



2 de mayo de 2013

Sr. Angel A. Vargas  
Contralor Auxiliar

Manuel A. Torres Nieves  
Contralor Electoral

## **DETERMINACIÓN DE GASTOS DE CAMPAÑA PARA AUDITORÍAS CICLO 2012**

Hemos recibido una solicitud para aclarar ciertas disposiciones legales de cara al proceso de auditorías del ciclo electoral 2012. En específico, solicita se precise la definición de gastos de campaña con relación al Capítulo X de la Ley 222-2011, según enmendada, mejor conocida como “Ley para la Fiscalización del Financiamiento de Campañas Políticas en Puerto Rico” (en adelante denominada “Ley 222”). Esta determinación tiene el propósito de aclarar qué se considerará gasto de campaña para todos los efectos de la Ley 222-2011, según enmendada.

### **I. Gastos de Campaña- Definición**

La Ley 222 define gastos de campaña en su Artículo 2.004(34) como,

“Gasto de campaña: gasto por concepto de actos o esfuerzos que se realizan con fines electorales.”

A su vez, los incisos (32) y (33) del Artículo 2.004 definen la frase “fines electorales” y el término “gastos”, respectivamente. Fines electorales es definido como que tiene,

“el propósito, finalidad u objetivo de promover, fomentar, ayudar, apoyar, abogar por o desfavorecer, la elección o derrota de un partido político, ideología política, aspirante o candidato, o de una alternativa u opción en cualquier referéndum o consulta al electorado; o que no puede ser razonablemente interpretada de otra manera que teniendo este propósito,

finalidad u objetivo. El término partido político incluirá un movimiento político en proceso de formación. Los términos “aspirante” y “candidato” incluirán a una persona claramente identificada en el primer caso y, en el segundo, una vez certificado como candidato por la Comisión Estatal de Elecciones.”

Por su parte, el Artículo 2.004(33) dispone que un gasto es,

“cualquier pago de dinero, aportación o de cualquier cosa de valor, incluyendo pero sin limitarse a, promesas, anticipos y garantías.”

Por lo que, para que se considere que un gasto tiene fines electorales debe ser un pago de dinero, aportación o de cualquier cosa de valor hecho con la finalidad de promover o desfavorecer a un aspirante, partido, candidato o cualquier consulta al electorado. No obstante, no todo gasto se considera un gasto de campaña, la Ley 222 distingue los gastos funcionales y administrativos de los partidos de los gastos de campaña de los aspirantes y candidatos. A estos efectos, evaluaremos los Capítulos IX y X para determinar qué gastos son considerados gastos de campaña para todos los efectos legales de la Ley 222.

## II. Disposiciones legales relacionadas con los gastos de campaña

El Capítulo X de la Ley 222 crea el Fondo Especial para Financiamiento de Campañas Electorales, en específico para los partidos y sus candidatos a gobernador y los candidatos a gobernador independientes. Este Fondo se nutre de recursos privados y públicos estableciendo un sistema de pareo entre ambos. El Departamento de Hacienda pareo dólar por dólar los recaudos de los partidos y sus candidatos a gobernador que sean depositados en el Fondo Especial. Ahora bien, le impone a estos un límite en la cantidad de gastos de campaña en los que pueden incurrir y los detalla. A estos efectos, el Artículo 10.001 establece,

“El total de los gastos de campaña de cada partido político y sus candidatos a Gobernador o los candidatos independientes a Gobernador, que en un año de elecciones se acojan a los beneficios del Fondo Especial **no podrá exceder los diez millones de dólares (\$10,000,000)**, contados a partir de la fecha en que los recursos del Fondo estén disponibles. De exceder dicha cuantía, deberá pagar una multa administrativa de tres (3) veces la cantidad de exceso. **Los gastos de campaña incluirán, pero sin limitarse a las siguientes partidas:** gerencia y administración de la campaña, costos operacionales de locales, servicios de consumo, vehículos de transportación y de promoción, mantenimiento y combustible, confección de materiales promocionales, tales como banderas, camisetas, pasquines, pegatinas, trípticos, hojas sueltas, anuncios en periódicos,

radio, televisión local, televisión por cable y vía satélite, Internet, billboards, costos del trabajo de apoyo de agencias de publicidad, artistas gráficos, técnicos y asesores externos, pago de encuestas y estudios de campo, montaje y gastos relacionados con mítines y concentraciones de público en el año electoral, entre otros. Esto excluye los gastos administrativos regulares del comité central del partido político, que podrán cubrirse con el Fondo Electoral.” Énfasis nuestro

Nótese que el propio Artículo 10.001 provee ejemplos precisos de lo que la Ley considera gastos de campaña para los efectos del límite impuesto por dicho Artículo. No obstante, el listado no es taxativo dado el lenguaje “Los gastos de campaña incluirán, pero sin limitarse a las siguientes partidas...” por lo que es necesario que aclaremos el alcance del término gastos de campaña a los efectos de determinar en una auditoría si un partido y su candidato a gobernador se excedieron del límite de diez millones (10,000,000) de dólares establecido por el Artículo 10.001.

