

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
CENTRO JUDICIAL DE SAN JUAN
SALA SUPERIOR

GERARDO A. CRUZ MALDONADO,
COMISIONADO ELECTORAL PPD

Recurrente

V.

1. COMISION ESTATAL DE ELECCIONES
2. HON. RAMON E. GOMEZ COLON, PRESIDENTE
3. SR. RAMON BAUZA ESCOBALES, COMISIONADO ELECTORAL PNP
4. LCDO. JUAN DALMAU RAMIREZ, COMISIONADO ELECTORAL PIP
5. LCDO. NELSON ROSARIO RODRÍGUEZ, COMISIONADO ELECTORAL DEL PPR

Recurrida

CIVIL NUM. KPE2007-0853
(907)

SOBRE :

REVISION SOBRE RESOLUCION DE LA COMISION ESTATAL DE ELECCIONES

(Adquisición de Trajes para el Gobernador con fondos del PPD)

SENTENCIA

Las controversias en el presente caso, en síntesis, se refieren a determinar si el dictamen de la Comisión Estatal de Elecciones (C.E.E.), emitida por conducto de su presidente Hon. Ramón E. Gómez Colón, en el asunto de la adquisición de trajes para el Hon. Aníbal Acevedo Vilá con fondos del Partido Popular Democrático (P.P.D.), es correcta en Derecho. Se trata de la Resolución de la CEE -RS-07-05 de 16 de febrero de 2007.

Puesto de otra forma, si en efecto, el Partido Popular Democrático violó disposiciones de la Ley Electoral o su Reglamento al incurrir en gastos para la compra y adquisición de unos trajes para el Hon. Aníbal Acevedo Vilá, Presidente de dicho partido político.

Los hechos del caso no están en controversia y trata de un asunto novel en Puerto Rico; veamos.

I.

Durante los años 2004 y 2005, el Partido Popular Democrático ("P.P.D") incurrió en una serie de gastos de representación para la compra de vestimenta de su Presidente, Lcdo. Aníbal Acevedo Vilá. Excepto por uno, todos estos gastos fueron informados por el P.P.D. ante el organismo a cargo de fiscalizar las

finanzas electorales de los partidos políticos en Puerto Rico – la Comisión Estatal de Elecciones (la “C.E.E” o la “Comisión”). El recurrido Comisionado Electoral del Partido Nuevo Progresista (“P.N.P.”), Tomás Rivera Schatz, quedó insatisfecho con la divulgación hecha por el P.P.D. y solicitó una investigación a la C.E.E. planteando violaciones a los reglamentos de la Comisión y al ordenamiento legal vigente en materia electoral.

El 16 de febrero de 2007, el Presidente de la Comisión, Honorable Ramón E. Gómez Colón (el “Presidente”), dictó una Resolución en la que resolvió que los gastos de representación hechos por del P.P.D. eran válidos y legales y “que [en su desembolso] no se utilizaron fondos públicos”. Sin embargo, el Presidente le imputó al Partido una violación del Artículo 3.017 (a) de la Ley Electoral de Puerto Rico por el único gasto que no fue reportado a la Comisión en el año 2004, y por haber efectuado los gastos con dinero en efectivo y “no depositar todos [sus] ingresos en una cuenta bancaria” conforme las secciones 2.14 y 3.9 del Reglamento sobre Radicación de Informes sin Cargo al Fondo Electoral, Límite de Contribuciones y Gastos y Uso del Fondo Voluntario para Financiamiento de Campañas Electorales (el “Reglamento”). Véase Resolución del 16 de febrero de 2007 En el Asunto: Solicitud de Investigación sobre Adquisición de Trajes para el Hon. Aníbal Acevedo Vilá con Fondos del Partido Popular Democrático, C.E.E.-RS-07-05 (la “Resolución”). La Resolución finalizó “refir[iendo] el asunto al Departamento de Justicia para la acción que estim[ase] procedente, a tenor con los Artículos 8.004 y 8.005 de la Ley Electoral¹”. Id. a la pág. 5.

Las cuestiones planteadas por este recurso de revisión involucran aspectos constitucionales importantes que van desde el derecho de una asociación de ciudadanos a descansar en las decisiones administrativas previamente emitidas por el organismo del Estado que le reglamenta, hasta la necesidad de que cualquier norma que impacte la libertad de asociación protegida por la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico — sobre todo cuando se trata de una asociación política – sea clara, precisa y no adolezca de vaguedad. Luego de haber examinado el récord y los planteamientos vertidos por las partes,

1. Con el fin de preservar adecuadamente nuestra jurisdicción, mediante una Resolución emitida el 6 de marzo de 2007, ordenamos a la Comisión detener el referido al Departamento de

concluimos que la determinación de la C.E.E. aquí revisada tiene que ser revocada.

II.

