abril del año a celebrarse los comicios electorales. Mediante esa enmienda se alcanza un balance justo entre la necesidad de proveer un método de impugnación de aquellos electores que, por diversas razones, no están en condición de ejercer su derecho al voto, a la vez que se le confiere seguridad al elector proveyéndole una ventana de tiempo más reducida durante la cual queda sujeto a recusación.

A su vez, el Artículo 9.031 de la Ley 78 provee que un elector con motivos fundados, y con la documentación exigida por el articulado indicado, de que otra persona no puede votar a la luz de los fundamentos plasmados en el Artículo 6.017 de la Ley 78, podrá recusar el voto del otro elector *el mismo día de las elec-*

---

227 Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI, art. 3.008, en la págs. 35-36, según enmendado por la Ley Núm. 230 de 22 de noviembre de 2011, art. 4 (a ser codificada en 16 LPRÁ \_\_\_\_), *disponible en* <http://www.oslpr.org/2009-2012/leyes/pdf/ley-230-21-Nov-2011.pdf>.

228 Ley Electoral de Puerto Rico, Ley Núm. 4 de 20 de diciembre de 1977, art. 1.010, 16 LPRÁ § 3006 (2009 & Supl. 2011).

229 Véase Ley para la Fiscalización del Financiamiento de Campañas Políticas, Ley Núm. 222 de 18 de noviembre de 2011, art. 3.001 (a ser codificada en 16 LPRÁ \_\_\_\_), *disponible en* <http://www.oslpr.org/2009-2012/leyes/pdf/ley-222-18-Nov-2011.pdf>.

230 Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI, art. 8.026, en la pág. 90.

231 16 LPRÁ § 3176.

232 16 LPRÁ § 3073a.

ciones.<sup>233</sup> No obstante, la razón no podrá ser por domicilio, pues para hacer ese tipo de recusación se tiene que hacer dentro del periodo provisto en el Artículo 6.018, o a los 10 días de sometida a la Junta de Inscripción Permanente la lista de transacciones electorales.<sup>234</sup> Esto era así bajo la Ley 4 para asegurar el orden y organización el día de las elecciones. La recusación bajo las otras modalidades no impide que el elector impugnado emita su voto si objeta oportunamente la recusación que se le atribuye.<sup>235</sup> El único efecto de tal impugnación lo será la imposibilidad de que esa papeleta recusada sea adjudicada en un colegio de votación.<sup>236</sup> Más bien, la misma habrá de ser devuelta a la CEE para que esta la adjudique a base de la evidencia ante su consideración.

Al igual que la Ley 4, cuando una parte queda insatisfecha con el dictamen del Tribunal de Primera Instancia, esta podrá acudir en revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones.<sup>237</sup> No obstante, la Ley 78, a diferencia de la Ley 4, provee expresamente para que una moción de reconsideración sea presentada ante el Tribunal de Apelaciones dentro de un término de 10 días posterior a la determinación del foro apelativo intermedio.<sup>238</sup> Igualmente, el Artículo 4.002 de la Ley 78 exige que toda parte interesada en presentar un recurso de *certiorari* ante el Tribunal Supremo de Puerto Rico, lo haga dentro de un término de 10 días a partir de la resolución del recurso de revisión presentando ante el Tribunal de Apelaciones, o de la moción de reconsideración, de haberse presentado una.<sup>239</sup> Ambos foros apelativos tendrán 10 días para resolver los recursos electorales que le sean presentados.<sup>240</sup> Ese detalle fomenta la pronta atención de los casos electorales por su importancia en la estabilidad gubernamental.

2. Disposiciones relacionadas a procesos electorales que ocurren en el día de una elección general, elección especial, o de algún plebiscito o referéndum.

Uno de los cambios introducidos por la Ley 78 que le brinda mayor claridad y organización al Código Electoral, lo fue la distinción entre *votos por adelantado* y *votos ausentes*.<sup>241</sup> Como bien sabemos, los *votos adelantados* se definen como aquellos votos emitidos antes del día de las elecciones por electores que se encontrarán en Puerto Rico el día de los comicios electorales, más por razones de empleo u otros motivos, estos electores deben emitir su voto en un momento

---

<sup>233</sup> Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI, art. 9.031 en la págs. 107-108.

