

# LAS DONACIONES ANÓNIMAS Y SUS IMPLICACIONES EN LA TRANSPARENCIA ELECTORAL

## ARTÍCULO

KARLA MONTAÑEZ SOTO\*

Introducción .....	1262
I. Las donaciones anónimas: una aproximación al concepto .....	1263
A. “Entre el derroche y lo gracioso”: normativa sobre los límites de las donaciones y gastos en las campañas electorales.....	1263
B. Las donaciones de la élite: ¿quién dona en las campañas políticas?.....	1268
C. Los límites del anonimato: el donante anónimo y su aportación económica en las campañas políticas .....	1270
II. El debate entre la transparencia electoral y el anonimato de los donantes.....	1271
A. “La panacea democrática”: la divulgación de los donantes .....	1271
B. El dilema constitucional en Puerto Rico entre derecho al acceso a la información y las donaciones anónimas.....	1274
C. La urna de donaciones: la propuesta a favor del anonimato de los donantes.....	1278
D. Más allá de un debate: ¿deberán ser o no anónimas las donaciones en la campañas políticas? .....	1283
III. La ola mediática que nos arropa: ¿qué hacemos con las dádivas sin dueño destinadas a las campañas políticas del 2016? .....	1285
A. La realidad puertorriqueña en el financiamiento de campañas .....	1285
B. Las querellas al Contralor Electoral y las donaciones anónimas: nuestros estudios de caso .....	1287
B. Querellas contra el candidato Ricardo Rosselló .....	1287
C. Querella anónima por donativos anónimos en contra del candidato Pedro Pierluisi .....	1290
IV. Recomendaciones: la inseguridad jurídica de la Ley Núm. 222-2011 y la falta de penalidades ante la corrupción en el financiamiento electoral.....	1292
A. Escasez de delitos electorales: ¿patrocinada la corrupción? .....	1294
B. Un modelo para Puerto Rico: ¿Divulgación o anonimato? .....	1297

---

\* Estudiante de tercer año de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico y Redactora de la Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico.

C. El financiamiento público de las campañas políticas: ¿más democrático? .....	1299
Conclusión .....	1301

*“We have to reduce the influence of money in our politics, so that a handful of families or hidden interests can’t bankroll our elections. And if our existing approach to campaign finance reform can’t pass muster in the courts, we need to work together to find a real solution -- because it’s a problem. And most of you don’t like raising money. I know; I’ve done it. We’ve got to make it easier to vote, not harder. We need to modernize it for the way we live now. This is America: We want to make it easier for people to participate”.*<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

**L**O ANÓNIMO, LO DESCONOCIDO Y LO INCÓGNITO SON TÉRMINOS QUE VICIAN la democracia en un proceso de financiamiento electoral. Recientemente, en Puerto Rico existe un debate sobre la legalidad de las donaciones anónimas para el financiamiento de las próximas campañas electorales en torno a la votación de noviembre de 2016. La polémica ante estas donaciones siembra dudas en cuanto a la transparencia electoral que los donantes sin nombre tienden a macular tras la apariencia de corrupción. El estado de derecho que regula las donaciones anónimas es la Ley Núm. 222-2011, según enmendada, conocida como la *Ley para la fiscalización del financiamiento de campañas políticas en Puerto Rico*.<sup>2</sup> En su artículo 5.003 se permite un máximo de \$200.00 en donativos anónimos; las donaciones en exceso de esa cantidad deben identificar propiamente al donante.<sup>3</sup> A su vez, dicho artículo permite que el total de contribuciones anónimas que podrá depositar un partido, y su candidato a gobernador, para el pareo de fondos que efectúa el Contralor Electoral de Puerto Rico en el Fondo Especial para el Financiamiento de Campañas Electorales, no podrá exceder de \$600,000.00 anuales.<sup>4</sup> De igual modo, la Ley Núm. 222-2011 dispone que los comités segregados y los comités de acción política (PAC, por sus siglas en inglés), los cuales son grupos privados que recaudan y distribuyen fondos para uso en las

<sup>1</sup> Barack Obama, *Remarks of President Barack Obama - State of the Union Address as Delivered*, WHITEHOUSE (13 de enero de 2016), <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/01/12/remarks-president-barack-obama---prepared-delivery-state-union-address> (última visita 3 de abril de 2016).

<sup>2</sup> Ley para la fiscalización del financiamiento de campañas políticas en Puerto Rico, Ley Núm. 222 de 18 de noviembre de 2011, 16 LPRR §§ 621-634 (2012 & Supl. 2015).

<sup>3</sup> *Id.* § 625d(a).

<sup>4</sup> *Id.* § 625d(b).

campañas políticas, no podrán recibir donativos anónimos ni en efectivo.<sup>5</sup> Por otro lado, en el contexto federal se acepta un máximo de \$50.00 en donaciones anónimas y de \$100.00 en efectivo.<sup>6</sup>

La necesidad de conocer quiénes son los donantes anónimos se basa en un clamor democrático del pueblo por una mayor transparencia electoral. Sin embargo, existen dos posturas encontradas sobre la legitimidad e implicaciones de las donaciones anónimas en el financiamiento electoral. Por un lado, existen quienes promueven una mayor revelación y transparencia en cuanto a las donaciones anónimas para evitar que los donantes influencien a los candidatos y la toma decisional. Por otro lado, están quienes ripostan que todo tipo de donación debe ser anónima o secreta, tal y como lo es el derecho al voto, pues de esta manera se evitan represalias políticas. En este artículo se explorarán medidas jurídicas alternativas para una fiscalización eficaz de la recaudación fraudulenta de fondos en el financiamiento de campañas políticas ante la inseguridad jurídica que emana de la Ley Núm. 222-2011.

## I. LAS DONACIONES ANÓNIMAS: UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO

A. *“Entre el derroche y lo gracioso”: normativa sobre los límites de las donaciones y gastos en las campañas electorales*

Para una aproximación al concepto de las donaciones anónimas es relevante que discutamos qué es una donación y cómo se diferencia de un gasto independiente de campaña. Por ende, en esta sección definiré los términos más relevantes de nuestro ordenamiento jurídico en cuanto al financiamiento de campañas políticas. Este contexto permitirá diferenciar entre el derroche y lo donado gratuitamente en una campaña eleccionaria. A su vez, conocer los límites en las contribuciones o aportaciones de campaña es indispensable para evaluar su razonabilidad.

Comencemos con la Ley Núm. 222-2011, la cual define el término *donativo* como cualquier aportación monetaria, de valor, en especie (comida, bebida, música), o contribución que hace una persona natural, mayor de edad, para apoyar a

---

<sup>5</sup> *Id.* § 625d(c).

<sup>6</sup> La normativa estadounidense en cuanto a las donaciones en efectivo y anónimas es la siguiente:

(c) *Cash Contributions:*

(1) With respect to any campaign for nomination for election or election to Federal office, no person shall make contributions to a candidate or political committee of currency of the United States, or of any foreign country, which in the aggregate exceed \$100.

(2) A candidate or committee receiving a cash contribution in excess of \$100 shall promptly return the amount over \$100 to the contributor.

(3) A candidate or committee receiving an anonymous cash contribution in excess of \$50 shall promptly dispose of the amount over \$50. The amount over \$50 may be used for any lawful purpose unrelated to any Federal election, campaign, or candidate.

<sup>11</sup> C.F.R. § 110.4(c) (2015).

algún aspirante, candidato, partido político o comité de campaña con fines electorarios, o en cualquier asunto que se presente ante la consideración de los electores en un referéndum.<sup>7</sup> Los servicios profesionales y personales prestados por voluntarios, según la Ley, no se considerarán como donativos. Tampoco la mera presencia o expresiones de un aspirante o candidato a favor o en contra de un movimiento, ideología, partido o aspirante son consideradas donativos.<sup>8</sup> Por otro lado, los *gastos coordinados* pueden considerarse un tipo de donación, ya que son indicativos de que hubo una gestión entre el que gasta y el partido político o candidato.<sup>9</sup> De acuerdo con la Ley Núm. 222-2011, un *gasto coordinado* es un egreso que es pagado o financiado por alguien distinto a un candidato, partido político o comité de campaña.<sup>10</sup> A su vez, es un gasto que se efectúa en común gestión o acuerdo con el andamiaje político de un partido o candidato. Este tipo de gasto contrasta con el concepto de *gasto independiente* o *gasto no coordinado*:

(a) Gasto hecho de tal forma que no pueda ser razonablemente interpretado de otra forma como que fue hecho con fines electorales, y

(b) no es ni fue hecho de común acuerdo o a solicitud o sugerencia de un partido político, aspirante, candidato, o de un comité de campaña, agente, representante o comité autorizado de cualesquiera de los anteriores.

La mera presencia y las expresiones de un aspirante o candidato a favor o en contra de un partido, aspirante, candidato, movimiento, ideología o alternativa electoral en una actividad, no convierte la actividad en una coordinada. Tampoco se considerará como coordinación, preguntar sobre o verificar la disponibilidad del aspirante o candidato para asistir a una actividad, y en el caso de funcionarios electos, hacer preguntas o recibir respuestas sobre la agenda o trabajo del funcionario.<sup>11</sup>

Ahora bien, existe una tendencia a confundir el concepto *donativo* con lo que es un *gasto independiente* o *no coordinado* de campaña. Estos términos no se pueden emplear indistintamente porque ambos acarrear consecuencias distintas. Precisamente, la Corte Suprema de Estados Unidos resolvió, en el caso de *Buckley v. Valeo*, que los límites en las contribuciones o donaciones a las campañas políticas eran constitucionales.<sup>12</sup> Por otro lado, determinó inconstitucional limitar los gastos o expensas en el financiamiento de campañas políticas. Localmente, se atemperó esta normativa, y la actual Ley Núm. 222-2011 establece que los gastos independientes de campaña son ilimitados, contrario a las donaciones.<sup>13</sup> De igual modo, dicha ley define que un gasto independiente o no coordinado es un egreso

---

7 16 LPRA § 621(23).

8 *Id.*

9 *Id.* § 621(35).

10 *Id.*

11 *Id.* § 621(37).

12 *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976).

13 16 LPRA § 621(37).

hecho solamente para fines electorales y no puede ser en común acuerdo con un partido político, aspirante, candidato, un comité de campaña, agente, representante o comité autorizado de cualesquiera de los anteriores.<sup>14</sup> También se incorporó a nuestro derecho electoral la norma de la Corte Suprema de Estados Unidos en el caso de *Citizens United v. Federal Election Comm'n*, que eliminó las restricciones y límites en los gastos independientes de las uniones y corporaciones en las campañas políticas, basada en que la Primera Enmienda de la Constitución de Estados Unidos protege el derecho a la libertad de expresión, y gastar dinero es una forma de manifestarla.<sup>15</sup>

A partir del caso de *Citizens United*, las corporaciones y uniones pueden incurrir sin límites en *gastos independientes* para financiar campañas políticas e ideológicas.<sup>16</sup> Anterior a la resolución de este caso, las corporaciones debían tener una cuenta separada y administrada por Comités de Acción Política, en la que depositaban los fondos que querían destinar a sus agendas políticas. Como resultado de *Citizens United*, es irrelevante si la corporación o unión tiene un PAC porque el derecho a la libertad de expresión le reconoce la habilidad de gastar, no donar, todo lo que quiera en la campaña política que desee impulsar con su propio capital. No obstante, considero que la Corte Suprema de Estados Unidos, en este caso, llegó a un análisis cuestionable en el que indica que los gastos ilimitados en que incurran las corporaciones y uniones, como parte del derecho a la libertad de expresión cobijado por la Primera Enmienda de la Constitución de Estados Unidos, no generarán una apariencia de corrupción y que, de hacerlo, el electorado no se desmotivará. En cuanto a esto, la Corte expresó:

For the reasons explained above, we now conclude that independent expenditures, including those made by corporations, do not give rise to corruption or the appearance of corruption. . . .

. . . .  
. . . The fact that speakers may have influence over or access to elected officials does not mean that these officials are corrupt[.]. . .

The appearance of influence or access, furthermore, will not cause the electorate to lose faith in our democracy.<sup>17</sup>

Entiendo que la apariencia de corrupción aminora la democracia y desalienta al electorado, aunque la Corte Suprema de Estados Unidos piense lo contrario. Así, la transparencia en el financiamiento de campañas no elimina la corrupción, pero la matiza fomentando mayor democracia.

---

<sup>14</sup> *Id.*

<sup>15</sup> *Citizens United v. F.E.C.*, 558 U.S. 310 (2010).

<sup>16</sup> En Puerto Rico, al igual que en Estados Unidos, se prohíben los donativos hechos por personas jurídicas y uniones. Nuestro ordenamiento jurídico ya se atemperó al caso de *Citizens United v. Federal Election Comm'n* y ahora se permiten los gastos independientes ilimitados de las personas jurídicas y organizaciones laborales. Véase 16 LPRÁ § 625g. En el contexto federal, véase 11 C.F.R. §§ 114.2, 114.5 (2015).

<sup>17</sup> *Citizens United*, 558 U.S. en las págs. 357-60.

En otra vertiente de este tema, es importante recalcar que en los gastos independientes que ahora le son permitidos a las corporaciones y uniones no puede haber coordinación porque, de lo contrario, la aportación económica se convierte en donación. Por lo tanto, las donaciones hechas por uniones y corporaciones siguen estando prohibidas tanto en el ordenamiento federal como local. Otro caso normativo, pertinente para la discusión de las donaciones anónimas, es *McCutcheon v. Federal Election Comm'n*.<sup>18</sup> En este, la Corte Suprema de Estados Unidos determinó que los límites en las aportaciones en el agregado a los candidatos son inconstitucionales. El concepto de *límites de contribuciones en el agregado* implica una restricción del total de dinero que un individuo puede contribuir a todos los candidatos o comités políticos en un ciclo electoral:

The statute at issue in this case imposes two types of limits on campaign contributions. The first, called base limits, restricts how much money a donor may contribute to a particular candidate or committee. . . . The second, called aggregate limits, restricts how much money a donor may contribute in total to all candidates or committees.<sup>19</sup>

Por lo tanto, el caso de *McCutcheon v. Federal Election Comm'n* eliminó los límites en el agregado porque son inconstitucionales y violan la libertad de expresión de los donantes.<sup>20</sup> Hoy día, puedes contribuir a todos los candidatos que quieras dentro de los límites de aportaciones que puedes donar a cada uno:

The Government has a strong interest, no less critical to our democratic system, in combatting corruption and its appearance. We have, however, held that this interest must be limited to a specific kind of corruption -*quid pro quo* corruption- in order to ensure that the Government's efforts do not have the effect of restricting the First Amendment right of citizens to choose who shall govern them. For the reasons set forth, we conclude that the aggregate limits on contributions do not further the only governmental interest this Court accepted as legitimate in *Buckley*. They instead intrude without justification on a citizen's ability to exercise "the most fundamental First Amendment activities."<sup>21</sup>

El artículo 5.001 de la Ley Núm. 222-2011 está atemperado a lo resuelto en este caso, y las personas naturales podrán donar un máximo \$2,600.00 por cada aspirante, candidato, comité de campaña o partido político que deseen.<sup>22</sup> Con este límite se busca disminuir la modalidad de corrupción conocida como el *quid pro quo*, entiéndase el intercambiar favores políticos por donaciones o aportaciones a campañas a favor de candidatos o partidos políticos. Además del *quid pro quo*, las

---

<sup>18</sup> *McCutcheon v. F.E.C.*, 134 S.Ct. 1434 (2014).

<sup>19</sup> *Id.* en la pág. 1442 (citas omitida).

<sup>20</sup> *Id.*

<sup>21</sup> *Id.* en la pág. 1462 (citando a *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1, 14 (1976)).