El eje central de este recurso gira, en primer lugar, en torno a las disposiciones de la Ley Electoral de Puerto Rico, 16 L.P.R.A §§ 3001 y ss., y los reglamentos aprobados a su amparo, relacionados con los informes de ingresos y gastos que los partidos, candidatos y comités de acción política deben presentar ante la Comisión. El inciso (a) Artículo 3.017 de la Ley Electoral ordena la presentación periódica de estos informes de la siguiente manera:

Artículo 3.017.-Contabilidad e Informes de Otros Ingresos y Gastos.-

(a) Cada partido político, cada candidato, excluyendo a los candidatos a legisladores municipales, y cada persona y grupo independiente o comité de acción política, deberá llevar una contabilidad completa y detallada de toda contribución recibida en o fuera de Puerto Rico y de todo gasto por él incurrido sin cargo al Fondo Electoral y rendirá cada tres (3) meses, bajo juramento, un informe contentivo de una relación de dichas contribuciones y gastos, fecha en que los mismos se recibieron o en que se incurrió en los mismos, nombre y dirección completo de la persona que hizo la contribución, o a favor de quien se hizo el pago, así como el concepto por el cual se incurrió en dicho gasto. 16 L.P.R.A § 3111.

De acuerdo con el Presidente de la Comisión, “del texto de este Artículo queda diáfano que toda contribución recibida y todo gasto incurrido, independientemente del propósito de los mismos, tiene que ser informado a la Oficina de Auditor Electoral” de la C.E.E., incluyendo los gastos de representación en vestimenta pagados por el P.P.D. a su Presidente. Véase Resolución a la pág. 2.

La Resolución revisada llegó a la misma conclusión en cuanto a la aplicabilidad y violación de las secciones 2.14 y 3.9² del Reglamento respecto al

Justicia hasta tanto el Tribunal adjudicara finalmente el recurso de revisión de epígrafe.

2. En la parte dispositiva de su dictamen administrativo, el Presidente le imputa por referencia una violación al P.P.D. de la Sección 3.1 (a) (7):

Sección 3.1 - Contabilidad e Informes de otros Ingresos y Gastos

(a) (7) Si se mantiene un fondo de gastos menores de caja, llevar y mantener un registro de todos los desembolsos efectuados del mismo y mantener recibo y factura de los mismos. No se harán desembolsos en efectivo mayores de cien (100) dólares de dicho fondo.

Sin embargo, la realidad es que el texto de la Resolución, el Presidente expresó que “coincid[e] con el Comisionado del P.P.D. . . . en que la sección 3.1 (a) (7) del Reglamento no aplica en el caso que nos ocupa”. Véase Resolución a la pág. 3. Por los mismo, presumimos que la referencia a una violación a esta sección en la parte dispositiva de la Resolución fue hecha por error o inadvertencia.

gasto efectuado por el P.P.D.:

Sección 2.14 - Depósitos de Ingresos en Cuentas Bancarias

Todos los ingresos en exceso de los primeros quinientos (500) dólares recibidos por los partidos políticos, aspirantes a candidato, candidatos, persona o grupo independiente y otras organizaciones de los partidos, deberán ser depositados en cuentas bancarias.

Sección 3.9 - Pago por Cheques

Los pagos mayores de cien (100) dólares hechos por los partidos políticos, los candidatos, los funcionarios electos, los grupos independientes y los comités de acción política se harán mediante cheques girados contra una cuenta bancaria o giro postal. Para todo cheque girado en efectivo (cash) se deberá tener un documento de respaldo, (factura o recibo).

En cuanto a este aspecto, el Presidente sentenció que también “queda[ba] claramente establecido – en las secciones 3.1 (a) (7) y 3.9 del Reglamento -- que todo pago en exceso de \$100, independientemente de si es un gasto de campaña o funcional, ya que el requerimiento es absoluto sin distinción del tipo de gasto, tiene que ser con un giro postal o cheque girado contra una cuenta bancaria”, y que a tenor con “la sección 2.14 del Reglamento [] todos los ingresos, independientemente de si es una contribución para uso de campaña o para gastos funcionales, ya que el requerimiento es absoluto sin distinción del tipo de ingreso, tienen que ser depositados en una cuenta bancaria”. Véase Resolución a las págs. 3-4.

Inconforme, en Revisión el Comisionado Electoral del P.P.D. no sólo cuestiona la determinación del Presidente en el sentido “que toda contribución o gasto incurrido, independientemente del propósito del mismo, tiene que ser informado a la Oficina del Auditor Electoral” y está sujeto a lo requerido por las secciones 2.14 y 3.9 del Reglamento, sino que plantea que mediante una Resolución anterior vigente al momento en que el P.P.D. incurrió en los gastos de representación en controversia, la Comisión había precisamente resuelto todo lo contrario. Además, aduce que a tono con las enmiendas realizadas a la Ley Electoral por la Ley Núm. 477 de 23 de septiembre de 2004, el “Presidente venía obligado a otorgarle al P.P.D. la oportunidad de corregir cualquier error en sus informes” previo a decretar cualquier posible violación al ordenamiento electoral.

III.

Como punto de partida, antes de discutir los errores atribuidos a la

Resolución recurrida de la C.E.E., conviene en este punto abordar algunos aspectos esenciales sobre el derecho constitucional de las personas a asociarse en un partido político y la naturaleza del gasto incurrido por el P.P.D. Como se verá más adelante, la definición de la naturaleza del gasto resuelve las controversias de derecho traídas ante nuestra atención.

