

Colección de **ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL**



DERECHO CONSTITUCIONAL

ALBERTO RICARDO DALLA VIA

Director

Álvarez Álvarez - Amaya - Araya - Basterra - Bissierier Díaz
Castillo Carrillo - Dalla Via - Djedjeian - Girotti - Hergott
Ibarluucía - Lazzaro - López Alfonsín - Losa - Mason - Micieli
Peluffo - Pérez Sammartino - Piesco - Sacristán - Spota - Taboada
Treacy - Ubertone - Vittadini Andrés

Colaboradores

Ana Laura Mera Salguero

Coordinadora de la actualización

 **INCLUYE**
VERSION **eBook**

THOMSON REUTERS
LA LEY

Dalla Vía, Alberto Ricardo

Colección de análisis jurisprudencial, derecho constitucional / Alberto Ricardo Dalla Vía ; coordinación general de Ana Laura Mera Salgado - 2a ed. ampliada. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : La Ley, 2015.

1184 p. ; 24 x 17 cm.

ISBN 978-987-03-2949-7

1. Derecho Constitucional . 2. Constituciones Nacionales. 3. Jurisprudencia. I. Mera Salgado, Ana Laura, ed. II. Título.

CDD 342

1ra. edición, 2da., reimpresión 2011
2da. edición, 2015

© Alberto Ricardo Dalla Vía, 2015
© de esta edición, La Ley S.A.E. e I., 2015
Tucumán 1471 (C1050AAC) Buenos Aires
Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723

Impreso en la Argentina

Todos los derechos reservados
Ninguna parte de esta obra puede ser reproducida o transmitida en cualquier forma o por cualquier medio electrónico o mecánico, incluyendo fotocopiado, grabación o cualquier otro sistema de archivo y recuperación de información, sin el previo permiso por escrito del Editor y el autor.

Printed in Argentina

All rights reserved
No part of this work may be reproduced or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying and recording or by any information storage or retrieval system, without permission in writing from the Publisher and the author.

Tirada: 600 ejemplares

ISBN 978-987-03-2949-7

SAP 41894509

ARGENTINA

PRÓLOGO A LA PRIMERA EDICIÓN

El manual que presentamos tiene por objeto contribuir a la enseñanza del Derecho Constitucional a través del método de casos, como herramienta complementaria de los contenidos teóricos, y tiene como destinatario principal a los alumnos que cursan la materia en las distintas universidades públicas y privadas del país.

Es un libro de cátedra, escrito en colaboración conjunta por todos los Señores Profesores Adjuntos, regulares e interinos, más los Jefes de Trabajos Prácticos de la cátedra de Derecho Constitucional a mi cargo en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y en la cátedra de la misma materia en la Universidad de Belgrano. A ellos debo agregar la colaboración desinteresada e inestimable que me prestaran los distinguidos Doctores Germán J. Bidart Campos y Miguel Padilla, profesores Emérito y Consulto, respectivamente, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

La lista quedaría incompleta si no mencionara a María Cecilia Leroux, de la Editorial "La Ley", a cuya invitación respondí positivamente para elaborar este manual, y quien colaboró de manera muy comprometida en su resultado, al igual que a Victoria Patiño que me ayudó en la coordinación de entregas de los distintos comentarios por cada uno de los autores.

Es un tema controvertido si la enseñanza del Derecho Constitucional debe hacerse a través del método de casos, como se hace en las universidades norteamericanas, o si por el contrario debe ser una enseñanza basada en la dogmática y en contenidos teóricos, como se acostumbra en las universidades europeas y continentales.

Cada caso está vinculado al sistema jurídico respectivo: en el "common law" el conocimiento de los casos, sobre todo de los "holdings" (parte sustancial de la decisión) va determinando la obligatoriedad del derecho aplicable por los jueces a los casos concretos en cada rama del derecho —aún, si bien en menor medida, del Derecho Constitucional—. En el Derecho Continental, por el contrario, el estudio del Derecho se centra en los textos codificados y su interpretación gramatical, sintáctica, lógica y sistemática, dando preeminencia la teoría de los derechos subjetivos y de las instituciones.

Como nuestro sistema jurídico abreva en ambas fuentes, es decir, en la tradición constitucional estadounidense por ser aquél el modelo de nuestra constitución histórica y ser la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de aquél país a su vez la línea jurisprudencial seguida en los grandes trazos históricos por nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación, por un lado, y por el otro al nutrirse la totalidad de nuestro sistema jurídico de la tradición continental europea; no cabe en él la adscripción lisa y llana a ninguno de los modelos señalados, sino

CONTRIBUCIONES Y GASTOS EN LAS CAMPAÑAS ELECTORALES: ALGUNOS ASPECTOS CONSTITUCIONALES⁽¹⁾

POR ESTELA B. SACRISTÁN

"Se ha tornado cada vez más costoso ser elegido"⁽²⁾

I. PLANTEO

La redacción del actual art. 38⁽³⁾ de nuestra CN consagra en forma mandatoria el deber de los partidos políticos de "dar publicidad del origen y destino de sus fondos"⁽⁴⁾. Pues bien, en la Constitución de los Estados Unidos no existe tal previsión, pero desde hace más de treinta años, una ley, la "Federal Election Campaign Act" o ley federal de campañas electorales (comúnmente denominada FECA)⁽⁵⁾, regla diversos aspectos del financiamiento⁽⁶⁾ de las campañas

(1) Especial para La Ley. Derechos reservados (ley 11.723). Publicado en: LA LEY, 2000-C, 599.

(2) MORRIS, DICK, "It has become increasingly expensive to get elected", *Vote.com*, Renaissance Books, Los Angeles, 1999, p. 56.

(3) Para un análisis de esta disposición, véase SABSAY, DANIEL A. - ONAINDIA, JOSÉ M., *La Constitución de los Argentinos*, Errepar, Buenos Aires, 1994, ps. 130 y ss., donde se señala, en lo principal, la necesidad de una ley reglamentaria y la elevada finalidad de otorgar transparencia a la actividad política.

(4) Para un análisis del financiamiento de los partidos políticos en la jurisprudencia de nuestra CSJN, véase FAYT, CARLOS S., *Nuevas Fronteras del Derecho Constitucional*, La Ley, Buenos Aires, 1995, ps. 221 y ss., esp. ps. 260-264, y sus citas.

(5) Las provisiones financieras de esta ley se hallan codificadas en forma dispersa en el Código de Ingresos Internos ("Internal Revenue Code"). Acerca del régimen anterior a la sanción de la FECA y los problemas entonces existentes, puede verse RANNEY, AUSTIN - KENDALL, WILLMOORE, *La Democracia y el Sistema de los Partidos Políticos en los Estados Unidos*, trad. de Julio Barrancos Mooney y Dolores Manubens de Ferrari, Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1958, ps. 403 y ss., esp. p. 411.

(6) Acerca de ello, resulta ineludible consultar la tesis doctoral de OLIVERO, ROBERTO H., "El Financiamiento de Partidos Políticos en la Argentina - Un problema de cultura política y valores sociales", Cap. 4, con prólogo del doctor Alberto Antonio Spota, Ed. i4, Instituto Internacional de Investigaciones Interdisciplinarias, Buenos Aires, 1994, esp. ps. 143/162. Véanse, asimismo, SCHEFFOLD, DIAN, "Financiamiento de los Partidos políticos: análisis comparado de los sistemas europeos", en THESING, JOSEF - HOFMEISTER, WILHELM (eds.), *Partidos Políticos en la Democracia*, Konrad Adenauer Stiftung - Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano, Buenos Aires, 1995, ps. 393 y ss. y GUCHET, IVES, "El Financiamiento de los Partidos Políticos y de las Campañas Electorales en Francia. Estado de la legislación", en *Revista de Derecho Administrativo*, nro. 21/23, Depalma, Buenos Aires, 1996, ps. 329 y ss.. Respecto del régimen de los

electorales presidenciales y la publicidad de aquel financiamiento⁽⁷⁾, estableciendo —entre otros aspectos— los topes a las contribuciones que recibirán los candidatos.

Se dice que hoy en día rige la FECA tal como la Corte Suprema estadounidense la interpretara en "Buckley vs. Valeo"⁽⁸⁾. A la luz de éste, el caso que motiva estas líneas presenta dos trascendentes planteos relativos al financiamiento de las campañas políticas, a saber: a) si los estados pueden, por ley local, establecer limitaciones a las contribuciones pecuniarias que reciben los candidatos que se postulan para cubrir cargos en esa esfera, de conformidad a lo decidido por la Corte Suprema de los Estados Unidos en el precedente citado; y b) si actualmente son aplicables los topes —establecidos por ley federal⁽⁹⁾— que dicho tribunal convalidó en aquel fallo, hace ya más de dos décadas.

Nos ocuparemos brevemente del primero de los planteos, formulando una aclaración preliminar: en el premencionado leading case Buckley v. Valeo la Corte Suprema federal estadounidense convalidó la aplicación de las limitaciones que la ley federal —"Federal Election Campaign Act"— establecía respecto de las contribuciones pecuniarias a recibir por los candidatos electorales; en ese caso, los candidatos accionantes estaban postulados para cubrir cargos "federales". En el presente caso, la limitación estaba dirigida a los candidatos "locales", y se originaba en una ley de tal origen.

II. EL CASO

En 1994, la Legislatura del estado de Missouri sancionó una ley⁽¹⁰⁾ que restringía el monto de las contribuciones que podían recibir los candidatos a ocupar cargos estadales⁽¹¹⁾; dicha ley, que sufrió modificaciones posterior-

partidos políticos en nuestro país en lo relativo al seguimiento contable, puede verse RUIZ, JUAN, *El Derecho de los Partidos Políticos Argentinos*, Corregidor, Buenos Aires, 1997, esp. p. 68, donde se describe el control patrimonial del art. 47 de la ley 23.298, del año 1985 —Adla, XLV-D, 3635—.

(7) Véase nuestro "Se amplía la legitimación en el Derecho Norteamericano: Los electores pueden conocer el financiamiento del proceso electoral", LA LEY, 1999-E, 101 y ss.

(8) "Buckley v. Valeo", 424 U.S. 1, 96 S.Ct. 612 (1976). La expresión corresponde a LOWENSTEIN, DANIEL H., *Election Law*, Carolina Academic Press, Durham, Carolina, 1995, p. 509: "la FECA que emergió de Buckley continúa reglando las elecciones federales" ("the FECA that emerged from Buckley continues to govern federal elections"). Vale la pena tener presente que la Corte Suprema estadounidense, al principio, se mostró reticente a interpretar la regulación, por parte del Congreso, de las finanzas electorales; por ejemplo, en "U.S. v. CIO", 335 U.S. 106 (1948), "U.S. v. UAW-CIO", 352 U.S. 567 (1957), y "Pipefitters Local Union No. 562 v. U.S.", 407 U.S. 385 (1972).

(9) La "Federal Election Campaign Act", en lo que nos interesa, se halla distribuida en diversas secciones del Título 2 del "United States Code"; los montos máximos que pueden recibir los candidatos a cubrir cargos federales se hallan consignados en la sección 441a., la cual lleva el subtítulo "Limitaciones a las contribuciones y gastos".

(10) "Missouri Revised Statutes" § 130.032 (1994).

(11) Téngase presente, sin embargo, que antes de su entrada en vigencia, los votantes de ese estado aprobaron una iniciativa legislativa ("ballot initiative") que restringía aun más el monto de las contribuciones, con entrada en vigencia inmediata. En 1995, la Corte de Apelaciones del Octavo Circuito declaró que las limitaciones que esa iniciativa establecía eran inconstitucionales a la luz de lo dispuesto en la Primera Enmienda de la Constitución norteamericana, que establece la libertad de expresión, 72 F.3d 633, 645 (Court of Appeals 8, 1995), con pedido de revisión por "cer-

res⁽¹²⁾, establece contribuciones máximas de \$ 250 a \$ 1000 por elección, variando según los cargos a que cada candidato se postula. Previo ajuste por inflación medida por el índice de precios al consumidor, dichos montos se convierten en \$ 275 y \$ 1075, por elección, respectivamente.

Una organización o comité de acción política denominado "Shrink Missouri" y un candidato para el cargo de auditor estadual iniciaron una acción requiriendo la no aplicación de la ley por violar las Enmiendas Primera y Decimocuarta, esto es, la que garantiza la libertad de expresión y de asociación, y la que asegura la igualdad y el debido proceso. La citada organización había entregado al candidato la suma de \$ 1075 y arguyó que, de no haber existido la limitación legal local, hubiera aportado una suma mayor; el candidato fundó su reclamo en que únicamente podría hacer una campaña efectiva contando con fondos superiores a los que la ley permitía.

La Corte de Distrito falló a favor de las limitaciones que la ley local establecía sosteniendo que las grandes contribuciones atentan contra la confianza que tienen los ciudadanos hacia la integridad del gobierno. El fallo fue apelado por el comité de acción política y la Corte de Apelaciones otorgó a la apelación efectos suspensivos, hasta que, finalmente, revocó la decisión del tribunal inferior porque, entre otras razones, no se había demostrado que las contribuciones superiores a las permitidas por la ley generaran planteos serios: no se pudo interpretar que existiera corrupción o que se percibiera corrupción originada en las grandes contribuciones a las campañas. Se solicitó la revisión por *certiorari*, que fue concedido a fin de revisar la congruencia entre lo fallado por la Corte Suprema federal en "Buckley v. Valeo" y la decisión de la Corte de Apelaciones.

III. LA DECISIÓN DE LA CORTE

El Alto Tribunal norteamericano revocó la sentencia de la Corte de Apelaciones, reiterando la vigencia del holding de "Buckley v. Valeo", según el cual es constitucional la limitación de las contribuciones que reciben los candidatos. En otras palabras, decidió que es constitucional que los estados impongan limitaciones económicas en las campañas electorales, y al así hacerlo, no se encuentran sometidos a los montos dinerarios establecidos en la ley federal.

Como dijimos, la Corte Suprema de los Estados Unidos interpretó la ley federal de campañas electorales en un caso seminal del año 1976: "Buckley v. Valeo". En él adoptó, entre otras, las siguientes decisiones: convalidó⁽¹³⁾ las limitaciones a las contribuciones o aportes⁽¹⁴⁾; declaró la inconstitucional-

tiori" ante la Corte Suprema federal denegado al año siguiente en 518 U.S. 1033 (1996), quedando, por ende, en vigencia, la ley de 1994.

(12) La ley de publicidad de las finanzas de las campañas ("campaign finance disclosure law") del estado de Missouri, en su capítulo 130, sección 32, establece las limitaciones a las contribuciones a los candidatos a ciertos cargos, el modo de cálculo, su acumulación, el régimen de las contribuciones por parte de menores de 14 años, las contribuciones no permitidas, su devolución, entre otros puntos de interés.

(13) 424 U.S. 1, en p. 29-30.

(14) La ley establecía que los individuos, grupos y comités autorizados de campaña podían contribuir con hasta \$ 10.000 a favor de un candidato a un cargo federal; además, los comités de acción política podían contribuir con hasta \$ 5.000 a favor de tal candidato; por último, los indivi-

lidad⁽¹⁵⁾ de las limitaciones a los gastos⁽¹⁶⁾; convalidó la obligación de dar a conocer determinada información relativa al financiamiento de las campañas⁽¹⁷⁾, salvo que demostraran que ello haría a los candidatos, partidos o contribuyentes, objeto de acoso oficial o privado⁽¹⁸⁾; convalidó la previsión legal según la cual —al reglarse el financiamiento de las campañas presidenciales (mas no el de las campañas para diputados o senadores)— en las elecciones primarias, los candidatos pueden recibir dineros públicos, del Fondo que crea la ley federal de campañas electorales⁽¹⁹⁾, en proporción (“on a matching basis”) a las contribuciones privadas recibidas⁽²⁰⁾ (todo ello, en el marco de que, en las elecciones generales, las campañas presidenciales se financian, en principio íntegramente, con dineros públicos provenientes de ese Fondo⁽²¹⁾, y los principales candidatos no reciben contribuciones privadas⁽²²⁾, salvo para gastos de campaña tales como registración de votantes, etc., o “soft money”); por último, declaró, por unanimidad⁽²³⁾, la inconstitucionalidad de la integración de la Comisión Federal Electoral (“Federal Election Commission”) ⁽²⁴⁾, lo cual propició una modificación legislativa en ese mismo año.