<sup>234</sup> Ley Núm. 230 de 22 de noviembre de 2011, art. 9.031 (a ser codificada en 16 LPRA \_\_\_\_), disponible en <http://www.oslpr.org/2009-2012/leyes/pdf/ley-230-21-Nov-2011.pdf>.

<sup>235</sup> *Id.*

<sup>236</sup> *Id.*

<sup>237</sup> Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI, art. 4.002, en la pág. 40; 16 LPRA § 3016b (2009 & Supl. 2011).

<sup>238</sup> Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI, art. 4.002, en la pág. 40.

<sup>239</sup> *Id.*

<sup>240</sup> *Id.*

<sup>241</sup> *Id.* art. 9.040, en las págs. 113-114.

previo al de la ciudadanía en general.<sup>242</sup> En contraste, el *voto ausente* se cataloga como “el proceso mediante el cual la Comisión [Estatad de Elecciones] permite votar a determinados electores que se encuentran *fuera de Puerto Rico* el día de una elección”.<sup>243</sup> Al articularse esta distinción entre ambos términos, y al separar ambas figuras en artículos distintos, el nuevo Código Electoral inyecta a nuestro ordenamiento de sufragios unos procedimientos particularmente diseñados para cada una de estos dos tipos de electores.

A modo de ejemplo, el Artículo 9.035 añade instancias adicionales en las cuales se puede emitir un *voto ausente*, a saber: (1) cuando un empleado público estatal o municipal se encuentre fuera de Puerto Rico en funciones públicas; (2) cuando un atleta y un personal técnico participen en una actividad deportiva fuera de Puerto Rico, en representación nuestra, la cual se lleve a cabo el día de las elecciones; (3) cuando un profesional, y su núcleo familiar, por razones de empleo o estudio debe destacarse fuera de Puerto Rico por un periodo no mayor de 11 meses; (4) cuando una persona esté domiciliada en Puerto Rico, pero su patrono le requiera realizar servicios o trabajos lícitos fuera de Puerto Rico en el día de las elecciones y no le haya provisto una licencia compensada para regresar a la isla en el tiempo eleccionario, y (5) cuando una persona reciba un tratamiento médico fuera de Puerto Rico –incluyendo a la persona que le haga compañía– en el periodo eleccionario, y haya constatado, vía declaración jurada y certificación médica, que su enfermedad es catastrófica y le exige el tratamiento que se le administra.<sup>244</sup>

De la misma manera, el Artículo 9.039 especifica por primera vez, en un articulado aparte, quiénes tienen derecho al voto adelantado. Entre las personas mencionadas encontramos a los policías estatales y municipales, a los bomberos, a los oficiales de corrección, y a los oficiales de las instituciones juveniles que estén en turno durante las horas de votación.<sup>245</sup> A su vez, los confinados, las personas mayores de 18 años bajo la custodia de la Administración de Instituciones Juveniles, los periodistas, profesionales de la salud y los jueces que ejerzan sus funciones en el día de las elecciones, entre otros tantos, también podrán ejercer su voto de forma adelantada.<sup>246</sup> Ciertamente, con estas enmiendas se facilita el ejercicio del voto ausente o del voto adelantado por aquellas personas que lo soliciten según el procedimiento fijado por Ley.<sup>247</sup>

Por otro lado, el Artículo 6.002 de la Ley 78 establece que un elector deberá votar en el precinto electoral al cual pertenece su inscripción.<sup>248</sup> No obstante, el

---

<sup>242</sup> *Id.* art. 2.003(90), en la pág. 26.

<sup>243</sup> *Id.* art. 2.003(91), en la pág. 26 (Énfasis nuestro).

<sup>244</sup> *Id.* art. 9.035, en las págs. 109-111.

<sup>245</sup> *Id.* art. 9.039, en las págs. 112-113, según enmendada por la Ley Núm. 230 de 22 de noviembre de 2011, art. 28 (a ser codificada en 16 LPRÁ \_\_\_\_), disponible en <http://www.oslpr.org/2009-2012/leyes/pdf/ley-230-21-Nov-2011.pdf>.

<sup>246</sup> *Id.*

<sup>247</sup> *Cf.* Ley Electoral de Puerto Rico, Ley Núm. 4 de 20 de diciembre de 1977, arts. 5.036-5.041, 16 LPRÁ § 3240-3242a (2009 & Supl. 2011).