Por otra parte, la Ley 222 creó el Fondo Electoral para financiar los gastos administrativos de los partidos. Los cuales, son, en la mayoría de los casos, organizaciones formales de carácter estable y permanente. Tienen la particularidad de que cumplen un fin social de representar e integrar diversos intereses de la sociedad. Es por esto que el estado destina recursos económicos para el funcionamiento permanente de sus organismos directivos.

El Capítulo IX de la Ley 222 regula el Fondo Electoral el cual está destinado, como regla general, para sufragar los gastos de funcionamiento de los partidos políticos. Dicho Fondo, a diferencia del Fondo Especial está disponible durante todo el cuatrienio a razón de cuatrocientos mil (400,000) dólares anuales en años no electorales y seiscientos mil (600,000) dólares en año electoral, los cuales como excepción se podrán utilizar, en este año, para todo gasto incluyendo gastos de campaña. A tales efectos el Artículo 9.002 establece,

“En años que no sean de elecciones generales, cada partido político inscrito que haya cumplido con, o satisfecho el procedimiento establecido en el Artículo 9.001 de esta Ley, podrá girar anualmente hasta cuatrocientos mil (400,000) dólares contra el Fondo Electoral. En el año electoral, podrá girar hasta seiscientos mil (600,000) dólares contra este Fondo. A la cantidad asignada para el año electoral no le serán aplicables las limitaciones dispuestas en el Artículo 9.003 de esta Ley y podrá girarse contra este fondo anual cualquier gasto relacionado a los fines del partido político en cuestión. No se podrá girar contra el sobrante que se haya tenido en años anteriores. En el caso de que se inscriba un partido que no tenía o había perdido su franquicia, la cantidad que tendrán disponible será una a prorrata según el tiempo que reste para finalizar el año en curso. Será responsabilidad de la

Oficina del Contralor Electoral auditar este fondo al menos al cerrar cada año natural.”

Por su parte el Artículo 9.003 de la Ley 222 establece la regla general en cuanto al uso del Fondo Electoral,

“El Fondo Electoral se utilizará para sufragar gastos administrativos dirigidos a sostener la operación regular de los partidos incluyendo, pero sin que ello se entienda como una limitación a, gastos generales de oficina, tales como salarios de empleados y contratistas, cánones de arrendamiento de bienes muebles e inmueble, adquisición por compra de un bien inmueble, teléfono, televisión por cable o satélite, correo regular y electrónico, mensajería; servicios de agua y energía eléctrica, gastos de viaje y representación, equipo de oficina, anuncios institucionales, tales como citaciones a reuniones y asambleas; convocatorias para formalizar aspiraciones y candidaturas y para ocupar posiciones en la estructura del partido durante la reorganización del mismo, impresión de programas y publicaciones, distribución y transportación de material institucional, tales como impresos, grabaciones, símbolos, banderas, películas, gastos institucionales relacionados con convenciones, asambleas e inscripción y movilización de electores en Puerto Rico. No podrá utilizarse el Fondo para sufragar gastos de campaña de candidatos. Un partido inscrito podrá adquirir, en pleno dominio como titular, solamente un inmueble que será la sede del partido a nivel central.”

Nótese que los candidatos y sus comités de campaña no tienen acceso al Fondo Electoral y deben sufragar todos sus gastos con los recaudos que realicen para estos fines.

### **III. Desembolsos que se considerarán gastos de campaña**

A. Se considerarán gastos de campaña los establecidos en el Artículo 10.001 de la Ley 222 en cuanto a los candidatos a gobernador:

1. Gastos relacionados a gerencia y administración de la campaña como: Director de campaña, Director de finanzas operaciones de campo, tesorero, consultores, dietas, compensaciones, bonos y personas contratadas para trabajar durante la campaña eleccionaria.
2. Costos operacionales de locales y servicios de consumo del comité de campaña como: renta de comité, servicio electricidad, servicio de agua, servicio de teléfono, cable tv o antena, internet, correo postal, mensajería, celulares, reparaciones del comité, mantenimiento del comité, seguridad, seguros, renta y mantenimiento de equipo de oficina y materiales de oficina.