<sup>22</sup> Ley para la fiscalización del financiamiento de campañas políticas en Puerto Rico, Ley Núm. 222 de 18 de noviembre de 2011, 16 LPR § 625a (2012 & Supl. 2015).

otras dos modalidades de corrupción en el financiamiento de campañas políticas se conocen como *influencia monetaria* y la *distorsión*:

The *quid pro quo* standard is simply that it is corrupt for an officeholder to take money in exchange for some action. The money may be a bribe for personal use or a campaign contribution. The deal is explicit, with both sides acknowledging that a trade is being made.

The monetary influence standard is broader. Here the root idea is that it is corrupt for officeholders to perform their public duties with monetary considerations in mind. The influence of money is corrupting under this standard even if no explicit deal is made.

The third standard of corruption is distortion. The ideal behind this standard is that the decisions of officeholders should closely reflect the views of the public. Campaign contributions are corrupting to the extent that they do not reflect the balance of public opinion and thus distort policymaking through their influence on elections.

The three standards of corruption -*quid pro quo*, monetary influence and distortion- have been jumbled together in the corpus of campaign finance law.<sup>23</sup>

Por lo tanto, el *quid pro quo*, conocido también como *vote trading* o *intercambio de votos*, o *pay for play* o *paga para jugar*, se enfoca en la siguiente premisa: “Te doy dinero o te hago un favor a cambio de que implantes la política pública que me conviene”. Es decir, es un intercambio de favores mediante donaciones en las campañas políticas. Por su parte, la modalidad de corrupción conocida como *influencia monetaria* es un tipo de soborno que impone a los funcionarios públicos a subordinar sus labores al poder político y adquisitivo de los donantes más acaudalados. En cambio, la *distorsión* se enfoca en corromper la implantación de política pública y la toma decisional de los funcionarios públicos. Dicha modalidad se basa en que los candidatos electos responderán a los mejores intereses de los donantes, no a favor del beneficio colectivo de la sociedad, como debe ser. Estas modalidades de corrupción afectan el ideal de la democracia representativa, ya que los funcionarios públicos se convierten en marionetas de una clase dominante y con poder monetario.<sup>24</sup>

Para aminorar estas modalidades de corrupción, se han impuesto los límites en las aportaciones o donaciones para el financiamiento de las campañas políticas. Ahora bien, existe una modalidad de corrupción conocida como *dark money*, o dinero oscuro, que es un subterfugio empleado por las organizaciones sin fines de lucro, conocidas como las 501(c)'s del Código de Rentas Internas Federal (IRC, por sus siglas en inglés), para facilitar el acceso a donaciones que según los límites de contribuciones en las campañas políticas son ilegales.<sup>25</sup> También, los comités de acción política, conocidos como PACS y Super PACS, al no tener límites en las

---

<sup>23</sup> Thomas F. Burke, *The Concept of Corruption in Campaign Finance Law*, 14 CONST. COMMENT. 127, 131 (1997).

<sup>24</sup> *Id.* en las págs. 140-41 (sintetizando algunos de los planteamientos de Dennis F. Thompson, DENNIS F. THOMPSON, *ETHICS IN CONGRESS: FROM INDIVIDUAL TO INSTITUTIONAL CORRUPTION* (1995)).

<sup>25</sup> Véase I.R.C. § 501 (2012).

aportaciones que reciben, son un nicho de recaudación de fondos que legalmente no hubiesen podido acceder al candidato o al partido político.<sup>26</sup> Se puede interpretar que esta práctica es una osadía corrupta para filtrar dinero fuera de los límites de aportaciones impuestos por la Comisión Federal de Elecciones (FEC, por sus siglas en inglés). En Puerto Rico, la Oficina del Contralor Electoral es la agencia fiscalizadora análoga.

El concepto de *dark money* en el contexto de las donaciones anónimas es importante entenderlo porque los donantes anónimos pudieran filtrar a través de organizaciones sin fines de lucro grandes cantidades de dinero sin brindar su identidad. Por ejemplo, un donante que desea preservar su anonimato puede brindarle una gran cantidad de dinero a una organización sin fines de lucro y exigirle ilegalmente que done de esa cantidad una partida para un candidato o comité de acción política. Esta práctica es corrupta e ilegal y es un mecanismo para donar en exceso de los límites de donaciones impuestos por ley. Mediante esta modalidad de corrupción, conocida como *dark money*, los donantes anónimos exceden los límites del dinero que pueden aportar en el financiamiento de campañas y su identidad permanece a “oscuras”.

Con este tipo de prácticas corruptas, la democracia se diluye ante la falta de transparencia en los procesos de financiamiento electoral. En aras de preservar esa democracia representativa y participativa, los límites de las donaciones en las campañas políticas permiten disminuir la corrupción electoral y fomentar que otros grupos de la sociedad puedan ser partícipes del financiamiento de una campaña política sin tener que contribuir exorbitantes cantidades de dinero a un candidato o partido político. Ahora bien, ¿quiénes son los donantes que aportan un gran capital en las campañas políticas y por qué es importante conocer su perfil? A continuación expondré la influencia de los donantes adinerados en el contexto político y en el financiamiento electoral.

### *B. Las donaciones de la élite: ¿quién dona en las campañas políticas?*

El licenciado Aníbal Acevedo Vilá, exgobernador de Puerto Rico, escribió un artículo titulado *Los límites de contribuciones y gastos en las campañas políticas* donde puntualiza cómo el dinero y la política pueden afectar la democracia electoral:

El efecto que esta realidad política puede tener sobre la pureza del sistema político es incalculable. El uso exagerado de dinero puede tener como consecuencia que las personas más idóneas no sean las favorecidas por los electores. La elección o no elección de un candidato depende en muchos casos de la cantidad de dinero que el aspirante tenga disponible para gastar en su campaña política. . . .

---

<sup>26</sup> Jordan May, “Are We Corrupt Enough Yet?” *The Ambiguous Quid Pro Quo Corruption Requirement in Campaign Finance Restrictions*, 54 WASHBURN L.J. 357, 384-85 (2015) (notas omitidas).



El dinero en la política no sólo afecta el comportamiento del electorado sino del candidato también. . . . La lealtad del candidato hacia el electorado es sustituida por la lealtad hacia sus contribuyentes. Para lidiar con estos problemas se han desarrollado principalmente dos estrategias: las limitaciones a contribuciones y gastos en las campañas políticas y el financiamiento público de las campañas.<sup>27</sup>

Sin duda, una clase adinerada puede determinar quién gana una elección, pero ese factor no es tan preocupante como el hecho de que esa clase puede determinar cuál será la política pública que adoptará dicho funcionario electo. La política se tiende a macular con el dinero de los donantes con mayor poder adquisitivo.<sup>28</sup>

El proceso económico del que dependemos está mayormente dominado por un sector pequeño que controla la mayoría de las corporaciones económicas.<sup>29</sup> A este grupo pequeño se le conoce como la élite de la clase dominante: “Rule’ is a political term. Because corporate economic decisions affect us all and are backed by legal authority, they are in fact *political* decisions. Any class that dominates our economic process is engaged in the activity of political rule”.<sup>30</sup> Como dice el dicho criollo, con una modificación: “*la política y el dinero se fueron al campo un día, y más valió el dinero que la democracia que la política perseguía*”. Por tanto, una política donde quienes tienen el mayor poder adquisitivo obtienen mayores beneficios, es una política sin democracia. La tendencia persistente en el financiamiento eleccionario es la perpetuación del poder político de los ricos y las grandes corporaciones. Los *grandes donantes* proveen la mayoría de los fondos recaudados en las campañas políticas:

Most national campaign cash comes from the big contributors. . . .

The role of the rich in political finance springs not only from the needs of candidates for assistance, but also from the willingness of candidates to limit their political positions so that at the very least they pose no danger to the corporate power structure. In short, money is not given to those who threaten the system.<sup>31</sup>

A pesar de que, en efecto, existen donantes de distintos estratos sociales, los intereses de todos los donantes no son los que desempeñan un papel protagónico en el financiamiento de campañas políticas.<sup>32</sup> Los intereses de quienes invierten mayores cantidades monetarias son reconocidos más que las necesidades de los

---

<sup>27</sup> Aníbal Acevedo Vilá, *Los límites de contribuciones y gastos en las campañas políticas*, 54 REV. JUR. UPR 511, 511-12 (1985).

<sup>28</sup> Paul McCaffrey, *Money in Politics: Editor’s Introduction*, en THE REFERENCE SHELF: U.S. ELECTION SYSTEM 89 (Paul McCaffrey ed., 2004).

<sup>29</sup> Véase DAVID NICHOLS, FINANCING ELECTIONS: THE POLITICS OF AN AMERICAN RULING CLASS 2 (1974). Véase Spencer Overton, *The Donor Class: Campaign Finance, Democracy, and Participation*, 153 U. PA. L. REV. 73 (2004) (discutiendo el perfil de los donantes y la clase dominante en el financiamiento de campañas).

<sup>30</sup> DAVID NICHOLS, *supra* nota 29.

<sup>31</sup> *Id.* en la pág. 52.

<sup>32</sup> THEODORE J. LOWI *ET AL.*, AMERICAN GOVERNMENT: POWER AND PURPOSE 324 (13ra ed. 2009).

grupos desventajados económicamente. Por lo tanto, el análisis del financiamiento de campaña es imposible hacerlo sin reconocer que existe una clase dominante que controla el proceso de recaudación de fondos en las campañas políticas. Basado en los entendidos correctos y reales, nos alejamos del idealismo de que las campañas políticas las domina el pueblo. De esta manera, nos acercamos a la admisión de que estas campañas las controla un grupo dominante-acaudalado que derrocha dinero sin límites. Además, es un grupo que graciosamente, entiéndase “gratuitamente”, financia las campañas políticas, velando por sus propios intereses para que así triunfen de forma alegórica los portavoces de este vulgo llamado “Pueblo”.

*C. Los límites del anonimato: el donante anónimo y su aportación económica en las campañas políticas*

Al comprender quiénes son los donantes, surgen varias interrogantes relacionadas con las donaciones anónimas. ¿Los donantes anónimos son esta misma élite dádiva? ¿Por qué los donantes anónimos esconden su identidad? La Ley Núm. 222-2011 define los donativos anónimos como aportaciones en las que se desconoce la identidad del donante. El concepto de las *donaciones anónimas* no implica que se desconozca el origen de la aportación, lo que se desconoce es la identidad personal del que aporta. Por eso, al discutir el asunto de las donaciones anónimas, nos referimos a la titularidad oculta de dichas dádivas. El artículo 5.003 de la Ley Núm. 222-2011 impone los límites de aportaciones anónimas en el financiamiento de campañas:

- (a) Todo donativo de doscientos (200) dólares o más requerirá que se identifique al donante con su nombre y apellidos, dirección postal, el nombre de la persona o entidad a quien se hace el donativo y un número de identificación, tales como: número electoral emitido por la Comisión Estatal de Elecciones, número de licencia de conducir de Puerto Rico, o en su defecto podrá proveer número de una identificación emitida por el gobierno estatal o federal que contenga el nombre legal completo de la persona, fecha de nacimiento de la persona, el género de la persona, el número de licencia de conducir o el número de la tarjeta de identificación, una foto digital de la persona, la dirección de la residencia principal de la persona, la firma de la persona, dispositivos físicos de seguridad diseñados para prevenir cualquier tipo de manipulación, falsificación o duplicación de la identificación para propósitos fraudulentos.
- (b) El total de contribuciones anónimas que podrá depositar un partido y su candidato a gobernador para pareo en el Fondo Especial para el Financiamiento de Campañas Electorales no podrá exceder de seis cientos mil dólares (\$600,000) anuales.
- (c) Los comités segregados y los comités de acción política no podrán recibir donativos anónimos ni en efectivo.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Ley para la fiscalización del financiamiento de campañas políticas en Puerto Rico, Ley Núm. 222 de 18 de noviembre de 2011, 16 LPRR § 625d (2012 & Supl. 2015) (énfasis suplido).

Los donativos anónimos en exceso de \$200.00 están prohibidos y quien los efectúe se expone solo a multas administrativas. El artículo 13.006 de la Ley Núm. 222-2011 regula este particular y advierte que toda persona que a sabiendas haga donativos en exceso de las cantidades impuestas en dicha ley estará sujeta a una multa administrativa de tres veces la cantidad donada en exceso.<sup>34</sup> Esta normativa expuesta es la que rige la fiscalización de las donaciones anónimas en Puerto Rico. Basado en el marco referencial de la Ley Núm. 222-2011, es preciso analizar si las donaciones anónimas deben prohibirse para evitar una recaudación corrupta de fondos electorales y así se pueda promover la transparencia electoral.

## II. EL DEBATE ENTRE LA TRANSPARENCIA ELECTORAL Y EL ANONIMATO DE LOS DONANTES

Las donaciones anónimas en nuestro ordenamiento son vistas con suspicacia, a pesar de su legalidad que emana de la Ley Núm. 222-2011. La desconfianza existente en contra de las donaciones anónimas surge porque son vistas como medio o conducto para financiar ilegalmente las campañas electorales. Sin duda, una donación cuyo titular es desconocido tiende a generar una apariencia corrupta de su faz. Por tanto, es preciso analizar si las donaciones anónimas deben prohibirse para evitar una recaudación corrupta de fondos electorales y fomentar la transparencia electoral, o, si en la alternativa, deben mantenerse anónimos dichos donantes para evitar represalias políticas y promover la transparencia mediante el desconocimiento de la titularidad de dichas aportaciones.

### A. “La panacea democrática”: la divulgación de los donantes

Los partidarios de la revelación de quiénes son los donantes abogan por un acceso a la información de estos como método de transparencia electoral: “With disclosure, the voters can decide whether a candidate who accepts donations from certain individuals, firms, or interest groups ought not to be elected”.<sup>35</sup> Por lo tanto, conocer quiénes son los donantes promueve una democracia participativa. En la medida en que el resto de los votantes conoce quiénes donan dinero a las campañas políticas, se accede a una información valiosa que permite una mejor fiscalización de las campañas.

En el contexto del financiamiento de campañas, los términos *divulgación* y *transparencia* tienden a emplearse indistintamente. La divulgación de la identidad de los donantes no asegura una transparencia electoral. Tampoco impide que los donantes excedan los límites de aportaciones anónimas en las campañas políticas, filtrando dinero a través de organizaciones sin fines de lucro y PACs. Los defensores del *disclosure*, o del conocimiento de los donantes, parten de la premisa de que un pueblo informado puede denunciar la corrupción más hábilmente. De hecho,

---

<sup>34</sup> *Id.* § 633f.

<sup>35</sup> Richard Briffault, *Campaign Finance Disclosure* 2.0, 9 ELECTION. L.J. 273, 274 (2010).

entienden que conocer los donantes es la única alternativa para aspirar a una transparencia electoral. Así, Briffault nos explica lo siguiente:

Disclosure is popular because it offers some of the benefits, without imposing the burdens, associated with contribution or expenditure restrictions, while also avoiding the tricky regulatory issues posed by public funding. Disclosure is viewed as a means of discouraging potentially corrupting practices without having to resolve the knotty questions of which contributions and expenditures are corrupting or even what corruption means in the campaign finance context. As Justice Brandeis famously asserted a century ago, “[p]ublicity is justly commended as a remedy for social and industrial diseases. Sunlight is said to be the best of disinfectants; electric light the most efficient policeman.”<sup>36</sup>

Revelar la identidad de los donantes anónimos permite eliminar la suposición de que el donativo es corrupto. Ahora bien, la anonimidad del donativo no siempre implica que tiene un objetivo fraudulento. En ocasiones, los donantes, o incluso los mismos partidos políticos, prefieren mantener el anonimato de un donante porque les avergüenza o temen represalias.<sup>37</sup> Las razones para mantener anónimos a los donantes no siempre son corruptas, pero siempre son sospechosas. Un esquema de rendimiento de cuentas que facilite identificar quiénes son los donantes de campaña es una visión popular y digamos que tiene más seguidores: “Disclosure generally gets high marks from the public, academics, and the courts. Opinion polls find very high levels of public support for campaign finance disclosure. Among academics, both campaign finance reformers and campaign finance skeptics have endorsed disclosure”.<sup>38</sup> Sin duda, los donantes con nombre y apellido son más fiscalizables que donantes sin nombre.

