

Resumen

CORTE SUPREMA DE LOS ESTADOS UNIDOS

CITIZENS UNITED v. FEDERAL ELECTION COMMISSION

**Apelación de la decisión del Tribunal de Distrito de los Estados Unidos para el Distrito de Columbia**

---

N.º 08–205. Alegatos: 24 de marzo de 2009 — Nuevos alegatos: 9 de septiembre de 2009 — Sentencia: 21 de enero de 2010

De conformidad con la reforma introducida por la sección 203 de la Ley Bipartidista de Reforma de Campañas (Bipartisan Campaign Reform Act, BCRA) de 2002, la ley federal prohíbe a las corporaciones y los sindicatos utilizar sus fondos generales de tesorería para financiar gastos independientes destinados a expresiones que constituyan “comunicaciones electoralistas” o manifestaciones que promuevan expresamente la elección o derrota de un candidato. 2 U.S.C. §441b. Una comunicación electoralista es “cualquier comunicación por emisoras de radio y televisión, por cable o satélite” que “se refiera a un candidato claramente identificado para un cargo federal” y se realice durante los 30 días previos a una elección primaria, §434(f)(3)(A), y que se “distribuya públicamente” 11 CFR §100.29 (a)(2), lo cual, en “el caso de un candidato a la Presidencia... significa” que la comunicación “puede ser recibida por 50.000 personas o más en un estado donde se celebre una elección primaria... en un plazo de 30 días”, §100.29(b)(3)(ii). Las corporaciones y los sindicatos podrán conformar un comité de acción política (political action committee, PAC) con fines expresos de promoción o comunicación electoralista. 2 U.S.C. §441b(b)(2). En *McConnell v. Federal Election Comm’n*, 540 U. S. 93, esta Corte defendió los límites a las comunicaciones electoralistas en el marco de un recurso de impugnación en abstracto, y para ello se basó en *Austin v. Michigan Chamber of Commerce*, 494 U. S. 652, y sostuvo que el discurso político puede ser prohibido en función de la identidad corporativa del emisor.

En enero de 2008, el apelante Citizens United, una entidad sin fines de lucro, presentó un documental (denominado en adelante *Hillary*) en el que se criticaba a la entonces senadora Hillary Clinton, quien era además candidata a la presidencia en las elecciones primarias de su partido. Con la intención de que *Hillary* se transmitiera en la televisión por cable bajo la modalidad “a pedido” durante los 30 días previos a las elecciones primarias, Citizens United preparó diversos anuncios televisivos que se difundirían a través de la televisión abierta y por cable. Ante la posibilidad de que se aplicaran sanciones civiles y penales por violación de la sección 441b, Citizens United solicitó una medida judicial compulsiva y declaratoria, y sostuvo que (1) la aplicación

de la sección 441b a *Hillary* resultaba inconstitucional; y (2) la aplicación de los requisitos sobre aviso de responsabilidad, divulgación e información de la BCRA establecidos en las secciones 201 y 311 de esta norma a *Hillary* y a los correspondientes anuncios resultaba inconstitucional. El Tribunal de Distrito denegó una medida cautelar solicitada por Citizens United e hizo lugar al pedido de la parte apelada, la Comisión Electoral Federal (Federal Election Commission, FEC), de que se dictara sentencia a su favor sin abrir la causa a prueba.

Resolución de la Corte Suprema de los Estados Unidos:

1. Dado que la cuestión de si la sección 441b se aplica a *Hillary* no puede resolverse sobre otros fundamentos más acotados sin provocar un efecto disuasivo sobre el discurso político, esta Corte debe considerar el efecto continuo de la censura del discurso establecida en *Austin*. Pp. 5–20.