IV. LA EXPRESIÓN POLÍTICA Y SU PROTECCIÓN

La Corte nuevamente, en este caso, debe optar entre la libertad de expresión y de asociación, por un lado, y la sanidad del proceso electoral, por el otro. La mayoría se pronuncia a favor de ésta última, reafirmando el holding de Buckley sobre la constitucionalidad de las limitaciones a las contribuciones o apor-

duos podían contribuir con no más de \$ 25.000 por año calendario a favor de los candidatos a un cargo federal; véase TRIBE, LAWRENCE, *Constitutional Law*, 2° ed., The Foundation Press, Mineola, New York, 1988, p. 1137.

(15) 424 U.S. 1, p. 19-20.

(16) La ley establecía un límite de \$ 1000 en gastos con respecto a un candidato específicamente designado; además, establecía un tope de \$ 25.000 en gastos de un candidato empleando fondos personales o familiares; y, por último, establecía un límite sobre el monto total de gastos de cualquier candidato en una campaña electoral; véase TRIBE, LAWRENCE, *cit.*, p. 1141.

(17) 424 U.S. 1, en p. 64-85, esp. ps. 66/67.

(18) Esta salvedad fue consagrada a favor del respectivo partido en “Brown v. Socialist Workers’ 74 Campaign Committee”, 459 U.S. 87 (1982).

(19) El Fondo se halla legislado en la Sección 9006 de la ley federal de campañas electorales y está financiado con ingresos tributarios en general (“general revenues”). Consta de tres cuentas: cuenta para convenciones para nominación; cuenta para campañas electorales generales; y cuenta para campañas primarias.

(20) Según 424 U.S. 1, p. 90, cada candidato calificado tiene derecho a una suma igual al total de las contribuciones privadas recibidas, sin considerar contribuciones de cualquier persona a ese candidato por encima de \$ 250 (reajustables por inflación). Ello, considerando que, además, el umbral de elegibilidad consiste en que el candidato haya recaudado al menos \$ 5000 en cada uno de 20 estados, computándose solo los \$ 250 iniciales aportados por cada contribuyente.

(21) En las campañas para elecciones generales, cada candidato de un “partido principal” recibe \$ 20.000.000, ajustables por inflación. Si el Fondo no posee suficientes recursos, podrá recibir la diferencia, del sector privado. Los candidatos de “partidos menores” reciben recursos en la medida de los votos cosechados en la etapa previa de primarias.

(22) 424 U.S. 1, ps. 85/109.

(23) ABRAHAM, HENRY J., *The Judicial Process*, 6th ed., Oxford University Press, New York, 1993, p. 284.

(24) 424 U.S. 1, ps. 109/143.

tes⁽²⁵⁾, y sobre la inconstitucionalidad de las limitaciones a los gastos⁽²⁶⁾. En ambos casos, lo hace de cara a lo prescripto en la Primera Enmienda, que garantiza la libertad de expresión y de asociación.

La Corte Suprema norteamericana afirma que las limitaciones de las contribuciones, por un lado, no afectan en forma directa la libertad de expresión. La limitación resulta solo “marginal”, afectando la libertad de comunicación política escasamente. Respecto de la libertad de asociación, esa limitación no interfiere “significativamente” o en forma sustancial en el ejercicio del derecho.

En vistas de ello, la constitucionalidad de la limitación a las contribuciones o aportes se justifica, básicamente, en la prevención de la corrupción y la “apariciencia” de corrupción; pero, además —agrega— se justifica en el mantenimiento de la incolumidad del sistema de democracia representativa, desterrando la sospecha de influencia indebida que podría erosionar hasta “límites catastróficos” la confianza en el sistema representativo de gobierno, evitando —en definitiva— el exceso de complacencia de los políticos para con los deseos de los grandes contribuyentes. En pocas palabras, la constitucionalidad de la limitación se funda en la protección de la integridad del proceso electoral, como acertadamente se asevera en el voto concurrente del Justice Breyer.

En cambio, como las limitaciones de los gastos implican una “restricción directa y significativa a la libertad de expresión”⁽²⁷⁾, que afectan “el núcleo del proceso electoral y las libertades de la Primera Enmienda”⁽²⁸⁾ o libertad de expresión, en el caso, política⁽²⁹⁾, las mismas resultan inconstitucionales. Restringir el gasto implica restringir la expresión política. Excepto en un caso⁽³⁰⁾: que la limitación de los gastos del candidato constituya condición para recibir un subsidio. La diferenciación es de la provincia del sentido común: el Estado no querrá beneficiar pecuniariamente a aquel que ya recibió dineros del sector privado.

La mayoría, para convalidar las restricciones de la ley local, no recurre al desarrollo del riguroso test de “strict scrutiny” o análisis severo, que se emplea en casos de restricción a derechos fundamentales de contenido no económico⁽³¹⁾; tampoco efectúa distinciones relativas al “compelling interest” test o test

(25) 424 U.S. 1, p. 23 y 58.

(26) 424 U.S. 1, p. 51 y 58-59.

(27) 424 U.S. 1, p. 39: “The Act’s expenditure ceilings impose direct and substantial restraints on the quantity of political speech”.

(28) “Williams v. Rhodes”, 393 U.S. 23, p. 32.

(29) Ver caps. II a IV de la ley 268 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (B.O.C.B.A. del 13/12/1999—Adla, LX-A-575—), sobre, respectivamente, los gastos de campaña, aportes públicos y aportes privados. Nótese que el art. 8° limita los gastos de la siguiente manera: “Los partidos políticos, alianzas y confederaciones, pueden realizar gastos destinados a la campaña electoral por una suma máxima para cada categoría que en ningún caso supere los cuarenta centavos (\$ 0,40) por cada elector/a empadronado/a para votar en esa elección. La suma máxima es aplicable a cada lista oficializada con independencia de quien efectúe el gasto”.

(30) 424 U.S. 1, p. 57, nota 65. Véase, asimismo, OLIVERO, ROBERTO H., *cit.*, p. 145, refiriéndose subvenciones oficiales.

(31) Véase “U.S. v. Carolene Products”, 304 U.S. 144 (1938), esp. ps. 152-153. Ampliar en NINO, CARLOS SANTIAGO, *Fundamentos de Derecho Constitucional*, Astrea, Buenos Aires, 1992, ps. 354

por el cual el gobierno debe demostrar que la restricción al derecho sirve a un interés elevado o imperioso que motiva suficientemente la limitación⁽³²⁾. Sólo se afirma en la sentencia que un límite a las contribuciones que involucrara "interferencia significativa" podía mantenerse vigente si el Gobierno demostrara que la restricción era la estrictamente necesaria en proporción a un interés suficientemente importante. Y el tribunal convalida el límite, por lo cual existió tal interés, corporizado en la integridad del proceso electoral.

Con invocación de Buckley, se reitera —en este caso— la necesidad de salvaguardar dicho proceso, sacrificando la libertad de expresión política materializada en la contribución económica, como si la contribución económica fuera equivalente de expresión. Como si uno se expresara gastando dinero⁽³³⁾. Todo ello cuando la motivación subyacente en la decisión adoptada parecería —creemos— girar alrededor de, por un lado, la limitación a las contribuciones para que los candidatos no representen a un sector de contribuyentes sino a un sector más amplio (argumento ético), y la limitación a los gastos para que la organización política afecte sus recursos más eficientemente (argumento económico).

V. CONCLUSIONES

Este pronunciamiento, por demás discutible, se suma a otros que parecen evidenciar una línea jurisprudencial, en materia de proceso electoral, rica en matices. En este sentido, el tribunal declaró la inconstitucionalidad de una ordenanza que imponía un tope de \$ 250 dólares a las contribuciones a favor de organizaciones políticas que favorecieran o se opusieran a referendums locales⁽³⁴⁾; afirmó que una disposición de la FECA —que prohibía gastos de sociedades comerciales a favor de candidatos para puestos públicos— violaba la libertad de expresión consagrada en la Primera Enmienda⁽³⁵⁾; declaró la inconstitucionalidad de una disposición que prohibía que circularan recolectores de firmas a sueldo en el marco de un referéndum⁽³⁶⁾; estableció que los estados pueden prohibir que las sociedades comerciales, e incluso las asociaciones sin fines de lucro, contribuyan independientemente a favor o en contra de los candidatos políticos⁽³⁷⁾.

Compartimos la solución brindada, que afianza la rectitud del proceso electoral, aun cuando ello imponga algún sacrificio de la libertad de expresión,

y ss., esp. p. 383 y en BIANCHI, ALBERTO B., *Control de Constitucionalidad*, Abaco, Buenos Aires, ps. 412 y ss.

(32) Este test, criticado por la doctrina norteamericana en general —porque la Corte no define qué se entiende por "interés sustancial" o imperativo, mas sabe definir cuándo en un caso el mismo se halla ausente— ha sido empleado en pluralidad de ocasiones, siendo el fallo más representativo "U.S. v. O'Brien", 391 U.S. 367 (1986).

(33) Véase WRIGHT, J. SKELLY, "Politics and the Constitution: Is Money Speech?", *85 Yale Law Journal*, 1976, ps. 1001 y ss., esp. p. 1012.

(34) "Citizens against Rent Control v. Coalition for Fair Housing v. Berkeley", California, 454 U.S. 290 (1981).

(35) "Federal Election Commission v. Massachusetts Citizens for Life", 479 U.S. 238 (1986).

(36) "Meyer v. Grant", 486 U.S. 414 (1988).

(37) "Austin v. Michigan Chamber of Commerce", 494 U.S. 652 (1990).

en el caso, política⁽³⁸⁾. La limitación, por vía legislativa, de las contribuciones ya se ha hecho realidad —localmente⁽³⁹⁾— entre nosotros; la improcedencia de las limitaciones legislativas a los gastos será materia de oportuno debate⁽⁴⁰⁾.

JURISPRUDENCIA

Partidos políticos - financiamiento de campañas

- Constituye violación a la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de América, las restricciones impuestas a los gastos de campaña de los candidatos o partidos políticos en las elecciones, por cuanto tales límites impiden a la mayoría de los mismos amplificar eficazmente la voz de sus adherentes, interfiriendo de este modo con la libertad de expresión, en el caso llamada libertad de comunicación.
- La limitación que la ley impone a las contribuciones que una persona o grupo puedan efectuar a un candidato o partido político durante la campaña electoral, deja esencialmente intacta la libertad de expresión por cuanto la misma no se ve incrementada paralelamente con la cantidad de dinero aportado.
- Las restricciones a las contribuciones efectuadas a los distintos candidatos para cargos electivos o partidos políticos durante una campaña electoral, requieren una justificación menos exigente que las restricciones sobre los gastos de las campañas por no verse afectada la libertad de expresión.
- Las restricciones a las contribuciones para los candidatos a cargos electivos o partidos políticos en campaña electoral que involucran una interferencia significativa con los derechos de asociación, pueden mantenerse vigentes si el gobierno demuestra que dicha regulación es "estrictamente necesaria" en proporción a un interés suficientemente importante.
- El interés público de prevenir la corrupción o su apariencia constituye una justificación constitucionalmente válida que autoriza al Estado a restringir el monto de las contribuciones que una persona puede efectuar a un partido político o candidato en campaña electoral.
- Los Estados no son libres de sancionar leyes generales que impongan límites a las contribuciones de las personas a un partido político ya que restringen de este modo la libertad de expresión so pretexto de evitar actos de corrupción. A tales fines deben sancionar leyes que directamente castiguen a los que cometen tales actos o que permitan el acceso a la información sobre las grandes contribuciones. (Del voto en disidencia del Juez Thomas).

(38) Véase SPOTA, ALBERTO A., cit., p. 17: "Los aspectos económicos y financieros de las campañas electorales son quizá el tema más duro y más conflictivo de las nuevas formas y maneras de agresión solapada que el poder político en su existencia genera, en forma permanente, y que el estado de derecho trata de acotar (...)"

(39) Ley 268 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (B.O.C.B.A. 13/12/1999).

(40) Véase nota 27.

SC Estados Unidos, 24/1/2000, "Jeremiah W. (Jay) Nixon y otros c. Shrink Missouri Government Pac. y otros"

Washington, enero 24 de 2000.

El juez de la Suprema Corte *Souter* expresa el fallo de la Corte.

Las principales cuestiones en este caso son si "Buckley v. Valeo", 424 U.S. 1 (1976) (*per curiam*), es jurisprudencia válida en relación con los límites impuestos a las contribuciones que se efectúan para los candidatos a cargos electivos del Estado, y si los límites federales convalidados en *Buckley*, con reajuste por inflación o sin él, definen los alcances de las limitaciones admisibles impuestas por el estado en la actualidad. Sostenemos que *Buckley* es jurisprudencia válida para regulaciones estatales análogas, que no necesariamente deben estar ligadas a los montos numerarios establecidos en *Buckley*.

I. En 1994 la Legislatura de Missouri sancionó el Proyecto de Ley 650 del Senado (SB650) que restringe los montos admisibles de las contribuciones a los candidatos a cargos electivos del estado. Mo. Rev. Stat. §130.032 (1994). Sin embargo, antes de que la ley entrara en vigor, el electorado de Missouri aprobó en referéndum una iniciativa, con vigencia inmediata, para restringir aún más los límites de las contribuciones. El Tribunal Federal de Apelaciones del Octavo Circuito declaró la inconstitucionalidad de los límites a las contribuciones contemplados en la iniciativa fundándose en la Primera Enmienda, "Carver v. Nixon", 72 F.3d 633, 645 (CA8 1995), pedido de apel. rech., 518 U.S. 1033 (1996), lo que trajo como consecuencia la entrada en vigor de la ley de 1994, en desuso hasta ese momento. "Shrink Missouri Government PAC v. Adams", 161 F.3d 519, 520 (CA8 1998).

Con la enmienda de 1997, dicha ley impone límites a las contribuciones que van de U\$S 250 a U\$S 1.000, de acuerdo con el cargo estadual de que

se trate o el tamaño del distrito electoral. Ver Mo. Rev. Stat. §130.032.1 (1998 Cum. Supp.); 161 F.3d, 520. La disposición que específicamente se impugna en este caso reza: "Para elegir a una persona para el cargo de gobernador, vicegobernador, secretario de Estado, tesorero del Estado, auditor del Estado o fiscal general, [el monto de las contribuciones aportadas por o aceptadas de cualquier persona distinta del candidato en cualquier elección no podrá superar los] mil dólares". Mo. Rev. Stat. §130.032.1 (1), (1998 Cum. Supp.).

Los montos numerarios fijados por ley sirven de base para ajustes que se efectúan todos los años pares, que se calculan "multiplicando el monto del año base por el índice acumulado de precios al consumidor... y redondeado al monto de veinticinco dólares más cercano, a practicar todos los años a partir del 1º de enero de 1995". §130.032.2. Al momento de entablarse la presente acción, los límites iban desde un máximo de U\$S 1.075, para las contribuciones que podían recibir los candidatos a cargos del Estado (incluyendo el de auditor del Estado) y para cualquier otro cargo en un distrito cuya población superara las 250.000 personas, hasta un mínimo de U\$S 275 para las contribuciones hechas a candidatos a representante del Estado o para cualquier otro cargo en un distrito que representara a menos de 100.000 personas. 161 F.3d, 520; App. 37.

Los apelados, Shrink Missouri Government PAC, un comité de acción política, y Zev David Fredman, candidato a la nominación Republicana de 1998 para auditor estadual, pidieron una medida cautelar contra la vigencia de la ley sobre contribuciones (1), con el fundamento de que ésta viola los derechos que les conceden la Primera y Decimocuarta Enmiendas

(presumiblemente los de libre expresión, asociación e igualdad de protección, aunque no figuran en el alegato). Shrink Missouri aportó U\$S 1.025 al comité para la candidatura de Fredman en 1997, y otros U\$S 50 en 1998. Shrink Missouri declaró que, de no existir el límite legal, su aporte a la campaña de Fredman habría sido mayor. Fredman argumentó que sólo podría hacer una campaña eficaz si contara con contribuciones más generosas que las admitidas por §130.032.1. "Shrink Missouri Government PAC v. Adams", 5 F. Supp.2d 734, 737 (ED Mo. 1998).