<sup>248</sup> Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI, art. 6.002, en la pág. 60.



referido estatuto provee para que todo elector que vote fuera del precinto electoral para el cual esté inscrito, se beneficie de la contabilización de sus votos a los cargos de *Gobernador y Comisionado Residente*. Aunque tal proceder era la práctica común en muchos centros de votación, la Ley 78 lo reconoce estatutariamente por vez primera. La Ley 4, a pesar de que requería que un elector ejerciera su voto en el precinto al cual pertenecía su inscripción, nada decía sobre cómo debía de contarse su voto cuando efectuara su prerrogativa constitucional fuera de los límites de su precinto electoral.<sup>249</sup> Con la Ley 78, ya no hay espacio para dudas. No vemos razón para que un elector pueda emitir su voto fuera de su precinto para los cargos a Gobernador y Comisionado Residente. Después de todo, ese derecho lo tienen todos los electores de cada precinto electoral.

Igualmente, el Artículo 6.004 de la Ley 78, al proveer cómo se habrá de concretizar cuál habrá de ser el domicilio electoral de un elector, añade por primera vez la posibilidad de que una persona que resida en una casa de alojamiento, una égida, un centro de retiro, una comunidad de vivienda asistida o una facilidad similar para pensionados, veteranos o personas con necesidades especiales, haga de tal residencia su domicilio electoral, siempre y cuando sus actividades personales giren alrededor de ella por motivo de sus problemas de salud o incapacidades, y que habite en la misma con frecuencia razonable.<sup>250</sup> La Ley 4 no contenía esta opción, constituyendo un escollo al derecho al voto de personas de edad avanzada, con impedimentos o que sufriesen problemas de salud.

Relativo al horario durante el cual estarán abiertos los colegios de votación, amerita resaltar que la Ley 78, según enmendada, permite que un colegio de votación esté abierto hasta las 4:00p.m.,<sup>251</sup> mientras la Ley 4 cerraba los mismos a las 3:00p.m.<sup>252</sup> De esta forma, la ley 78 provee un horario más flexible para que los electores ejerzan su derecho al voto. Además, los funcionarios electorales se beneficiarán de un horario de trabajo menor pues el sistema electrónico de votación promete ahorrar mucho de su tiempo.

### 3. Disposiciones relacionadas a procesos electorales que ocurren posterior al día de una elección general, elección especial, o de algún plebiscito o referéndum.

Finalmente, culminamos esta discusión del Código Electoral de 2011 analizando cuándo procede efectuar un recuento de votos para determinar quién ocupará los escaños de legislador cuando aplique la ley de minorías. Como in-

---

<sup>249</sup> 16 LPRÁ § 3052.

<sup>250</sup> Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI, art. 6.004, en la págs. 60-61 (es importante complementar esta disposición legal con las definiciones provistas en el art. 2.003 del Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI, especialmente los términos *casa de alojamiento* y *casa de vacaciones o de descanso*, según estos han sido esbozados en los incisos 11 y 12 del referido articulado).

<sup>251</sup> Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI, arts. 9.027 & 9.034, en las págs. 106-107 & 109, según enmendada por la Ley Núm. 230 de 22 de noviembre de 2011, art. 26 (a ser codificada en 16 LPRÁ \_\_\_\_), disponible en <http://www.oslpr.org/2009-2012/leyes/pdf/ley-230-21-Nov-2011.pdf>.

<sup>252</sup> 16 LPRÁ § 3237.

roducción a esta discusión, procede que discutamos brevemente la decisión de *Suárez Cáceres v. Com. Estatal de Elecciones*,<sup>253</sup> en la cual se disputaba cómo habría de adjudicarse el último escaño senatorial para el Partido Popular Democrático en las elecciones del 2008, de acuerdo a la provisión constitucional que protege a las minorías partidistas mediante su inclusión en una Asamblea Legislativa dominada por un partido político particular.<sup>254</sup> Veamos.