La libertad para asociarse y adelantar creencias e ideales comunes es parte de la libertad protegida por la Carta de Derechos de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y la Constitución de Estados Unidos. La Sección 6 del Artículo II de la Constitución de Puerto Rico consagra el derecho de “las personas [a] asociarse y organizarse libremente para cualquier fin lícito, salvo en organizaciones militares o cuasi militares”. Véase además NAACP v. Alabama ex rel. Patterson, 357 U.S. 449, 460 (1958) (“It is beyond debate that freedom to engage in association for the advancement of beliefs and ideas is an inseparable aspect of the liberty assured by the Due Process Clause of the Fourteenth Amendment, which embraces freedom of speech”); NAACP v. Button, 371 U.S. 415, 430 (1963); Bates v. Little Rock, 361 U.S. 516, 522-523 (1960). La libertad constitucional de asociación incluye a los organizaciones políticas. Elrod v. Burns, 427 U.S. 347, 357 (1976) (opinión en pluralidad); Buckley v. Valeo, 424 U.S. 1, 15 (1976). “El derecho a asociarse con el partido político de preferencia que uno escoja es parte integral de esta garantía constitucional tan básica”. Kusper v. Pontikes, 414 U.S. 51, 57 (1973) (Traducción nuestra).

Los partidos políticos necesariamente agrupan a individuos que juegan un espectro amplio de roles en las actividades de la organización. Algunos de los miembros de un partido le dedican una parte sustancial de sus vidas a promover las metas políticas y organizacionales de la colectividad, otros proveen apoyo económico, mientras que hay quienes meramente limitan su participación a votar por algunos o todos los candidatos del partido. Véase Tashjian v. Republican Party of Connecticut, 479 U.S. 208, 215 (1986). Cualquier interferencia con la libertad del partido es simultáneamente una interferencia con la libertad de sus adherentes, en cada uno de sus roles. Democratic Party of United States v. Wisconsin ex rel. La Follette, 450 U.S. 107,122 (1981) (citando Sweezy v. New Hampshire, 354 U.S. 234, 250 (1957)).

Más importante aun, la libertad para asociarse no sólo significa que los individuos tienen el derecho a asociarse con el partido político de su preferencia, Tashjian a la pág. 214, (citando a Kusper a la pág. 57), pero también que un partido político tiene el derecho a “identificar la gente que constituye la asociación”, Tashjian a la pág. 214, (citando a Democratic Party a la pág. 122); cf. Alabama ex rel. Patterson a las págs. 460-462, y “para seleccionar al portador estándar que mejor representa las ideologías y preferencias del partido”. Véase Eu v. San Francisco County Democratic Central Committee, 489 U.S. 214, 224 (traducción nuestra).

Manteniendo esta perspectiva en mente, **no hay duda que los gastos incurridos por el P.P.D. para la compra de vestimenta del presidente de la organización constituyen un gasto de representación legítimo, efectuado en el ejercicio de la libertad de asociación de sus miembros.** El componente de asociación que implica organizarse en un grupo con creencias e ideales compartidos hace que la relación entre el partido, las personas que lo componen y su presidente sea sui generis. **El presidente del partido no es un empleado ni un consultor. Es el líder de un colectivo de individuos que ejercen su derecho constitucional a asociarse, y que tal y como señaló el Tribunal Supremo de Estados Unidos en Eu lo ha seleccionado como su porta estandarte asociacional (“standard bearer”) y representante frente a terceros.** Eu a la pág. 224 (“a political party has a right . . . select a standard bearer who best represents the party’s ideologies and preferences”) (citando con aprobación Ripon Society, Inc. v. National Republican Party, 525 F. 2d 567, 601 (D.C. Cir. 1975) (Opinión concurrente del Juez Tamm), cert denied, 424 U.S. 933 (1976). **Obviamente, la representación de una asociación privada implica gastos que muy bien pueden incluir la vestimenta. Por lo mismo, si en algún contexto es razonable el pago de gastos de representación es en éste.** A través del recaudo de contribuciones privadas, el P.P.D. legítimamente asumió los gastos que conllevaba su representación en la figura de su presidente.

La naturaleza de los gastos asociacionales de representación asumidos por el partido tiene un derivado importante para la resolución de este recurso.

Ciertamente, no todos los gastos de un partido político están vinculados con la “elección o derrota de un candidato”. Las actividades de los partidos políticos incluyen la participación en elecciones y los gastos de campaña a favor y en contra de otros partidos y candidatos opositores, pero también trascienden ese espacio. **Por ejemplo,** participar en conferencias, foros o asociaciones internacionales, asistir a un funeral o publicar una esquela por el fallecimiento de uno de sus miembros son actividades que no pueden catalogarse como gastos de una campaña política. **Lo mismo ocurre con los gastos de representación relacionados a la vestimenta de su presidente que el P.P.D. decidió asumir en el curso ordinario de su existencia constitucional como asociación política y privada. Estos gastos no fueron ni pueden considerarse como gastos de una campaña a favor o en contra de la elección de un candidato o partido.**³

IV.

A.