3. Vehículos de transportación como: la compra y alquiler de transportación terrestre, marítima y aérea, compra y alquiler de “trailers” y guaguas de sonido.
  4. Mantenimiento y combustible para vehículos como: reparaciones y mantenimiento de vehículos, gasolina, compra de marbete, inspecciones, rotulación, gastos en peajes, pago de dieta y millaje.
  5. Confección de materiales promocionales como: banderas, camisetas y polos, pasquines, pegatinas, trípticos, hojas sueltas, cruzacalles, pancartas, letreros, botellas de agua identificadas por el partido y/o candidato, bolígrafos, gorras, libretas, bultos o mochilas y programas de gobierno impresos.
  6. Anuncios en periódicos, radio, televisión local, televisión por cable y vía satélite, internet, billboards, d-boards, revistas, cine, rótulos, banco telefónico, medios electrónicos u otros medios similares.
  7. Costos del trabajo de apoyo de agencias de publicidad, artistas gráficos, técnicos y asesores externos, costos de producción, productores independientes y gastos de representación.
  8. Pago de encuestas y estudios de campo, montaje y gastos relacionados con mítines y concentraciones de público en el año electoral.
  9. Cualquier otro gasto que el Contralor Electoral determine.
- B. En el caso de los Partidos Políticos que se acojan al Fondo Especial se considerarán gastos de campaña:
1. Confección de materiales promocionales como: banderas, camisetas y polos, pasquines, pegatinas, trípticos, hojas sueltas, cruzacalles, pancartas, letreros, botellas de agua identificadas por el partido y/o candidato, bolígrafos, gorras, libretas, bultos o mochilas y programas de gobierno impresos.
  2. Anuncios en periódicos, radio, televisión local, televisión por cable y vía satélite, internet, billboards, d-boards, revistas, cine, rótulos, banco telefónico, medios electrónicos u otros medios similares.
  3. Costos del trabajo de apoyo de agencias de publicidad, artistas gráficos, técnicos y asesores externos, costos de producción, productores independientes y gastos de representación.

4. Pago de encuestas y estudios de campo, montaje y gastos relacionados con mítines y concentraciones de público en el año electoral.
- C. No se considerarán gastos de campaña para el partido y su candidato a gobernador para todos los efectos del límite establecido en el Artículo 10.001 los siguientes:
1. Cualquier gasto incurrido antes del primero de julio del año electoral.
  2. Los gastos incurridos con cargo al Fondo Electoral en año electoral.
  3. Los gastos incurridos por el partido político y su candidato a gobernador para generar el dinero a ser depositado en el Fondo Especial.
  4. Los donativos en especie para un acto político colectivo, como el uso de una residencia para una actividad, las invitaciones, la comida, bebida y música.
  5. El pago de las deudas acumuladas, contraídas e informadas a la Oficina del Contralor Electoral antes del primero de julio del año electoral.
  6. Los gastos administrativos regulares del comité central del partido político, que sean cubiertos con el Fondo Electoral.
    7. Cualquier otro gasto que el Contralor Electoral determine como gasto de campaña.

#### **IV. Conclusión**

La Ley 222 crea y fiscaliza dos Fondos habidos en el Departamento de Hacienda para la operación de los partidos políticos y para las campañas electorales de los candidatos a gobernador. El Fondo Electoral está disponible durante todo el cuatrienio para que los partidos giren contra este todo gasto administrativo, según definido en el Artículo 9.003 de la Ley 222 y puedan mantener su operación regular. En año electoral el Fondo Electoral aumenta de cuatrocientos mil (400,000) dólares a (600,000) mil dólares y como excepción podrán girar contra ese Fondo cualquier gasto relacionado a los fines del partido político incluyendo gastos de campaña, los cuales no serán contabilizados para el cómputo total del límite de gastos de campaña en que puede incurrir un partido político y su candidato a gobernador y los candidatos a Gobernador independientes.

Mientras que, en año electoral los partidos y su candidato a gobernador tienen la opción de acogerse al Fondo Especial, el cual es un sistema de responsabilidad compartida con participación ciudadana, para financiar los gastos de campaña de los partidos políticos y sus candidatos a la gobernación y los candidatos a Gobernador independientes. Para propósitos de una adecuada contabilidad de los desembolsos se entenderán como gastos de campaña solo aquellos definidos por la Ley 222 en su Artículo 10.001 y los establecidos en esta comunicación sin perjuicio de que el Contralor Electoral determine posteriormente incluir o excluir algún gasto.

Por otro lado, no se computará como un gasto de campaña para efectos del cálculo del límite de gastos de campañas, cualquier desembolso realizado antes del primero de julio del año electoral, así como todo desembolso hecho con cargo al Fondo Electoral, independientemente de la fecha en que se haya realizado. De igual forma, no se computará dentro del límite de gastos de campaña los egresos realizados por el partido político y su candidato a gobernador para generar el dinero a ser depositado en el Fondo Especial. Tampoco, serán computados para el límite de gastos de campaña de un partido y su candidato a gobernador aquellos donativos en especie recibidos para la celebración de un acto político colectivo. Por último, se excluirá del cómputo de gastos de campaña el pago de las deudas contraídas e informadas a la Oficina del Contralor Electoral antes del primero de julio del año electoral aunque sean pagadas con posterioridad a esa fecha, así como todo gasto administrativo regular del comité central del partido político, que pueda cubrirse con el Fondo Electoral.