En el referido caso, el Senador del Partido Popular Democrático, José Luis Dalmau, amparándose en el Artículo 6.011 de la Ley 4,<sup>255</sup> pidió un recuento de los votos emitidos al cargo de Senador por Distrito de Humacao, por entender que entre él y la candidata Mariíta Santiago, la diferencia en votos totales depositados para esa posición era la mitad (1/2) del uno por ciento (1%) o menos.<sup>256</sup> El recuento solicitado desató una controversia respecto a si debían recontarse los votos obtenidos por *todos los candidatos* de la papeleta legislativa para Humacao (según lo adjudicó el Presidente de la CEE), o si solo era necesario recontar los votos emitidos a favor de José Luis Dalmau y Mariíta Santiago.<sup>257</sup>

La primera alternativa tenía efectos que incidían sobre otros candidatos. Ángel Rodríguez Otero, quien no salió electo como Senador por el Distrito de Guayama, mas obtuvo el 22.73% de los votos de su distrito (Guayama) y se perfilaba a entrar a la Legislatura por virtud de la Ley de la Minorías, argumentaba que extender el recuento a todos los candidatos por el distrito senatorial de Humacao provocaba que Jorge Suárez Cáceres, quien obtuvo el 22.72% de los votos en su distrito, entrase en contienda por el último escaño senatorial del PPD que iba a conferirse por virtud de la Ley de Minorías, y ganase dicho escaño si obtenía un número mayor de votos por causa del recuento.<sup>258</sup> En otras palabras, si en el recuento general se incluían a todos los candidatos populares para el distrito senatorial de Humacao, y José Luis Dalmau prevalecía sobre Mariíta Santiago, Dalmau entraba como Senador electo, mientras que un conteo favorable hacia Suárez Cáceres le conferiría una ventaja sobre Rodríguez Otero respecto a la Ley de Minorías, cuyos votos no tendrían posibilidad de alterarse por no pertenecer al Distrito Senatorial de Humacao, sino al de Guayama, el cual no estaba sujeto a recuento.<sup>259</sup>

Posteriormente, el Senador Dalmau retiró su petición de recuento y entró a la Legislatura por virtud de la Ley de Minorías.<sup>260</sup> Respecto a la contienda existente entre Rodríguez Otero y Suárez Cáceres, el Presidente de la CEE eliminó del porcentaje de cada candidato las fracciones de menos de 0.50%, redondean-

---

253 *Suárez Cáceres v. Com. Estatal de Elecciones*, 176 DPR 31 (2009).

254 CONST. PR art. III, § 7.

255 16 LPRA § 3271 (2009 & Supl. 2011).

256 *Suárez Cáceres*, 176 DPR 31, 41.

257 *Id.* en la pág. 42.

258 *Id.* en las págs. 42-43.

259 *Id.* en las pág. 43.

260 *Id.* en la pág. 47.

do los porcentajes de ambos candidatos a un 22.7%, declarando así un empate y ordenando un sorteo según lo ordenaba el Artículo 6.012 de la Ley 4.<sup>261</sup>

Luego de varios trámites procesales, Suárez Cáceres impugnó el redondeo efectuado por la CEE por entender que las papeletas en blanco, las protestadas, las nulas y las de nominación directa de personajes ficticios, no debían contabilizarse como parte de la frase *votos totales depositados* consignada en el Art. III, Sec. 7 de la Constitución de Puerto Rico.<sup>262</sup> En efecto, si los tribunales de justicia acogían la posición de Suárez Cáceres, él prevalecería sobre Rodríguez Otero por menos de la mitad del uno por ciento.<sup>263</sup>

Cuando la controversia presentada por Suárez Cáceres arribó al Tribunal Supremo, se trataba de resolver la forma en que se computarían los por cientos para determinar a quién le correspondía el último escaño senatorial por el PPD en virtud de la Ley de Minorías; esto es, si, para tal cómputo, se contabilizarían o no las papeletas en blanco, las protestadas, las nulas y las de nominación directa de personajes ficticios, y si procedía eliminar las fracciones de menos del 0.50% respecto a los porcentajes obtenidos por los candidatos para sus distritos senatoriales.<sup>264</sup>

Luego de evaluar el recurso ante sí, el Tribunal Supremo procedió a revocar *Sánchez y Colón v. E.L.A. I*,<sup>265</sup> y resolvió que “la intención de un elector que deposita su papeleta en blanco, que anula voluntariamente su papeleta o que vota por nominación directa a favor de un personaje ficticio, es expresar su inconformidad, ya sea con las propuestas presentadas o con los candidatos disponibles en ésta”.<sup>266</sup> Por ende, tales votos no pueden ser contados para influir o afectar el resultado de una elección, referéndum o plebiscito.<sup>267</sup>