(a) Los argumentos más acotados de Citizens United —que *Hillary* no constituye una “comunicación electoralista” contemplada en la sección 441b en tanto no se “distribuye públicamente” conforme a los términos del Código de Reglamentaciones Federales 11 CFR §100.29 (a)(2); que la sección 441b no puede aplicarse a *Hillary* en virtud del fallo *Federal Election Comm’n v. Wisconsin Right to Life, Inc.*, 551 U. S. 449 (*WRTL*), en el que se determinó la inconstitucionalidad de la aplicación de la sección 441b a manifestaciones que no constituían una “promoción expresa o su equivalente funcional” *id.*, en 481 (voto del juez Roberts), y determinó que una comunicación “es el equivalente funcional de la promoción expresa solo cuando la única interpretación razonable es que se trata de una invitación a votar a favor o en contra de un determinado candidato”, *id.* en 469–470; que debería declararse inválida la aplicación de la sección 441b a películas transmitidas bajo la modalidad de video a pedido, ya que este sistema de difusión presenta un menor riesgo de distorsionar el proceso político en comparación con los anuncios televisivos; y que debería establecerse una excepción a la prohibición de la sección 441b para las expresiones políticas de entidades sin fines de lucro financiadas mayoritariamente por individuos— resultan inadmisibles de conformidad con una interpretación justa de la ley. Pp. 5–12.

(b) Por ende, este caso no puede resolverse conforme a fundamentos más acotados sin provocar un efecto disuasivo sobre el discurso político, el cual tiene una relevancia central para el significado y la finalidad de la Primera Enmienda. Citizens United no renunció a esta impugnación de *Austin* al estipular que desestimaba la impugnación en abstracto ante el tribunal inferior, dado que (1) aun cuando tal impugnación pudiera ser renunciada, esta Corte podría considerar nuevamente la decisión de *Austin* y la validez en abstracto de la sección 441b en esta instancia, dado que el Tribunal de Distrito “se pronunció” al respecto, *Lebron v. National Railroad Passenger Corporation*, 513 U. S. 374; (2) en el procedimiento judicial, Citizens United ha invocado el argumento de que la FEC ha violado su derecho a la libertad de expresión; y (3) las partes no pueden llegar a un acuerdo que impida al tribunal considerar los recursos necesarios para resolver una reclamación sobre la cual se ha hecho una reserva. En tanto los argumentos más acotados de Citizens United carecen de sustento, esta Corte debe, en un ejercicio de su responsabilidad judicial, considerar la validez en abstracto de la sección 441b. Cualquier otra alternativa no haría más que prolongar el notable efecto disuasivo que ha tenido a nivel nacional la prohibición relativa a gastos corporativos contenida en la sección 441b. Esta conclusión se sustenta además en las siguientes consideraciones: (1) la incertidumbre generada por la postura del Gobierno en el litigio; (2) la cantidad significativa de tiempo que demoraría aclarar la aplicación de la sección 441b a los puntos planteados en la posición del Gobierno para evitar cualquier efecto disuasivo causado por una interpretación indebida; y (3) en tanto las expresiones son de fundamental importancia para la integridad del proceso electoral, cualquier expresión que presuntamente se encuadre en las normas establecidas

para regular el discurso político se vería alcanzada por el efecto disuasivo. El esquema reglamentario en cuestión no constituye necesariamente una restricción previa en el sentido estricto. No obstante, teniendo en cuenta su complejidad y la deferencia con que los jueces tratan las decisiones administrativas, un orador que quisiera evitar cualquier riesgo de responsabilidad penal, así como el alto costo de defenderse frente a las medidas de la FEC, debería solicitar autorización previa a un organismo gubernamental antes de expresarse. Por ende, las restricciones operan como el equivalente de una censura previa, que otorga a la FEC una potestad análoga al tipo de prácticas gubernamentales que se intentaron prohibir mediante la Primera Enmienda. La subsistencia de este efecto disuasivo para las expresiones nos obliga a remitirnos a decisiones judiciales anteriores en las que se estableció que una ley que inhiba cualquier expresión puede y debe ser declarada inválida una vez que se ha demostrado su invalidez en abstracto. Pp. 12–20.