Aclarada la naturaleza del gasto, atendemos ahora el primer señalamiento de error levantado por el recurrente: “la Resolución apelada en este caso tiene que ser revocada porque violenta – de forma patente – los principios más básicos de derecho constitucional que impiden que una agencia administrativa ejerza sus poderes administrativos caso a caso, de forma contradictoria, inconsistente, cambiando las reglas sin aviso, y al fin y a la postre, [actuando] de manera arbitraria y caprichosa”. Memorando de la Parte Recurrente a la pág. 1.

Según expresada por nuestro Tribunal Supremo, la norma invocada por el Comisionado Electoral del P.P.D., si bien sencilla, es de tanta importancia en cualquier sistema de derecho moderno que se considere justo, que de no observarse tiene consecuencias fatales. “Las determinaciones administrativas “no pueden producir soluciones contradictorias para situaciones fundamentalmente

3. La certificación emitida por la Comisión al Tribunal refleja que la abrumadora mayoría de los gastos de vestimenta en controversia tuvieron lugar en los años 2005 y 2006 fuera de un año o período de campaña electoral. De un total de gastos de \$ 42, 987 desembolsados por el partido, \$ 39,987 fueron incurridos en los años 2005 y 2006. Durante el 2004, año en que se celebraron las últimas elecciones generales en Puerto Rico, el único pago por gastos emitido sumó \$ 5,204. Una mirada y consideración judicial desapasionada de esta realidad disipa cualquier vinculación de los gastos con una campaña política. Los gastos se presentan como un pago de gastos de representación al presidente de la colectividad como parte de la operación ordinaria del partido.

idénticas”. South Puerto Rico Sugar Co. v. Junta Azucarera, 82 D.P.R. 847 (1961); Textile Dye Workers, Inc. v. Secretario de Hacienda, 95 D.P.R. 708 (1968). Véase también Farmacias de la Comunidad et al. v. Departamento de Salud, 2002 J.T.S. 17; 156 D.P.R. ____ (2002). Menos todavía, cuando una agencia transita por áreas protegidas por la libertad de expresión y asociación como lo hace la Comisión. Soto v. Gimenez Muñoz, 112 D.P.R. 477 (1982).

La C.E.E. no es una agencia administrativa común. Su esfera de acción reglamentaria incide sobre “el área de más fundamental de actividad de la Primera Enmienda” – la comunicación y asociación política⁴. Buckley a la pág. 14. Véase también Monitor v. Patriot Co. v. Roy, 401 U.S. 265, (1971); (“La libertad de expresión encuentra su aplicación más extensa y apremiante cuando se trata de expresiones [políticas]”). (traducción nuestra); Mills v. Alabama, 384 U.S. 214, 218 (1966); C.E.E. v. Departamento de Estado, 134 D.P.R. 927 (1993) (“[La] expresión política, como parte esencial que es del entramado de derechos y libertades fundamentales que tienen las personas y los grupos bajo nuestro ordenamiento constitucional, está sujeta a muy pocas limitaciones”); Bonilla v. P.N.P., 140 D.P.R. 294 (1996) (“La expresión política debe recibir el más alto grado de protección constitucional en nuestra sociedad pluralista”); Coss y

4. Las decisiones emitidas por otros foros judiciales en torno a la agencia que desempeña el mismo papel que la C.E.E. en la esfera federal, el Federal Election Commission (el “F.E.C.”) explican con claridad este punto:

[T]he activities that the FEC seeks to investigate differ profoundly in terms of constitutional significance from the activities that are generally the subject of investigation by other federal administrative agencies. The sole purpose of the FEC is to regulate activities involving political expression, the same activities that are the primary object of the first amendment's protection. **The risks involved in government regulation of political expression are certainly evident here.** Federal Election Commission v. Florida For Kennedy Comm., 681 F.2d 1281, 1284 (11th Cir. 1982). (Énfasis suplido).

This novel extension of **the Commission's investigative authority warrants extra-careful scrutiny** from the court because the activities which the FEC normally investigates differ in terms of their constitutional significance from those which are of concern to other federal administrative agencies whose authority relates to the regulation of corporate, commercial, or labor activities. The FEC does not oversee fair dealings in commerce, or insure adequate corporate disclosures, or guarantee fair labor standards, all of which are areas where only the minimal limitations upon the commerce power are usually implicated. **The subject matter which the FEC oversees, in contrast, relates to the behavior of individuals and groups only insofar as they act, speak and associate for political purposes.** The creation of such an agency raised weighty constitutional objections, and its authority to exercise control over an area where “uninhibited, robust, and wide open” activity is constitutionally protected was approved by the Supreme Court only after being meticulously scrutinized and substantially restricted. Federal Election Commission v. Machinists Non-Partisan Political League, 655 F.2d 380, 387 (D.C. Cir. 1981). (Citas omitidas) (Énfasis suplido).

U.P.R. v. C.E.E., 137 D.P.R. 877, 886 (1995) (“Entre las libertades individuales la libertad de expresión es probablemente la más esencial. . . . La libertad de expresión es la quinta esencia de una sociedad democrática . . . [y] goza de una primacía peculiar. . . por lo que estamos obligados a su más celosa protección”).