En las peticiones contradictorias de juicio sumario, el Tribunal de Distrito de primera instancia confirmó la ley. *Id.*, 742. Al aplicar "Buckley v. Valeo", *supra*, el tribunal encontró respaldo suficiente para la proposición contenida en la ley en el sentido de que las grandes contribuciones generan sospechas de tráfico de influencias que tienden a minar la confianza de la ciudadanía "en la probidad ... del gobierno". 5 F. Supp.2d, 738. El Tribunal de Distrito rechazó el argumento de los apelantes de que la inflación registrada desde que se aprobara la restricción federal de U\$S 1.000 en *Buckley* implicaba que el límite de U\$S 1.075 impuesto por el Estado en relación con cargos electivos estatales no podía ser considerado constitucional en la actualidad. *Id.*, 740.

No obstante, el Tribunal de Apelaciones del Octavo Circuito dictó una medida cautelar contra la vigencia de la ley mientras se tramitaba la apelación, 151 F.3d 763, 765 (1998), y finalmente revocó la sentencia del Tribunal de Distrito. 161 F.3d, 520. Al opinar que en *Buckley* se había "articulado y aplicado un riguroso nivel de análisis", el Tribunal de Apelaciones sostuvo que Missouri estaba obligado a demostrar "que está en juego el interés superior del Estado y que los límites impuestos a las contribuciones

en cuestión son los estrictamente necesarios para servir dicho interés". *Id.*, 521 (citando "Carver v. Nixon", 72 F.3d, 637). El Tribunal de Apelaciones consideró que la afirmación de Missouri de que estaba en juego un interés superior "para evitar la corrupción o la sospecha de corrupción que se genera cuando los candidatos a cargos electivos aceptan sustanciales aportes para sus campañas" resultaba en sí insuficiente para satisfacer el requisito de análisis riguroso. 161 F.3d, 521-522. Basándose en el precedente del Circuito, ver "Russel v. Burris", 146 F.3d 563, 568 (CA8), pedido de apel. rech., 525 U.S. 1001 (1998); "Carver v. Nixon", *supra*, 638, el Tribunal de Apelaciones exigió "alguna evidencia demostrable de la existencia de genuinos problemas surgidos como consecuencia de las contribuciones por montos superiores a los límites en vigor...

"La Corte en *Buckley* señaló las violaciones a la confianza que habían quedado al descubierto en el financiamiento de la campaña federal de 1972... Pero no estamos dispuestos a servirnos de aquellos ejemplos para inferir que actualmente en Missouri hay corrupción o sospecha de corrupción originadas en 'cuantiosas' contribuciones a las campañas, sin contar antes con alguna evidencia de la existencia real de esta clase de problemas" 161 F.3d, 521-522 (se omiten las citas).

El Tribunal consideró que la única evidencia presentada por el Estado, una declaración jurada del co-presidente de la Comisión Especial Conjunta para la Reforma del Financiamiento de las Campañas de la Legislatura estadual al momento de aprobarse la ley, resultaba insuficiente para plantear una cuestión genuina de un hecho sustancial en relación con el pretendido interés del Estado supuestamente en juego en la limitación de las contribuciones a las campañas. *Ibid* (2).

Puesto que son numerosos los Estados que limitan las contribuciones a

la actividad política — ver en general Federal Election Commission, E. Feigenbaum & J. Palmer, Campaign Finance Law 98 (1998)—, esta Corte hizo lugar a la apelación para analizar la congruencia del fallo del Octavo Circuito con *Buckley*, 525 U.S. 1121 (1999). Se revoca el fallo.

II. Las materias planteadas en “*Buckley v. Valeo*”, 424 U.S. 1 (1976) (*per curiam*), incluyeron afirmaciones en el sentido de que la legislación federal sobre el financiamiento de las campañas políticas infringía las garantías de expresión y asociación contenidas en la Primera Enmienda y en la Cláusula de Igualdad de Protección de la Decimocuarta. La ‘Federal Election Campaign Act’ de 1971, 86 Stat. 3, con las enmiendas de la ‘Federal Election Campaign Act Amendments’ de 1974, 88 Stat. 1263, limitó (y sigue limitando) a un monto de U\$S 1.000 por elección las contribuciones que los particulares pueden hacer para cualquier candidato a cargos electivos federales. 18 U.S.C. § 608(b)(1), (3) (1970 ed., Supp. IV); “*Buckley v. Valeo*”, *supra*, 13. Hasta que fuera revocado en *Buckley*, la ley también ponía un techo anual de U\$S 1.000 a los gastos independientes vinculados con un candidato. 18 U.S.C. § 608(e) (1970 ed., Supp. IV); 424 U.S., 13. Encontramos que las regulaciones de los gastos violaban la Primera Enmienda, pero sostuvimos la constitucionalidad de las restricciones a las contribuciones. “*Buckley v. Valeo*”, *supra*.

A. En el fallo de *Buckley*, *per curiam*, no se pretendió hacer precisiones sobre el rigor relativo del análisis a aplicar en cuanto a los límites de las contribuciones. En efecto, al abordar la cuestión de la [libre] expresión, explícitamente rechazamos tanto ‘el examen previo de los actos informativos’, ver “*United States v. ...*”, 391 U.S. 367 (1968), y el grado de rigor similar aplicable a meras restricciones de tiempo, lugar y forma, ver “*Adderley*

v. Florida”, 385 U.S. 39 (1966); “*Cox v. Louisiana*”, 379 U.S. 536 (1965); “*Kovacs v. Cooper*”, 336 U.S. 77 (1949).

Al distinguir estos tests, la discusión se refirió en términos generales al “riguroso análisis que exige la Primera Enmienda”, “*Buckley v. Valeo*”, 424 U.S., 16, y se agregaba que “la garantía constitucional encuentra su aplicación más plena e imperiosa precisamente respecto de la conducción de las campañas para cargos electivos”, *id.* 15 (citando “*Monitor Patriot Co. v. Roy*”, 401 U.S. 265, 272 (1971)).

Sin embargo, en esa oportunidad trazamos una línea entre lo que son gastos y lo que son contribuciones, tratando a las restricciones sobre los gastos como limitaciones directas a la expresión, 424 U.S., 19, que no obstante sufría escasos efectos directos derivados de los límites a las contribuciones:

“Una limitación al monto que cualquier persona o grupo pueda aportar a un candidato o comité político supone nada más que una restricción marginal a la capacidad de libre comunicación del aportante. Una contribución sirve como expresión general, de apoyo al candidato y a sus opiniones, pero no comunica las razones que subyacen para este apoyo. La cantidad de comunicación del aportante no se incrementa en forma perceptible paralelamente al monto de su contribución, ya que la expresión radica exclusivamente en el acto simbólico indiferenciado de contribuir. A lo más, el monto de la contribución ofrece un indicio aproximado de la intensidad del apoyo al candidato por parte del aportante. Así, una limitación al monto de dinero que una persona puede donar a un candidato u organización de campaña implica escasa restricción directa a su comunicación política, ya que permite la expresión simbólica del apoyo, demostrado por una contribución, pero no infringe en modo alguno la libertad del aportante

para discutir candidatos y temas”. *Id.*, 20-21 (se omite la nota).

Afirmamos, entonces, que la limitación a las contribuciones dejaba esencialmente intacta la [libertad de] comunicación.

Remarcamos una diferencia similar en cuanto a sus impactos sobre el derecho de asociación entre las limitaciones a los gastos y las limitaciones a las contribuciones. Mientras que un límite a los gastos “impide a la mayoría de las asociaciones amplificar eficazmente la voz de sus adherentes”, *id.*, 22 (interfiriendo así con la libertad de los adherentes y con la de la asociación, *ibid.*), los límites a las contribuciones “dejan al contribuyente en libertad de convertirse en miembro de cualquier asociación política y de colaborar personalmente con los esfuerzos de la asociación en favor de los candidatos”, *ibid.*; ver también *id.*, 28. Si bien entonces no nos extendimos sobre el punto de que puede haber diferentes grados de rigor que rijan los límites a los gastos y los límites a las contribuciones que afecten derechos de asociación, posteriormente lo expresamos en forma explícita en “*Federal Election Comm’ v. Massachusetts Citizens for Life, Inc.*”, 479 U.S. 238, 259-260 (1986): “Hemos afirmado sostenidamente que las restricciones a las contribuciones requieren una justificación menos exigente que las restricciones sobre el gasto independiente”. En cualquier caso, desde *Buckley* se hizo evidente que los límites a las contribuciones podían sortear más fácilmente las vallas que pudieran presentarse. Cfr. “*Colorado Republican Federal Campaign Comm. v. Federal Election Comm’*”, 518 U.S. 604, 610 (1996) (voto de Breyer, J.) (señalando que en la jurisprudencia sobre financiamiento de campañas “las disposiciones, cuya constitucionalidad confirmó la Corte, imponían principalmente límites a las contribuciones” (subrayado en el original)). Así, con el

nivel de rigor de análisis establecido en *Buckley*, un límite a las contribuciones que involucrara “interferencia significativa” con los derechos de asociación, 424 U.S., 25, podía mantenerse vigente si el Gobierno demostraba que la regulación de las contribuciones era “la estrictamente necesaria” en proporción a un “interés suficientemente importante”, *ibid.*, aunque el monto numerario del límite no tenía por qué “precisarse con total exactitud”, *id.*, 30 (3).

Aunque no intentamos analizar distinciones entre los niveles de rigor de análisis para la expresión y para la asociación en lo que hace a los límites a las contribuciones, dejamos en claro que tales restricciones incidían más sobre el derecho de asociación que sobre la libertad de expresión. *Id.*, 24-25. En consecuencia, procedimos con el entendimiento de que un límite a las contribuciones que se mantuviera vigente luego de una demanda fundada en la restricción a la libertad de asociación, se mantendría igualmente vigente frente a un cuestionamiento basado en la libertad de expresión, y declaramos que el nivel de rigor quedaba satisfecho por los límites a las contribuciones del caso en cuestión.

Se decidió que “prevenir la corrupción y la apariencia de corrupción” era una “justificación constitucionalmente suficiente”, *id.*, 25-26:

“En la medida en que se aportan contribuciones cuantiosas para asegurarse un *quid pro quo* político de los actuales o eventuales funcionarios, se socava la probidad de nuestro sistema de democracia representativa...”.

“En casi la misma medida que los tráficos *quid pro quo* reales, preocupa el impacto de la sospecha de corrupción que se origina a partir del conocimiento público de las posibilidades de abuso inherentes a un régimen de cuantiosos aportes financieros individuales... El Congreso pudo legítimamente arribar a la conclusión de

que evitar la sospecha de influencia indebida es también un aspecto crítico ... para evitar que la confianza en el sistema representativo de gobierno no se vea erosionada hasta límites catastróficos". *Id.*, 27 (citando "Civil Service Comm' v. Letter Carriers", 413 U.S. 548, 565 (1973)).

Ver también "Federal Election Comm' v. National Conservative Political Action Comm.", 470 U.S. 480, 497 (1985) ("La corrupción comporta una subversión del proceso político. Los funcionarios que ocupan cargos electivos son influidos para actuar en formas contrarias a las que le imponen sus deberes en el cargo por la perspectiva de beneficios económicos personales o de la inyección de fondos para sus campañas"); "Federal Election Comm' v. National Right to Work Comm.", 459 U.S. 197, 208 (1982) (señalando que los intereses del Gobierno para prevenir la corrupción o la sospecha de corrupción "involucran directamente 'la probidad de nuestro proceso electoral y, en no menor medida, la responsabilidad que el ciudadano individual tiene hacia el adecuado funcionamiento de dicho proceso'" (citando "United States v. Automobile Workers", 352 U.S. 567, 570 (1957)); "First Nat. Bank of Boston v. Bellotti", 435 U.S. 765, 788, n.26 (1978) ("La importancia del interés gubernamental en prevenir [la corrupción] no ha sido jamás puesta en duda").

Al hablar de "influencia indebida" y de "oportunidades para el abuso", además de "tráficos *quid pro quo*", reconocimos una preocupación que no se limita al soborno de funcionarios públicos, sino que se extiende a una amenaza mayor que proviene del exceso de complacencia de los políticos para con los deseos de los grandes contribuyentes. Fueron estos los aspectos obvios que se hallaban detrás del reconocimiento que hicimos de que el Congreso constitucionalmente podía encarar el [tema del] poder que tiene el

dinero "para influir sobre las acciones del gobierno" en formas menos "descaradas y específicas" que el soborno. "Buckley v. Valeo", 424 U.S., 28 (4).

B. Al actuar en defensa de su propia ley, Missouri adhiere a esos mismos intereses de prevenir la corrupción y la sospecha de corrupción que se derivan de los aportes cuantiosos a las campañas. Aun sin el precedente de *Buckley* no existiría cuestionamiento serio sobre la legitimidad de los intereses cuya defensa se invoca, intereses que, después de todo, están en el cimiento de la legislación sobre sobornos y gratificaciones. Si bien ni la ley ni la moral equiparan sin más a todas las contribuciones políticas con los sobornos, en *Buckley* nos referimos a la sospecha de corrupción "inherente a un régimen de grandes contribuciones económicas individuales" a favor de los candidatos a cargos electivos, *id.*, 27, como fuente de preocupación "casi equiparable" a la inescrupulosidad del *quid pro quo*, *ibid.* El interés público de contrarrestar esa sospecha fue, en realidad, la respuesta a la pretensión más general planteada en el caso *Buckley*. *Id.*, 30. Esto es lo que le da todo su sentido. De dejarse sin respuesta la sospecha de falta de escrúpulos, la hipótesis cínica de que los grandes donantes son quienes llevan la voz cantante podría poner en peligro la voluntad de los votantes de participar en el gobierno democrático. La democracia funciona "únicamente si la gente tiene fe en quienes gobiernan, y la fe puede hacerse añicos si los altos funcionarios y los funcionarios que ellos nombran participan en actividades que despiertan sospechas de conductas ilícitas o corruptas". "United States v. Mississippi Valley Generating Co.", 364 U.S. 520, 562 (1961).

Si bien los apelados no cuestionan la legitimidad de estos objetivos ni piden que se reconsidere ninguno de los aspectos de *Buckley*, critican al Estado, como lo hiciera el Tribunal de Apela-

ciones, por no haber logrado justificar la invocación de los intereses señalados con prueba empírica de prácticas corruptas reales o de la existencia de sospecha de las mismas que haya ejercido una influencia corrosiva encubierta en el electorado de Missouri a raíz de contribuciones irrestrictas. No obstante, la ley estadual no resulta inválida por falta de pruebas.

El *quantum* de prueba empírica que se necesita para satisfacer un riguroso análisis judicial de los criterios legislativos varía en más o en menos de acuerdo con el grado de novedad y plausibilidad de la justificación planteada. *Buckley* demuestra que los peligros de las contribuciones cuantiosas y corruptas y de la sospecha de que las grandes contribuciones son corruptas no comportan novedad ni son poco plausibles. En el fallo se señaló que "los ejemplos gravemente preocupantes que salieron a la luz después de la elección de 1972 demuestran que el problema [de la corrupción] no es ilusorio" 424 U.S., 27 y n.28. Si bien la Corte no ordenó la evidencia probatoria sobre el problema que ocupaba al Congreso, hicimos referencia a "una serie de abusos" que aparecían detallados en el fallo del Tribunal de Apelaciones, *ibid.*, donde se describía el modo en que compañías, grupos de interés con grandes medios económicos e individuos con grandes fortunas habían efectuado cuantiosas contribuciones, algunas de las cuales eran ilegales en virtud de legislación existente, y otras llegaban, cuanto menos, al borde de prácticas de soborno. Ver "Buckley v. Valeo", 519 F.2d 821, 839-840, y notas 36-38 (CADC 1975). La prueba presentada ante el Tribunal de Apelaciones contenía revelaciones públicas hechas por las partes en cuestión que eran más que suficientes para demostrar por qué los votantes podían inclinarse a equiparar una gran donación con una finalidad corrupta.