En el caso de *Buckley v. Valeo*, la Corte Suprema de Estados Unidos sostuvo la constitucionalidad de los requisitos federales de divulgación de donativos en las campañas políticas.<sup>39</sup> En este caso se resaltó tres maneras en que la corrupción puede aminorarse mediante la política de divulgación de donantes. Una de estas es el proveer al electorado información sobre la procedencia del dinero y cómo debe ser gastado con el fin de ayudar a los votantes a evaluar quiénes son los candidatos que aspiran a un cargo electorario. A su vez, la política de divulgación promueve que los votantes tengan una idea de los “intereses” que defiende el candidato. Asimismo, la divulgación de los donantes disuade la corrupción porque expone quiénes hacen una gran cantidad de donaciones y gastos en campañas políticas. La exposición de los donantes a la luz pública desalienta a los que tenían planes de utilizar sus donaciones para fines fraudulentos e inapropiados durante o después de las elecciones. Una ciudadanía que tiene acceso a la información de los grandes donantes y patrocinadores de los candidatos a cargos políticos está

---

<sup>36</sup> *Id.* en la pág. 273 (citando a Louis D. Brandeis, *What Publicity Can Do*, HARPER'S WEEKLY, 20 de diciembre de 1913, en la pág. 10).

<sup>37</sup> *Id.* en la pág. 281.

<sup>38</sup> *Id.* en la pág. 274 (nota omitida).

<sup>39</sup> *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1 (1946).

presta a fiscalizar si a cambio de esas donaciones se suscitan favores luego de las elecciones. *Buckley v. Valeo* enfatiza que identificar a los donantes facilita detectar violaciones a los límites de aportaciones económicas en las campañas políticas.<sup>40</sup>

A pesar de que se fomenta la difusión de la identidad de los grandes donantes, existe un doble estándar si el donante brinda pequeñas cantidades de dinero. A esos efectos, se ha indicado lo siguiente:

There is little public benefit from applying disclosure requirements to small and middling donors. Indeed, small donor disclosure could undermine political participation and threaten the recent increase in small donor giving which creates some possibility of ultimately democratizing campaign finance. Revamped laws that distinguish between reporting and disclosure, focus the public spotlight only on large donors and bundlers, and give primary attention to disseminating information about demographic and economic patterns rather than personal details about small givers would be more effective in educating the public about the political process while reducing the potential threat posed by the broad dissemination of personal financial information to the political privacy and the political engagement of ordinary citizens.<sup>41</sup>

Por ende, los que defienden este argumento utilitario, no tienden a fomentar la difusión de la identidad de los *pequeños donantes* porque deducen que revelarla disuade a dichos donantes de participar democráticamente. Sin embargo, los que son de este pensar avalan que se conozca la identidad de los *grandes donantes*. La alegada “protección” al “pequeño” donante y diseminación del “grande” puede esconder la intención subyacente: la necesidad de conocer quién dona para saber a quién devolverle un favor, independientemente de la cantidad que aporte.

Por lo tanto, para tener una política de divulgación de donantes que realmente sea efectiva, es necesario un andamiaje gubernamental que fomente y no cuestione cuando el ciudadano busque esta información.<sup>42</sup> Sin duda, el concepto de la transparencia electoral es una panacea contra la corrupción electoral y es mucho más atractivo que el anonimato. Esto, pues en la medida en que el pueblo conoce quiénes tienen el poder de comprar influencias, puede afilar su lápiz en la papeleta hacia los candidatos o partidos que no cedan a los intereses de la élite donante. Este planteamiento se recalca en el caso de *Citizens United*, en el que se discute que la transparencia permite que los ciudadanos emitan decisiones informadas, expresando la Corte que “[t]he First Amendment protects political speech; and disclosure permits citizens and shareholders to react to the speech of corporate entities in a proper way. . . . [enabling] the electorate to make informed decisions

---

<sup>40</sup> Para una discusión sobre las repercusiones en el financiamiento de campañas políticas del caso *Buckley v. Valeo*, véase ARCHON FUNG *ET AL.*, FULL DISCLOSURE: THE PERILS AND PROMISE OF TRANSPARENCY 201 (2007).

<sup>41</sup> Briffault, *supra* nota 35, en las pág. 303.

<sup>42</sup> Véase Deborah G. Johnson *et al.*, *Campaign Disclosure, Privacy and Transparency*, 19 WM. & MARY BILL RTS. J. 959 (2011), para un análisis del derecho al acceso a la información en los financiamientos de campaña.

and give proper weight to different speakers and messages”.<sup>43</sup> No obstante, la *transparencia electoral* se ha tornado intangible, al rayar en un ideal, una aspiración, más que una política pública. Idealizar que la transparencia desvanece la corrupción, es un argumento ingenuo. La reforma de la norma jurídica vigente es una opción más concreta y asequible.

*B. El dilema constitucional en Puerto Rico entre derecho al acceso a la información y las donaciones anónimas*

El derecho al acceso a la información surge del derecho a la libertad de expresión y de prensa que emana de nuestra Carta de Derechos, en el artículo II, sección 4 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. El ciudadano tiene derecho a expresarse y también a informarse. La democracia participativa se fomenta cuando un pueblo fiscaliza y decide a base de la información que tiene a su disponibilidad. El Tribunal Supremo de Puerto Rico, en el caso de *Soto v. Srio. de Justicia*,<sup>44</sup> reconoció que el derecho al acceso a la información es un factor indispensable de la democracia. El Tribunal expresó lo siguiente:

Los ciudadanos de una sociedad que se gobierna a sí misma deben poseer el derecho legal de examinar e investigar cómo se conducen sus asuntos, sujetos sólo a aquellas limitaciones que impone la más urgente necesidad pública. . . .

. . . Nuestra democracia, si ha de subsistir, debe oxigenarse en esta vital área de corrientes liberales. Difícilmente puede ejercerse y asegurarse que “la voluntad del pueblo es la fuente del poder público, donde el orden político está subordinado a los derechos del hombre y donde se asegura la libre participación del ciudadano en las decisiones colectivas”, si prevalece una interpretación restrictiva.<sup>45</sup>

El acceso a la información es un derecho, más que un ideal, y la ciudadanía tiene el derecho a participar democráticamente al tomar decisiones informadas. Sin embargo, este derecho no es absoluto:

En *United States v. O'Brien* sostuvo que una regulación gubernamental estaría suficientemente justificada si: (1) cae dentro del poder constitucional del Gobierno; (2) propulsa un interés gubernamental importante o sustancial; (3) el interés gubernamental no está relacionado con la supresión de la libre expresión; y (4) la restricción concomitante de los alegados derechos bajo la Primera Enmienda no es mayor que la esencial para propulsar dicho interés.<sup>46</sup>

Por tanto, toda legislación que pretenda ocultarle información al ciudadano, se interpretará restrictivamente a favor del derecho al acceso a la información que

---

<sup>43</sup> *Citizens United v. F.E.C.*, 558 U.S. 310, 371 (2010).

<sup>44</sup> *Soto v. Srio. de Justicia*, 112 DPR 477 (1982).

<sup>45</sup> *Id.* en la págs. 485-86 (cita omitida) (énfasis omitido).

<sup>46</sup> *Id.* en las págs. 493-94 (cita omitida).

ostenta la ciudadanía. Por ende, los ciudadanos tienen derecho a examinar los documentos públicos. Según la *Ley de administración de documentos públicos de Puerto Rico*,<sup>47</sup> los documentos públicos se definen como aquéllos que se originen, conserven o se reciban en cualquier dependencia del gobierno. No obstante, este derecho no es absoluto ni ilimitado porque tal como expone el caso *Trans Ad de Puerto Rico, Inc. v. Junta de Subastas*, pueden existir intereses apremiantes del Estado que justifiquen un reclamo de confidencialidad de su parte.<sup>48</sup>

En Puerto Rico, a diferencia de Estados Unidos, sí existe un derecho constitucional fundamental de acceso a la información en manos del gobierno y está sujeto a las siguientes excepciones: (1) una ley o reglamento así lo declare; (2) la comunicación está protegida por alguno de los privilegios evidenciarios que pueden invocar los ciudadanos; (3) revelar la información puede lesionar los derechos fundamentales de terceros; (4) se trate de la identidad de un confidente bajo la regla 515 de Evidencia, y (5) si es información oficial de acuerdo con la regla 514 de Evidencia.<sup>49</sup>

Esta normativa sobre el derecho a la información resulta relevante a la hora de discutir quiénes son los donantes de campañas. Las donaciones anónimas podrían representar un problema de constitucionalidad. Si las campañas políticas son públicas, ¿no será inconstitucional permitir donaciones anónimas o confidenciales? Debido a que en la Ley Núm. 222-2011 se permiten las donaciones anónimas hasta un máximo de \$200.00, el gobierno pudiera levantar la excepción de que en esta ley se permite la confidencialidad de dichos donantes.

No obstante, cuando el gobierno invoca la primera excepción reseñada, debe cumplir con los criterios del escrutinio estricto: (1) estar circunscrito al poder constitucional del Estado; (2) impulsar un interés apremiante del gobierno; (3) que ese interés no esté relacionado con la coartación de la libertad de expresión, y (4) que la prohibición a la libertad de expresión no sea en exceso de lo necesario para propulsar dicho interés.<sup>50</sup> Para rebatir este esquema probatorio del escrutinio estricto, podemos plantear que: (1) no está dentro del poder constitucional del gobierno ocultarle a la ciudadanía la identidad de los donantes; (2) no es un interés apremiante del Estado permitir las donaciones anónimas; (3) privarle a la ciudadanía el conocimiento de la identidad de los donantes está reñido con el derecho constitucional al acceso a la información, y (4) privar a los ciudadanos de conocer quiénes son los donantes anónimos en las campañas políticas es excesivo y está en conflicto con la libertad de expresión y el acceso a la información. Por tanto, el artículo 5.003 de la Ley Núm. 222-2011, que permite un máximo de \$200.00 en do-

---

<sup>47</sup> Ley de administración de documentos públicos de Puerto Rico, Ley Núm. 5 del 8 diciembre de 1955, 3 LPRA §§ 1001-1023 (2011).

<sup>48</sup> *Trans Ad de Puerto Rico, Inc. v. Junta de Subastas*, 174 DPR 56 (2008).

<sup>49</sup> *Id.* en la pág. 68. Véase *Nieves Falcón v. Junta de Libertad Bajo Palabra*, 160 DPR 97 (2003).

<sup>50</sup> Véase *Ortiz v. Dir. Adm. de los Tribunales*, 152 DPR 161 (2000).

nativos anónimos, representa un dilema de constitucionalidad porque, según estos preceptos, pudiera violentar el derecho al acceso a la información de los ciudadanos.

El contraargumento, que es necesario presentar, es que si bien conocer quiénes son los donantes puede ser parte del derecho al acceso a la información, no revelarlos pudiera estar cobijado por el derecho a la intimidad y privacidad de nuestra Constitución. Entonces, tenemos dos derechos en controversia: (a) el derecho al acceso a la información y (b) el derecho a la intimidad. Los donantes anónimos pueden entender que mantener su identidad confidencial es parte de su derecho a la intimidad. Según la Constitución de Puerto Rico, también se aplicaría el escrutinio estricto ante una legislación que esté en conflicto con el derecho a la intimidad de los ciudadanos.<sup>51</sup> Habría que preguntarse si los donantes tienen una expectativa legítima de intimidad ante un proceso de financiamiento público de campañas políticas públicas, valga la redundancia con el concepto de lo *público*.

Debido al carácter público de las campañas electorales, puede resultar debatible que se permita el anonimato de los donantes que brinden cantidades por debajo de los \$50.00 en Estados Unidos y de \$200.00 en Puerto Rico. Los juristas deben cuestionarse si el derecho al acceso a la información se coarta al permitir este tipo de donaciones anónimas. La transparencia no debe condicionarse a ciertas cantidades monetarias, y la confidencialidad no debe ser selectiva a ciertos donantes.

Hoy día, la tecnología facilita el acceso a la información de los donantes de campaña. De hecho, actualmente la información de la mayoría de los donantes se publica en los portales electrónicos de la Comisión Federal de Elecciones en Estados Unidos.<sup>52</sup> Desafortunadamente, el portal electrónico de la Oficina del Contralor Electoral de Puerto Rico (OCE), no contiene una base de datos sobre la identidad de los donantes.<sup>53</sup> La única información que se encuentra en el portal electrónico de la OCE son los informes mensuales de gastos e ingresos de candidatos, partidos y comités de acción política. Para acceder a la información de los donantes, el ciudadano tiene que ir directamente a Secretaría de la Oficina del Contralor Electoral y entrar a la base de datos desde una de las computadoras de dicha agencia:

---

<sup>51</sup> Véase *Figueroa Ferrer v. ELA*, 107 DPR 250 (1978); *Arroyo v. Rattan Specialties, Inc.*, 117 DPR 35 (1986).

<sup>52</sup> Para conocer los donantes en las campañas políticas de Estados Unidos consulte la siguiente fuente electrónica: FEC, *Campaign Finance Disclosure Portal*, FEDERAL ELECTION COMMISSION (febrero de 2016), <http://www.fec.gov/pindex.shtml> (última visita 6 de abril de 2016).

<sup>53</sup> Para examinar los informes radicados por los candidatos, partidos y comités de acción política, véase Contralor Electoral del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, *Informes radicados*, OFICINA DEL CONTRALOR ELECTORAL DE PUERTO RICO (diciembre de 2015), <http://contralorelectoral.gov.pr/index.php/rei/informes-radicados> (última visita 23 de febrero de 2016). Véase también ABRE PUERTO RICO, [www.abrepr.org](http://www.abrepr.org) (última visita 6 de abril de 2016) (portal electrónico puertorriqueño que consta de una base de datos similar a la de FEC, donde se publican los donativos de las campañas políticas desde 2011 al 2015).



¿Cuánto cuesta saber? Como la OCE no tiene oficinas regionales, toda persona que quiera, por ejemplo, hacer la gestión de búsquedas por donantes, ver los donativos a los candidatos o acceder a su expediente digital, tiene que llegar a la sede de la agencia en Hato Rey.

También puede obtener copias en papel a un costo de 50 centavos por hoja o de \$10, si se copia la información a un CD.

Lo más parecido que la OCE ha hecho al establecimiento de oficinas remoto, que tendría como resultado hacer efectivo el aparente acceso, es la firma de un acuerdo colaborativo con ABRE Puerto Rico, una plataforma digital del Centro de Investigación y Política Pública -una entidad independiente- que recopila datos gubernamentales.<sup>54</sup>

Sin duda, en Puerto Rico el acceso a la información de los donantes es más complicado que en Estados Unidos. Es de conocimiento general la burocracia interna que enfrenta la ciudadanía para adquirir información en las agencias gubernamentales. Por tanto, una mera apariencia de transparencia en los donativos políticos no es suficiente.<sup>55</sup> Hace aproximadamente cuatro años que se creó la OCE, la cual se encarga de la fiscalización de los financiamientos de campañas políticas. La OCE tiene el objetivo de mantener al ciudadano informado sobre los donativos recaudados en las campañas políticas de las próximas elecciones del 2016.<sup>56</sup> Precisamente, la Ley Núm. 222-2011 obliga a la OCE a adoptar mecanismos tecnológicos modernos para facilitar el acceso a la información a la ciudadanía sobre quiénes son los donantes. No obstante, acceder a esta información requiere que consulten las mismas computadoras de la Oficina para leer las querellas radicadas contra a los candidatos. Los donantes anónimos no están en las bases de datos de dicha agencia, por lo que la rendición de cuentas del Gobierno se veda cuando el ciudadano tiene trabas para acceder a la información pública.