2. *Austin* queda de este modo invalidado y, por lo tanto, no sirve como fundamento para permitir que el Gobierno limite los gastos independientes de las corporaciones. Por consiguiente, las restricciones de la sección 441b respecto de estos gastos resultan inválidas y no pueden aplicarse a *Hillary*. De acuerdo con esta conclusión, también se deja sin efecto la parte pertinente de *McConnell* donde se confirma la sección 203 de la BCRA, por la cual se amplían las restricciones de la sección 441b a los gastos independientes de las corporaciones. Pp. 20–51.

(a) Si bien la Primera Enmienda establece que “El Congreso no sancionará ninguna ley... que cercene la libertad de expresión”, la prohibición sobre los gastos independientes de las corporaciones establecida en la sección 441b constituye una clara prohibición del discurso respaldada por sanciones penales. Se trata de una prohibición aun cuando se permitan las expresiones del comité de acción política creado por la corporación, dado que el comité en cuestión constituye una asociación independiente de la corporación. En tanto la expresión de ideas es un mecanismo esencial de la democracia —como medio a través del cual los funcionarios rinden cuentas a la ciudadanía— el discurso político debe prevalecer por sobre las leyes que tienden a censurarlo en forma deliberada o accidental. Las leyes que restringen estas expresiones están sujetas a un control estricto por el cual se exige al Gobierno probar que la restricción “favorece un interés superior y se formula de manera acotada para conseguir ese interés”. *WRTL*, 551 U. S., en 464. Este lenguaje ofrece un marco suficiente para proteger los intereses en el presente caso. La Primera Enmienda, basada en la desconfianza respecto del poder gubernamental, se interpone a cualquier intento por desaprobar ciertos temas u opiniones o establecer distinciones entre diversos oradores, en tanto podría constituir un medio para controlar los contenidos. El Gobierno puede además incurrir en error constitucional cuando favorece a determinados oradores mediante una medida legislativa. El argumento según el cual en el contexto del discurso político el Gobierno podría imponer restricciones a determinados oradores no preferidos carece de todo sustento. Esta conclusión se desprende tanto de consideraciones históricas como lógicas. Pp. 20–25.

(b) La Corte ha reconocido que la Primera Enmienda se aplica a las corporaciones, *p. ej.*, *First Nat. Bank of Boston v. Bellotti*, 435 U. S. 765, y ha ampliado esta protección al contexto del discurso político, ver, *p. ej.*, *NAACP v. Button*, 371 U. S. 415. En relación con las impugnaciones a la Ley Federal de Campañas Electorales (Federal Election Campaign Act) de 1971, la Corte de *Buckley* estableció límites a las contribuciones directas a los candidatos, 18 U. S. C. §608(b), y reconoció un interés gubernamental en la prevención de la corrupción *quid pro quo*. 424 U. S., en 25–26. No obstante, la Corte invalidó la prohibición sobre gastos de la sección 608(e), que se aplicaba a personas físicas, corporaciones y sindicatos, debido a que “no cumplía ningún interés gubernamental significativo de erradicación de actos de corrupción reales o aparentes en el proceso electoral” *id.*, en 47–48. Si bien *Buckley* no tuvo en cuenta la

