

28 de abril de 2017

Hon. Jorge Navarro Suárez

Presidente
Comisión de Gobierno
Cámara de Representantes de Puerto Rico

Cc: Sra. Itza López

Secretaria
Comisión de Gobierno
Cámara de Representantes de Puerto Rico

Vía correo electrónico

Estimado Representante Navarro Suárez:

Le saluda la Lcda. Natalia Ramírez Echevarría, Coordinadora de transparencia y rendición de cuentas de la organización sin fines de lucro, Espacios Abiertos. Nuestra misión es fortalecer la capacidad de las personas, las organizaciones y las comunidades para actuar eficazmente en el marco político, social e institucional, a través de proyectos y campañas que promueven el acceso a la justicia, la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública.

Con motivo de la presentación del P. de la C. 808 para crear el Registro de Cabilderos del Gobierno de Puerto Rico¹, a continuación presentamos nuestro memorial apoyando su aprobación, con algunas enmiendas sugeridas.

¹ P. de la C. 808 para crear el Registro de Cabilderos del Gobierno de Puerto Rico. Presentado el 22 de febrero de 2017 por el representante Méndez Núñez. Disponible en: <http://www.tucamarapr.org/dnncamara/Documents/Measures/68488a2b-7e96-41f1-bfb9-4e82322446b8.pdf>

Los Principios a favor de la transparencia e integridad en la gestión de intereses y cabildeo elaborados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) definen el cabildeo como "la comunicación oral o escrita con un funcionario para influenciar una legislación, política pública o decisión administrativa".² Aunque el cabildeo es una actividad legítima, cuando no existen mecanismos eficaces de transparencia y rendición de cuentas, suele dar paso a situaciones de conflictos de intereses y corrupción.

La guía de la OCDE señala como principios medulares los siguientes³:

- 1.** Los países deben proporcionar igualdad de condiciones mediante la concesión de todas las partes interesadas en el acceso justo y equitativo para el desarrollo y la implementación de políticas públicas.
- 2.** Las normas y directrices en materia de lobby (cabildeo) deben abordar las preocupaciones relacionadas con las prácticas de lobby, y respetar los contextos socio-políticos y administrativos.
- 3.** Las normas y directrices en materia de lobby deben ser coherentes con la política general y los marcos regulatorios.
- 4.** Los países deben definir claramente los términos "lobby" y "grupo de interés" cuando consideren o desarrollen normas y reglamentos en materia de lobby.
- 5.** Los países deben proporcionar un nivel adecuado de transparencia para garantizar que los funcionarios públicos, ciudadanos y empresas puedan

² OECD (2014). *Lobbyists, Governments and Public Trust*, Vol. 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, OECD Publishing. Doi 10.1787/9789264214224-en. Disponible en: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-3_9789264214224-en#page3

³ OECD (2013). *Transparency and Integrity in Lobbying*. Disponible en: <http://www.oecd.org/corruption/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>

obtener información suficiente sobre las actividades de lobby.

- 6.** Los países deberían permitir a las partes interesadas, incluyendo organizaciones de la sociedad civil, empresas, medios de comunicación y público en general, para examinar las actividades de lobby.
- 7.** Los países deben fomentar una cultura de integridad en las organizaciones públicas y decisiones, proporcionando normas y pautas de conducta claras para los funcionarios públicos tomadores de decisiones.
- 8.** Los grupos de interés o lobistas (cabilderos) deben cumplir con los estándares de profesionalidad y transparencia, y deben promover una cultura de la transparencia y la integridad en el lobby.
- 9.** Los países deben involucrar a los actores clave en la implementación de un espectro coherente de estrategias y prácticas para lograr el cumplimiento.
- 10.** Los países deben revisar el funcionamiento de las reglas y fiscalizaciones relativas a la presión ejercida en un determinado periodo de tiempo y hacer los ajustes necesarios en caso de detectarse errores.