Si bien el conjunto de la prueba en *Buckley* ejemplifica una justificación suficiente para limitar las contribuciones, nada dice acerca del mínimo que sería necesario imponer (5) Al respecto, yerran los apelados al argumentar que desde el fallo en *Buckley* hemos "complementado" ese pronunciamiento con el nuevo requisito de que los gobiernos que promulgan límites a las contribuciones deben "demostrar que los peligros expuestos tienen carácter real, y no meramente conjetural", Escrito [Brief] de alegato en favor de los Apelados "Shrink Missouri Government PAC" et al. 26 (citando "United States v. Treasury Employees", 513 U.S. 454, 475 (1995) (citando a su vez "Turner Broadcasting System, Inc. v. FCC", 512 U.S. 622, 664 (1994)), argumento para el cual los apelados se basan principalmente en "Colorado Republican Federal Campaign Comm. v. Federal Election Comm'", 518 U.S. 604, (1996). Jamás hemos aceptado que una mera conjetura fuera suficiente para probar algo relacionado con la Primera Enmienda, y en *Colorado Republican* no se trató la carga probatoria que se impone a un gobierno para justificar los límites puestos a las contribuciones. Si bien el voto principal en ese caso indicó que el Gobierno no había logrado demostrar un riesgo real de corrupción, *Id.*, 616 (voto de Breyer, J.), la controversia en cuestión versaba sobre los límites a los gastos independientes de los partidos políticos, que el voto principal distinguió expresamente de los límites a las contribuciones: "los límites a los gastos independientes guardan relación menos directa con la prevención de la corrupción" que los límites impuestos a las contribuciones. *Id.*, 615. En ese caso, el "hecho constitucionalmente significativo" de que no había "vinculación entre el candidato y la fuente del gasto" hizo que el voto principal se abstuviera "de suponer, en ausencia de prueba convincente en contrario, que [la limi-

tación sobre los gastos] sea necesaria para combatir un peligro sustancial de corrupción del sistema electoral". *Id.*, 617-618. Así, *Colorado Republican* está en la misma línea que *Buckley*, y no en sus antípodas.

De todas maneras, este caso no exige ahondar en la definición de cuál debiera ser la obligación probatoria a cargo del Estado. Si bien en las actuaciones no aparece que la Legislatura de Missouri se basara en las pruebas y providencias que se aceptaron en *Buckley* (6), la prueba incorporada a estas actuaciones por los apelados o citadas por los tribunales inferiores en esta acción respecto de la Proposición A resulta suficiente demostración de que el objetivo que tuvo el Congreso y que se reflejara en *Buckley* tiene su equivalente en respaldo a la ley de Missouri. Si bien Missouri no preserva historia legislativa, 5 F. Supp. 2d, 738, el Estado presentó una declaración jurada del senador estadual Wayne Goode, co-presidente de la Comisión Especial Conjunta para la Reforma del Financiamiento de las Campañas de la legislatura estadual al momento de aprobarse la ley, quien expresó que las contribuciones cuantiosas comportan "la posibilidad real de comprar votos", *ibid.* App.47. El Tribunal de Distrito citó notas periodísticas relativas a grandes contribuciones que generaron sospechas de manejos turbios. 5 F. Supp. 2d, 738, n.6. En una nota se cuestionaba la decisión del tesorero estadual de utilizar un determinado banco para realizar la mayor parte de las operaciones bancarias de Missouri, después que dicha entidad contribuyera con U\$S 20.000 a la campaña del tesorero. Editorial, "The Central Issue is Trust", St. Louis Post-Dispatch, 31 de diciembre de 1993, p. 6C. En otra se destaca que un candidato a auditor estadual recibió una contribución de U\$S 40.000 de una cervecera y otra de U\$S 20.000 de un banco. J. Mannies, "Auditor Race

May Get too Noisy to be Ignored", St. Louis Post-Dispatch, 11 de septiembre de 1994, 4B. En "Carver v. Nixon", 72 F.3d 633 (1995), el propio Octavo Circuito, a la vez que declaró la invalidez de los límites que imponía la Proposición A, identificó una contribución de U\$S420.000 para candidatos del norte de Missouri, aportada por un comité de acción política vinculado con un banco de inversiones, así como tres escándalos, incluyendo uno en el que un representante [*diputado*] estadual fue "acusado de promover leyes a cambio de sobornos", y otro en el que el ex ministro de justicia de Missouri se declaró culpable de cargos de asociación ilícita por malversar bienes del Estado, *id.*, 642 y n. 10, luego de haber sido formalmente acusado de utilizar un fondo de seguros del trabajo para beneficiar a contribuyentes a la campaña. Y aunque una mayoría de votos, como tal, no abroga las protecciones previstas en la Primera Enmienda, el referendun estadual sobre la Proposición A vino a refrendar la percepción que nos ocupa en el presente: "Una abrumadora mayoría del 74 por ciento de los votantes de Missouri determinó la necesidad de poner límites a las contribuciones con el fin de combatir la corrupción y las sospechas de corrupción". "Carver Nixon", 882 F. Supp. 901, 905 (WD Mo.), rev., 72 F.3d 633 (CA8 1995); ver también 5 F. Supp. 2d, 738, n. 7.

Desde ya, habría necesidad de documentación probatoria más amplia si los apelantes hubieran podido aportar alguna demostración que arrojará dudas sobre las consecuencias hechas aparentes con la prueba en *Buckley* y en las presentes actuaciones, pero lo más cerca que los apelados llegan en su cuestionamiento de esas conclusiones es la cita de estudios académicos que señalan que las grandes contribuciones a favor de funcionarios públicos o candidatos, no traen aparejadas en la realidad cambios en

las opiniones que los candidatos sostienen. Escrito de alegato en favor de los Apelados "Shrink Missouri Government PAC et al. 41; Smith, Money Talks: Speech, Corruption, Equality, and Campaign Finance, 86 Geo. L.J. 45, 58 (1997); Smith, Faulty Assumptions and Undemocratic Consequences of Campaign Finance Reform, 105 Yale L.J. 1049, 1067-1068 (1995). Sin embargo, otros estudios llegan a conclusiones opuestas a las de los anteriores. Escrito de alegato en favor del Apelado Bray 4-5; F. Sorauf, Inside Campaign Finance 169 (1992); Hall & Wayman, Buying Time: Moneyed Interests and the Mobilization of Bias in Congressional Committees, 84 Am. Pol. Sci. Rev. 797 (1990); D. Magleby & C. Nelson, The Money Chase 78 (1990). Dado que las conclusiones de estas publicaciones son contradictorias, y frente a la ausencia de cualquier motivo que permita pensar que la percepción de la población se haya visto influida por los estudios citados por los apelados, no hay razón para dudar que en ocasiones las grandes contribuciones son causa de corrupción real de nuestro sistema político, y no hay razón para cuestionar la existencia de la consiguiente sospecha entre el electorado.

C. Tampoco encontramos respaldo para los diversos argumentos de los apelados de que a pesar de la notoria similitud que guardan con las limitaciones que fueron confirmadas en *Buckley*, la naturaleza de las limitaciones de Missouri es tan diferente que autoriza a plantear una cuestión esencialmente nueva acerca de la validez de la forma en que la ley de Missouri las aplica para atender los fines señalados (7). Aquí, como en *Buckley*, "no surgen indicios ... de que las limitaciones a las contribuciones impuestas por la ley pudieran tener ningún efecto adverso de importancia sobre el financiamiento de las campañas y de las asociaciones políticas" y, por lo tanto, no se demuestra que "las li-

mitaciones impidieron a candidatos y comités políticos recaudar los recursos necesarios para hacer un proselitismo eficaz", 424 U.S., 21. El Tribunal de Distrito halló en este caso que durante el lapso transcurrido desde la entrada en vigor de los límites de Missouri, "los candidatos a cargos electivos estaduales pudieron recaudar fondos suficientes para llevar a cabo campañas eficaces", 5 F. Supp. 2d, 740, y que "los candidatos a cargos electivos en el Estado siguen pudiendo recaudar sumas impresionantes destinadas a las campañas", *id.*, 741 (8). La plausibilidad de estas conclusiones se encuentra respaldada por la prueba de los apelantes en el sentido que en las elecciones de 1994 en Missouri (antes de que entraran en vigor las limitaciones del estado relevantes al caso), el 97,62 por ciento de todos los contribuyentes para los candidatos a auditor estadual hicieron aportes de U\$S 2.000 o menos. 5 F. Supp. 2d, 741; App. 34-36 (9). Incluso ante el supuesto de que los límites a las contribuciones hubieran gravitado sobre la capacidad del apelado Fredman para sostener una campaña competitiva (hipótesis no menor, dado que Fredman identificó a un solo contribuyente, Shrink Missouri, que habría querido aportarle más de U\$S 1.075 por elección), la demostración de un individuo afectado no alcanza a poner en evidencia la existencia de un sistema de impedimentos al proselitismo político que sería inconstitucional bajo los términos del fallo en *Buckley*.

Estas conclusiones del Tribunal de Distrito y la prueba en la que se apoyan, resultan también suficientes para responder a la variante en el reclamo de los apelados en el sentido de que los límites presentes impuestos en Missouri difieren en esencia de los de *Buckley* en razón de la inflación registrada desde 1976. Los apelados parecen suponer que en *Buckley* se estableció un umbral mínimo cons-

titucional para los límites a las contribuciones, que en valor numerario reajustado por la pérdida del poder adquisitivo están ahora muy por encima de los límites trazados por Missouri. Pero esta hipótesis contiene un error fundamental acerca de lo que sostuvimos en ese fallo.

En *Buckley* rechazamos específicamente el argumento de que un monto de U\$51.000, o cualquier otro monto, representaba un mínimo constitucional por debajo del cual las legislaturas no podían aprobar reglamentaciones. Como se señaló anteriormente, nos referimos a los límites externos de la regulación de las contribuciones, planteando si existía alguna prueba de que los límites fueran tan bajos como para obstaculizar la capacidad de los candidatos para "recaudar los recursos necesarios para hacer un proselitismo eficaz", 424 U.S., 21. En otros términos, planteamos si los efectos de la limitación a las contribuciones eran tan drásticos como para volver ineficaces a las asociaciones políticas, atenuar el volumen de la voz de un candidato por debajo de los niveles audibles, y convertir en inútiles a las contribuciones. Siendo este el test, la cuestión sometida a debate en casos posteriores no puede verse limitada al estrecho planteo del poder adquisitivo del dólar, sino que debe apuntar a la capacidad de armar una campaña con todos los recursos monetarios que puedan ser aportados. Como lo expresara el juez Gibson, los dictados de la Primera Enmienda no son meras funciones del Índice de Precios al Consumidor. 161 F.3d, 525 (voto en disidencia).

D. Los disidentes en este caso creen que nuestro razonamiento evade la cuestión real. El ministro Thomas nos reprende por "ocultarnos detrás" de *Buckley*, *infra*, 13 y el ministro Kennedy nos reprocha analizar el presente caso "aplicando rutinariamente el análisis que hicimos" en *Buckley* en

vez de reconocer la realidad de lo que describe como las consecuencias de *Buckley*, *infra*, 1. Todos los que disienten están a favor de dejar de lado *Buckley*, y piensan que deberíamos proceder de igual modo.

Respondemos que lo que se nos pide es fallar en este caso. "Shrink" y Fredman no pidieron que *Buckley* fuera anulado; el punto más lejos al que llegaron en sus argumentos respecto de la ley fue que decisiones posteriores que ya forman parte de la jurisprudencia habían aumentado las exigencias de la carga probatoria de parte del Estado por encima de lo exigido en *Buckley*, supuesto que hemos rechazado por erróneo.

III. No existe motivo lógico ni probatorio para poner en duda la suficiencia de *Buckley* para regir en este caso en respaldo a la ley de Missouri. Por lo expuesto, se revoca la sentencia del Tribunal de Apelaciones y se remiten las actuaciones al inferior para que resuelva nuevamente acorde con el presente fallo.

Voto favorable del juez Stevens

El Juez Kennedy sugiere que el uso ilícito de "dinero fácil" ("soft money") tolerado por el fallo erróneo de esta Corte en el caso "Colorado Republican Federal Campaign Comm. c. Federal Election Comm.", 518 U.S. 604 (1996) demuestra la necesidad de revisar nuevamente las cuestiones constitucionales planteadas por la sanción de las Leyes de Campañas Electorales Federales de 1971 y 1974 ("Federal Election Campaign Acts of 1971 and 1974") por el Congreso y por los pronunciamientos sobre tales cuestiones en "*Buckley c. Valeo*", 424 U.S. 1 (1976) (*per curiam*). En respuesta a esta exhortación a emprender una nueva revisión, deseo hacer referencia a un tema sencillo. El dinero es propiedad, no es expresión.

La palabra tiene el poder de inspirar a los voluntarios a realizar innumerables tareas en una campaña, en

un campo de batalla, o aun en una cancha de fútbol. El dinero, en tanto, tiene el poder de pagar a trabajadores para que realicen esas mismas tareas. No puede llegarse a la conclusión, sin embargo, que la Primera Enmienda consagra una protección al uso del dinero para lograr esos fines del mismo alcance que la otorgada al uso de las ideas para obtener los mismos resultados (10).

Nuestra Constitución y nuestro patrimonio cultural protegen debidamente el derecho del individuo de adoptar decisiones acerca del uso de sus propios bienes. La reglamentación que el Estado dicte para regir tales decisiones puede ser considerada en ocasiones como "privaciones de la libertad" o "privaciones de la propiedad", ver, por ej., "*Moore c. East Cleveland*", 431 U.S. 494, 513 (1977) (voto favorable a la sentencia de Stevens, J.). Decirle a una abuela que no puede usar sus propios bienes para brindar albergue a un nieto —o contratar mercenarios para que trabajen en la campaña electoral de ese nieto— plantea importantes cuestiones constitucionales que no guardan relación con el contenido de la Primera Enmienda. Dado que no participé en el pronunciamiento de la Corte en el caso *Buckley*, no tuve la oportunidad de sugerir en ese momento que esas cuestiones sobre propiedad y libertad explican adecuadamente la decisión de la Corte de anular las limitaciones a los gastos impuestas por la Ley de 1974.

Basarse en la Primera Enmienda para justificar la anulación de la reglamentación sobre financiamiento de las campañas políticas es el equivalente funcional de la candidez con que la Corte se basó en la doctrina constitucional de la protección de los derechos básicos de una persona ("substantive due process") según el razonamiento de los dos votos prevalecientes en "*Moore c. East Cleve-*

land". El derecho de usar el dinero propio para contratar gladiadores, o para financiar la "expresión por apoderado" por cierto merecen contar con una protección constitucional de peso. Estos derechos de propiedad, sin embargo, no son dignos de la misma protección que el derecho de decir lo que uno desea.

Voto favorable del juez Breyer, J., al que adhiere el juez Ginsburg

Los disidentes acusan a la Corte de debilitar la Primera Enmienda. Entienden que la negativa a adoptar una norma de "análisis riguroso" "neutraliza las libertades de la Primera Enmienda". *Infra*, 1 (voto de Thomas, J.). Pero el voto en disidencia principal simplifica el problema que aparece en el contexto del financiamiento de campañas políticas. Toma un arduo problema constitucional y lo transforma en una contienda inequitativa entre expresión política y censura gubernamental. Bajo el manto de esta ficción y de la fórmula que la expresa, el voto en disidencia emplazaría a la Corte como árbitro absoluto de una cuestión ardua cuya resolución debiera dejarse en manos de los poderes políticos. Fundamento mi voto por separado para abordar la cuestión crítica de cómo la Corte debería revisar esta clase de problema, y para explicar por qué creo que el fallo de la Corte en este caso es el correcto.