La necesidad de que las determinaciones de la C.E.E. sean consistentes responde a los mismos valores que requieren a todas las agencias administrativas “actua[r] tan rápido como sea posible [y] estructurar mediante reglamentos la discreción procesal y sustantiva que se les ha otorgado **para minimizar la arbitrariedad, y a la misma vez, dar notificación adecuada al público sobre el estado de derecho vigente**”. Id. a la pág. 682. (Énfasis en el original). “Sólo [así] se evita la arbitrariedad en las decisiones administrativas, . . . [y] se asegura que se cumpla a cabalidad con las exigencias del debido proceso de ley”. Id. a la pág. 683. La consistencia adjudicativa “le prove[e] a las partes afectadas una notificación previa . . . clara sobre que conducta es permisible y que conducta es impermisible [y] . . . crea un sistema . . . justo en el cual las partes afectadas están bien informadas sobre las exigencias de la ley, y pueden cumplir con ellas de manera más cabal, efectiva y eficiente”. Id. a las págs. 681-682. “Por más poderes que se les delegue, [las agencias] no pueden actuar de forma arbitraria ni al cambiar sus reglamentos, ni al establecer reglas nuevas” mediante una determinación adjudicativa, que contradiga una decisión previa de la misma agencia, y sobre la cual una parte afectada ha descansado como el estado de derecho vigente a la hora de actuar. Véase Carrero Gueits v. Departamento de Educación, 141 D.P.R. 830 (1996); Farmacias de la Comunidad a la pág. 684. Lo contrario es una invitación al entrampamiento arbitrario del inocente.

B.

El Comisionado plantea que la determinación revisada en este caso es totalmente contradictoria e inconsistente con lo resuelto por la Comisión – hace apenas tres (3) años atrás -- en la Resolución del 3 de septiembre de 2004 En el Asunto de Investigación sobre Recibo de Contribuciones del Lcdo. Aníbal Acevedo Vilá, CEE-RS-04-57. Según expone el recurrente, **el P.P.D. tenía derecho a descansar en la CEE-RS-04-57 como el estado de derecho vigente y, en particular, en su dictamen a los fines de que los límites en**

contribuciones, y las obligaciones de divulgación y radicación de informes establecidos por la Ley Electoral, solamente aplican a las contribuciones y gastos “utilizados para una campaña de elección o derrota de un candidato o partido”. Un examen de la decisión de la C.E.E. en esta primera resolución, y que antecede la apelada mediante este recurso, inequívocamente refleja que el peticionario tiene razón.

En la CEE-RS-04-57, el Comisionado Electoral del P.N.P. imputó al Presidente del P.P.D. haber violado los Artículos 3.005 y 3.017 de la Ley Electoral, 16 L.P.R.A §§ 3105 y 3111, al alegadamente aceptar contribuciones de dinero en exceso del límite legalmente estatuido y no informarlas a la Comisión, respectivamente. Las contribuciones señaladas por el Comisionado del P.N.P. fueron recibidas y utilizadas para pagos relacionados con un proyecto de ley sometido ante el Congreso de Estados Unidos – cuyo propósito era promover un referendium en torno al status de Puerto Rico, y para gastos afines, concernientes a la “Ley del Plebiscito sobre el Status Político de Puerto Rico”. Véase H.R. 856, 105th Congress, 1st Session (“The United States - Puerto Rico Political Status Act”) y la Ley Núm. 249 de 17 de agosto de 1998.

Luego de reseñar como marco jurídico que “considerando los intereses constitucionales envueltos, es claro que **[las disposiciones de la Ley Electoral] deben ser interpretadas restrictivamente por constituir una limitación al derecho de expresión**”, la Comisión, por voz de su entonces Presidente, Aurelio Gracias Morales, hizo alusión al primer párrafo del Artículo 3.005 de la Ley Electoral como lo determinante para establecer su alcance, véase CEE-RS-04-57 a las págs. 7-8:

Artículo 3.005.- Contribuciones a Partidos y Candidatos.-

Ninguna persona natural y ningún grupo independiente o comité de acción política podrá, en forma directa o indirecta, hacer contribuciones en o fuera de Puerto Rico a un partido político o cualquier candidato de éstos o a un partido político coligado o a un candidato independiente **para cualquier campaña de elección en favor de cualquier candidato**, comité político u otra organización dedicada a **promover, fomentar o abogar por la elección de cualquier candidato de un partido político, o por el triunfo de cualquier partido político**, en exceso de las cantidades indicadas a continuación. (Énfasis suplido).

“En esencia”, continuó diciendo la resolución, “esa parte de la ley dispone que ninguna persona natural of jurídica podrá hacer contribuciones a un partido o candidato *`para cualquier campaña de elección en favor de cualquier candidato, comité político u otra organización dedicada a promover, fomentar o abogar por la elección de cualquier candidato de un partido político, o por el triunfo de cualquier partido político'* . . . A base de la letra de la Ley . . .el Artículo 3.005 fija un límite de contribuciones cuando las mismas tienen como propósito o serán utilizadas para la campaña de elección de un candidato o partido o en el triunfo en una elección de candidato o partido”. CEE-RS-04-57 a las págs. 7-8. (Enfasis en el original)

Esta determinación administrativa de derecho – que fue explicada con claridad y reiterada, una y otra vez, a lo largo de la resolución – merece ser citada in extenso:

La realidad de la política también es que **los partidos políticos incurren en gastos que no necesariamente se relacionan con gastos de campaña de elección o con el triunfo de una elección.** Existen otros gastos relacionados con las diversas gestiones políticas que pueden y necesitan hacer los partidos o candidatos y que no pueden ser catalogados de gastos de campaña en el sentido estricto de la palabra. Id. a la pág. 8. (Enfasis suplido).