prohibición separada para los gastos independientes de corporaciones y sindicatos contenida en la sección 610, si esta disposición hubiera sido impugnada con posterioridad al fallo *Buckley*, no podría haberse encuadrado en el razonamiento y análisis del precedente. En *Buckley*, la Corte no apeló a la doctrina de la extralimitación para señalar que la aplicación de la prohibición de gastos establecida en la sección 608(e) habría sido constitucional si se hubiera aplicado a corporaciones y sindicatos en lugar de a personas físicas. Sin perjuicio de este precedente, el Congreso volvió a plasmar rápidamente la prohibición de gastos para las corporaciones y sindicatos establecida en la sección 610 en el Código de los Estados Unidos, 2 U. S. C. §441b, a través de la disposición controvertida en el presente. Menos de dos años después de *Buckley*, *Bellotti* confirmó el principio de la Primera Enmienda según el cual el Gobierno carece de la potestad para restringir el discurso político en función de la identidad corporativa del emisor. 435 U.S., en 784–785. Es así que la ley se mantuvo vigente hasta que en *Austin* se reconoció la posibilidad de restringir gastos independientes de las corporaciones, contrariamente a lo dispuesto en *Buckley* y *Bellotti*, al reconocer un nuevo interés del gobierno en prevenir “los efectos corrosivos y distorsionadores de la aportación desmedida de riqueza [corporativa]... que guarda poca o ninguna correlación con el apoyo público a las ideas de la corporación en cuestión”. 494 U. S., en 660. Pp. 25–32.

(c) Esta Corte se enfrenta a vertientes jurisprudenciales reñidas: una vertiente anterior a *Austin* que prohíbe la imposición de restricciones a las expresiones en función de la identidad corporativa del emisor y una vertiente posterior a *Austin* que las permite. Ni el razonamiento contra la distorsión de *Austin* ni las demás justificaciones del Gobierno sirven de sustento a las restricciones de la sección 441b. Pp. 32–47.

(1) La Primera Enmienda prohíbe al Congreso aplicar multas o penas de prisión a ciudadanos, o asociaciones de ciudadanos, por formular expresiones políticas; no obstante, el razonamiento contra la distorsión de *Austin* habilitaría al Gobierno a prohibir el discurso político cuando el emisor sea una asociación de tipo corporativa. El discurso político resulta “indispensable para la toma de decisiones en una democracia, y esto es igualmente válido cuando se trata de las expresiones de una corporación”. *Bellotti, supra*, en 777 (se omitió la nota al pie). Esta protección resulta incompatible con el análisis de *Austin*, que tiene por objeto impedir que las corporaciones obtengan “una ventaja indebida en el mercado político” empleando para ello “recursos acumulados en el mercado económico” 494 U. S., en 659. Las garantías de la Primera Enmienda no dependen de la “capacidad financiera de participar en el debate político” del emisor. *Buckley, supra*, en 49. Estas conclusiones fueron confirmadas cuando la Corte invalidó una disposición de la BCRA que incrementaba el límite de los aportes que podían efectuarse para un único candidato en supuestos en que el oponente efectuara ciertos gastos con fondos personales. *Davis v. Federal Election Comm’n*, 554 U. S. Distinguir entre personas físicas y corporaciones con importante patrimonio en función de las ventajas especiales de que gozan estas últimas, como por ejemplo su responsabilidad limitada, no basta para avalar leyes que prohíban expresiones. Resulta irrelevante a efectos de la Primera Enmienda que los fondos de la corporación tengan “poca o ninguna correlación con el apoyo público a las ideas políticas de [esta]”. *Austin, supra*, en 660. Todos los oradores, incluidas las personas y los medios de comunicación, utilizan los fondos acumulados a través del mercado económico para financiar sus mensajes, y la Primera Enmienda protege las consiguientes expresiones. Según el razonamiento contra la distorsión, el Congreso también podría prohibir las expresiones de las empresas de medios de comunicación. Si bien actualmente están exentas de la aplicación de la sección 441b, incrementan su patrimonio a través de su forma corporativa, pueden acumular riquezas y expresar opiniones que guarden “poca o ninguna correlación con el apoyo del público” a tales opiniones. El trato diferencial impartido a las empresas de medios y otras corporaciones no puede sustentarse en la Primera Enmienda, y carece de fundamento la idea de que el significado original de la

Enmienda permitiría suprimir el discurso político de las empresas de medios. *Austin* interfiere en el “mercado abierto” de ideas protegido por la Primera Enmienda. *New York State Bd. of Elections v. Lopez Torres*, 552 U. S. 196. Establece una censura de amplio alcance, que suprime las expresiones de entidades grandes y pequeñas, con o sin fines de lucro. Pp. 32–40.