Si quienes disienten entienden que la Corte cercena la importancia de los derechos amparados por la Primera Enmienda ante nuestros ojos, están equivocados. El fallo de la Corte no cuestiona la importancia constitucional de la expresión política ni el hecho de que su protección sea central para la Primera Enmienda. Tampoco cuestiona la necesidad de un análisis judicial especialmente cuidadoso, riguroso e independiente en los casos en que, como en el presente, está en juego esa protección. Pero este es un caso en el que los derechos constitu-

cionalmente protegidos se encuentran a ambos lados de la ecuación legal. Por ese motivo no hay lugar para una presunción fuerte de inconstitucionalidad, de la clase que a menudo se piensa ligada a las palabras "análisis riguroso". Ni tampoco podemos esperar que la aplicación mecánica de las pruebas asociadas al "análisis riguroso" —las pruebas de "intereses superiores" y "medios menos restrictivos"— resuelvan adecuadamente el arduo problema constitucional que plantean las leyes sobre financiamiento de campañas. Cfr. "Kovacs c. Cooper", 336 U.S. 77, 96 (1949) (voto favorable de Frankfurter, J.) (que objeto en el contexto de la Primera Enmienda las "fórmulas simplificadas al extremo"); ver asimismo "EU c. San Francisco County Democratic Central Comm.", 489 U.S. 214, 233-234 (1979) (voto favorable de Stevens, J.); "Illinois Bd. of Elections c. Socialist Workers Party", 440 U.S. 173, 188-189 (1979) (voto favorable de Blackmun, J.) (ídem).

Por un lado, la decisión de aportar dinero a una campaña es una cuestión comprendida en la Primera Enmienda — no porque el dinero sea expresión (no lo es), sino porque permite la expresión. Mediante sus aportes, el contribuyente se asocia a la causa del candidato, lo ayuda a comunicar un mensaje político con el que ese contribuyente coincide, y de esa manera a ganar las elecciones atrayendo los votos de ciudadanos con ideas similares. "Buckley c. Valeo", 424 U.S. 1, 24-25 (1976) (*per curiam*). Está en juego tanto [el derecho de] asociación política como [el de] comunicación política.

Por otro lado, las restricciones a la suma que un individuo puede aportar a un candidato en particular buscan proteger la integridad del proceso electoral — el medio por el cual una sociedad libre traduce democráticamente la expresión política en acciones de gobierno concretas. Ver *id.*,

26-27; "Burroughs c. United States", 290 U.S. 534, 545 (1934) (al confirmar la Ley Federal de Prácticas Corruptas de 1925 enfatizando la importancia constitucional de salvaguardar el proceso electoral); ver asimismo "Burson c. Freeman", 504 U.S. 191, 199 (1992) (voto de pluralidad) (se reconoce el interés superior de preservar la integridad del proceso electoral). Además, al limitar la magnitud de las contribuciones más abultadas, las mencionadas restricciones pretenden democratizar la influencia que el dinero en sí mismo pueda tener en el proceso electoral. Cfr. "Reynolds c. Sims", 377 U.S. 533, 565 (1964) (con referencia a la distribución de bancas, la Constitución "exige" que cada ciudadano tenga "una voz igualmente efectiva"). Al hacerlo, se busca captar la confianza pública en ese proceso y ensanchar la base de apoyo financiero significativo de un candidato, promoviendo la participación pública y el debate abierto que la Primera Enmienda presume. Ver "Mills c. Alabama", 384 U.S. 214, 218-219 (1966); "Whitney c. California", 274 U.S. 357, 375-376 (1927) (voto favorable de Brandeis, J.); A. Meiklejohn, *Free Speech and Its Relation to Self-Government*, 24-27 (1948).

Al servicio de estos objetivos, la ley impone restricciones de grado. No niega al contribuyente la oportunidad de asociarse al candidato mediante su aporte, pero limita el volumen de éste. Tampoco impide al contribuyente usar el dinero (en forma individual o junto con otros) para pagar la expresión de las mismas ideas por otros medios. Por el contrario, permite a todos los seguidores aportar la misma suma de dinero, con la intención de que el proceso sea más justo y democrático.

En estas circunstancias debe desecharse la presunción de inconstitucionalidad. Reconozco que en el caso *Buckley* se empleó una redacción que podría interpretarse en forma contraria. El fallo decía, por ejemplo, que

rechazaba "el concepto de que el gobierno pueda restringir la palabra a algunos elementos de nuestra sociedad con el fin de mejorar la expresión relativa de otros." 424 U.S., 48-49. Pero no deben interpretarse estas palabras en forma literal. La Constitución suele permitir restricciones a la libertad de expresión de algunos con el propósito de evitar que unos pocos sofoquen a muchos —por ejemplo en el Congreso, donde se limita el debate constitucionalmente amparado, art. I, §6, para brindar a cada legislador la misma oportunidad de expresar sus opiniones—. O en las elecciones, ocasión en que la Constitución tolera numerosas restricciones al derecho de acceso al voto, limitando los derechos políticos de algunos para hacer efectivos los derechos políticos de todo el electorado. Ver, por ej., "Storer c. Brown", 415 U.S. 724, 736 (1974). A pesar de todo, como aclaraba la sentencia en el caso *Buckley*, esa afirmación no anula automáticamente una ley que pretende lograr un debate electoral más justo mediante la imposición de límites a las contribuciones, ni debiera prohibir a la Corte tomar en cuenta los derechos constitucionales en pugna ya mencionados.

En tales circunstancias —en las que una ley regula de manera compleja intereses constitucionalmente protegidos en pugna— la Corte ha analizado a fondo el impacto que esa ley pueda tener sobre tales intereses, pero se ha guardado de emplear una sola prueba que efectivamente presuma la inconstitucionalidad. En lugar de ello, ha puesto los intereses en la balanza. En la práctica, esto se traduce en preguntarse si la ley afecta cualquiera de esos intereses de manera desproporcionada con respecto a los efectos saludables que pueda tener sobre los otros (quizás, aunque no necesariamente, debido a la existencia de una alternativa claramente superior, menos restrictiva). Cuando una legislatura cuenta

con experiencia institucional significativamente mayor como, por ejemplo, en el campo de la reglamentación electoral, la Corte en la práctica debe someterse a los criterios legislativos empíricos —por lo menos en tanto ese sometimiento no plantea el riesgo de males constitucionales como, a manera de ejemplo, permitir a las personas en ejercicio de un cargo público aislarse de la contienda electoral efectiva—. Este es el enfoque adoptado de hecho en *Buckley* con respecto a las contribuciones, y es en general al que se recurre cuando se trata de intereses constitucionales en pugna, tales como la privacidad, ver, por ej., "Frisby c. Schultz", 487 U.S. 474, 485-488 (1988) (donde se equilibran los derechos a la privacidad y de expresión); "Rowan c. Post Office Dept.", 397 U.S. 728, 736 (1970) (ídem); los derechos de oyentes y espectadores amparados por la Primera Enmienda, ver, por ej., "Turner Broadcasting System, Inc. c. FCC", 520 U.S. 180, 192-194 (1997) (que reconoce los derechos de expresión tanto de los espectadores como de los operadores de cable); "Columbia Broadcasting System, Inc. c. Democratic National Committee", 412 U.S. 94, 102-103 (1973) ("Equilibrar los diversos intereses amparados por la Primera Enmienda que interactúan en los medios de comunicación ... es una tarea que requiere gran tino y plantea enormes dificultades"); "Red Lion Broadcasting Co. c. FC", 395 U.S. 367, 389-390 (1969) (la Primera Enmienda permite a la Comisión Federal de Comunicaciones restringir la palabra de algunos para permitir la palabra a otros); y la integridad del proceso electoral, ver, por ej., *Burson*, 504 U.S., 198-211 (sopesando los derechos amparados por la Primera Enmienda con relación a la integridad electoral necesaria para ejercer el derecho al voto); "Anderson c. Celebrezze", 460 U.S. 780, 788-790 (1983) (ídem); "Storer c. Brown", *supra*, 730 (1974) ("[D]ebe existir una reglamentación sustancial

de las elecciones para que éstas sean justas y honestas"). El enfoque adoptado en estos casos es coherente con el de otros tribunales constitucionales enfrentados a problemas constitucionales de similar complejidad. Ver, por ej., "Bowman c. United Kingdom", 26 Eur. H.R. Rep. 1 (Corte Europea de Derechos Humanos 1998) (donde se exige proporcionalidad en el contexto del financiamiento de campañas políticas); "Libman c. Quebec (Attorney General)", 151 D.L.R. (4th) 385 (Canada 1997) (*idem*). Que los ministros que disienten califiquen este enfoque de "*sui generis*", *infra*, 1 (voto de Thomas, J.) da énfasis desmedido a sus fundamentos.

Al aplicar este enfoque al caso que nos ocupa, es mi opinión que debería confirmarse la ley esencialmente por los motivos expuestos por la Corte. Conuerdo con que la Legislatura entiende el problema —la amenaza a la integridad electoral, la necesidad de democratización— mejor que nosotros. Debemos aceptar su criterio político de que el gasto ilimitado amenaza la integridad del proceso electoral. Pero no debemos necesariamente aceptar que la solución que ha encontrado, la imposición de un límite demasiado exiguo a las contribuciones, aumente significativamente las ventajas del ejercicio de un cargo público relacionadas con la reputación o con los medios de comunicación y en consecuencia aisle a los legisladores de una contienda electoral efectiva. El límite legal impuesto, U\$S 1.075,00 (o 378, en dólares de 1976) es lo suficientemente bajo como para plantear esa cuestión. Pero dada la información empírica presentada —el tipo de elección; el registro de un financiamiento adecuado para los candidatos después de la reforma, y el hecho de que la ley prevé la actualización por inflación de ese importe— concuerdo con la Corte en que la ley no inflige un daño desproporcionado. El límite puede haber impedido al actor, Zev

David Fredman, financiar su propia campaña electoral, dado que el apoyo hacia su candidatura no estaba lo suficientemente expandido entre potenciales contribuyentes. Pero toda ley sobre contribuciones (como toda ley que fije requisitos para votar, ver, por ej. "Jeness c. Fortson", 403 U.S. 431, 442 (1971)) reducirá en alguna medida el universo de posibles competidores. El aislamiento indebido es una cuestión práctica, y no puede inferirse automáticamente del hecho de que el límite dificulta el acceso al voto al candidato que anteriormente no resultó victorioso.

El enfoque que he adoptado aquí es coherente con el aplicado por la Corte en muchos casos complejos relativos a la Primera Enmienda. Ver *supra*, 4-5. También podría interpretarse que el fallo *Buckley* incluye la flexibilidad suficiente para lidiar con el problema. Después de todo, el fallo *Buckley* parece dejar a los poderes políticos amplias facultades para sancionar leyes que reglamenten las contribuciones que tienen la forma de "dinero fácil". Sostiene que las leyes sobre financiamiento público son constitucionales, 424 U.S., 57, n. 65, 85-109. No se expide en ningún sentido sobre reformas propuestas de tal importancia como el tiempo de aire a precios reducidos. Y casos posteriores presumen que la Comisión Federal de Comunicaciones tiene la facultad delegada de interpretar las disposiciones legales amplias a la luz de los objetivos básicos de la ley de financiamiento de campañas, a pesar de la falta de acuerdo sobre si la comisión ha ejercido tales facultades en algún caso en particular. Ver "Colorado Republican Federal Campaign Comm. c. Federal Election Comm.", 518 U.S. 604, 619-621 (1996) (sobre si el denominado "gasto independiente" es un "gasto coordinado"); acuerdo, *id.*, 648-650 (voto en disidencia de Stevens, J.). En forma alternativa, podría resultar posible interpretar aspectos

del fallo *Buckley* a la luz de la experiencia posterior a ese fallo, como lo señala el juez Kennedy, *infra*, 2-5 (voto contrario), tornando menos absoluta la línea entre contribuciones/gastos, particularmente con respecto a los candidatos con fortuna propia, cuyos gastos podrían ser considerados contribuciones a sus propias campañas electorales.

¿Pero qué sucedería si estoy equivocado en mi apreciación del fallo *Buckley*? Supongamos que *Buckley* niegue a los poderes políticos el margen suficiente para sancionar disposiciones que prevean soluciones amplias a los problemas planteados por el financiamiento de campañas políticas. De ser así, como el juez Kennedy, creo que la Constitución nos exigiría reconsiderar el caso. Con ese entendimiento adhiero al fallo de la Corte.

Voto en disidencia del juez Kennedy

El fallo de la Corte tiene consecuencias duraderas para la expresión política en el proceso electoral, expresión de la cual depende la democracia. Sin embargo, al definir una norma de control para la revisión y aplicarla al urgente reclamo presentado, la Corte se muestra casi indiferente. Su análisis no sería aceptable para el caso de rutina de un manifestante único con una pancarta pintada a mano, ver "City of Ladue c. Gilleo", 512 U.S. 43 (1994), de unos pocos manifestantes en la vía pública, ver "United States c. Grace", 461 U.S. 171 (1983), o del conductor que pegó una cinta sobre el lema de su chapa patente porque no estaba de acuerdo con el mensaje, ver "Wooley c. Maynard", 430 U.S. 705 (1977). Por cierto, el enfoque de la Corte resulta inaceptable para un caso donde debe expedirse sobre una norma que suprime una de nuestras formas más esenciales y frecuentes de expresión política.

De nada sirve declarar que este fallo importa una aplicación de rutina de nuestro análisis en "Buckley c. Va-

leo", 424 U.S. 1 (1976) (*per curiam*) a un conjunto similar de hechos, y que por lo tanto es pertinente el rechazo elegante de la demanda de los recurrentes. Los fundamentos del sistema de precedentes judiciales y el *stare decisis* deben descansar en la capacidad de la Corte, y en su responsabilidad, de reconocer sus pasos en falso. Es nuestro deber enfrentar las consecuencias adversas, no buscadas, que se originan en nuestros propios fallos anteriores. Con el debido respeto, manifiesto que la Corte no asume esta obligación en el caso que nos ocupa. En lugar de ello, perpetúa y profundiza una distorsión grave de la Primera Enmienda que nace en nuestra intervención en el caso *Buckley*. La Corte muestra su preocupación por la sospecha de los votantes acerca del papel del dinero en la política. En una atmósfera de escepticismo, sin embargo, difícilmente la Corte pueda inspirar confianza al abandonar el rigor de la estructura tradicional de la Primera Enmienda.

I. Zev David Fredman solicita que evaluemos su reclamo sobre la libertad de expresión en el contexto de un sistema que favorece a los candidatos y funcionarios públicos cuyas campañas son financiadas con dinero fácil, normalmente canalizado a través de los partidos políticos. La Corte no le presta atención. El hecho liso y llano es que la solución de compromiso que la Corte inventó en el fallo *Buckley* preparó el escenario para la aparición de una nueva clase de expresión en el sistema político. Es la expresión encubierta. La Corte ha forzado a la clandestinidad a buena parte de la expresión política, en tanto los contribuyentes y los candidatos elaboran métodos cada vez más sofisticados para evadir los límites a las contribuciones, límites que no toman en cuenta los costos crecientes de las campañas. El método preferido ha sido ocultar el propósito verdadero de la expresión. Se puede aportar dinero

fácil a los partidos políticos en cantidades ilimitadas, ver "Colorado Republican Federal Campaign Comm. c. Federal Election Comm.", 518 U.S. 604, 616 (1996), que a menudo se usa para financiar el denominado "proselitismo de casos" ("issue advocacy"), publicidad que promueve o ataca las opiniones de un candidato sin solicitar específicamente que se vote a su favor o en su contra. Briffault, *Issue Advocacy: Redrawing the Elections/Politics Line*, 77 Tex. L. Rev. 1751, 1752-1753 (1999). El proselitismo de casos, como el dinero fácil, no está restringido, ver *Buckley*, *supra*, 42-44, en tanto que la expresión directa en forma de contribuciones financieras a un candidato, expresión sujeta a una exposición completa y pronta evaluación por parte del público, sí lo está. Así el fallo de la Corte nos lega la expresión encubierta. Es una burla a la Primera Enmienda. El sistema actual sería desafortunado y merecedor de sospecha en virtud de la Primera Enmienda, si hubiera evolucionado a partir de una opción legislativa deliberada, pero su triste origen se remonta a nuestro fallo anterior en el caso *Buckley*, que al aceptar la mitad de lo hecho por el Congreso (límites a las contribuciones), pero rechazar la otra (límites a los gastos) creó un sistema desafortunado, un sistema que distorsiona el significado de la expresión.