Respecto al inciso (d) de la Ley de Minorías,<sup>268</sup> el Tribunal Supremo interpretó que la frase “el número de votos depositados a favor de otros candidatos” exigía contabilizar -para efectos de determinar el porcentaje de votos que cada candidato obtuvo en su distrito en relación con otros candidatos de otros distritos- solo aquellos votos que *favoreciesen* a cada candidato, y no aquellos votos que no condujesen a tal fin.<sup>269</sup>

Concerniente al Artículo 6.012 de la Ley 4, el cual requiere descartar y no considerar fracción alguna *que sea menos de la mitad del uno por ciento* al momento de evaluar los porcentajes que cada candidato obtuvo en su distrito sena-

---

<sup>261</sup> 16 LPRR § 3272 (2009 & Supl. 2011); Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI, Ley Núm. 78 de 1 de junio de 2011, art. 8.026 (a ser codificada en 16 LPRR \_\_\_), *disponible en* <http://www.oslpr.org/2009-2012/leyes/pdf/ley-78-01-Jun-2011.pdf> (elimina esta posibilidad cuando surge un empate luego de la celebración de unas primarias).

<sup>262</sup> *Suárez Cáceres*, 176 DPR 31, 49.

<sup>263</sup> *Id.* en la pág. 55.

<sup>264</sup> *Id.* en la pág. 57.

<sup>265</sup> *Sánchez y Colón v. ELA*, 134 DPR 445 (1993).

<sup>266</sup> *Suárez Cáceres*, 176 DPR 31, 73-74.

<sup>267</sup> *Id.*

<sup>268</sup> CONST. PR art. II, § 7.

<sup>269</sup> *Suárez Cáceres*, 176 DPR 31, 77.

torial para fines de aplicar la Ley de Minorías, nuestro más alto foro concluyó que tal disposición significaba que si el porcentaje de un candidato contiene una fracción de .50 o más, esa fracción prevalece, mas si la fracción es de 0.49 o menos, esta no prevalece, redondeándose entonces el porcentaje al número entero más cercano a la fracción.<sup>270</sup>

Uniéndolo esa conclusión con su interpretación del Artículo 6.012 de la Ley 4, al igual que la revocación de *Sánchez y Colón v. E.L.A. I*, el Tribunal Supremo resolvió que, en el caso de Suárez Cáceres (22.88526%) y Rodríguez Otero (22.8481%), no hacía falta redondear fracción alguna; ello, pues, ambos porcentajes contenían fracciones mayores al 0.50%.<sup>271</sup> Debido a que, luego de aplicar esta regla, los porcentajes no eran iguales, no era necesario celebrar un sorteo de empate, por ende, correspondía declarar a Suárez Cáceres ganador porque su porcentaje de votos depositados para su distrito era mayor al porcentaje de votos análogos obtenido por Rodríguez Otero.<sup>272</sup>

A raíz del caso discutido, nos acercamos al Artículo 10.010 de la Ley 78 con dos ideas en mente. Primero, queda claro que, a partir de la decisión del Supremo antes examinada, en el proceso de recuento indicado no se contabilizarán las papeletas en blanco, las protestadas, las nulas y las de nominación directa de personajes ficticios. Ello, pues, no son votos a favor o en contra de un candidato. Aunque el caso anterior resolvió tal norma dentro del contexto de la Ley de Minorías, encontramos que su principio también es extensible para todo proceso electoral, incluyendo plebiscitos y referéndums.

En segundo plano, debido a que el Senador Dalmau retiró su petición de recuento, nunca se resolvió si el acto de recomtar debe efectuarse entre los dos candidatos a legisladores cuyo porcentaje de votos es sumamente cercano, o si el recuento debe incluir a todos los candidatos para el puesto público impugnado. Será interesante ver cómo esta controversia será resuelta en un futuro.

Por último, amerita indicar brevemente que la Ley 78 añadió muchos delitos que antes no eran contemplados por la Ley 4, como por ejemplo delitos relacionados a la intervención indebida con los sistemas electrónicos de votación. A su vez, la pena de muchos delitos electorales fue agravada.<sup>273</sup> En la gran mayoría de las ocasiones, delitos que bajo la Ley 4 eran catalogados como menos graves, ahora son delitos graves de cuarto grado. De tal forma, la Ley Electoral penaliza más severamente la conducta inmoral y antiética que pueda contaminar la pureza del proceso electoral.

---

<sup>270</sup> *Id.* en la pág. 80.