Recientemente, la licenciada Mariana I. Hernández Gutiérrez escribió una columna en el periódico *El Nuevo Día* titulada *Barreras en el imaginario del contralor electoral* donde expone que la postura del Contralor Electoral, Manuel Torres Nieves, es equívoca en cuanto a que es necesario que se enmiende la Ley Núm. 222-2011 para divulgar totalmente los informes de campaña vía el internet.<sup>57</sup> De acuerdo con Hernández, la Ley Núm. 222-2011 no prohíbe expresamente la divulgación de estos informes. Por ende, el Contralor Electoral plantea una “barrera imaginaria” y una “excusa frívola” que obstaculiza el derecho al acceso a la información del Pueblo de Puerto Rico. De hecho, Hernández añade que:

---

<sup>54</sup> Véase Gerardo E. Alvarado León, *Mera apariencia de transparencia en donativos políticos*, EL NUEVO DÍA (8 de febrero de 2016), <http://www.elnuevodia.com/noticias/politica/nota/meraapariencia-detransparenciaendonativospoliticos-2159995/> (última visita 6 de abril de 2016).

<sup>55</sup> *Id.*

<sup>56</sup> *Id.*

<sup>57</sup> Véase Mariana I. Hernández Gutiérrez, *Barreras en el imaginario del contralor electoral*, EL NUEVO DÍA (24 de febrero de 2016), <http://www.elnuevodia.com/opinion/columnas/barrerasenelimaginariodelcontralorelectoral-columna-2165874/> (última visita 6 de abril de 2016).

[L]a propia Ley 222-2011 declara como política pública “salvaguardar el derecho a la información de los electores de la manera más transparente y equitativa posible”, y requiere que sus disposiciones sean interpretadas “de modo que aseguren que el financiamiento de campañas de aspirante, candidatos y alternativas electorales se haga de manera transparente y pública”.<sup>58</sup>

Por lo tanto, la transparencia y divulgación total de la documentación pertinente al financiamiento de campañas debe poder accederse electrónicamente, ya que no hay obstáculo legal alguno que lo impida.

En esta sección hemos analizado la visión de los partidarios de la transparencia electoral y divulgación de los donantes. A continuación delinearemos las propuestas de los defensores del anonimato y el modelo de la *urna de donaciones* que contempla que las donaciones deben ser como el voto. A su vez, se contrastarán ambas perspectivas y se recomendará qué aspectos de estos modelos deben incorporarse en el financiamiento de campañas políticas en Puerto Rico.

### C. *La urna de donaciones: la propuesta a favor del anonimato de los donantes*

La propuesta sobre la divulgación de la identidad de los donantes pudiera ser fallida si propicia que los políticos conozcan quiénes le donan, hasta aquéllos que ni se imaginaban, y la corrupción de influencias monetarias se torna más aparente e incluso burda. La contraparte de los partidarios de la divulgación son aquellos académicos que ven el anonimato como única vía de transparencia electoral.<sup>59</sup> Bajo esta otra vertiente, la donación anónima se compara con el voto secreto. La confidencialidad del voto permite que el votante se sienta libre de votar por quien quiera sin ser señalado o identificado con un candidato y partido. La analogía estriba en que el donante anónimo debe tener la misma confidencialidad que ostenta el votante: no divulgar por cuál partido o candidato decidió aportar dinero. En cuanto a esto, se ha indicado lo siguiente:

But there exists in our polity a counter-image -the voting booth- that stands against the cult of disclosure. Ballot secrecy was adopted toward the end of the nineteenth century to deter political corruption. Voting booth privacy disrupted the economics of vote buying, making it much more difficult for candidates to buy votes because, at the end of the day, they could never know for sure who voted for them.<sup>60</sup>

Precisamente, el profesor Ian Ayres, de la Escuela de Derecho de la Universidad de Yale, es uno de los propulsores de esta teoría que avala el anonimato de los donantes en las campañas políticas. Para Ayres, la alternativa es crear una *urna de*

---

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

<sup>59</sup> Para una discusión sobre la postura a favor de las donaciones anónimas, véase Ian Ayres, *Should Campaign Donors Be Identified?*, 24 REGULATION 12 (2001).

<sup>60</sup> *Id.* en la pág 12.

*donación* o *donation booth*. Este modelo se originó en Chile, pues este fue el primer país en introducir la idea de la *urna de donación secreta* y les ofrecía la opción a los grandes donantes de hacerlo anónimamente o de divulgar su identidad. Esta propuesta plantea que se depositen las donaciones en un tipo de fideicomiso, de tal manera que los políticos y candidatos no conozcan quién donó ese dinero. El profesor Ayres nos explica:

A similar pro-anonymity argument can be applied to campaign finance. We could harness similar anonymity benefits by creating a “donation booth”: a screen that forces donors to funnel campaign contributions through blind trusts that would keep candidates from learning the identity of their supporters. Just as the secret ballot makes it more difficult for candidates to *buy* votes, mandating anonymous donation through a system of blind trusts might make it harder for candidates to *sell* access or influence because they would never know which donors had paid the price. Knowledge about whether the other side actually fulfills his or her promise is an important prerequisite for trade. People -including political candidates- are less likely to deal if they are uncertain whether the other side performs.<sup>61</sup>

Este modelo de la *urna de donaciones* busca disminuir la modalidad de corrupción electoral conocida como *quid pro quo*. Según Ayres, la *urna de donaciones* dificulta el intercambio de favores entre políticos y donantes.<sup>62</sup> En la medida en que se desconozca quién es el donante, el político no tiene que reciprocarse la donación porque la titularidad de la misma es anónima. Con esta urna, los candidatos sí sabrán la cantidad total de dinero que han contribuido a su campaña, pero desconocerán la identidad de las personas que donaron dichas cantidades.

Los que promueven este modelo creen que la anonimidad obligatoria en las donaciones disminuye el intercambio de “favores” a cambio del dinero aportado. Además, el número de grandes donaciones se reducirá porque los políticos no conocen sus emisores. El profesor Ayres considera que la influencia entre la política y la clase acomodada mermará y los pequeños donantes aumentarán: “Under the current system, small donors have virtually no impact on the electoral process. By reducing the importance of large donations, mandated anonymity would make small donors relatively more important and thus might induce less affluent donors to give more”.<sup>63</sup> El profesor Ayres asegura que una *urna de donaciones anónimas* impedirá severamente la modalidad de corrupción *quid pro quo* o el conocido *pay for play*. También, es del pensamiento de que las donaciones anónimas disuaden a los políticos de extorsionar para recibir donaciones:

Politicians can now threaten potential donors with unfavorable treatment unless a sufficiently large contribution is made. . . . Fear of extortion may keep private interest groups from organizing because politicians will have a harder time shaking down an unorganized mass of private interests. Mandated donor anonymity

---

<sup>61</sup> *Id.*

<sup>62</sup> *Id.*

<sup>63</sup> *Id.* en la pág. 14.

would allow such private interest to organize without fear of becoming targets for extortion.<sup>64</sup>

Por tanto, los que defienden las donaciones anónimas aseguran que el intercambio de influencias entre donantes y políticos disminuirá si se implanta una política pública que promueva las dádivas sin conocer al dueño.

En el texto *Voting with Dollars: A New Paradigm for Campaign Finance*, los profesores de la Universidad de Yale, Bruce Ackerman e Ian Ayres, delinean su tesis sobre la *urna de donaciones anónimas*. De hecho, anticipan la crítica principal que los partidarios de la divulgación total de donaciones levantarían ante este modelo: el anonimato de las donaciones no impide que el candidato o partido conozca al donante o que el mismo donante divulgue su identidad. Los profesores Ackerman y Ayres responden dicha objeción diciendo que hablar es “barato” y cualquiera puede hablar, pero será difícil comprobar que, en efecto, donó a dicho candidato o partido. Ante esta falta de evidencia de su donación, el candidato o partido político no confiará en devolver un favor político a alguien que se hace llamar supuesto donante de sus campañas. Explican los autores lo siguiente:

Talk is cheap. And it is possible that the secret donation booth will generate enormous amounts of hot air. Thousands may flock to the candidate to promise gargantuan sums which never arrive through the blind trust -increasing candidate skepticism and making it harder and harder for special interests to buy special access and influence. . . .

Another way to characterize cheap talk is “lying.”<sup>65</sup>

Ahora bien, otra interrogante que surge tras esta respuesta de los profesores Ayres y Ackerman es el siguiente: ¿podría fallar el modelo de la *urna de donaciones* si los donantes le enseñan a los candidatos los cheques cancelados que demuestran su donación en la urna? La respuesta de ambos académicos es simple, pues incorporaron a su modelo un periodo de *retracto* de la donación, que es de aproximadamente cinco días. Entiéndase que el donante puede pedir un reembolso de su donación dentro ese periodo. Veamos un ejemplo de dichos profesores:

At the end of the day the retracting donor will have two documents: a canceled check for \$10,000 made out to the trust and fresh check for \$10,000 made out by the trust.

This puts politicians in a pickle. When a big giver comes up waving his canceled check for \$10,000, how is the candidate to know whether the trust has returned the money? Because the reimbursement check can be cashed or posted to a different account, the donor will not get very far by showing the candidate a few

---

64 *Id.* en la pág. 13 (cita omitida).

65 BRUCE ACKERMAN & IAN AYRES, *VOTING WITH DOLLARS: A NEW PARADIGM FOR CAMPAIGN FINANCE* 28 (2002) (cita omitida).

bank statements. Even experienced auditors will have a hard time determining the truth.<sup>66</sup>

Para el año 2006, ambos profesores exploraron en un escrito posterior esta fase del retracto de los donantes anónimos. Debido a que las políticas de divulgación, según dichos profesores, han sido infructuosas, proponen un híbrido entre la *urna de donaciones* y el régimen de *divulgación total*, y lo nombran la *urna secreta de reembolso* o *secret refund booth*. Ackerman y Ayres describen este nuevo modelo como una alternativa al debate polarizado existente:

The refund booth is our attempt to make peace with disclosure advocates. Voters can continue to obtain a complete list of big contributors from the FEC, as they do today. Only now, some “big donors” really didn’t give a large amount of money, once their refund requests are taken into account. Nevertheless, this over-inclusiveness will not seriously undermine the quality of the information provided the general public. If a name appears on the big-giver list, the general public is on notice that there is a real possibility of special interest influence.

Moreover, the refund booth promises a further benefit: it will provide a compelling safeguard against political extortion by sitting politicians. There are countless anecdotes involving powerful incumbents threatening to retaliate against special interests who fail to meet their fundraising demands.<sup>67</sup>

Es por eso que la *urna secreta de reembolso* permite, según dichos profesores, crear un *velo de ignorancia* sobre las donaciones efectuadas por individuos y así se evitan las represalias sociales y políticas contra el donante cuya identidad se protege. Los proponentes de este modelo entienden que la transparencia se torna superficial ante la posibilidad de proteger la identidad de los donantes y aminorar la corrupción en el financiamiento de campañas políticas. Recapitulemos los beneficios concretos que promueven los portavoces de la anonimidad de los donantes: (1) la anonimidad dificulta que los políticos recompensen a sus *grandes donantes*; (2) disminuye sustancialmente la cantidad de donaciones exorbitantes, y (3) aumenta la cantidad de pequeños donantes y los incentiva a participar democráticamente del financiamiento de campañas.

Además, los profesores Ayres y Ackerman explican por qué un régimen de divulgación de donantes no es efectivo:

At the very most, the traditional remedy requires candidates to issue a report containing only three bits of information: name of donor, amount of donation, and date of gift. It doesn’t require publication of a final piece of the puzzle: what the politician and the donor say to one another in the process of giving and getting.

---

<sup>66</sup> *Id.* en la pág. 101 (nota omitida).

<sup>67</sup> Bruce Ackerman & Ian Ayres, *The Secret Refund Booth*, 73 U. CHI. L. REV. 1107, 1124 (2006) (nota omitida).

Nor should it. Such a sweeping invasion of conversational privacy would be a blatant violation of the First Amendment. It is also a bad idea. Public officials need space to test proposals before publicly endorsing or opposing them.<sup>68</sup>

De hecho, la política de divulgación tiene sus riesgos porque conocer a los donantes suele ser un arma de doble filo: “The danger with disclosure is that it has ceased to be about information on who supports or opposes which candidate or causes. I have my doubts as to whether it actually ever *was* about that. It is, instead, about identifying political opponents in order to silence them”.<sup>69</sup>

La *urna de donaciones anónimas* es un modelo estructurado que reta al régimen de la divulgación total de los donantes.<sup>70</sup> A pesar de que la divulgación como propuesta para el financiamiento de campañas tiene más seguidores, no tienen un modelo concreto y esquematizado que contraste justamente con el de la *urna de donaciones*. Actualmente, el financiamiento de campañas local y federal es un híbrido donde existen donantes cuya identidad se publica y algunos cuya anonimidad se permite dentro de unos límites de aportaciones correspondientes. No debemos perder de vista que la divulgación obligatoria de los donantes de campañas obliga a los donantes a revelar su identidad, aunque no quieran hacerlo. Un andamiaje jurídico que promueve la divulgación, nos crea el ideal de la transparencia, nos hace sentir bien, limpios y puros, pero, ¿será la única alternativa para aminorar la corrupción en el financiamiento electoral? Los partidarios del anonimato de los donantes aseguran que la política de divulgación total está destinada al fracaso porque desde tiempos inmemorables se ha tratado de promover sin resultados y aunque, hoy día, conocemos a la mayoría de los donantes, no merman los esquemas corruptos distintivos en estas campañas políticas.

Luego de haber analizado, en esta sección, el punto de vista de los que favorecen el anonimato de los donantes, es indispensable que reflexionemos sobre qué modelo se pudiese implementar en Puerto Rico. De hecho, tanto los que promueven la divulgación de la identidad de los donantes como los partidarios de la *urna de donaciones* tienen propuestas viables, pero es preciso que no olvidemos las particularidades culturales, sociales y políticas de Puerto Rico. En la Isla, la corrupción no es de extrañarse y la transparencia quizás sea más valorada que lo desconocido. Por tanto, a continuación exploraré qué entendidos subyacen entre este debate dicotómico en cuanto a revelar o no la identidad de los benefactores de las campañas políticas en la Isla, y cómo se ha visto reflejado en el contexto criollo.

---

68 ACKERMAN & AYRES, *supra* nota 65, en la pág. 94 (nota omitida).

69 Cleta Mitchell, *Donor Disclosure: Undermining The First Amendment*, 96 MINN. L. REV. 1755, 1762 (2012).

70 Véase Ian Ayres & Jeremy Bulow, *The Donation Booth: Mandating Donor Anonymity to Disrupt the Market for Political Influence*, 50 STAN. L. REV. 837 (1998).

*D. Más allá de un debate: ¿deberán ser o no anónimas las donaciones en la campañas políticas?*

El debate sobre las donaciones anónimas es uno lleno de políticas encontradas con interrogantes válidas en cuanto a las repercusiones que tienen los donativos anónimos en las campañas electorales. Es válido mencionar que se emplean organizaciones sin fines de lucro para filtrar dinero anónimo fuera de los límites impuestos por ley. Dicha práctica es ilegal porque estas organizaciones aprovechan su exención contributiva como subterfugio y contravienen la transparencia electoral.<sup>71</sup> Ante esta práctica ilícita conocida, parece ilógico que recientemente la legislatura del estado de Utah emitiera un proyecto de ley (House Bill 91) en el que penaliza a los donantes anónimos que se excedan del límite de \$50.00, teniendo estos que darle su donación a organizaciones sin fines de lucro o entidades gubernamentales no políticas.<sup>72</sup> ¿Será una forma de legalizar la práctica de filtrar las donaciones a través de las organizaciones sin fines de lucro? En efecto, este proyecto de ley debe seguirse de cerca porque esconde unas intenciones de proliferar el *dinero oscuro* o *dark money*.