La ironía de que debamos imponer este régimen en nombre de la libertad de expresión debería resultar fundamento suficiente para rechazar la fórmula rígida de *Buckley* en el presente caso. El mal alcanza profundidades mayores, sin embargo. Por aplicación de la regla en *Buckley*, un candidato no puede oponerse a este sistema de manera efectiva sin traicionarlo primero. Debe recaudarse dinero fácil para atacar el problema del dinero fácil. En efecto, la Corte se inmuniza contra la modificación de su propia

decisión equivocada. Los pronunciamientos de la Corte nunca deben analizarse con mayor atención que cuando brindan inmunidad contra su propia corrección en asuntos relativos al proceso político y a la expresión irrestricta. La triste historia sobre el financiamiento de campañas en *Buckley* demuestra lo que puede ocurrir cuando intervenimos en la dinámica de la palabra y la expresión inventando un sistema artificial propio.

En algún sentido el caso podría parecer de poca importancia. Parece que el Sr. Fredman era un candidato independiente que podía no tener muchas oportunidades. Sin embargo, al estreñirlo al viejo límite de U\$S 1.075 por contribución en un sistema donde los partidos pueden recaudar dinero fácil sin límites y una prensa poderosa no enfrenta restricción alguna para usar sus propios recursos a fin de apoyar a sus candidatos preferidos, la Corte le dice al Sr. Fredman que no puede oponerse al *statu quo* a menos que primero se rinda a sus pies. Esta no es la Primera Enmienda que conozco.

Para defender la aplicación del fallo *Buckley* a la época actual, la Corte, por supuesto, recita los peligros de la corrupción, o de la apariencia de corrupción, que acechan cuando una persona interesada aporta dinero a un candidato. Lo que la Corte no hace es examinar y defender el sistema sustituto que ha fomentado, la expresión encubierta financiada con dinero fácil ilimitado. En mi opinión ese sistema crea peligros mayores que el que ha venido a reemplazar. El primer peligro es uno ya mencionado: que exijamos a los contribuyentes y sus beneficiarios que enmascaren su verdadero propósito. El segundo, encontrarnos ante un sistema indirecto de responsabilidad que resulta confuso, cuando no desalentador, para el votante. La misma deslealtad o desconfianza que la Corte cita como justificación de los límites a las contribuciones directas

ha contaminado la totalidad de la expresión política. *Buckley* no funcionó.

Mis colegas de la mayoría, en mi respetuosa consideración, le hacen un gran mal a nuestra jurisprudencia sobre la Primera Enmienda al no reconocer o evaluar el funcionamiento completo del sistema que nosotros mismos creamos en *Buckley*. Los principios de la Primera Enmienda ciertamente nos dicen que se arroja un pesado manto de duda sobre un interés que se cree es el motivo superior para sancionar una ley cuando el funcionamiento real de la ley ocasiona un mal peor. Y nuestra obligación de examinar el funcionamiento de la ley es tanto más urgente cuando el nuevo mal es en sí mismo una distorsión de la expresión. Medida con esta vara, la ley que analizamos no puede pasar ninguna revisión sería que la confronte con los derechos consagrados en la Primera Enmienda.

Entre los hechos que la Corte se niega a tomar en cuenta está el auge de las comunicaciones en el ciberespacio mediante las cuales es posible obtener información sobre las contribuciones casi en forma simultánea con su pago. El público está en condiciones de juzgar por sí mismo si el candidato o el funcionario se ha extralimitado de manera que ya no confía en él para adoptar decisiones independientes y neutrales. Esta es una manera mucho más inmediata de evaluar la probidad y el desempeño de nuestros líderes que a través del mundo oculto del dinero fácil y la expresión encubierta.

Los funcionarios públicos enfrentan un dilema inherente al proceso democrático, un dilema que nunca ha sido fácil resolver: cómo poner en práctica su mejor criterio cuando a la vez deben solicitar el apoyo y lealtad continuados de los electores, cuyos intereses pueden no siempre coincidir con ese criterio. Edmund Burke captó esta tensión en *Speeches at Bristol*. "Su representante le debe a Ud. no sólo su

trabajo, sino su criterio; y lo traiciona en lugar de servirlo cuando lo sacrifica ante su opinión [la del elector]." E. Burke, *Speeches of the Right Hon. Edmund Burke* 130 (J. Burke ed. 1867). Que nuestros funcionarios sean capaces de desempeñar sus funciones de manera apropiada cuando están obligados por ciertos intereses tanto para su reelección como para el financiamiento de la campaña es, entiendo, una preocupación constante no sólo para los ciudadanos sino para los propios funcionarios cabales. No hay respuestas fáciles, pero la Constitución confía en una: la expresión abierta, sólida, honesta, sin ataduras que los votantes puedan examinar y evaluar en un entorno en constante cambio y de creciente complejidad.

II. Hasta ahora mi opinión pareciera ser un reflejo de lo escrito por el juez Thomas, y en gran parte coincido con su análisis profundo y cuidadoso de nuestros precedentes. Si debe escribirse el próximo capítulo, podría hacerse como él lo hace, ya que su razonamiento y el mío parecen apuntar a la conclusión de que es poco lo que la legislatura puede hacer imponiendo límites a la expresión política de este tipo. Por el momento, sin embargo, dejaría abierta la posibilidad de que el Congreso, o una legislatura estadual, diseñara un sistema en el que hubiera ciertos límites tanto para los gastos como para las contribuciones, lo que permitiría a los funcionarios públicos concentrar su tiempo y sus esfuerzos en las tareas oficiales más que en la recaudación de fondos. Por los motivos que he procurado expresar, existen cuestiones constitucionales graves que deben considerarse al sancionar una ley de esas características, pero no desecharía esa posibilidad de raíz. Dejaría sin efecto el fallo en el caso *Buckley* y luego dejaría libre al Congreso o a las legislaturas estatales para que intentaran alguna nueva reforma si, en base a su propia

ponderación acerca de la Primera Enmienda, entendieran que es posible hacerlo. Hasta que tenga lugar una nueva revisión, sin embargo, debe eliminarse la distorsión existente de la expresión ocasionada por la solución a medio camino que creamos en *Buckley*. Debe permitirse que la Primera Enmienda retome su curso sin ulteriores obstrucciones por parte del sistema artificial que hemos impuesto. Es suficiente con manifestar aquí que la ley en cuestión no supera una evaluación seria.

Por los motivos anteriores, y aunque concuerdo básicamente con lo que expresa el juez Thomas en su voto, consideré necesario presentar mi voto en disidencia por separado.

Voto en disidencia del juez *Thomas*, al que adhiere el juez *Scalia*

En el proceso de ratificar la expresión generalizada del discurso político en Missouri, la Corte en el día de la fecha adopta las falacias analíticas de nuestro fallo defectuoso en el caso "*Buckley c. Valeo*" 424 U.S. 1 (1976) (*per curiam*). Lamentablemente la Corte no se contenta simplemente con confirmar el precedente erróneo. Con el pretexto de aplicarlo, procede a cercenar la ya debilitada protección constitucional que *Buckley* otorgaba a las contribuciones para las campañas políticas. Finalmente, la Corte emplea una prueba *sui generis* para neutralizar las libertades amparadas por la Primera Enmienda.

Porque la Corte yerra en cada paso que da, disiento. Como ya indiqué en "Colorado Republican Federal Campaign Comm. c. Federal Election Comm." 518 U.S. 604, 635-644 (1996) (voto favorable a la sentencia, con disidencia parcial) nuestro fallo en el caso *Buckley* constituyó un error, y en mi opinión debe ser dejado sin efecto. Es mi opinión que deben someterse los límites de las contribuciones para las campañas políticas a un análisis riguroso, en virtud del cual los límites

para las contribuciones sancionados en Missouri resultan manifiestamente inconstitucionales.

I. Comienzo con una afirmación que debería ser irreductible: la expresión política es el objeto primario de la protección consagrada por la Primera Enmienda. Ver, por ej., "*Mills c. Alabama*", 384 U.S. 214, 218 (1966); "*Whitney c. California*", 274 U.S. 357, 375 (1927) (voto favorable de Brandeis, J.); T. Cooley, *Constitutional Limitations** 422; Z. Chafee, *Free Speech in the United States* 28 (1954); Bork, *Neutral Principles and Some First Amendment Problems*, 47 Ind. L.J. 1, 20 (1971); Sunstein, *Free Speech Now*, en *The Bill of Rights in the Modern State* 304-307 (G. Stone, R. Epstein & C. Sunstein eds. 1992). Los padres fundadores buscaban proteger los derechos de los individuos para ejercer la expresión política porque un pueblo que se gobierna a sí mismo depende del libre intercambio de información política. Y ese libre intercambio debe recibir el más alto nivel de protección cuando más importa —durante las campañas para cargos electivos—. "El valor y la eficacia de [el derecho de elegir a los miembros del gobierno] depende del conocimiento de los méritos y deméritos comparativos de los candidatos para obtener la confianza pública, y en la igualdad de libertad, en consecuencia, para examinar y analizar estos méritos y deméritos de los candidatos respectivamente." Madison, *Report on the Resolutions* (1799), en 6 *Writings of James Madison* 397 (G. Hunt ed. 1906).

No comienzo con estos principios fundacionales porque la Corte abiertamente disiente con ellos —aunque no podría, porque están firmemente enraizados en nuestros precedentes—. Ver, por ej., "*Eu c. San Francisco County Democratic Central Comm.*", 489 U.S. 214, 223 (1989) ("[L]a Primera Enmienda 'encuentra su aplicación más plena y urgente' en los discursos

pronunciados durante una campaña para cargos electivos" (se cita "*Monitor Patriot Co. c. Roy*", 401 U.S. 265, 272 -1971-); "*Brown c. Hartlage*", 456 U.S. 45, 53 (1982) ("El libre intercambio de ideas brinda una especial vitalidad al proceso que tradicionalmente constituye el núcleo de la democracia constitucional norteamericana —la campaña política—"); "*Garrison c. Louisiana*", 379 U.S. 64, 74-75 (1964) ("[L]a expresión acerca de los asuntos públicos es ... la esencia del autogobierno"). En cambio, comienzo con ellos porque la Corte hoy los abandona. Durante casi medio siglo, esta Corte ha acordado la protección de la Primera Enmienda a una multitud de formas de "expresión", tales como la emisión de afirmaciones falsas difamatorias, la incoación de causas judiciales, el baile sin ropas, la exhibición de películas con desnudos en autocines, la quema de banderas, y el uso de uniformes militares (11). No es sorprendente que los Tribunales de Apelación hayan seguido el rumbo marcado por la Corte y llegado a la conclusión de que, por ejemplo, la Primera Enmienda protege la mendacidad, el grito de obscenidades, la colocación de mesas en las veredas y la negativa a usar corbata (12). A la luz de muchos casos de este tipo, la decisión de hoy constituye una anomalía sumamente curiosa. Cualquiera sea la condición de las actividades mencionadas ante la Primera Enmienda, estoy seguro de que son menos constitutivas para el funcionamiento de nuestra República que las contribuciones a las campañas políticas. Y sin embargo hoy la mayoría, en lugar de mostrarse ansiosos por proteger la expresión política, se muestra impaciente por evitar protegerla. Como señalo más adelante, las contribuciones a las campañas políticas generan expresión política esencial. Y los topes a las contribuciones, que imponen un límite directo y sustancial a esa expresión

nuclear, deben recibirse con el mayor escepticismo y ser objeto del más riguroso análisis.

II. En el fondo, la negativa de la mayoría a aplicar el análisis riguroso a los límites a las contribuciones se fundamenta en la desestimación plasmada en *Buckley* de los derechos de la Primera Enmienda que se analizan aquí. Los fundamentos analíticos de *Buckley* fueron tenues desde el comienzo y no han hecho más que sufrir la erosión de los años siguientes. Lo que resta de *Buckley* no llega a brindar una justificación adecuada para limitar las contribuciones individuales a favor de los candidatos políticos.

A. Para justificar su decisión de mantener las limitaciones a las contribuciones al mismo tiempo que se anulan los límites a los gastos, la Corte en el fallo *Buckley* explicó que los límites a los gastos "representan restricciones sustanciales más que meramente teóricas sobre la cantidad y diversidad de la expresión política," "*Buckley c. Valeo*", 424 U.S. 19, en tanto que los límites a las contribuciones "implican solamente una restricción marginal a la capacidad del contribuyente para ejercer la libre comunicación", *id.* 20-21 (citado *ante*, 6). Al trazar esta distinción, la Corte en el fallo *Buckley* se basó en la premisa de que contribuir con un candidato difiere cualitativamente de gastar dinero en forma directa. Señaló que "[m]ientras que las contribuciones pueden tener como resultado la expresión política si un candidato o asociación las aplica para presentar sus ideas a los votantes, la transformación de las contribuciones en debate político supone la expresión por parte de alguien distinto del contribuyente." *Id.*, 21. Ver asimismo "*California Medical Assn. c. Federal Election Comm.*", 453 U.S. 182, 196 (1981) (voto de pluralidad) ("[L]a 'expresión por apoderado' que [un contribuyente] pretende alcanzar por medio de sus contribuciones ... no

es la clase de proselitismo político que esta Corte en *Buckley* entendió merecedora del amparo pleno de la Primera Enmienda”).

Pero esta diferenciación aparece errada *ab initio* dado que ignora la realidad de cómo se transmite la expresión de todas las clases:

“Aun en el caso de gastos directos, suele existir algún intermediario que facilita la transmisión del mensaje del contribuyente —por ejemplo, una agencia de publicidad o una emisora de televisión—. Denominar a una contribución “expresión por apoderado” constituye un aporte escaso para diferenciarla de un gasto. La única diferencia posible es que las contribuciones implican un paso adicional en la cadena de apoderados. Pero de nuevo, estamos ante una diferencia de forma, no de sustancia.” *Colorado Republican*, 518 U.S., 638-639 (voto favorable a la sentencia de Thomas J., con disidencia parcial) (se omiten las citas).

Y en tanto el argumento de la expresión por apoderado se encontraba desconectado de la realidad de la expresión política en primer lugar, no resulta sorprendente que lo hayamos rechazado con firmeza desde *Buckley*. En “Federal Election Comm. c. National Conservative Political Action Comm.”, 470 U.S. 480 (1985) negamos validez al argumento de que una contribución no representa la expresión constitucionalmente protegida de un contribuyente, reconociendo “que a los contribuyentes obviamente les agrada el mensaje que escuchan de estas organizaciones y desean sumar su voz a ese mensaje; de lo contrario no se desprenderían del dinero.” *Id.*, 495. Aunque en ese caso consideramos las limitaciones a los gastos que efectúan esas organizaciones, nuestro pronunciamiento de que el argumento de la expresión por apoderado no puede disminuir los derechos consagrados en la Primera Enmienda se

aplica directamente a este caso. En ambos casos los donantes buscan transmitir información dando dinero a una organización controlada por otros. Mediante su contribución los ciudadanos se aseguran de que se articulen sus opiniones entre estrategia y política. En resumen, “saben que no importa cuánta confianza tengan en su propio buen criterio, sus intereses pueden ser promovidos en forma más efectiva por (otros) que por ellos mismos.” *The Federalist*, No. 35, p. 214 (C. Rossiter ed. 1961) (A. Hamilton).