La pregunta que nos debemos hacer es **¿debemos interpretar el Art. 3.005 de la Ley Electoral en términos de incluir dentro del mismo aquellas contribuciones que no se relacionen con la elección de un candidato o partido político? Entendemos que no.** Somos de criterio que a base de la letra del Art. 3.005 de la Ley Electoral, **dicho artículo impone un límite de contribuciones sólo y exclusivamente si los mismos son para fines de elección de un candidato o partido político.** No podemos incluir, vía interpretación, dentro del texto del Art. 3.005 contribuciones que no son para propósitos de una elección de un candidato o partido político. Id. (Enfasis suplido).

Al exponer el marco jurídico aplicable al caso expresamos que los tribunales han reconocido que las limitaciones a las contribuciones políticas operan en un área de las actividades más fundamentales bajo la Primera Enmienda; que la expresión política debe recibir la mayor protección constitucional posible y; que la expresión política debe estar sujeta a muy pocas limitaciones. Cónsono con lo anterior establecimos como norma de hermenéutica que cuando una ley limita el derecho constitucional de libre expresión, la misma debe ser interpretada de forma restrictiva a fin de que esta limitación no traspase el límite de lo absolutamente necesario. Al aplicar esas normas legales al Art. 3.005 es claro que al imponer límites sobre la expresión política, dicho artículo debe ser interpretado restrictivamente de forma que no traspase más allá de lo dispuesto en la Ley. **De este modo, pues, la interpretación obligada del Art. 3.005 es que el mismo se refiere única y exclusivamente a contribuciones para la elección de un candidato o partido político. Dicho artículo no puede cubrir, vía interpretación, otras aportaciones, que aunque son de carácter político, no**

están dirigidas o no tienen relación con la elección de un candidato o partido político. Por imperativo constitucional no podemos interpretar liberalmente el Art. 3.005 de la Ley Electoral para incluir otras contribuciones de carácter político. **Máxime si lo que se persigue es que se haga una determinación de que se violó la ley y se inicie una investigación de carácter criminal. La interpretación debe ser restrictiva.** Id. (Enfasis suplido).

En consideración a lo anterior, **a modo de resumen**, resolvemos que el Art. 3.005 no es aplicable a los donativos entregados por el Dr. Richard Machado al Lcdo. Aníbal Acevedo Vilá. No se trata de donativos de campaña de elección de un candidato o un partido. **De conformidad con ello, resultan también inaplicables los Arts. 3.006, 3.017 y 8.014 de la Ley Electoral ya que para determinar si se violaron esos artículos es necesario referirse al Art. 3.005 de la Ley Electoral y de su faz este último artículo aplica cuando la contribución se hace para la elección de un candidato** Id. a la pág. 10. (Enfasis suplido).

No es correcto entonces, como indica la Resolución recurrida, que “en esa resolución [la CEE-RS-04-57], ni se establece, de ninguna forma, que los gastos de un partido no relacionados a campaña no tienen que ser informados a la C.E.E.” Véase Resolución a la pág. 2. Todo lo contrario. Como se desprende aun de una lectura a la ligera de los párrafos citados que anteceden, eso exactamente fue lo que resolvió la Comisión en la CEE-RS-04-57. Los donativos y gastos reglamentados por la Ley Electoral son los utilizados para hacer campaña a favor o en contra de un partido o candidato. Como corolario, cuando no se utilizan para ese propósito, “resulta también inaplicabl[e] [el] Artículo 3.017 de la Ley electoral [sobre divulgación en informes] ya que para determinar si se violaron esos artículos es necesario referirse al Art. 3.005 de la Ley Electoral y de su faz este último artículo aplica cuando la contribución se hace para la elección de un candidato”. Véase Resolución CEE-RS-04-57 a la pág. 10.

V.

Parte de la norma establecida en South Puerto Rico Sugar Co., Textile Dye Workers, Inc. y Farmacias de la Comunidad va dirigida a velar la “norma básica [de que] los tribunales tienen la obligación de exigir que la conclusión administrativa se apoye explícitamente en la razón y la ley y sea parte de un patrón integrado y razonable de reglamentación” South Puerto Rico Sugar Co. a la pag. *28. Al ejercer este ámbito de revisión judicial, debemos asegurarnos que la agencia está utilizando su pericia diligentemente y haciendo decisiones consistentes y justas”. Farmacias de la Comunidad a la pág. 685.