¿Será la transparencia un ingrediente esencial para la democracia o se ha convertido en cliché? Esta interrogante resulta difícil de contestar. Por un lado, la transparencia debe reflejarse en toda campaña política, pero, por otro lado, no siempre es la solución ante el sistema que corroe el financiamiento electoral. Otra interrogante que surge es si el anonimato de los donantes contraviene la Primera Enmienda de la Constitución de Estados Unidos. Los donantes anónimos suelen entender que tienen derecho a la privacidad e intimidad en la aportación económica que hacen a las campañas políticas. En la alternativa, se puede aplicar el mismo precepto constitucional para abogar un acceso a la información sobre la identidad de los donantes porque si las campañas políticas son públicas, su financiamiento debe serlo también.

*Democracy 21* es un grupo que se opone abiertamente al discurso del anonimato en el financiamiento electoral. Este movimiento es liderado por Fred Wertheimer, activista político de la transparencia electoral y de la reforma del financiamiento de campañas estadounidense, quien considera que las donaciones anónimas son conducentes al escándalo y a la corrupción.<sup>73</sup> Por otro lado, hay quienes

---

<sup>71</sup> Véase Thomas B. Edsall, *In Defense of Anonymous Political Giving*, THE NEW YORK TIMES (18 de marzo de 2014), [http://www.nytimes.com/2014/03/19/opinion/edsall-in-defense-of-anonymous-political-giving.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2014/03/19/opinion/edsall-in-defense-of-anonymous-political-giving.html?_r=0) (última visita 16 de abril de 2016).

<sup>72</sup> Véase Whitney Evans, *House Passes Bill to Ban Anonymous Campaign Donations*, KUER 90.1 (4 de febrero de 2015), <http://kuer.org/post/house-passes-bill-ban-anonymous-campaign-donations> (última visita 6 de abril de 2016)

<sup>73</sup> Mark Garrison, *Secret Campaign donations -- So What?*, MARKETPLACE (18 de octubre de 2012), <http://www.marketplace.org/2012/10/18/elections/big-money-2012-frontline/secret-campaign-donations-so-what> (última visita 16 de abril de 2016).

justifican el anonimato con la privacidad. Estos diferencian el concepto de lo *secreto* versus lo *privado*.<sup>74</sup> La información privada se considera como aquella que se esconde, pero que no se espera ser conocida. En cambio, la secreta es la que se oculta, pero se espera tener acceso a esa información.<sup>75</sup> ¿Los donantes anónimos tienen una identidad privada o secreta? Todo depende de las expectativas que se tengan sobre dicha información:

Tufts University philosopher Lionel McPherson first said he thought donors could give privately as long as groups buying political ads provide information about their leaders and agenda. . . .

“There is a big difference between giving \$50 or \$100 and giving \$5 million”, McPherson says. “A person who’s giving \$5 million, even if it’s that person’s legal right, seems to me that they no longer have a claim to privacy. They’re no longer really operating as a typical equal citizen”.<sup>76</sup>

Los *grandes donantes* crean más suspicacia en el pueblo y por eso, la identidad de estos siempre se quiere saber. Los *pequeños donantes* pudieran tener poca influencia en comparación con los que donan cantidades exorbitantes. Sin embargo, los donantes anónimos tienen, por ley, unos límites de aportaciones. Estos límites son vistos también con recelo, no por la cantidad, sino por el misterio que representan. El debate entre la divulgación y el anonimato de los donantes es muy conveniente para la mayoría de los candidatos y partidos políticos porque ellos también son partidarios de la *divulgación total*. Resulta curioso que los mismos candidatos prefieran saber quiénes son sus benefactores para así devolverles el favor. Al apoyar la divulgación y el rechazo al anonimato de los donantes, los candidatos o partidos políticos ganan doble con el discurso de transparencia electoral: (1) ganan votos porque se les ve como íntegros y (2) conocen a sus donantes y perpetúan el intercambio de influencias políticas y económicas.<sup>77</sup> No debemos ser ingenuos, detrás de un discurso populista siempre hay un interés político latente. En este caso, son variados los beneficios, desde ganar votos hasta acumular capital para sus campañas políticas, sin hablar de las conocidas “palas” políticas que se fortalecen en los procesos de financiamiento electoral y los “bautizos” consagrados en el nepotismo y la patrocinada corrupción.

---

74 *Id.*

75 *Id.*

76 *Id.*

77 Véase Bertram J. Levine and Michael Johnston, *Campaign Contributions Should be Anonymous*, WASHINGTON POST (4 de septiembre de 2014), [https://www.washingtonpost.com/opinions/making-campaign-contributions-anonymous/2014/09/04/65f2b8d8-2e39-11e4-9b98-848790384093\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/opinions/making-campaign-contributions-anonymous/2014/09/04/65f2b8d8-2e39-11e4-9b98-848790384093_story.html) (última visita 16 de abril de 2016).



### III. LA OLA MEDIÁTICA QUE NOS ARROPA: ¿QUÉ HACEMOS CON LAS DÁDIVAS SIN DUEÑO DESTINADAS A LAS CAMPAÑAS POLÍTICAS DEL 2016?

#### A. *La realidad puertorriqueña en el financiamiento de campañas*

El financiamiento de las campañas políticas en Puerto Rico está en el lente del ojo público debido a las querellas por donativos anónimos contra los candidatos a gobernación para las elecciones del 2016. De acuerdo con el Centro de Periodismo Investigativo (en adelante, CPI), alrededor del setenta y tres por ciento de los candidatos auditados por la Oficina del Contralor Electoral y sus comités de campaña incumplieron con radicar los informes de gastos e ingresos de campaña.<sup>78</sup> De hecho, el CPI encontró que:

De los 112 candidatos auditados y sus respectivos comités, la mayoría dejó de reportar ingresos, gastos, y cuentas por pagar en sus informes; no detalló, ni registró donativos mayores de \$200 recibidos como requiere la ley; o se vio obligado a devolver donativos en exceso a lo permitido por ley, reveló la investigación del Centro de Periodismo Investigativo. El 78% de los 513 candidatos que estuvieron en la contienda ni siquiera fueron auditados porque, según el contralor electoral Manuel Torres, esto no es viable con los recursos existentes.<sup>79</sup>

La impunidad es la orden del día puesto que el propio ordenamiento jurídico, Ley Núm. 222-2011, no tipifica estas prácticas como delito, sino que los violadores solo tendrán que pagar una multa administrativa.<sup>80</sup> Al sol de hoy, hay dinero sin reportar de las campañas políticas del año 2012 y ya se aproximan las próximas elecciones. Por ejemplo, el Partido Popular Democrático (PPD) y su candidato a la gobernación del cuatrienio pasado, Alejandro García Padilla, tiene aún \$100,000 en donativos mayores de \$200 como exige la Ley Núm. 222-2011.<sup>81</sup> De hecho, el PPD tuvo que devolver al Departamento de Hacienda \$59,926.74 de donativos que no pudo identificar a los donantes.

En una entrevista del CPI sobre este particular, el ex comisionado electoral del PPD, Eudaldo Baéz Galib, expresó que el sistema electoral obliga al político a recaudar grandes cantidades de dinero. Baéz Galib dijo lo siguiente:

Una elección no se gana recogiendo dinero con latita. Ese dinero se busca en otro lado, viene de una gente que ya son institucionales, que ya pertenecen al proceso. Los inversores políticos son personas que están acostumbradas a que te dan

---

<sup>78</sup> Véase Damaris Suárez, *El que hace la ley hace la trampa: sin garras fiscalización de las campañas políticas*, CENTRO DE PERIODISMO INVESTIGATIVO (6 de noviembre de 2015), <http://periodismoinvestigativo.com/2015/11/el-que-hace-la-ley-hace-la-trampa-sin-garras-fiscalizacion-de-las-campanas-politicas/> (última visita 6 de abril de 2016).

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

<sup>80</sup> *Id.*

<sup>81</sup> *Id.*

las cantidades de dinero que necesitas, siempre y cuando le respondas a ellos por el favor que te hicieron.<sup>82</sup>

Aterroriza que un ex comisionado electoral del PPD haga directamente alusión al quid pro quo como la modalidad de corrupción común entre los donantes de las campañas políticas en Puerto Rico. El Contralor Electoral dijo al periódico local El Nuevo Día que propondrá a la Asamblea Legislativa unos cambios a la Ley Núm. 222-2011 para “subsana algunas lagunas que permiten ‘disfrazar’ los donativos grandes como si fueran aportaciones anónimas de menos de \$200”.<sup>83</sup> El Contralor Electoral también recomendará que se registren ante la OCE los datos sobre los equipos de finanzas y la identidad de los recaudadores de las campañas políticas para fiscalizar más eficazmente.

Para contrarrestar los estragos del intercambio de influencias, el representante del PPD, Jesús Santa, respalda que se establezcan disposiciones más rigurosas en la Ley Núm. 222-2011.<sup>84</sup> A su vez, dicho representante asegura que el Comité de Campaña de David Bernier, candidato a la gobernación para el 2016 por el PPD, adoptó un sistema interno de transparencia en los donativos. Dicho sistema de control interno consta de una “hoja de control para el acto político que resume los recaudos realizados en cada actividad, el nombre e información del organizador, además de incorporar una planilla estandarizada para reportar la procedencia de los donativos recaudados y el detalle de los donantes”.<sup>85</sup> Como medida interna del comité de campaña de dicho candidato, este reportará las aportaciones en efectivo que excedan de \$100.00, aunque la Ley Núm. 222-2011 lo exige solo para los donativos en exceso de \$200.00, y solo recaudará donativos de \$100.00 en efectivo; la mitad de lo permitido por ley. Considero que este método que el PPD decidió adoptar para estas próximas elecciones debería emanar de la propia Ley Núm. 222-2011. Si los candidatos tienen que incurrir en una autocensura al recibir donaciones, hay una falla palpable en nuestro ordenamiento. No obstante, la iniciativa del candidato David Bernier es una alternativa para fomentar la transparencia electoral y debería ser explorada por el Contralor Electoral. Ahora bien, las querellas contra ciertos candidatos a la gobernación que no siguen estos esquemas de transparencia son la comidilla de la prensa local. Ahora analicemos por qué las querellas sobre donativos anónimos levantan suspicacia en el electorado puertorriqueño.

---

82 *Id.*

83 El Nuevo Día, *Representante apoya reforzar ley que regula financiamiento de campañas*, El NUEVO DÍA (3 de enero de 2016), <http://www.elnuevodia.com/noticias/politica/nota/representanteapoyareforzarleyqueregulafinanciamientodecampañas-2146277/> (última visita 6 de abril de 2016).

84 *Id.*

85 *Id.*

*B. Las querellas al Contralor Electoral y las donaciones anónimas: nuestros estudios de caso*

Las elecciones del 2016 se acercan y las donaciones a los candidatos a la gobernación aumentan para sufragar las campañas políticas partidistas. A su vez, las donaciones anónimas continúan y las querellas en el Contralor Electoral sirven como remedio fiscalizador de las donaciones que exceden el límite legislativo de \$200.00. La prensa de Puerto Rico reseña constantemente qué candidatos están recibiendo donaciones anónimas ilegales. El contralor electoral, Manuel Torres, ha reaccionado en la prensa sobre las investigaciones realizadas para atender las querellas por donaciones anónimas. El curso de acción que ha tomado la Oficina del Contralor Electoral consta de enviar cartas para que los donantes certifiquen que hicieron esos donativos en exceso de \$1,000.00 o incluso de menor cantidad.<sup>86</sup> El Sr. Torres entiende que “las aportaciones en efectivo a los candidatos políticos deberían prohibirse o reglamentarse”.<sup>87</sup>

Esta práctica de recibir donativos anónimos y en efectivo se refleja en la mayoría de los partidos políticos y candidatos a gobernación. De hecho, el actual gobernador de Puerto Rico, Alejandro García Padilla, recaudó durante el periodo de 2014 al 2015 un total de \$689,559 en efectivo.<sup>88</sup> De esta cifra, \$151,825 del dinero en efectivo provenía de donantes anónimos. Por su parte, el actual candidato a la gobernación por el PPD, David Bernier, realizó tres actividades de recaudación de capital, en las que recaudó \$375 en donativos anónimos y \$63,210 en efectivo de donantes propiamente identificados.<sup>89</sup> Por su parte, el actual Comisionado Residente y aspirante a la gobernación por el Partido Nuevo Progresista (PNP) recaudó \$196,030 entre los años 2014-2015 y de esta cantidad, \$116,300 fueron donados anónimamente.<sup>90</sup> La candidata a la gobernación por el Partido Independentista Puertorriqueño (PIP) también recaudó entre los años 2014 y 2015, \$3,710 en efectivo, de los cuales \$2,710 fueron donativos anónimos.<sup>91</sup>

*B. Querellas contra el candidato Ricardo Rosselló*

El candidato a la gobernación por el PNP, Ricardo Rosselló, ha protagonizado las noticias por no brindar la identidad de ciertos donantes. Desde el año 2014 al

---

<sup>86</sup> Véase El Nuevo Día, *Lupa a donativos de Ricardo Rosselló: Contralor Electoral investiga procedencia de alta suma de dinero*, EL NUEVO DÍA (28 de diciembre de 2015), <http://www.elnuevodia.com/noticias/politica/nota/lupaadonativosdericardorossello-2144120/> (última visita 6 de abril de 2016).

<sup>87</sup> *Id.*

<sup>88</sup> Limarys Suárez Torres, *Llueven los recaudos en efectivo*, EL NUEVO DÍA (25 de enero de 2016), <http://www.elnuevodia.com/noticias/politica/nota/lluevenlosrecaudosenefectivo-2154773/> (última visita 6 de abril de 2016).

<sup>89</sup> *Id.*

<sup>90</sup> *Id.*

<sup>91</sup> *Id.*

2015 recaudó un total de \$992,397 en dinero efectivo para propulsar su campaña política.<sup>92</sup> A dicho candidato se le han radicado una serie de querellas en la OCE que imputan la recaudación excesiva de donaciones sin dueño. La primera querella contra este candidato expone: “Que un donante le ha confesado a varias personas que el 20 de marzo de 2014 le donó \$2,600 en efectivo para esos efectos de parte de otra persona”.<sup>93</sup> Por lo tanto, se indica que el candidato violó el artículo 5.002 de la Ley Núm. 222-2011 que dispone que “ninguna persona podrá hacer donativos con dinero o bienes de pertenecientes a otra persona”.<sup>94</sup> El Contralor Electoral atendió esta alegación y determinó que carecía de mérito porque la donación fue confirmada por el donante identificado en los informes del Comité de Ricardo Rosselló, y la OCE logró corroborar el cheque objeto de la donación y que fue depositado en la cuenta de este comité.<sup>95</sup>

La segunda querella contra este candidato exponía que el 20 de marzo de 2014 se celebró el cumpleaños del candidato Rosselló en el Ritz Carlton Hotel en Isla Verde.<sup>96</sup> Se alegó que en dicha actividad el comité de campaña recaudó un total de \$351,770 en donativos, de los cuales 33,345 fueron anónimos. Se reportaron \$174,925 en efectivo, de los cuales 32,145 eran donantes anónimos. Ante esta alegación, el Contralor Electoral entrevistó al tesorero del comité de campaña de Rosselló, Ernesto Sgroi, quien aseguró que en el cumpleaños del candidato no se le exigió a las personas que donaran en efectivo. Al dirimir esta querella, el Contralor Electoral examinó el artículo 5.001 de la Ley Núm. 222-2011 que impone que las personas naturales no pueden donar más de \$2,600.00 por candidato.<sup>97</sup> A su vez, recalca que todo donativo en exceso de \$200.00 tiene que ser identificado con el nombre completo del donante, su dirección postal y una identificación válida, la cantidad y método de donativo. En la determinación del OCE se expuso que la Ley Núm. 222-2011 no limita el método que utiliza un donante para materializar su donativo.<sup>98</sup>

---

<sup>92</sup> *Id.* Véase también Limarys Suárez Torres, *Investigarán en detalle donativos a Ricardo Rosselló*, EL NUEVO DÍA (17 de febrero de 2016), <http://www.elnuevodia.com/noticias/politica/nota/investigaranen-detalledonativosaricardorossello-2163219/> (última visita 6 de abril de 2016) (en dicha fuente se establece que alrededor de \$320,000 de donativos en efectivo no han sido confirmados por sus donantes en los informes rendidos a la Oficina del Contralor Electoral de Puerto Rico. Por lo tanto, se desconoce la identidad de estos donantes).