(2) Este razonamiento evidencia asimismo la invalidez de los demás argumentos del Gobierno. Sostiene que es posible prohibir a las corporaciones que participen en el discurso político para impedir la corrupción. En *Buckley*, la Corte consideró que este argumento era “suficientemente importante” como para permitir límites a los aportes, pero se negó a ampliar el razonamiento a la limitación de los gastos, 424 U.S., en 25, y tampoco lo hará en esta instancia. Si bien en una de las notas al pie de *Bellotti* se intentó dejar abierta esta posibilidad, 435 U. S., en 788, n. 26, esta Corte concluye que los gastos independientes, incluidos aquellos efectuados por corporaciones, no redundan en corrupción real ni aparente. El hecho de que quienes se expresan puedan influir en los funcionarios electos o tener acceso a ellos no significa que tales funcionarios sean corruptos. Y la apariencia de que existe influencia sobre dichas personas o acceso a ellas no hará que el electorado pierda la fe en esta democracia. *Caperton v. A. T. Massey Coal Co.*, 556 U. S., con diferencias. Pp. 40–45.

(3) El interés expresado por el Gobierno en proteger a los accionistas ante la posibilidad de ser obligados a financiar las expresiones de una corporación, al igual que el razonamiento contra la distorsión, permitiría al Gobierno prohibir el discurso político, incluso por parte de empresas de medios. La ley es demasiado restringida; protege únicamente los intereses de los accionistas de ciertos medios de comunicación que manifiestan su desacuerdo durante un período de 30 ó 60 días previos a una elección, cuando tales intereses se vean afectados en algún medio en cualquier momento. Por otra parte, la ley también resulta excesivamente inclusiva, en tanto se aplica a todo tipo de corporaciones, incluso aquellas con un único accionista. P. 46.

(4) Dado que la aplicación de la sección 441b no se limita a corporaciones o asociaciones constituidas en países extranjeros o financiadas principalmente por accionistas extranjeros, resultaría sumamente amplia aun cuando la Corte reconociera que existe un interés gubernamental superior en limitar la influencia extranjera en el proceso político nacional. Pp. 46–47.

(d) Los factores relevantes al decidir sobre la conveniencia de observar los precedentes jurisprudenciales más allá de la viabilidad —como la antigüedad del precedente, las expectativas en juego, y si la decisión está debidamente motivada— instan a apartarse de *Austin*, el cual contradujo los precedentes de *Buckley* y *Bellotti*. Como se explicó anteriormente, el fallo en el caso *Austin* no fue debidamente razonado. La experiencia tampoco lo ha avalado desde que fue pronunciado. El discurso político es una manifestación tan arraigada en la cultura de este país, que sus emisores siempre encontrarán una forma de eludir las leyes sobre financiamiento de campañas. Los rápidos cambios en el terreno tecnológico —y el carácter dinámico y creativo inherente a la libertad de expresión— sugieren que no es conveniente apoyar una ley que restrinja el discurso político en ciertos medios de comunicación o por parte de determinados emisores. Asimismo, no están en juego expectativas fundamentales de las partes. Por consiguiente, un análisis adecuado permite concluir que corresponde abandonar el precedente *Austin*. La Corte retoma así el principio establecido en los precedentes *Buckley* y *Bellotti*, según el cual el Gobierno no podrá censurar el discurso político en función de la identidad corporativa del emisor. No existe ningún interés gubernamental que justifique la imposición de limitaciones al discurso político de las corporaciones con o sin fines de lucro. Pp. 47–50.

3. Resulta válida la aplicación de las secciones 201 y 311 de la BCRA a los anuncios sobre *Hillary* y a la película en cuestión. Pp. 50–57.