<sup>271</sup> *Id.* en la pág. 84.

<sup>272</sup> *Suárez Cáceres*, 176 DPR 31, 84.

<sup>273</sup> Véase Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI, Ley Núm. 78 de 1 de junio de 2011, arts. 12.006, 12.007, 12.009, 12.010, 12.013, 12.018 & 12.023 (a ser codificada en 16 LPRC \_\_\_\_), disponible en <http://www.oslpr.org/2009-2012/leyes/pdf/ley-78-01-Jun-2011.pdf>.

*F. Notas finales*

Como hemos podido apreciar en este escrito, estamos ante una Reforma comprensiva del derecho electoral en Puerto Rico. Como toda reforma, esa legislación necesita continua revisión legislativa para ir corrigiendo las imperfecciones que van surgiendo.<sup>274</sup> Esto es así, máxime cuando se trata de la regulación de un derecho recientemente reconocido por el Tribunal Supremo de Estados Unidos que no tiene sus contornos claramente definidos.

## 1. Revisión Judicial de los casos electorales

Finalmente, nos parece necesario atender un último tema que es relevante para los asuntos ante la Comisión Estatal de Elecciones bajo la Ley 78 y ante la Oficina del Contralor Electoral bajo la Ley 222. Nos referimos a la revisión judicial de los asuntos electorales en Puerto Rico.

La Ley 78, según enmendada, establece que:

Artículo 4.005.-*Designación de Jueces y Juezas en casos electorales*

Todas las acciones y procedimientos judiciales, civiles o penales, que dispone y reglamenta esta Ley serán tramitados por los jueces y juezas del Tribunal de Primera Instancia que se designen conforme al método aleatorio en la Región Judicial correspondiente para atender estos casos. El Tribunal Supremo, mediante Resolución, determinará el método aleatorio a utilizarse para la selección de jueces.<sup>275</sup>

Por su parte, esa ley define el término tribunal como sigue:

Tribunal - Cualesquiera salas y jueces del Tribunal General de Justicia de Puerto Rico designados mediante *el método aleatorio establecido para atender los casos electorales de conformidad con esta Ley y con la "Ley para la Fiscalización del Financiamiento de Campañas Políticas en Puerto Rico"* [Ley 222].<sup>276</sup>

Como se puede apreciar de la propia Ley 78, según fue enmendada por la Ley Núm. 230 de 22 de noviembre de 2011, la intención del legislador fue que se estableciera un método aleatorio para la selección de los jueces que atenderán "todas las acciones y procedimientos judiciales, civiles o penales,"<sup>277</sup> en relación con la Ley 78 y con la Ley 222. De igual forma, ya desde la aprobación de la Ley 78 se

---

<sup>274</sup> "Es el legislador quien viene llamado a hacer la ley y de esta facultad se desprende su poder de enmendarla. En la medida en que nuestro Tribunal Supremo decida conforme a la ley, nuestro legislador tendrá la oportunidad de revisar el derecho de tiempo en tiempo. Es su deber indelegable". R. Rosario Cortés, *La comunidad de bienes antes y después de disolverse el matrimonio: sociedad legal de gananciales y comunidad de bienes postganancial*, 44 REV. JUR. UIPR 67, 90 (2009-2010).

<sup>275</sup> Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI, art. 4.005 en, la pág. 51 (énfasis nuestro).

<sup>276</sup> *Id.* art. 2.003(88), en la pág. 26 (según enmendada) (Énfasis nuestro).

<sup>277</sup> Ley Núm. 230 de 21 de noviembre de 2011 (a ser codificada en 16 LPRA \_\_\_\_), disponible en <http://www.oslpr.org/2009-2012/leyes/pdf/ley-230-21-Nov-2011.pdf>.

reflejaba la intención del legislador al afirmar que “[a]l igual que la ‘Ley para la Fiscalización del Financiamiento de Campañas Políticas en Puerto Rico’ [Ley 222], esta Ley establece un procedimiento justo y aleatorio”.<sup>278</sup> Nos parece clara y sabia la intención legislativa de dotar con imparcialidad la asignación de casos en asuntos tan sensitivos como los electorales.

No obstante, la Ley 222 se aprobó con una omisión por inadvertencia. El Artículo 11.005 de la ley 222 dispone:

Artículo 11.005. - Designación de jueces y juezas en casos electorales.