<sup>93</sup> *In re* Comité Ricardo Rosselló, OCE-DET-2016-002, (2016), en la pág. 1, <http://contralorelectoral.gov.pr/index.php/fiscalizacion/determinaciones/519-determinacion-2016-002/file>. Para acceder al contenido de las querellas a los candidatos a gobernación es necesario personarse en la Oficina del Contralor Electoral y buscar en la base de datos de dicha agencia.

<sup>94</sup> Ley para la fiscalización del financiamiento de campañas políticas en Puerto Rico, Ley Núm. 222 de 18 de noviembre de 2011, 16 LPRA § 625c (2012 & Supl. 2015).

<sup>95</sup> Comité Ricardo Rosselló, OCE-DET-2016-002, en la pág. 5.

<sup>96</sup> *Id.* en la pág. 1.

<sup>97</sup> 16 LPRA § 625a.

<sup>98</sup> Comité Ricardo Rosselló, OCE-DET-2016-002, en la pág. 7.

Por tanto, un donante puede utilizar un cheque, efectivo, giro o cualquier otro método de pago válido para hacer su donativo dentro de los límites de aportaciones económicas establecidos en la Ley Núm. 222-2011. En cuanto a esta actividad, la OCE determinó que autoriza a la División de Auditoría de Donativos y Gastos a que continúe con el proceso de corroboración de la identidad de los donantes. También se recomendó que dicha división realice entrevistas al comité de finanzas que organizó el cumpleaños y se escoja una muestra de donantes y se le entreviste sobre la actividad objeto de la segunda querrela.<sup>99</sup>

La tercera alegación que se formula en contra del candidato Rosselló indica que el 12 de marzo de 2014 se celebró nuevamente el cumpleaños del candidato con el objetivo de recaudar fondos. En dicha actividad, el cincuenta y tres por ciento de los donativos recibidos fue recaudado en efectivo y con giros. La OCE determinó que la División de Auditoría de Donativos y Gastos deberá continuar con el proceso de confirmación de donativos para conocer la identidad de los donantes.<sup>100</sup>

Por otro lado, el cuarto señalamiento que se le formuló al Comité de Campaña del Dr. Rosselló fue la venta de camisetas y gorras como subterfugio para obtener donaciones anónimas. Dicha querrela exponía que en septiembre de 2015, el comité del candidato realizó una venta de camisetas y gorras en la cual recaudó \$88,820 en donaciones anónimas. La querrela también alegaba que se compraron 1000 camisas por \$10,940, lo que según la querrela convierte al ingreso reportado en uno sospechoso y que pudiera implicar un lavado de dinero.<sup>101</sup> No obstante, la OCE determinó que según los informes radicados por el comité de Rosselló, el total de gastos en la compra de camisas y gorras fue de \$47,202.93. De igual modo, la División de Auditoría de Donativos y Gastos de dicha agencia solicitó al suplidor de camisas y gorras las facturas de dicha compra. En la factura se expuso que se compraron 3,100 camisas y 1,068 gorras. En la actividad objeto de la querrela se vendieron la combinación de camisas y gorras en \$35.00. La OCE resolvió la controversia de la venta de camisas y gorras de la siguiente manera:

Tomando en consideración el total de ingresos informados por concepto de las ventas de las camisas y gorras (\$92,625.00), la cantidad de camisas compradas y su costo (\$47,202.93), lo cual fue confirmado por el suplidor, se podría concluir que las cantidades de ingresos y gastos que se reflejan en los informes del comité, son razonables por lo cual la alegación carece de validez.<sup>102</sup>

---

99 *Id.*

100 *Id.* en las págs. 7-8.

101 *Id.* en las págs. 8-9.

102 *Id.* en la pág. 9. Véase también *El Nuevo Día, Reaccionan a la auditoria de donativos a Ricardo Roselló*, EL NUEVO DÍA (17 de febrero de 2016), <http://www.elnuevodia.com/noticias/politica/nota/reaccionanalauditoriadedonativosaricardorossello-2163382/> (última visita 6 de abril de 2016) (en dicho artículo el director ejecutivo de la campaña del candidato Ricardo Rosselló, Elías Sánchez, manifestó, al periódico *El Nuevo Día*, que se encuentra satisfecho con esta determinación de la OCE porque los señalamientos hechos contra el candidato Rosselló fueron falsos y maliciosos. Sánchez

Por otro lado, la quinta querrela anónima señala que en una actividad celebrada el 8 de octubre de 2015 en el restaurante *Texas de Brazil*, se recaudaron donaciones en efectivo y anónimas por un grupo llamado *Founders Circle*.<sup>103</sup> Sobre esta actividad, la Junta de Contralores Electorales ordenó a la División de Auditorías de Donativos y Gastos a que emita órdenes de mostrar causa para todos los donantes que no han confirmado su donación e identidad.<sup>104</sup> A su vez, se autorizó a que se entrevistara al azar al equipo de finanzas que organizó esta actividad y a algunos donantes.

*C. Querrela anónima por donativos anónimos en contra del candidato Pedro Pierluisi*

Recientemente, se radicó una querrela anónima contra el otro candidato a la gobernación por el PNP, el actual comisionado residente en Washington, Pedro Pierluisi. Esta querrela, con fecha del 22 de febrero de 2016, denuncia siete esquemas que violentan la Ley Núm. 222-2011.<sup>105</sup> El primer alegado esquema dispone que los directivos de la Campaña Pierluisi 2014 obtuvieron un total de setenta por ciento de donaciones anónimas durante el año 2014. En dicha alegación se dispone que durante el periodo de octubre a diciembre de 2014, el 52.2 por ciento de los donantes fue anónimo. También se indica que entre el periodo de enero a marzo de 2015, el 62.4 por ciento de las donaciones fue anónimo. Además, se imputa que dicha campaña motivó a que las aportaciones se hicieran en efectivo.

El segundo esquema señalado en la querrela consta en que supuestamente dicho comité reportó dinero recibido en efectivo como donativos anónimos que excedían la cantidad requerida por ley.<sup>106</sup> Esta alegación dispone que durante el año 2014, el cuarenta y dos por ciento de los donativos del candidato Pierluisi provino de donaciones anónimas. Los querellantes manifiestan que los documentos radicados por el Comité de Pedro Pierluisi demuestran que el 23 de septiembre de 2014, en un solo día, se recibieron cincuenta y cuatro donativos anónimos por exactamente la cantidad máxima permitida por la Ley Núm. 222-2011.<sup>107</sup> El tercer esquema que consta en la querrela le imputa al candidato Pierluisi haber realizado actividades de recaudación de fondos de campaña y no reportarla a la Oficina del

---

comentó que el proceso ordenado por OCE para confirmar la identidad de los donantes no tiene que ver con el comité de campaña del candidato Ricardo Rosselló; y que es responsabilidad de los donantes contestar las cartas que les envió la División de Auditorías del OCE).

**103** Comité Ricardo Rosselló, OCE-DET-2016-002, en la pág. 10.

**104** *Id.* en la pág. 11.

**105** Véase Querrela contra Pedro Pierluisi (22 de febrero de 2016), dirigida al Contralor Electoral de Puerto Rico. Para acceder a esta querrela debe personarse a la Oficina del Contralor Electoral de Puerto Rico y buscarla en la base de datos de dicha agencia. La autora de este artículo tomó notas manuscritas de las querellas para poder redactar esta sección.

**106** *Id.* en la pág. 3.

**107** *Id.* en la pág. 4.

Contralor Electoral.<sup>108</sup> El cuarto esquema le imputa al mencionado comité de campaña haber realizado gestiones y obtener compromisos de corporaciones para que sufraguen gastos inherentes de la campaña, lo que viola la disposición 5.006 de la Ley Núm. 222-2011 que prohíbe los donativos corporativos.<sup>109</sup> A su vez, se le indica que supuestamente el comité de campaña del candidato Pierluisi realizó actividades de recaudación de fondos en las cuales ofrecía a cambio a los donantes obtener contratos gubernamentales. Esta práctica es la modalidad de corrupción conocida como *quid pro quo*. El quinto esquema delineado en la querella expone que el candidato ha hecho actividades donde recaudó dinero en exceso de los límites de aportaciones económicas impuestos por la Ley Núm. 222-2011.<sup>110</sup> La penúltima práctica que delinea la querella contra Pierluisi se basa en que se han reportado fraudulentamente a la Oficina del Contralor Electoral ingresos de un donante a nombre de otro donante.<sup>111</sup> Por último, el séptimo esquema imputado al candidato Pierluisi implica el uso de fondos del gobierno federal y estatal para sufragar su campaña política.<sup>112</sup>

Ante los esquemas antes mencionados, el candidato Pedro Pierluisi reaccionó y aseguró que dichas alegaciones son difamatorias y falsas.<sup>113</sup> El director ejecutivo de su campaña, Alejandro Figueroa, entiende que dichos señalamientos provienen del Comité de Campaña del candidato Ricardo Rosselló.<sup>114</sup> Resulta curioso que la querella contra Pierluisi surja simultáneamente a la investigación en curso sobre los donativos en efectivo que recibió el Comité de Campaña del candidato a la gobernación por el PNP, Ricardo Rosselló.

Las querellas discutidas son estudios de casos o modelos para entender el impacto de las donaciones anónimas y en efectivo en el financiamiento de campaña en Puerto Rico. Independientemente si las alegaciones reseñadas en las querellas son o no ciertas, nos revelan qué tipo de prácticas corruptas pudieran cometerse en nuestro contexto electoral. La Ley Núm. 222-2011 no provee medidas que disuadan a los partidos políticos y candidatos de incurrir en prácticas ilícitas de recaudación de fondos para campañas políticas. El *inversionismo político* en Puerto Rico necesita regularse de una forma transparente y efectiva. La Oficina del Contralor Electoral busca fiscalizar el financiamiento electoral, pero necesita una ley que le provea más disposiciones para aminorar la compra de influencias políticas con donaciones.

---

108 *Id.* en la pág. 5.

109 *Id.*

110 *Id.* en la pág. 6.

111 *Id.* en la pág. 8.

112 *Id.* en la pág. 8.

113 Véase Limarys Suárez Torres, *Surge denuncia anónima contra Pierluisi*, EL NUEVO DÍA (25 de febrero de 2016), <http://www.elnuevodia.com/noticias/politica/nota/surgedenunciaanonimacontra-pierluisi-2166653/> (última visita 2 de marzo de 2016).

114 *Id.*

A continuación, delinearé por qué la *Ley para la fiscalización del financiamiento de campañas políticas en Puerto Rico* falla a la hora de regular las donaciones anónimas y qué alternativas viables podrían cumplir con el cometido democrático de la Exposición de Motivos de dicha ley. Este expresa lo siguiente:

La ciudadanía tiene un interés particular en conocer quién contribuye a las campañas electorales, y el Estado tiene un interés apremiante en asegurarse que dicha libertad de expresión sea debidamente reconocida, respetada, canalizada y protegida. De esta manera, se alerta y previene contra la corrupción e ilegalidades que en algunos momentos han flagelado al sistema electoral, promoviendo decisiones informadas para el beneficio de presentes y futuras generaciones. Esta legislación le brindará al sistema electoral de Puerto Rico la transparencia que requiere. Es menester que el sistema electoral de Puerto Rico tenga las guías y requisitos necesarios para asegurar que el pueblo conozca quién financia las expresiones que intentan influenciarlo mediante actividades y anuncios de campaña.<sup>115</sup>

Alejémonos de este idealismo “flagelado” que se vuelve palabrería ante la inacción y revivamos el objetivo principal de esta exposición de motivos. Veamos qué soluciones concretas pudiéramos implementar localmente para fiscalizar las donaciones anónimas hechas durante las campañas eleccionarias.

#### **IV. RECOMENDACIONES: LA INSEGURIDAD JURÍDICA DE LA LEY NÚM. 222-2011 Y LA FALTA DE PENALIDADES ANTE LA CORRUPCIÓN EN EL FINANCIAMIENTO ELECTORAL**

Actualmente, exceder el límite de los \$200.00 de las donaciones anónimas puede ser burlado con facilidad. Un donante puede dividir una aportación significativa en cantidades que no excedan \$200.00 y “legalmente” donar anónimamente. Veamos un ejemplo brindado por el Contralor Electoral de Puerto Rico, Manuel Torres Nieves:

Puede ser que un recaudo de \$50,000 en efectivo sea legal porque se recaudó todo en donativos menos de \$200. Hubo un evento, un maratón, donde la gente echó \$5, \$2 en un pote, donde hubo una rifa[.] Pero también pudo ser un solo donante que dio \$10,000 y el tesorero (de la campaña política) lo dividió en donaciones de menos de \$200 para no tener que identificarlo y no tener donaciones en exceso.<sup>116</sup>

El Contralor Electoral recientemente admitió que la Ley Núm. 222-2011 permite disfrazar donativos grandes a través de donantes anónimos y él sugiere que se debe reducir la cantidad límite a \$50.00. Por tal motivo, dicho funcionario desea

---

<sup>115</sup> Véase *Ley para la fiscalización del financiamiento de campañas políticas en Puerto Rico*, Ley Núm. 222 de 18 de noviembre de 2011, 2011 LPR 2378.

<sup>116</sup> Keila López Alicea, *Dinero difícil de rastrear*, EL NUEVO DÍA (1 de febrero de 2016), <http://www.elnuevodia.com/noticias/politica/nota/dinerodificilderastrear-2157416> (última visita 16 de abril de 2016) (cita omitida).



presentar una serie de enmiendas a la Legislatura: “Vamos a presentar unas recomendaciones para cerrar un poco esos ‘loopholes’ (lagunas), esos espacios que la ley tiene para permitir que se puedan disfrazar donativos grandes en donativos anónimos de menos de \$200, cuando realmente son mayores”.<sup>117</sup>

La Ley Núm. 222-2011 está incompleta y es defectuosa porque no existen límites a la cantidad de donativos que puede hacer una misma persona a diferentes campañas políticas. Sin embargo, sí hay límites a la cantidad que puede donar a los candidatos y comités de campaña hasta un máximo de \$2,600.00.<sup>118</sup> Ahora bien, si el donante es anónimo, ¿quién determina si excedió esa cantidad? La Ley Núm. 222-2011 nos deja en la incertidumbre. Legalmente, un solo individuo puede donar aproximadamente hasta \$1.3 millones cada año natural.<sup>119</sup> Esta cantidad es exorbitante.