Ante todo lo expuesto, el curso decisorio que estamos obligados a

seguir es evidente. Procede dejar sin efecto la Resolución apelada. No tratándose de gastos de campaña a favor o en contra de un candidato o partido, el P.P.D. tenía derecho a descansar en que a base de lo resuelto por la Comisión en la CEE-RS-04-57, no venía obligado a divulgar en sus informes -- bajo el Artículo 3.017 de la Ley Electoral – los gastos de representación incurridos en la vestimenta de su presidente, ni tampoco a efectuar los mismos mediante cheque, luego de un deposito de ingresos en una cuenta bancaria conforme las secciones 2.14 y 3.9 del Reglamento. De conformidad con South Puerto Rico Sugar Co., Textile Dye Workers, Inc., la Comisión no podía, de forma súbita y a mitad de camino, cambiar las reglas que había adoptado y notificado al P.P.D., en abierta contradicción con sus determinaciones y el estado de derecho que expresamente creó anteriormente.

VI.

En todo caso, la interpretación y la norma elaborada por la Comisión en la resolución CEE-RS-04-57 – y no la conclusión expuesta en la Resolución recurrida -- es la que debió prevalecer al evaluar este caso. A tono con las decisiones del Tribunal Supremo de Puerto Rico “las leyes que en alguna forma limitan el derecho constitucional a la libre expresión deben ser interpretadas restrictivamente a fin de que esa limitación no traspase el límite de lo necesario”. Velázquez v. Autoridad Metropolitana de Autobuses, 131 D.P.R. 568, 571 (1992).

Cuando el gobierno reglamenta la expresión y asociación política, “tocando tan de cerca una de nuestras libertades más preciadas”, “la precisión de la reglamentación tiene que ser la piedra angular”. Buckley a la pág. 41 (citando NAACP v. Button, 371 U.S. 415, 433 (1963) (Traducción nuestra). Cualquier falta de especificidad presenta amenazas serias a estos derechos constitucionales y adolece de vaguedad, pues conminan perniciosamente al “entrampamiento de inocentes al no proveer un aviso justo”, dan reino a “la aplicación arbitraria y discriminatoria”, y fuerzan a la ciudadanía a “tomar un rumbo mucho más lejano de las zonas ilegales que el que tomarían si las áreas prohibidas estuvieran claramente demarcadas”. Id. a la pág. 41 n.48 (citando Grayned v. City of Rockford, 408 U.S. 104, 108-109 (1972) (traducción nuestra). En Vives Vázquez v. Tribunal Superior de P.R., 101 D.P.R. 139 (1973), el Tribunal Supremo adoptó

y enunció los pronunciamientos de Grayned de la siguiente forma:

Es un principio básico del debido procedimiento que una ley es nula por vaguedad si sus prohibiciones no están claramente definidas. Las leyes imprecisas violentan diversos valores importantes.

Primero, porque asumimos que el hombre es libre para elegir entre la conducta legal e ilegal, insistimos que las leyes den a la persona de ordinaria inteligencia una oportunidad razonable para saber que está prohibido, de modo que pueda actuar en concordancia con ese conocimiento. Las leyes imprecisas pueden engañar al inocente al no proveer un aviso adecuado.

Segundo, si ha de prevenirse la aplicación arbitraria y discriminatoria, las leyes deben proveer normas claras para aquellos que las aplican. Una ley vaga delega, de modo no permisible, cuestiones básicas de política a policías, jueces y jurados para ser resueltas sobre bases subjetivas y *ad hoc*, con los consiguientes peligros de aplicación arbitraria y discriminatoria.

Tercero, pero relacionado, cuando un estatuto impreciso 'empalma con áreas sensitivas de las libertades básicas garantizadas por la Primera Enmienda' 'opera para inhibir el ejercicio de [esas] libertades'. Los significados inciertos inevitablemente llevan a los ciudadanos a 'permanecer mucho más lejos de la zona ilegal' . . . que si las fronteras de las áreas prohibidas estuviesen claramente demarcadas'.

Justamente, en Buckley, el Tribunal Supremo de Estados Unidos señaló que un problema de esta naturaleza surgía del requisito establecido por el "Federal Election Commission Act"⁵ a los efectos de que "toda persona . . . que haga alguna contribución o gasto . . . para propósito de . . . influenciar la nominación o elección de un candidato a un cargo federal" debe divulgar al FEC la fuente de dichas contribuciones y gastos. Véase Buckley a la pág. 77 (citando la 2 U.S.C. Sec. 434 (e)) (traducción nuestra). Para evitar declarar inconstitucional por vaguedad esta disposición del FECA, el Tribunal interpretó que sólo aplicaba a "comunicaciones que en términos expresos abogaran por la elección o derrota de un candidato claramente identificado". Id. a la pág. 44 (traducción nuestra). Este mismo resultado se impone en cuanto al requisito de informes contenido en el Artículo 3.017 (a) de la Ley Electoral⁶. Como bien

5. "Federal Election Campaign Act" de 1971, 86 Stat. 3, según enmendado por el "Federal Election Campaign Act Amendments" de 1974, 88 Stat. 1263.