Todas las acciones y procedimientos judiciales, civiles o penales, que dispone y reglamenta esta Ley serán tramitados por los jueces y juezas del Tribunal de Primera Instancia que se designen conforme al [sic.] en la región judicial correspondiente para atender estos casos.<sup>279</sup>

Como vemos, el articulado final omitió el proceso aleatorio que tendría que determinar el Tribunal Supremo. Esa omisión no debe ser obstáculo para ceñirse a la intención legislativa claramente establecida antes y después de la aprobación de la Ley 222. Antes de la aprobación de la Ley 222, la exposición de motivos de la Ley 78 reflejó el espíritu notorio de establecer un sistema aleatorio para la asignación de casos en materia electoral. De igual forma, la enmienda de esa ley, refleja ese mismo norte. No cabe duda que existen expresiones legislativas suficientes para llenar la laguna y el vacío creado por la omisión en el Artículo 11.005 de la Ley 222.<sup>280</sup>

El Tribunal Supremo, el 12 de enero de 2012, emitió una resolución en la que acogió el mandato legislativo e implementó un sistema aleatorio para la selección de los jueces y juezas que atenderán los casos electorales.<sup>281</sup> El método seleccionado en esa resolución fue el “método de selección aleatoria simple con reposición”.<sup>282</sup> Como podemos apreciar en dicha resolución, se hace referencia solamente a los asuntos que surgen al amparo de la Ley 78, pero no se hace mención a los asuntos al amparo de la Ley 222. La razón para ello es que al amparo de la Ley 222 no existía la necesidad de hacer tales nombramientos. No obstante, como explicamos anteriormente, en los casos judiciales, civiles o penales, al amparo de la Ley 222, es aplicable lo relativo al método aleatorio.

---

<sup>278</sup> Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI.

<sup>279</sup> Ley para la Fiscalización del Financiamiento de Campañas Políticas, Ley Núm. 222 de 18 de noviembre de 2011, art. 11.005 (a ser codificada en 16 LPRA \_\_\_), disponible en <http://www.oslpr.org/2009-2012/leyes/pdf/ley-222-18-Nov-2011.pdf>.

<sup>280</sup> De conformidad con nuestras reglas de hermenéutica, la intención legislativa es diáfana, y la Ley Núm. 230 de 22 de noviembre de 2011, por ser una ley posterior debe prevalecer. CÓD. CIV. PR arts. 6 & 14, 31 LPRA §§ 6 & 14 (2009 & Supl. 2011).

<sup>281</sup> *In re*: Disposiciones del Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI, 2012 TSPR 7, 184 DPR \_\_\_ (2012) (La opinión disidente de la jueza asociada, señora Rodríguez Rodríguez, expresa que el mandato legislativo de asignación de jueces contraviene las facultades constitucionales del Juez Presidente).

<sup>282</sup> *Id.* en la pág. 2.

De conformidad con ese mandato, el 19 de enero de 2012, se realizó el sorteo aleatorio para determinar los jueces y juezas que atenderán los casos electorales, civiles y penales, por región judicial. Nos parece que sería prudente utilizar esos jueces así determinados para atender los asuntos judiciales al amparo de la Ley 222.

### CONCLUSIÓN

Como bien hemos podido apreciar a lo largo de este escrito, la Reforma Electoral de 2011 ha demostrado ser un esfuerzo abarcador y dirigido a atemperar nuestros procesos electorales a las realidades fácticas experimentadas por los operadores de nuestra vida democrática. De forma innovadora, las diferentes leyes discutidas en este trabajo establecen una nueva plataforma jurídica sobre la cual la identidad electoral de Puerto Rico habrá de tomar un nuevo curso. En esa nueva jornada que busca la pureza de nuestros procesos electorales, habremos de enfrentar nuevas interpretaciones judiciales que le darán forma a las leyes que rigen el ejercicio del voto en Puerto Rico, y habremos de tropezar con enmiendas necesarias y creativas que fortalecerán la obra legislativa aquí contemplada. Ciertamente, el Tribunal Supremo en *Citizens United* y su progenie no ha emitido su última palabra respecto al derecho de expresión política de las personas jurídicas, y sin lugar a dudas, las leyes 78 y 222 de 2011 sufrirán enmiendas necesarias a lo largo de su existencia. Mientras tanto, continuemos forjando con reformas como estas el ideal de la democracia que sirve de palestra para la vida puertorriqueña.