Por tal motivo, es necesario que la Ley Núm. 222-2011 implemente un sistema de monitoreo de donantes en el que se registre la cantidad de veces que un donante anónimo donó dentro de los límites establecidos. Según el ordenamiento jurídico actual, pudiera implementarse el límite de \$9,600.00. Esta cifra surge de la multiplicación de \$200.00 por cuarenta y ocho meses (cuatro años). Sin embargo, sería una mejor opción limitar las donaciones al año anterior al electorario para así disminuir que se filtre dinero excesivo para la compra de influencias políticas. No obstante, la implementación de este tipo de límites y de penalidades para quienes encubren donativos excesivos detrás del anonimato no ha sido objeto de discusión en la Asamblea Legislativa. Consideramos que este es el momento de discutirlo. De hecho, el Tribunal Supremo de Puerto Rico no ha resuelto si las donaciones anónimas están reñidas con el derecho al acceso a la información. No tenemos precedentes jurisprudenciales en cuanto a las donaciones anónimas. No obstante, el Tribunal de Apelaciones de Puerto Rico sí tuvo ante sí una controversia sobre donaciones no identificadas. En el caso *Partido Nuevo Progresista v. Comisión Estatal De Elecciones*,<sup>120</sup> el foro apelativo declaró sin lugar unas multas administrativas impuestas por el Presidente de la Comisión Estatal de Elecciones (CEE) al exgobernador Aníbal Acevedo Vilá y al PNP. Entre los señalamientos de la CEE en contra del PNP, se establecía que 562 donantes no fueron debidamente identificados en el informe de ingresos y gastos de dicho partido.<sup>121</sup> No obstante, el Tribunal no entró a dirimir y definir lo que son las donaciones anónimas. Por tal motivo, la inseguridad jurídica que hoy día tenemos en cuanto a la fiscalización de las campañas políticas se debe a la falta de atención que dentro de las Ramas

---

<sup>117</sup> Keila López Alicea, *Contralor electoral someterá enmienda a la ley que regula las campañas políticas*, EL NUEVO DÍA (3 de enero de 2016), <http://www.elnuevodia.com/noticias/politica/nota/contraloresometeraenmiendasalaleyqueregulalascampanaspolicas-2146035> (última visita 16 de abril de 2016).

<sup>118</sup> *Id.*

<sup>119</sup> *Id.*

<sup>120</sup> Véase *Partido Nuevo Progresista v. Comisión Estatal De Elecciones*, KLCE201100701, 2012 WL 3266629 (TA PR 18 de junio de 2012).

<sup>121</sup> *Id.* en la pág. \*4.

Legislativa y Judicial se ha dado. La dejadez e inercia jurídica y legislativa tendrá consecuencias nefastas si no asimilamos que la falta de regulación lleva a falta de fiscalización y culmina en corrupción.

A. *Escasez de delitos electorales: ¿patrocinada la corrupción?*

La corrupción en el financiamiento de campañas electorales tiene que atacarse con medidas legislativas que tengan penalidades concretas y dirigidas a prevenir el intercambio de influencias económicas y políticas. En ese sentido, la Ley Núm. 222-2011 fracasa en su cometido, pues penaliza con multas administrativas los donativos en exceso a los límites de aportaciones. El artículo 13.006 de la Ley Núm. 222-2011 dispone que:

Toda infracción a esta Ley que no esté tipificada como delito constituirá una falta administrativa y acarreará multa administrativa que será impuesta por la Oficina del Contralor Electoral. Las multas serán establecidas por reglamento promulgado por el Contralor Electoral. Dichas multas fluctuarán en el caso de personas naturales, aspirantes, candidatos y de sus comités de campaña y comités autorizados, de hasta dos mil quinientos (2,500) dólares por una primera infracción y hasta cinco mil (5,000) dólares por infracciones subsiguientes. En caso de personas jurídicas y comités de acción política, las multas fluctuarán de hasta quince mil (15,000) dólares por una primera infracción y hasta treinta mil (30,000) dólares por infracciones subsiguientes.

En ambos casos, cada día en que subsista la infracción se considerará como una violación independiente. La imposición de multas deberá fundamentarse. El importe de las multas se entregará al Secretario de Hacienda, quien lo utilizará para financiar los gastos relacionados con el Fondo Electoral para Gastos Administrativos o el Fondo Especial para Gastos de Campañas Políticas.

*Toda persona que a sabiendas haga donativos en exceso de las cantidades dispuestas en esta Ley estará sujeta a una multa administrativa de tres veces la cantidad donada en exceso.*<sup>122</sup>

Entonces, el artículo 13.006 de la Ley Núm. 222-2011 no provee una penalización proporcional al donante anónimo que se excede del límite de los \$200.00 que ordena el artículo 5.003 de la mencionada ley. Si la penalidad que tiene un donante

---

<sup>122</sup> Ley para la fiscalización del financiamiento de campañas políticas en Puerto Rico, Ley Núm. 222 de 18 de noviembre de 2011, 16 LPRÁ § 633f (2012 & Supl. 2015) (énfasis suplido). Para conocer el resto de las multas administrativas y el uso legal de los donativos de campaña, véase Oficina del Contralor Electoral, Reglamento sobre el uso de los donativos provenientes de fondos privados para gastos de campaña, Núm. 32 (9 de diciembre de 2015), <http://contralorelectoral.gov.pr/index.php/legal/reglamentos/508-reglamento-sobre-el-uso-de-los-donativos-provenientes-de-fondos-privados-para-gastos-de-campana/file>; Oficina del Contralor Electoral, Reglamento sobre la participación y uso del fondo electoral para gastos administrativos y del fondo especial para el financiamiento de campañas electorales, Núm. 31 (2 de octubre de 2015), <http://contralorelectoral.gov.pr/index.php/legal/reglamentos/470-reglamento-031/file>; Oficina del Contralor Electoral, Reglamento de Imposición de Multas Administrativas ante la Oficina del Contralor Electoral, Núm. 14 (27 de agosto de 2012), <http://contralorelectoral.gov.pr/index.php/legal/reglamentos/162-reglamento-014/file>. Ninguno de estos reglamentos regula directamente las donaciones anónimas que exceden \$200.00.

adinerado es pagar tres veces la cantidad donada, quizás su estatus económico o el favor que intercambió con un partido político o candidato convierte la multa administrativa en “*petty cash*” o una inversión ínfima comparado con los beneficios que obtendrá. Por tal motivo, disposiciones de ley dirigidas a aplacar la burda corrupción son una necesidad democrática.

De las prohibiciones y delitos electorales que emanan de la Ley Núm. 222-2011 no existe artículo alguno que esté dirigido a retraer las prácticas ilícitas de filtrar grandes cantidades de dinero sin identificar el nombre del donante. Actualmente, el artículo 13.005 de la Ley Núm. 222-2012 establece la prohibición de rendir informes falsos de gastos e ingresos de campaña. Este artículo pudiera emplearse para penalizar a los candidatos o comités de campaña que rindan informes con violaciones evidentes a la Ley Núm. 222-2011. No obstante, sería especulativo decir que el artículo 13.005 de la Ley Núm. Núm. 222-2011 se puede extender a las donaciones anónimas que excedan los límites de aportaciones. De dicha disposición no se desprende reprimenda alguna contra este tipo de donaciones y no se refleja una intención legislativa de penalizar a los candidatos y partidos políticos que rinden informes con donaciones anónimas ilegales:

Toda persona que deliberadamente, voluntariamente y a sabiendas, con la intención específica de engañar, presentare o firmare un informe falso de ingresos recibidos y gastos incurridos o de cualquier informe ordenado por las disposiciones de esta Ley que se exige sea certificado incurrirá *en delito grave que conllevará una pena de reclusión que no será menor de un (1) año ni mayor de tres (3) años.*

*La acción penal por este delito grave prescribirá a los cinco (5) años.*<sup>123</sup>

Podemos ver cómo rendir informes falsos se condena con una pena de uno a tres años de reclusión, mientras que exceder los límites de donaciones representa una falta administrativa con la multa de pagar tres veces lo donado. Rendir informes falsos de los gastos e ingresos de campaña política versus donar dinero de forma ilícita involucran la misma artimaña: mentir. La diferencia en este trato legislativo es altamente cuestionable y pudiera dar indicios a una legislación que promueve más de lo que combate, las modalidades de corrupción de financiamiento electoral, como los son el *quid pro quo*, la distorsión, extorsión e intercambio de influencias económicas.

De hecho, la anterior *Ley electoral de Puerto Rico*, Ley Núm. 4-1977,<sup>124</sup> contenía unos delitos electorales que regulaban el financiamiento de campaña que fueron eliminados por la actual *Ley electoral del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, Ley Núm. 78-2011.<sup>125</sup> La derogada *Ley electoral de Puerto Rico* contenía en su artículo 8.011, titulado *Contribuciones prohibidas a personas naturales*, una disposición que declaraba ilegal cualquier contribución hecha a un candidato o partido político

---

<sup>123</sup> 16 LPRÁ § 633e (énfasis suplido).

<sup>124</sup> Ley electoral de Puerto Rico, Ley Núm. 4 de 20 diciembre de 1977, 1977 LPR 644-45 (derogada 2011).

<sup>125</sup> Véase Ley electoral del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 78 de 1 de junio de 2011, 16 LPRÁ §§ 4002-4255 (2012 & Supl. 2015).

hecha en exceso de los límites impuestos por ley. De hecho, castigaba con un término de seis meses de reclusión, o multa que no excederá de \$500.00, a quien donara en exceso de los límites. De igual modo, la ley electoral anterior, en su artículo 8.014 prohibía la petición o recibo ilegal de contribuciones para fines políticos. Dicho artículo establecía que será ilegal que cualquier persona en representación de un comité de campaña, candidato o partido político recibiere o conviniese en recibir una contribución en exceso de los límites y la acción penal por este delito no prescribiría. Con esta prohibición se trataba de evitar el intercambio de influencias económicas por beneficios políticos. De igual modo, en el artículo 8.016 de la Ley Núm. 4 de 20 de diciembre de 1977 se codificaba como un delito electoral incurrir en gastos ilegales de campaña. La persona que incurriera en un gasto de campaña o en medios de difusión pública en exceso de los límites, iba a ser penalizada con un término máximo de seis meses de reclusión o una multa de \$500.00. A su vez, el anterior artículo 3.008 regulaba las contribuciones ilegales para fines electorales de las personas jurídicas, disposición que nuestra nueva ley electoral no contiene porque se transfirió al artículo 13.001 de la *Ley para la fiscalización del financiamiento de campañas de Puerto Rico*, Ley Núm. 222-2011.

De los delitos y prohibiciones electorales de la Ley Núm. 4-1977, la actual Ley Núm. 78-2011 conserva el anterior artículo 8.019 que es el actual artículo 12.016. En este artículo se prohíbe el ofrecimiento de puestos públicos a cambio de voto o contribuciones en el financiamiento de campaña. Este inciso regula la modalidad de corrupción del *quid pro quo*, que es el ofrecimiento de favores políticos a cambio de beneficios a los donantes o votantes. Toda persona que acepte o procure un ofrecimiento, incurrirá en un delito menos grave y puede exponerse a una pena de reclusión de seis meses, una multa de \$500.00 o ambas penas a discreción del tribunal.

La Ley Núm. 78-2011 eliminó los delitos relativos al recibo o petición ilegal de contribuciones para fines políticos, gastos ilegales de campañas y aportaciones prohibidas a personas naturales. En el artículo 11.008 de la Ley Núm. 78-2011 se delega al Contralor Electoral la tarea de fiscalizar los ingresos y gastos en las campañas políticas. Dicha disposición claramente trata de salvaguardar las prohibiciones eliminadas y que se trataron de incorporar a la Ley Núm. 222-2011 de forma inefectiva. De hecho, la actual Ley Núm. 78-2011 eliminó los acápites que la anterior ley electoral tenía en cuanto a las donaciones anónimas. En el artículo 3.010 de la Ley Núm. 4 de 20 de diciembre de 1977, los donativos anónimos tenían el límite de \$50.00. ¿Por qué la Ley Núm. 222-2011 los aumentó a \$200.00? No hay justificación legislativa para aumentar la cantidad de donaciones anónimas que no sea querer liberalizar el financiamiento de campañas a costas de la falta de transparencia electoral.

La eliminación de los delitos electorales en cuanto al financiamiento de campañas es un dilema que solo se resuelve con nueva legislación. La actual *Ley electoral para el Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, Ley Núm. 78-2011, está incompleta, y la Ley Núm. 222-2011 fiscaliza el financiamiento de campañas con escasez de prohibiciones y delitos electorales; y las penalidades ante una querrela contra

un candidato o comité de campaña serán, probablemente, solo multas administrativas. Es necesario que la Ley Núm. 222-2011 o la actual ley electoral, Ley Núm. 78-2011, incorpore los delitos concernientes a las donaciones ilegales porque la incertidumbre jurídica aumenta y los esquemas de corrupción electoral podrían proliferarse ante la falta de “regulación”.

Una alternativa viable para reducir las distintas modalidades de corrupción sería implementar en Puerto Rico una modalidad de *Pay for Play Act* que regule directamente las prácticas corruptas en el financiamiento de campañas. Para el año 2010, alrededor de diecinueve estados de Estados Unidos tenían leyes para regular el intercambio de donaciones o influencias a cambio de contratos con el Gobierno. Actualmente, un modelo para Puerto Rico podría ser el del estado de New Jersey, el cual contiene varias leyes que regulan los contratos gubernamentales y las entidades que contribuyeron a las campañas políticas. Entre estas, uno de las leyes de dicho estado dispone que cualquier contribución o aportación hecha por una entidad o negocio a un candidato o partido político antes del otorgamiento de un contrato podría descalificarlo de recibir el contrato.<sup>126</sup>

A su vez, se le prohíbe a la entidad o negocio contratada realizar cualquier aportación gubernamental durante el término del contrato. La ley de *pay for play* de New Jersey exige que cualquier contrato gubernamental mayor de \$17,500.00 otorgado a un negocio o entidad tiene que divulgar a la entidad de gobierno qué donaciones o contribuciones hizo durante ese pasado año fiscal.<sup>127</sup> De igual modo, si el contrato otorgado por el gobierno es mayor de \$50,000.00, la entidad que lo recibió tiene que registrar el contrato en una comisión de registro contractuales e incluir qué donaciones o aportaciones ha efectuado.<sup>128</sup> Dicho Estado también tiene un estatuto que autoriza a las unidades o departamento del gobierno local a imponer límites en las aportaciones y donaciones de campañas que efectúan los contratistas gubernamentales.<sup>129</sup>

Ahora bien, ¿qué otras alternativas asequibles tenemos o podemos crear para aminorar las prácticas corruptas e ilícitas en el financiamiento de campañas? Es una pregunta que requiere el esfuerzo de mirar nuestro sistema desde adentro hacia afuera para explorar qué alternativas implementadas efectivamente en otros países nos sirven de modelo.

#### B. *Un modelo para Puerto Rico: ¿Divulgación o anonimato?*

Primeramente, debemos contemplar la Ley Núm. 222-2011 y ver cómo mejorarla. Esta ley debería enmendarse y añadirse una prohibición o delito electoral que regule las donaciones anónimas y las permita solo durante el año antes de las elecciones. De esta manera, existiría un mayor control de dichas donaciones y se

---

<sup>126</sup> Véase N.J. STAT. ANN. § 19:44A-20 (West 1999).

<sup>127</sup> *Id.*

<sup>128</sup> Véase *id.* § 19:44A-20.27 (West 1999 & Supp. 2013).