Sin el apoyo del argumento de la expresión por apoderado, el resto de los fundamentos de *Buckley* zozobran. Estos fundamentos —que la “cantidad de comunicación del contribuyente no aumenta perceptiblemente con el volumen de su contribución”, “*Buckley* c. Valeo”, *supra*, 21 (citado *ante*, 6), que “la magnitud de la contribución brinda un índice muy general de la intensidad del apoyo del contribuyente al candidato,” 424 U.S. 21 (citado *ante*, 6) y que “una contribución sirve como expresión general de apoyo al candidato y sus opiniones, pero no comunica la base subyacente de ese apoyo”, 424 U.S. 21 (citado *ante*, 6)— siguen basándose en la premisa de que la expresión por apoderado no está totalmente protegida. Estas afirmaciones simplemente ignoran que una contribución, al amplificar la voz del candidato, ayuda a garantizar la transmisión de los mensajes que el contribuyente desea comunicar. En ausencia de la capacidad de apoyarse en la denigración de las contribuciones como mera “expresión por apoderado” los argumentos fracasan (13).

La decisión de los individuos de hablar a través de sus contribuciones en lugar de hacerlo a través de erogaciones independientes es totalmente razonable (14). Las campañas políticas están en gran medida centradas en el candidato y dirigidas por el candidato. Los ciudadanos reconocen que el

mejor patrocinante de un candidato (y de las opiniones estratégicas que apoyan) tiende a ser el propio candidato. Y las organizaciones de candidatos también ofrecen otras ventajas a los ciudadanos que desean participar en la expresión política. Las organizaciones de campaña brindan un medio ya armado y conveniente de comunicación para los donantes que desean apoyar y amplificar mensajes políticos. Además, el líder de la organización —el candidato— tiene un fuerte interés en invertir eficientemente los fondos de manera de maximizar el poder de los mensajes que el contribuyente busca transmitir. Comprensiblemente, los ciudadanos individuales perciben que “pueden agregar más comunicación política mediante las donaciones en lugar de las erogaciones directas, si el receptor de la donación es capaz de aplicar los fondos en fines más productivos que el individuo”. *Colorado Republican*, 518 U.S. 636 (Thomas J., voto favorable a la sentencia con disidencia parcial). Ver asimismo “Federal Election Comm. c. Massachusetts Citizens for Life, Inc.”, 479 U.S. 238, 261 (1986) (“Los individuos contribuyen con una organización política en parte porque consideran que esa contribución es un medio más efectivo de apoyo que gastar el dinero según su parecer personal”) (15).

Finalmente, la pretensión de *Buckley* de que los límites a las contribuciones “de ninguna manera violan la libertad del contribuyente para debatir candidatos y temas”, 424 U.S. 21 (citado *ante*, 6) ignora el papel característico de las organizaciones de candidatos como medio de participación individual en el diálogo cívico de la Nación (16). El resultado es simplemente la supresión de la expresión política. Al quitar a los donantes el derecho de hablar a través de su candidato, los límites a las contribuciones recortan la participación individual. “Aun

para los más pudientes, los mayores costos tanto en dinero o en tiempo para publicar un aviso en los diarios, repartir volantes en la calle o pararse frente a su casa con una pancarta en alto pueden constituir la diferencia entre participar y no participar en algún debate público”, “*City of Ladue* c. Gilleo”, 512 U.S. 43, 57 (1994) (fallo de la Corte expresado por Stevens, J.). *Buckley* fracasó completamente en su intento de brindar una base que permita al gobierno cuestionar *a posteriori* las opciones individuales de los ciudadanos que participan en actividades intrínsecamente democráticas. “La Primera Enmienda ordena que presumamos que los hablantes, no el gobierno, saben mejor qué quieren decir y cómo desean decirlo”, “*Riley* c. National Federation of Blind of N.C., Inc.”, 487 U.S. 781, 790-791 (1988).

B. En *Buckley* la Corte denigró los derechos de expresión no sólo de los contribuyentes sino también de los candidatos. Manifestó su preocupación por la ardua tarea de los candidatos, pero sin embargo procedió a desentenderse de sus intereses sin justificación alguna. Ni siquiera intentó aclarar que los límites impuestos a las contribuciones no suprimen la expresión política de los candidatos. Ver 424 U.S. 18. (“Los límites ... a las contribuciones imponen restricciones cuantitativas directas a [los derechos de] comunicación y asociación política de los candidatos”); *id.* 33 (“Los límites a las contribuciones pueden tener un efecto significativo en candidatos de la oposición o funcionarios en ejercicio en particular”). No debiera haberlo hecho, dada la realidad de que las donaciones “suponen una contribución significativa a la libertad de expresión mejorando la capacidad de los candidatos para presentar, y del público para recibir, información necesaria para la efectiva operación del proceso democrático.” “*CBS, Inc. c. FCC*”, 453 U.S. 367, 396 (1981). Ver asimismo

"Citizens Against Rent Control/Coalition for Fair Housing c. Berkeley", 454 U.S. 290, 299 (1981) ("Fijar límites a las contribuciones que a su vez limiten las erogaciones es una restricción lisa y llana de la libertad de expresión."). En lugar de ello, la Corte se sustrajo de analizar el derecho a la palabra de un candidato y se centró exclusivamente en el financiamiento total de la campaña. Ver "Buckley c. Valeo", *supra* 21 ("No existe indicación ... de que los límites a las contribuciones impuestos por la Ley tendrían un efecto adverso dramático en el financiamiento de las campañas") (citado *ante*, 15-16); *ante*, 16 (No se puede demostrar que "las limitaciones hayan impedido a los candidatos y comités políticos reunir los recursos necesarios para armar campañas efectivas" (se cita "Buckley c. Valeo", *supra*, 21)).

El enfoque general erróneo y sin basamento de la Corte ignora tanto los derechos como el valor de los candidatos individuales. La Primera Enmienda "está redactada y diseñada para remover los obstáculos gubernamentales del escenario de la discusión política, dejando la decisión sobre qué opiniones serán expresadas mayormente en manos de *cada uno de nosotros*, con la esperanza de que el uso de esa libertad produzca finalmente una ciudadanía más capaz y una organización política más perfecta, y en la creencia de que ningún otro enfoque concuerda con la premisa de dignidad y opción *individual* sobre la que reposa nuestro sistema político." "Cohen c. California", 403 U.S. 15, 24 (1971) (nuestro subrayado). Ver asimismo "Sweezy c. New Hampshire", 354 U.S. 234, 250 (1957) (voto de pluralidad) ("Nuestra forma de gobierno está construida sobre la premisa de que a cada ciudadano se garantice el derecho de ejercer la expresión y asociación política"); "Richmond c. J.A. Croson Co.", 488 U.S. 469, 493 (1989) (voto de pluralidad) ("Como ha ma-

nifestado esta Corte en el pasado, los 'derechos consagrados por el primer artículo de la Decimocuarta Enmienda constituyen garantías para los individuos, por sus propios términos. Los derechos consagrados son derechos personales'" (se cita "Shelley v. Kraemer", 334 U.S. 1, 22 (1948))). Resumiendo, el derecho a la libertad de expresión es un derecho que pertenece a cada ciudadano norteamericano, no a los ciudadanos norteamericanos en conjunto. La Corte en el fallo *Buckley* no proporciona fundamentos para aceptar la supresión de la palabra de un candidato individual simplemente porque otros candidatos (o conjunto de candidatos) puedan tener éxito en alcanzar al público votante. Y tal razonamiento sería un cachetazo a la premisa de nuestro sistema político —la libertad colocada en manos de los individuos resguarda el funcionamiento de nuestra democracia—. En el caso que nos ocupa, el sistema de Missouri tiene un efecto claro y perjudicial sobre un candidato como el recurrente Fredman, que no cuenta con las ventajas del ejercicio de un cargo público, reconocimiento del nombre o riqueza personal sustancial, pero que ha sido capaz de atraer el apoyo de una cantidad relativamente pequeña de seguidores entusiastas: prohíbe que su mensaje llegue a los votantes. Y el silenciamiento de un candidato tiene consecuencias para el debate político y la competencia en general. Ver "Arkansas Ed. Television Comm. c. Forbes", 523 U.S. 666, 692, n. 14 (1998) (voto en disidencia de Stevens J.) (señala que la supresión de la expresión de un candidato menor puede afectar directamente el resultado de una elección); cfr. "NAACP c. Button", 371 U.S. 415, 431 (1963) ("No todas las ideas políticas pueden ni deben ser encauzadas a través de las plataformas de nuestros dos partidos mayoritarios. La historia ha probado ampliamente la virtud de la actividad política por

parte de grupos minoritarios disidentes ..." (se cita "Sweezy c. New Hampshire", *supra*, 250-251 —voto de pluralidad—)).

En mi opinión, la Constitución deja totalmente librado a los ciudadanos y candidatos determinar quiénes harán uso de la palabra, qué medios usarán, y qué cantidad de expresión será suficiente para informar y persuadir. Fue un error la ratificación consagrada por *Buckley* del intento del gobierno de arrebatar este derecho fundamental a los ciudadanos.

III. Hoy, la mayoría adopta ciegamente el razonamiento errado de *Buckley* sin siquiera detenerse a considerar el colapso del argumento de la expresión por apoderado o la realidad de que las premisas restantes de *Buckley* naufragan cuando se les quita ese apoyo (17).

Después de ignorar estas imperfecciones, la Corte procede a realizar un análisis menos —mucho menos— que riguroso. Cuánto menos riguroso la mayoría no lo dice. La Corte en el fallo *Buckley* por lo menos pretendía aplicar una prueba de "análisis más cercano". 424 U.S., 25 (se cita "NAACP c. Alabama ex rel. Patterson", 357 U.S. 449, 461 (1958)). (Las palabras de la Corte resultaron desmentidas por sus acciones, sin embargo, y nunca aplicó la prueba de la manera que supone el superlativo. Ver *Colorado Republican*, 518 U.S., 640-641, n.7 (voto favorable a la sentencia de Thomas J., con disidencia parcial) (se señala que *Buckley* pretendía aplicar un análisis riguroso pero de hecho no lo hizo). Hoy la Corte abandona incluso esa pretensión y revisa las contribuciones en virtud de la norma de análisis *sui generis* de *Buckley*, *ante*, 7, lo que no logra ocultar la neutralización que perpetra la Corte de los derechos consagrados por la Primera Enmienda. Además de este respaldo al rechazo de *Buckley* de las normas intermedias de análisis que se emplearon para evaluar la

conducta expresiva y las restricciones de tiempo, lugar y forma, *ante*, 5-6, la Corte no se esfuerza por justificar su apartamiento de las pruebas tradicionalmente empleadas en los casos sobre libertad de expresión. Ver "Denver Area Ed. Telecommunications Consortium, Inc. C. FCC", 518 U.S. 727, 774 (1996) (voto favorable de Souter, J.) ("La revisión de las reglamentaciones de la expresión en virtud de normas categóricas rigurosas conserva la inflexibilidad de las normas para aquellos momentos en que las políticas cotidianas exigen a gritos limitaciones a lo que se puede expresar").

Lamentablemente la mayoría no se detiene en la revisión de los rótulos establecidos en *Buckley*. Después de esconderse detrás del razonamiento desacreditado del fallo y de invocar su norma de análisis, *ante*, 7, la Corte procede a expandir significativamente el pronunciamiento adoptado en ese caso. El apartamiento sustancial del fallo *Buckley* comienza con la revisión de nuestra jurisprudencia sobre interés superior. En *Buckley*, la Corte manifestaba que el único interés que podía aspirar a la calificación de "superior" en esta área era el interés del gobierno de reducir la corrupción efectiva y aparente. (18) 424 U.S., 25-26. Y la Corte usó insistentemente la palabra "corrupción" en el sentido estricto de *quid pro quo*, que significa "[p]erversión o destrucción de la integridad en el cumplimiento de los deberes públicos a causa de sobornos o favores." 3 Oxford English Dictionary 974 (2ª ed. 1989). Ver asimismo Webster's Third New International Dictionary 512 (1976) ("inducción (por ejemplo a un funcionario público) mediante contraprestaciones indebidas (como el soborno) a cometer una violación de sus deberes"). Cuando la Corte estableció el interés de evitar casos efectivos de corrupción, habló de "contribuciones voluminosas ... aportadas para garantizar un *quid pro quo* poli-

tico por parte de actuales y potenciales funcionarios públicos." *Buckley c. Valeo*, 424 U.S. 26. La Corte usó una redacción similar al establecer el interés a la protección contra la apariencia de corrupción: "Casi tan preocupante como el peligro de los acuerdos *quid pro quo* efectivos es el impacto que pueda tener la apariencia de corrupción nacida en el reconocimiento público de las oportunidades para el abuso inherentes a un régimen en el que se aceptan contribuciones financieras individuales de gran volumen." *Id.*, 27. Más adelante, al analizar los límites sobre gastos independientes, la Corte se refirió nuevamente al interés de otorgar protección contra los "peligros de acuerdos *quid pro quo* efectivos o aparentes." *Id.*, 45. Ver asimismo *id.*, 47. (al referirse al "peligro de que los gastos se realicen como *quid pro quo* de compromisos indebidos"); *id.* 67 (la corrupción se refiere a "favores especiales posteriores a la elección que pudieran ser otorgados a cambio de contribuciones". Para recalcarlo, después de mencionar las transacciones *quid pro quo*, la Corte empleó términos más generales como "oportunidades para el abuso", *id.*, 27, "potencial de abuso", *id.*, 47, "influencia indebida", *id.*, 27, 29, 45, "intentos ... de influenciar", *id.*, 28, y "compra[ndo] influencias", *id.*, 45. Pero estos términos generales adquieren significado concreto únicamente a la luz de las referencias específicas previas a los arreglos *quid pro quo*.

Casi una década después de *Buckley*, reiteramos que "corrupción" tiene un significado estricto con relación a las limitaciones impuestas a las contribuciones particulares:

"La corrupción comporta una subversión del proceso político. Los funcionarios que ocupan cargos electivos son influidos para actuar en formas contrarias a las que les imponen sus deberes en el cargo por la perspectiva de beneficios económicos personales

o de la inyección de fondos para sus campañas. El sello distintivo de la corrupción es el *quid pro quo* financiero: dólares a cambio de favores políticos." *National Conservative Political Action Comm.*, 470 U.S. 497.

En el mismo pronunciamiento, usamos también la expresión "otorgamiento de favores oficiales" como sinónimo de corrupción. *Id.*, 498.

Por contraste, hoy la mayoría separa el término "corrupción" de sus raíces en el *quid pro quo* y le asigna una definición nueva, de mayor alcance (y que opera como represora de la expresión), algo así como "[l]a perversión de algo comparado con su estado de pureza original". 3 Oxford English Dictionary, *supra*, 974. Ver asimismo Webster's Third New International Dictionary, *supra*, 512 ("desvío de lo que es puro o correcto"). Y la Corte procede a definir ese estado de pureza asperjando a los "políticos demasiado complacientes con los deseos de los grandes contribuidores." *Ante*, 9. "Pero exactamente en qué consiste la 'corrupción' nunca se nos dice con certeza." *National Conservative Political Action Comm.*, *supra*, 498. Supuestamente la mayoría no quiere decir que los políticos deben estar libres de compromisos con sus grupos de electores (19). Y la mayoría no se refiere explícitamente al "daño" que la Corte de *Buckley* rechazó, que se podía reglamentar la expresión para igualar las voces de los ciudadanos. *Buckley c. Valeo*, *supra*, 48-49. En vez de ello, sin preocuparse por brindar ninguna explicación, y mucho menos una justificación, la mayoría admite que daños vagos y no enumerados resultan suficientes como motivo superior para que el gobierno reprima la expresión política.