6. El Artículo 3.017 de la Ley también contiene un inciso (b) que dispone que:

Toda actividad sufragada con las aportaciones de distintas personas en la que el foco central sea un aspirante, funcionario electo o partido, e independientemente de que se trate de una actividad dirigida a recaudar fondos para promover la elección o derrota de un candidato o partido, saldar cuentas pendientes, otorgar un reconocimiento, dar un homenaje o celebrar onomásticos, se deberán de informar a la Oficina del Auditor Electoral en la forma y manera que se dispone en este artículo.

señala la resolución CEE-RS-04-57, para evitar un defecto por vaguedad, la divulgación contemplada por esta sección necesariamente tiene que referirse, y se da únicamente en función, de las contribuciones y gastos “para cualquier campaña de elección en favor de cualquier candidato, comité político u otra organización dedicada a promover, fomentar o abogar por la elección de cualquier candidato de un partido político, o por el triunfo de cualquier partido político” fijadas por el Artículo 3.005 de la Ley. Véase CEE-RS-04-57 a las págs. 8 y 10.

Ausente un gasto de esta naturaleza, como sucede en el caso de los gastos de representación ante nuestra consideración, el requisito de divulgación mandado por el Artículo 3.017 de la Ley Electoral⁷ es inaplicable.

VII.

Por las razones expuestas, **resolvemos que el P.P.D. no incurrió en ninguna violación de la Ley Electoral respecto al pago de los gastos de representación del presidente de la colectividad objeto de este recurso de revisión.** Bajo la doctrina de South Puerto Rico Sugar Co., Textile Dye Workers, Inc., Farmacias de la Comunidad y las garantías del debido proceso de ley – que según hemos explicado, encuentra su más urgente aplicación cuando están envueltos los derechos constitucionales de expresión y asociación -- el Partido **tenía derecho a descansar en el dictamen administrativo emitido por la Comisión en la resolución CEE-RS-04-57. No siendo gastos de campaña a favor o en contra de un candidato o partido, los gastos de representación incurridos por el P.P.D. no tenían que cumplir con las exigencias de divulgación, pago en cheque y depósito dispuestas por el Artículo 3.017 (a) de la Ley Electoral, y las secciones 2.14 y 3.9 del Reglamento,**

La Resolución emitida por el Presidente de la Comisión ante nuestra consideración concluyó que el “Artículo 3.017 (b) no es de aplicación en este caso”. Véase Resolución del 16 de febrero de 2007 En el Asunto: Solicitud de Investigación sobre Adquisición de Trajes para el Hon. Aníbal Acevedo Vilá con Fondos del Partido Popular Democrático, C.E.E.-RS-07-05, a la pág. 3. Si bien coincidimos con esta determinación del Presidente, no es necesario que exponamos en detalle las razones para ello, pues este aspecto del dictamen de la Comisión no fue revisado por la parte con presumiblemente interés para hacerlo, y quien cuestionó la legalidad del gasto incurrido por el P.P.D. -- el Comisionado Electoral del P.N.P. Véase Puerto Rico & Ame. Ins. Co. v. Tribunal Superior de P.R., 84 D.P.R. 621 (1962) (“En el presente caso la parte demandante no apeló de la sentencia que omitió incluir tal pronunciamiento, y por tanto renunció a su reclamación, de haber sido esta procedente”.)

7. Esta misma interpretación es aplicable a los requisitos de efectuar pagos mediante cheque y el depósito de ingresos en una cuenta bancaria conforme las secciones 2.14 y 3.9 del Reglamento. **Ambas directrices necesariamente también tienen que referirse y limitarse a las contribuciones y gastos relacionados a una campaña de elección o derrota de un candidato o partido.**

respectivamente. Por último, resolvemos que se impone la aplicación e interpretación de estas disposiciones, en función de las contribuciones y gastos de campaña contemplados por el Artículo 3.005 de la Ley Electoral, para evitar su inconstitucionalidad por vaguedad⁸.

SENTENCIA

POR LOS FUNDAMENTOS ANTES EXPUESTOS, se dicta Sentencia y se revoca la Resolución apelada. Se ordena a la Comisión Estatal de Elecciones abstenerse de referir este asunto al Departamento de Justicia para cualquier gestión ulterior de dicha agencia en torno a posibles violaciones a los Artículos 8.004 y 8.005 de la Ley Electoral.

REGISTRESE Y NOTIFIQUESE.

Notifíquese a todas las partes por la vía regular y se ordena a la señora Secretaria para que notifique por fax al Presidente de la Comisión Estatal de Elecciones, Honorable Ramón Gómez Colón (Fax 787-296-0173) y a los cuatro Comisionados Electorales de los cuatro partidos políticos a sus direcciones a la Comisión Estatal de Elecciones y al abogado de la Comisión Estatal de Elecciones:

- Lcdo. Ramón Walker Merino (Fax 787-725-2068)

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de agosto de 2007.

**FIRMADO EL ORIGINAL
OSCAR DAVILA SULIVERES
OSCAR DAVILA SULIVERES
JUEZ SUPERIOR**

8. Por los fundamentos expuestos se torna innecesaria la discusión del segundo señalamiento de error aducido por el recurrente en el sentido de que la Comisión venía obligada a otorgarle al P.P.D. la oportunidad de corregir cualquier error en sus informes previo a decretar una posible violación al ordenamiento electoral.