<sup>129</sup> Véase *id.* § 40A:11-51 (West 2009 & Supp. 2013).

evitaría que un donante anónimo aportara a prorrata. Por lo tanto, sería indispensable enmendar el artículo 5.003 de la Ley Núm. 222-2011 e incluir una cláusula que tenga consecuencias penales tanto para los donantes como candidatos, partidos políticos, o comités de campaña, por los donativos recibidos en exceso de los límites contributivos. Las multas administrativas que nuestro ordenamiento jurídico provee son insuficientes para disuadir las donaciones ilegales y una disposición penal tendría un mayor efecto fiscalizador. Además, un donante que usa sus ingresos privados para comprar influencias, no debe recibir una simple multa porque su accionar atenta contra la democracia misma.

Otra alternativa sería crear una ley de transparencia electoral que prohíba las donaciones anónimas. La divulgación de todos los donantes permitiría que la ciudadanía conozca quién dona y quién pudiera comprar influencias. Si todos los donantes están en la “luz pública”, el financiamiento político será más transparente. Un modelo de legislación de transparencia en el financiamiento electoral nos lo ofrece el estado de Luisiana, el cual incluye en su Código Electoral una sección conocida como *Campaign Disclosure Act* en el cual prohíbe utilizar fondos de una fuente anónima y la penalidad asciende a los \$10,000.00 y responsabilidad criminal.<sup>130</sup>

Así también, el estado de Illinois contiene una legislación ejemplar para nuestra jurisdicción, pues incorpora, igualmente, dentro de su Código Electoral una sección llamada *Disclosure and Regulation of Campaign Contributions and Expenditures*.<sup>131</sup> Esta ley prohíbe las donaciones anónimas e implementa una base de datos en el portal de la Comisión de Elecciones del estado de Illinois donde aparecen todas las querellas y las resoluciones de las mismas. En Puerto Rico hace falta que la base de datos del Contralor Electoral incluya las querellas radicadas contra los comités de campaña de los candidatos o partidos políticos. Si la ciudadanía tiene un mayor acceso a la información, tomará una decisión informada al ir a la urna y así puede evitar que los intereses de los grandes donantes prevalezcan.

Recientemente, el Congreso estadounidense ha propuesto el *Disclosure of Information on Spending on Campaigns Leads to Open and Secure Elections Act of 2015* conocido como el *DISCLOSE 2015 Act* con el objetivo de implantar requisitos de divulgación de gastos a las corporaciones, uniones y otras entidades.<sup>132</sup> No obstante, dicho proyecto de ley regula los *gastos*, no las donaciones. Recordemos que la norma jurídica actual establece que las donaciones son limitadas y los gastos independientes no coordinados, no lo son. Una opción para Puerto Rico sería implementar una ley semejante, pero que regule las donaciones en el proceso de financiamiento de campaña.

Establecer un régimen de divulgación de donantes no es la única alternativa. La contraparte sería liberalizar las donaciones anónimas y establecer el modelo de la *urna de la donación*, anteriormente discutido en este artículo, propuesto por los

---

130 Véase LA. STAT. ANN. § 18:1505.2 (2004 & Supp. 2014).

131 Véase 10 ILL. COMP. STAT. ANN. 5/9-1 (2010).

132 H.R. 430, 114th Cong. § 1st Sess. 2015.

profesores de la Universidad de Yale, Bruce Ackerman e Ian Ayres. Esto implicaría no restringir los límites de las donaciones anónimas y tampoco revelar la identidad de los donantes con el fin de igualar las donaciones al voto para que sean privadas y secretas. Este modelo propone que, mediante un fideicomiso se depositen las donaciones, y que exista la opción de reembolsar al donante su aportación si se arrepiente de haberle donado al candidato o comité de campaña. Un *donation booth* en Puerto Rico sería una alternativa viable, aunque extrema. En Nueva Zelanda se implementó el modelo del fideicomiso de donaciones anónimas o la *urna de donaciones*, con límites de aportaciones, regulado por la Comisión de Elecciones de ese país. Este modelo le ha permitido disminuir las modalidades de corrupción antes discutidas, y es considerado uno de los países con los más bajos niveles de corrupción en el financiamiento de campañas políticas.<sup>133</sup>

Entre el debate de la divulgación y el anonimato es necesario constatar la implementación de ambos modelos en distintos países. Por ejemplo, en España, Canadá, República Checa, Francia, Alemania, Hungría y México se debe revelar la identidad de todos los donantes, entiéndase una política de *full disclosure*. Por otro lado, en Suecia, Islandia, Finlandia y Austria se promueve el anonimato de los donantes, entiéndase una política de *no disclosure*.<sup>134</sup> Nuestra legislatura debe acudir al derecho comparado y acondicionar una legislación que sea efectiva y específica para regular las donaciones anónimas. La inercia legislativa genera inseguridad jurídica y la Ley Núm. 222-2011 ha sido un buen intento para fiscalizar las campañas, pero no es suficiente. Sea un modelo de divulgación o de anonimato, Puerto Rico tiene que ser constante en su legislación e implementar una ley que indique cuál es nuestra inclinación. Por el debate de prensa que se ha suscitado recientemente y la suspicacia con la que ven las donaciones anónimas, se intuye que una política pública de divulgación sería más asequible y favorecida en Puerto Rico.

### C. El financiamiento público de las campañas políticas: ¿más democrático?

El financiamiento público de las campañas políticas es otra alternativa que no se debe descartar. Ante la crisis económica del país pudieran comentar que no tenemos fondos para financiar públicamente las campañas políticas. A este argumento, el profesor de Ciencias Políticas de la Universidad de Puerto Rico, Luis Cámara Fuertes, lo riposta de la siguiente manera: “[P]ero, ¿cuánto cuesta sostener

---

<sup>133</sup> Véase John F. Wilson, *Donations to Political Parties: Disclosure Regimes*, BACKGROUND NOTE (June 14, 2004), <http://www.parliament.nz/resource/en-nz/ooPLLawRPo4o41/4dd6e292d15f9fc43a7acbod46c8972a56a3389b> (última visita 17 de abril de 2016). Para un estudio actualizado sobre el financiamiento de campañas políticas a nivel mundial, véase también el análisis comparativo sobre el financiamiento de campañas en el mundo hecho por el *Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA): ELIN FALGUERA ET AL., EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LAS CAMPAÑAS ELECTORALES: MANUAL SOBRE FINANCIAMIENTO POLÍTICO (2015), disponible en <http://www.idea.int/es/publications/funding-of-political-parties-and-election-campaigns/sp.cfm> (última visita 17 de abril de 2016).

<sup>134</sup> Wilson, *supra* nota 133, en la pág. 18.

la democracia? Y toda democracia tiene un precio".<sup>135</sup> El Profesor entiende que la financiación estatal de la política permite colocar a los candidatos de partidos mayoritarios en igualdad de condiciones con los de partidos minoritarios. Del mismo pensar es la actual candidata a la gobernación por el Partido Independentista de Puerto Rico, María de Lourdes Santiago, pero recalca que la doctrina constitucional estadounidense permitiría como quiera las contribuciones privadas a las campañas y partidos.<sup>136</sup> Esta doctrina jurídica emana del caso de *Citizen United*,<sup>137</sup> en el cual, según explicamos, se recalca que gastar dinero en las campañas es parte del derecho a la libertad de expresión, prohibir las aportaciones a los individuos coartaría la libertad de contribuir con el candidato o partido político que apoyan.

Actualmente, Puerto Rico tiene un financiamiento de campañas políticas que es híbrido entre el pareo de fondos públicos y las aportaciones privadas:

[L]a Ley para la Fiscalización del Financiamiento de Campañas Políticas ofrece a los partidos posibilidad de recibir hasta \$5 millones del estado al igual dólar a dólar el dinero que recauden por su cuenta, siguiendo unas reglas establecidas por estatuto. Es decir, que, si colectan \$3 millones en fondos privados, recibirán la misma cantidad del gobierno, y así hasta el límite máximo de \$5 millones en recaudos y pareo, para un total de \$10 millones disponibles para financiar sus campañas políticas. A esto se suma otra asignación de dinero público de hasta \$1.8 millones en total, repartidos durante los cuatro años del ciclo electoral, para que los partidos costeen sus gastos administrativos.<sup>138</sup>

Los beneficios del financiamiento público podrían disminuir el poder de los grandes donantes y promover la democracia en el contexto electoral. El financiamiento público se ha implementado en distintos países de forma exitosa. Por ejemplo, Noruega implementó un sistema de financiamiento con el objetivo de promover un sistema electoral con mayor credibilidad del electorado y disminuir la influencia de los *grandes donantes*.<sup>139</sup> Otro ejemplo es Alemania, donde solo un tercio de las campañas electorales es costeadas por individuos y corporaciones. En

---

<sup>135</sup> Véase Laura N. Pérez Sánchez, *Fragil equilibrio entre la democracia y el inversionismo*, EL NUEVO DÍA (8 de febrero de 2016), [http://prdecide.elnuevodia.com/detalle/reportaje/105\\_fragil-equilibrio-entre-la-democracia-y-el-inversionismo](http://prdecide.elnuevodia.com/detalle/reportaje/105_fragil-equilibrio-entre-la-democracia-y-el-inversionismo) (última visita 17 de abril de 2016).

<sup>136</sup> *Id.*

<sup>137</sup> *Citizen United v. F.E.C.*, 558 U.S. 310 (2010).

<sup>138</sup> Pérez Sánchez, *supra* nota 135.

<sup>139</sup> Nick Thompson, *International Campaign Finance: How do Countries Compare?*, CNN (5 de marzo de 2012), <http://edition.cnn.com/2012/01/24/world/global-campaign-finance> (última visita 17 de abril de 2016).



este país las campañas son sufragadas públicamente, lo que torna el financiamiento en uno más económico y transparente.<sup>140</sup> En Puerto Rico, un financiamiento privado de las campañas políticas puede desalentar donaciones excedentes de los límites impuestos por la Ley Núm. 222-2011. Además, sería más democrático que todos los partidos tuvieran igualdad de fondos para sus campañas y estas fueran más económicas. Lo cierto es que el estado de derecho actual no nos permite prohibir las donaciones o financiamiento privado, pero sí nos pudiera permitir limitarlo. Es posible, pero habría que sopesar si nuestra crisis fiscal es, hoy día, una barrera para alcanzar una mayor democracia electoral.

## CONCLUSIÓN

En Puerto Rico hay un refrán popular que dice: “Más vale malo conocido que bueno por conocer”. Este proverbio local es una premisa y casi norma persistente en el financiamiento de campañas políticas. Nuestra Legislatura tiene que mirar en qué falla nuestra actual Ley Núm. 222-2011, conocida como la *Ley para la fiscalización del financiamiento de campañas políticas en Puerto Rico*, y aprobar medidas que regulen penalmente, no solo administrativamente, las donaciones efectuadas en exceso a los límites impuestos por ley. Las modalidades de corrupción comunes en el financiamiento de campañas tienen que atacarse con una legislación que las coarte con penalidades concretas y consistentes. A su vez, las donaciones anónimas en Puerto Rico se encuentran “por la libre” y la culpa no es huérfana, está en nuestra Ley Núm. 222-2011. El artículo 5.003 de la Ley Núm. 222-2011 debe ser enmendado para lo siguiente: (1) que incorpore penalidades dirigidas a combatir las donaciones anónimas hechas en exceso o mediante subterfugios como, por ejemplo, el *dark money* o filtrar mediante organizaciones sin fines de lucro dinero anónimo; (2) el límite debería ser igual que el de Estados Unidos, de \$50.00, porque \$200.00 es excesivo; (3) en la alternativa, se pudieran eliminar los límites en las donaciones anónimas y crear el sistema de urnas anónimas de donaciones y de reembolso, por si el donante se arrepiente de su donación, (4) o implementar un sistema de divulgación *total* de los donantes.

Los delitos electorales asociados a fiscalizar el financiamiento de campañas y los donativos hechos en exceso de los límites que fueron eliminados de la anterior Ley Núm. 4 de 20 de diciembre de 1977, conocida como la *Ley electoral de Puerto Rico*, deben incorporarse a la Ley Núm. 78-2011, *Ley electoral del Estado Libre Asociado de Puerto Rico* o a la actual Ley Núm. 222-2011. Eliminar delitos relacionados con el financiamiento electoral es un acto irresponsable de política pública. La élite de donantes no puede estar aportando un capital desenfrenado con el objetivo de comprar influencias políticas. Un financiamiento de campañas políticas en el que una clase dominante económicamente controla la política, es un sistema electoral corrupto de su faz. Ahora bien, el estado de derecho actual permite que

---

<sup>140</sup> Josephine Simmons, *Campaign Financing: Can the US Follow Europe's Example?*, TRUTHOUT (25 de marzo de 2014), <http://www.truth-out.org/news/item/22660-campaign-financing-can-the-us-follow-europes-example> (última visita 17 de abril de 2016).

los gastos independientes de campaña sean ilimitados. Si, en aras de extender esta normativa, se decidiera quitar los límites a las donaciones de campaña, se instituiría un financiamiento electoral dominado por una clase adinerada y las elecciones serían “académicas” o proforma. Las campañas políticas no deben estar subordinadas al poder de los grandes donantes y se debe abrir paso a que los pequeños donantes aporten sin sentir que existe también una polarización de clases sociales en el sistema de financiamiento electoral.

Para contrarrestar el efecto del anonimato en las donaciones, debe analizarse si existe una controversia constitucional que viole el derecho al acceso a la información de los ciudadanos. En la medida en que en una campaña política es pública, debe también ser pública y divulgada la identidad de los donantes. El derecho a la intimidad en este contexto puede verse reñido con el derecho de acceso a la información y con la transparencia electoral. Es indispensable que no se confunda lo secreto con lo privado. Si bien una donación anónima se pudiera ver secreta o sospechosa, también pudiera haber una intención genuina de privacidad de parte de un donante que no quiere que se tomen represalias contra él por donar a un candidato o comité de campaña específico. Por otro lado, un financiamiento público de las campañas electorales costará más al gobierno, pero menos a la democracia.

La democracia y el financiamiento de campañas políticas no son mutuamente excluyente. Las alternativas son variadas y debemos tomar en cuenta qué efecto tiene en la democracia participativa que se le oculte a la ciudadanía la identidad de ciertos donantes. En Puerto Rico, un modelo de divulgación total de los donantes forjaría un camino de mayor transparencia electoral, pero el andamiaje tecnológico debe ir a la par con la implementación de un sistema de *disclosure*. Las computadoras de la Oficina del Contralor Electoral de Puerto Rico son, hoy día, el único medio para que los ciudadanos accedan a las querellas radicadas en contra de los candidatos y comité de campañas. El portal electrónico *abrepr.com* nos facilita el acceso a conocer quiénes donan en las campañas, y el portal del Contralor Electoral contiene los informes de ingresos y egresos de los candidatos y sus comités de campaña. Hemos comenzado, pero todavía hay lagunas en cuanto a cómo se analiza una querella por donaciones anónimas contra un candidato en la Oficina del Contralor Electoral y por qué se permiten *querellas anónimas* sobre *donaciones anónimas*. Claramente, se pensará que las querellas anónimas permiten fomentar que la ciudadanía denuncie irregularidades en las campañas políticas, pero no deja de resultar irónico esta dicotomía conceptual. La desconfianza hacia las donaciones anónimas también se puede atajar implementando un estatuto de transparencia electoral o un *Pay for Play Act*, que regule tanto las distintas modalidades de corrupción, *quid pro quo*, distorsión, extorsión e intercambio de influencias monetarias como la divulgación de la identidad de los donantes.

En una sociedad donde la corrupción no es una excepción, el anonimato de los donantes es una vereda que le da paso a la élite burguesa y no al proletariado. Además, es ese proletariado el que cada cuatro años toma el lápiz con gran ilusión, vota en la papeleta y canta las consignas de campaña con la ilusión de un mejor Puerto Rico. Parte de ese proletariado también está inerte o desesperanzado, y a

veces decide no ir a las urnas o a veces elige la diáspora. Ese proletariado, que somos todos, merece una democracia visible, transparente y no anónima.