(a) Si bien los requisitos sobre aviso de responsabilidad y divulgación pueden entorpecer la capacidad de expresarse, no “establecen un tope para las actividades de campaña”, *Buckley*, 424 U. S., en 64, ni “impiden que nadie se exprese” *McConnell*, *supra*, en 201. En *Buckley*, la Corte explicó que la divulgación puede estar justificada por el interés gubernamental en proporcionar “información al electorado” sobre las fuentes de financiamiento de gastos electorales. En *McConnell*, la Corte aplicó este interés al desestimar las impugnaciones en abstracto de las secciones 201 y 311. 540 U. S., en 196. No obstante, la Corte reconoció que procederían las impugnaciones en casos concretos cuando un grupo demuestre que existe una “probabilidad razonable” de que la divulgación de los nombre de los aportantes “los expusiera a amenazas, persecuciones o represalias por parte de funcionarios del Gobierno o particulares”. *Íd.*, en 198. Pp. 50–52.

(b) Resulta válida la aplicación de requisitos sobre aviso de responsabilidad y divulgación a los anuncios de Citizens United. Se inscriben en la definición de “comunicación electoralista” contenida en la BCRA: se referían a la entonces senadora Clinton por su nombre poco tiempo antes de una elección primaria y contenían referencias peyorativas a su candidatura. Los avisos de responsabilidad de la sección 311 brindan información al electorado, *McConnell*, *supra*, en 196, y “aseguran que los votantes cuenten con toda la información” sobre la persona que se expresa, *Buckley*, *supra*, en 76. Como mínimo, evitan confusiones al indicar claramente que los anuncios no han sido solventados con los fondos de un candidato o partido político. Los argumentos de Citizens United de que la sección 311 presenta un carácter excesivamente restringido en tanto exige la inclusión de avisos de responsabilidad para la publicidad a través de emisoras de radio y televisión pero no para los anuncios en la prensa o Internet, y de que la sección 311 reduce la cantidad y la efectividad de las expresiones del grupo fueron desestimados en *McConnell*. Esta Corte también rechaza su argumento de que los requisitos de divulgación de la sección 201 deban aplicarse exclusivamente a expresiones que sean el equivalente funcional de una promoción expresa, de conformidad con la prueba de *WRTL* para las restricciones a los gastos independientes, 551 U. S., en 469–476 (voto del juez Roberts). La divulgación es la alternativa menos restrictiva a una reglamentación más exhaustiva de las expresiones. Estos requisitos han sido confirmados en *Buckley* y *McConnell*. El argumento de Citizens United según el cual no existe ningún interés informativo que justifique la aplicación de la sección 201 a sus anuncios resulta similar al argumento rechazado por esta Corte en relación con los avisos de responsabilidad. Citizens United afirma, por último, que los requisitos de divulgación pueden desalentar los aportes, al exponer a los aportantes a posibles represalias, pero no ofrece ninguna prueba de que sus miembros se enfrenten a la clase de amenazas, persecución o represalias que convertirían en inconstitucional la aplicación de la sección 201. Pp. 52–55.

(c) Por las mismas razones, esta Corte considera válida la aplicación de los requisitos sobre aviso de responsabilidad y divulgación de las secciones 201 y 311 a *Hillary*. Pp. 55–56.

Se revoca parcialmente la sentencia, se confirma parcialmente y se devuelven las actuaciones al tribunal de origen.

El juez Kennedy redactó la decisión de la Corte, a la que adhirieron los jueces Roberts, Scalia y Alito, y que fue secundada por el juez Thomas, a excepción de la Parte IV. Los jueces Stevens, Ginsburg, Breyer y Sotomayor adhirieron a la Parte IV. El juez Roberts emitió un voto concurrente, secundado por el juez Alito. El juez Scalia emitió un voto concurrente, secundado por el juez Alito y parcialmente por el juez Thomas. El

juez Stevens emitió un voto concurrente con parte de la sentencia y disidente respecto de otros aspectos de ella, que fue secundado por los jueces Ginsburg, Breyer y Sotomayor. El juez Thomas emitió un voto concurrente con parte de la sentencia y disidente respecto de otros aspectos de esta.