Al adaptar el fallo en *Buckley*, la Corte prosigue debilitando la precisión requerida en el encuadre, mientras que a la vez manifiesta que su pronunciamiento "no relaja la norma

en *Buckley*". *Ante*, 10, n.4. El hecho es que la mayoría ratifica una ley con un alcance mucho mayor que el aprobado en *Buckley*. En *Buckley*, la Corte ratificó límites para contribuciones de U\$S 1.000 para particulares y U\$S 5.000 para comités políticos (en dólares de 1976). 424 U.S. 28-29, 35-36. Aquí, en cambio, la Corte aprueba límites a las contribuciones mucho más restrictivos, que oscilan entre U\$S 250 y U\$S 1.000 (en dólares de 1995) tanto para los particulares como para los comités políticos. Mo. Rev. Stat. § 130.032.1 (Supp. 1999). La disparidad entre los topes sancionados por Missouri y los ratificados por *Buckley* se hace más pronunciada cuando se toma en consideración la variación inflacionaria. Ver "Shrink Missouri Government PAC c. Adams", 161 F.3d 519, 523, y n. 4 (CA8 1998) (se señala que, de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor, el poder adquisitivo de un dólar es en la actualidad de un tercio comparado con 1976, cuando se dictó la sentencia en el caso *Buckley*). Y sin embargo el pronunciamiento de la Corte no ofrece ninguna indicación de que las dos leyes puedan diferir en su encuadre. Ver *ante*, 15 (Los topes establecidos en Missouri son "de un parecido sorprendente con las limitaciones dictaminadas en el fallo *Buckley*"). La Corte no presta ninguna atención al nivel drásticamente inferior de los límites actuales, no explica por qué los comités políticos deben someterse a los mismos límites que los particulares, ni por qué los topes que varían con la dimensión de los distritos políticos son campo fértil para la corrupción. No puedo imaginar cómo una contribución de U\$S 251 podría implicar un riesgo sustancial de "asegurar un *quid pro quo* político". "Buckley c. Valeo", *supra*, 26. De este modo, los topes a las contribuciones establecidos en tales niveles nunca podrían estar "justamente diseñados", *ante*, 7 (se cita "Buckley c. Valeo", *supra*, 25)

para evitar la corrupción *quid pro quo*. La propia mayoría no asume esa defensa.

La Corte también rediseña el enfoque total de *Buckley* acerca de los derechos a la libre expresión de los candidatos. Comienza en la misma senda que *Buckley*, señalando que "la existencia de un particular afectado no denuncia un sistema de proselitismo político reprimido que pudiera ser declarado inconstitucional en virtud de *Buckley*". *Ante*, 17. Ver asimismo, por ej. *Ante*, 16 (se declara que los candidatos "siguen teniendo la capacidad de recaudar impresionantes tesoros de campaña" (se cita "Shrink Missouri Government PAC c. Adams", 5 F. Supp. 2d 734, 741 (ED Mo. 1998))). Pero la Corte se aparta rápidamente de *Buckley*, persuadiéndose de que los límites de Missouri no suprimen la expresión política porque, antes de esa sanción, "el 97.62 por ciento de todos los aportantes a los candidatos a revisor de cuentas del Estado realizaron contribuciones de U\$S 2.000 o menos". *Ante*, 17. Pero esta anécdota estadística no ofrece refugio a la Corte ni confianza a la ciudadanía. Para comenzar, la estadística no brinda garantías de que la ley de Missouri no haya reducido los recursos que apoyan la expresión política, puesto que los grandes contribuyentes realizan aportes desproporcionadamente voluminosos. La mayoría extrañamente no aporta datos que indiquen el porcentaje de fondos provistos por los grandes contribuyentes. (Por lo menos la Corte de *Buckley* se apoyaba en el *porcentaje de fondos* recaudados por contribuciones superiores a los límites. 424 U.S. 21-22, n.23, 26, n.27.) Pero cualquiera sea la situación que revelaran los datos, la posición de la Corte seguiría siendo indefendible. Si la presunción de la mayoría es incorrecta —es decir, si los límites a las contribuciones impuestos en Missouri efectivamente reducen en

forma apreciable la expresión durante las campañas— entonces queda sin sustento la calma aseveración de la mayoría de que la expresión política permanece inalterada. Si la presunción de la mayoría es correcta —es decir, si las grandes contribuciones brindan muy poca ayuda al candidato que busca transmitir su mensaje (y por lo tanto no se perderían en virtud de las limitaciones)— el razonamiento de la mayoría seguiría siendo vacilante. Puesto que si las grandes contribuciones ofrecen tan poca ayuda a un candidato como sostiene la Corte, el tribunal no logra explicar por qué un candidato se implicaría en casos de “corrupción” a cambio de un beneficio tan magro. El fundamento estadístico de la mayoría recorta su defensa constitucional de que las grandes contribuciones plantean un riesgo sustancial de corrupción (20).

Considerando el enfoque erróneo y antiliberal sobre los derechos en su conjunto, no puede sorprender que la búsqueda formal que hace la Corte del cercenamiento de la expresión no rinda frutos. Ver *ante*, 15-18. Siempre será así, ya que los tribunales no tienen vara con la que medir la cantidad y efectividad adecuadas de expresión en las campañas políticas. Ver, por ej., Smith, *Faulty Assumptions and Undemocratic Consequences of Campaign Finance Reform*, 105 Yale L.J. 1049, 1061 (1996). Yo, sin embargo, no me inquietaría por estos temas. La Primera Enmienda no deja las opciones sobre la cantidad y efectividad adecuadas de proselitismo político en manos del gobierno —sean las legislaturas o los tribunales— sino en las del pueblo.

IV. Vista la importancia de la expresión política para el gobierno republicano, la restricción sustancial de la expresión sancionada por Missouri debe ser objeto de un análisis riguroso, que exija que los límites de las contribuciones estén diseñados estrictamente en virtud de un interés superior del

gobierno. Ver “*Buckley c. American Constitutional Law Foundation, Inc.*”, 525 U.S. 182, 207 (1999) (voto favorable a la sentencia de Thomas J.); *Colorado Republican*, 518 U.S., 640-641 (voto favorable a la sentencia de Thomas J., con disidencia parcial).

Missouri afirma que los topes que impone a las contribuciones tienen por fin evitar la corrupción efectiva y aparente. Alegato de los recurrentes 26-28. Como ya señalamos, “evitar la corrupción o la apariencia de corrupción son los únicos intereses legítimos y superiores del gobierno que se han identificado para restringir las finanzas de las campañas.” *National Conservative Political Action Comm.*, 470 U.S. 496-497. Pero los límites a las contribuciones impuestos por el Estado no están diseñados estrictamente en virtud de ese daño. Estos límites suprimen directamente la expresión política tanto de los contribuyentes como de los candidatos, y sólo fomentan con torpeza los intereses del gobierno que pretenden servir. Están diseñados de manera grosera porque son masivamente inclusivos, ya que prohíben los aportes de todos los donantes que desean contribuir más allá del límite y restringen las donaciones sin considerar si los donantes suponen un riesgo real de corrupción. Ver *Colorado Republican, supra*, 642 (voto favorable a la sentencia de Thomas J., con disidencia parcial) (“Cuando se trata de derechos consagrados por la Primera Enmienda, un enfoque, desatinado que prohíbe principalmente la expresión inocente no puede considerarse como medio estricta y precisamente dirigido al interés del gobierno sobre la pequeña minoría de contribuciones que no son inocentes”) (se cita el Alegato de los Recurrentes en “*Buckley c. Valeo*”, O.T. 1975, Nos. 75-436 y 75-437, ps. 117-118). Ver asimismo “*Martin c. City of Struthers*”, 319 U.S. 141, 145 (1943) (Aunque un método de expresión pueda ser “una pantalla del

accionar criminal, puede también ser útil [a] los miembros de la sociedad que se ocupan de transmitir ideas de acuerdo con la mejor tradición del debate libre”). Además, el gobierno tiene medios menos restrictivos de salvaguardar su interés en evitar la corrupción. Las leyes sobre sobornos justamente prohíben los acuerdos *quid pro quo* que son el objeto del presente. Y las leyes sobre acceso a la información “impiden la corrupción real y evitan la apariencia de corrupción al exponer a publicidad las grandes contribuciones y gastos.” *American Constitutional Law Foundation, supra*, 202 (se cita “*Buckley c. Valeo*”, 424 U.S. 67). De hecho, Missouri ha sancionado estrictas leyes sobre acceso a la información. Ver Mo. Stat. Ann. §§130.041, 130.046, 130.057 (Supp. 1999).

Por fin, los límites a las contribuciones encuentran sustento sólo en el supuesto de que otros medios no son tan efectivos para desterrar la corrupción. Pero cuando se trata de una violación apreciable de nuestras libertades fundamentales, que alguna conducta indeseable no pueda ser impedida es una justificación insuficiente para arrasar en buena medida la expresión política protegida. Los precedentes relativos a la Primera Enmienda han puesto el énfasis en esta cuestión en repetidas oportunidades. Por ejemplo, en “*Martin c. City of Struthers*”, *supra*, anulamos una ordenanza que prohibía la distribución de circulares puerta a puerta. Aunque reconocimos que “con frecuencia los ladrones se presentan como colaboradores políticos,” *id.* 144, también señalamos que la distribución puerta a puerta resultaba “útil [a] los miembros de la sociedad que se ocupan de transmitir ideas de acuerdo con la mejor tradición del libre debate”, *id.*, 145. Anulamos entonces la ordenanza, observando que los “peligros de la distribución pueden ser fácilmente controlados por los métodos legales tradicionales.” *Id.*, 147.

En forma similar, en “*Riley c. National Federation of Blind of N.C., Inc.*”, 487 U.S. 781 (1988), declaramos inválida una ley que reglamentaba los honorarios percibidos por las entidades de recaudación de fondos. En respuesta a la premisa de que los ciudadanos se sentirían defraudados por la ausencia de dicha ley, explicamos que en el Estado regía una ley contra el fraude que “suponíamos que los funcionarios a cargo estaban preparados y capacitados para aplicar”, *id.* 795, y que el Estado podría requerir constitucionalmente a las entidades de recaudación ciertos informes financieros, *ibíd.* Finalmente reconocimos las consecuencias obvias del requisito del diseño estricto: “Si este no es el medio más eficiente de evitar el fraude, reafirmamos simple y enfáticamente que la Primera Enmienda no permite al Estado sacrificar la expresión en aras de la eficiencia”. *Ibid.* Ver asimismo, por ej. “*Schneider c. State (Town of Irvington)*”, 308 U.S. 147, 162 (1939) (“Hay métodos obvios para evitar la suciedad [de los espacios públicos]. Entre ellos, el castigo de quienes efectivamente arrojan papeles a la calle”).

En este caso son de aplicación los mismos principios, y el resultado que arrojan es contrario a aquel al que arriba la mayoría. Los Estados tienen la libertad de sancionar leyes que directamente castiguen a los que cometen actos de corrupción y que exijan el acceso a la información sobre grandes contribuciones, pero no son libres de sancionar leyes generales que supriman un gran volumen de expresión protegida junto con la corrupción que se pretende atacar.

V. Puesto que la Corte injustificadamente cercena los derechos de los ciudadanos y candidatos consagrados por la Primera Enmienda y en consecuencia no analiza rigurosamente la inhibición de la expresión y la competencia políticas, manifiesto respetuosamente mi disidencia.

Elecciones - Control del financiamiento

- La Ley Federal de Campañas Electorales de los Estados Unidos de América se encamina a remediar cualquier modo de corrupción real o que se perciba en el proceso político, imponiendo límites en cuanto a las contribuciones y gastos que los particulares, las sociedades anónimas, los comités políticos —incluyendo los comités de acción política—, y los partidos políticos pueden realizar a determinado candidato para un cargo político federal.
- En el marco de la ley federal de campañas electorales de los Estados Unidos de América, el término “comité político” —normalmente referido a organizaciones que las corporaciones o sindicatos pueden establecer a fin de realizar contribuciones o gastos que la ley de otro modo les prohibiría realizar— tiene una extensión mucho más amplia pues queda manifiesto que tal expresión incluye a cualquier comité, club, asociación u otro grupo de personas que recibe más de 1000 U\$S en contribuciones o que realiza más de 1000 U\$S en concepto de gastos durante el año.
- Si bien la ley federal de campañas electorales de los Estados Unidos de América otorga una extensión amplia a la expresión “comité político”, incluyendo a cualquier comité, club, asociación u otro grupo de personas que recibe más de 1000 U\$S en contribuciones o que realiza más de 1000 U\$S en concepto de gastos durante el año, define los términos “contribución” y “gasto” de modo tal que cubran sólo aquellas contribuciones y gastos que son realizados a los fines de influir en cualquier elección para un cargo federal.
- La ley federal de campañas electorales de los Estados Unidos de América impone el mantenimiento amplio de registros y la obligación de hacer pública la información acerca de los grupos incluidos en la definición de comité político prescripta por la ley, los que deben registrarse, designar un tesorero, conservar los nombres y direcciones de los contribuyentes, rastrear el monto y los objetivos de los desembolsos realizados, y presentar complejos informes que incluyan las listas de quienes realizan donaciones por más de U\$S 200 por año, contribuciones, gastos y cualquier otro desembolso independientemente de sus fines.
- La ley federal de campañas electorales de los Estados Unidos de América estipula que cualquier persona agraviada por una orden de la comisión electoral federal que rechaza una queja deducida, puede presentar una solicitud ante el Tribunal de Distrito para que reconsidere el rechazo, asociándose la palabra “agraviada” con el intento del Poder Legislativo de establecer una legitimación amplia más allá de los intereses del common law y de los derechos sustanciales establecidos por ley en los que descansaba tradicionalmente la legitimación prudencial
- El fracaso en la intención de un grupo de votantes de obtener información relevante, constituye una lesión en la ley federal de campañas electorales de los Estados Unidos de América —que impone el mantenimiento amplio de registros y la obligación de hacer pública la información acerca de los grupos incluidos en la definición de comité político—, pues el Congreso no tuvo la intención de excluir a aquéllos de los beneficios de estas normas o restringir de otro modo la legitimación.

- Si un grupo de ciudadanos en calidad de votantes alegan que una organización, denominada Comité de Asuntos Públicos Americano-Israelíes —AIPAC—, constituía un comité político de conformidad con lo prescrito en la ley federal de campañas electorales y que, por ende, se hallaba sujeta a las obligaciones de dicha ley, —especialmente en punto a la publicidad de sus miembros, contribuciones y gastos— gozan de legitimación para impugnar la decisión de la comisión federal electoral de los Estados Unidos que no hace lugar a su presentación.
- Si la lesión al derecho a la información, directamente relacionada con el derecho a votar, el más básico de los derechos políticos, es lo suficientemente concreta y específica, el hecho de no ser compartida ampliamente no priva al Congreso del poder constitucional de autorizar que sea vindicado en las cortes federales.
- Los afectados adversamente por una decisión discrecional de la repartición pública tienen legitimación para quejarse de que esta basó su decisión sobre fundamentos legales inapropiados, pudiendo la misma ser revisada judicialmente cuando las normas implicadas no especifiquen lo contrario.
- La ley federal de campañas electorales de los Estados Unidos de América no tiene la intención de que todas las personas que presentan peticiones ante la comisión electoral tengan derecho a solicitar la revisión judicial del rechazo de sus peticiones, pues si bien permite que una petición sea presentada por cualquier persona que cree que una violación de esta ley ocurrió, sólo acuerda derecho a reparación a la parte agraviada por una orden de aquélla que rechaza una queja presentada. (Del voto en disidencia de los jueces Scalia, O'Connor y Thomas).
- La ley federal de campañas electorales de los Estados Unidos de Norteamérica no confiere a todo el electorado la capacidad de demandar judicialmente la revisión de la decisión de la comisión electoral que rechaza su petición, pues ello implicaría transferir inconstitucionalmente del Ejecutivo a las cortes la responsabilidad de cuidar de que todas las leyes sean cumplidas de buena fe. (Del voto en disidencia de los jueces Scalia, O'Connor y Thomas).
- Para que un agravio pueda ser considerado lesión en el marco de la ley federal de campañas electorales de los Estados Unidos de Norteamérica —que impone el mantenimiento amplio de registros y la obligación de hacer pública la información acerca de los grupos incluidos en la definición de comité político—, debe ser “particularizado”, lo que significa que la lesión debe afectar al demandante de un modo personal e individual, y no “no diferenciado y común a todos los miembros del público”, agravio general que debe ser continuado por medios políticos más que judiciales. (Del voto en disidencia de los jueces Scalia, O'Connor y Thomas).