Por otra parte, las Directrices para la divulgación de la actividad lobbista internacional⁴ de Sunlight Foundation fueron elaboradas para ayudar a los formuladores de políticas públicas a mejorar la divulgación de la actividad de cabildeo y, sobretudo, brindar

⁴ Sunlight Foundation. *Directrices para la divulgación de la actividad lobbista internacional*. Disponible en: <https://sunlightfoundation.com/wp-content/uploads/2016/11/Sunlight-Foundation-Lobbying-Disclosure-Guidelines-ES.pdf>

contrapeso en el mundo de las influencias.⁵

Según estas directrices, la divulgación de la información de la actividad de cabildeo proporciona el contexto esencial para comprender la toma de decisiones políticas y el proceso legislativo.⁶ También tiene el potencial de apoderar a los poderes gubernamentales con autoridad para tomar decisiones y al público en general para evaluar, comprobar hechos, contra-argumentar y rastrear la influencia de los cabilderos.⁷

Asimismo, la guía de Sunlight Foundation enfatiza que un sistema efectivo de transparencia que regule el cabildeo ayudará a garantizar que las actividades de los cabilderos sean divulgadas en su totalidad y de forma significativa.⁸ Al mismo tiempo se fomenta el que los poderes públicos tomen decisiones informadas considerando diversos puntos de vistas.⁹

Luego de un extenso análisis comparativo del proyecto de ley y las directrices y principios antes mencionados, a continuación esbozamos nuestras recomendaciones.

I. Definiciones:

En primer lugar, la guía de Sunlight Foundation indica que es esencial definir **quién es un cabildero, qué se considera cabildeo y quién podría ser blanco/objeto (“target”) de cabildeo.**

A tales efectos, se recomienda como definición de **cabildero** la siguiente:

Cualquier persona que, como parte de su trabajo o en virtud de otra compensación, contacta (ya sea a través de comunicación verbal o escrita o por medios electrónicos) a un funcionario electo, empleado de éste, o funcionario de alto rango, con el propósito de influenciar la formulación, modificación, adopción o administración de leyes, reglamentos, decisiones

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

presupuestarias o de cualquier otro programa, política o postura gubernamental.¹⁰

Por su parte, el proyecto de ley define el término ***cabildero*** como:

Cualquier individuo que sea empleado, que actúe como agente de o sea retenido por un cliente, y que reciba compensación financiera o de otra índole, por llevar a cabo actividades de cabildeo. Se excluye de esta definición a las uniones, pero no así a cualquier persona o entidad que reciba remuneración alguna y que se entiende es una actividad de cabildeo.¹¹

Aunque la definición en sí no contempla el tipo de contacto (verbal, escrito o electrónico) ni su propósito (influnciar en la formulación, modificación, adopción o administración de leyes, reglamentos, decisiones presupuestarias, o de cualquier otro programa, política o postura gubernamental) estos elementos se incluyen en la definición de ***contactos de cabildeo***, por lo que el proyecto de ley cumple con esta disposición.

A modo de ilustración, el P. de la C. 808 define ***contactos de cabildeo*** como¹²:

Cualquier comunicación, oral o escrita (incluyendo comunicaciones electrónicas) dirigidas, hechas o enviadas a algún oficial de la rama ejecutiva u oficial de la rama legislativa, realizada a nombre de un cliente con relación a:

- i. la formulación, modificación, adopción o derogación de legislación (incluyendo propuestas legislativas);
- ii. la formulación, modificación, adopción o derogación de una regla o reglamentación, una orden ejecutiva, política pública, o posición en el Gobierno de Puerto Rico;
- iii. la administración o ejecución de un programa estatal o

¹⁰ Ibid.

¹¹ P. de la C. 808 para crear el Registro de Cabilderos del Gobierno de Puerto Rico. Presentado el 22 de febrero de 2017 por el representante Méndez Núñez. Disponible en: <http://www.tucamarapr.org/dnncamara/Documents/Measures/68488a2b-7e96-41f1-bfb9-4e82322446b8.pdf>

¹² Ibid.

política pública (incluyendo la negociación, otorgación o administración de un contrato estatal, préstamo, permiso, licencia, o fondos federales, o

- iv. la nominación o confirmación de una persona para una posición sujeta a la confirmación del Senado de Puerto Rico o la Cámara de Representantes de Puerto Rico;
- v. cualquier otro asunto legislativo o gubernamental que influya o impacte la formulación, implantación y ejecución o la no aprobación de la política pública.

Es menester señalar que los principios, antes mencionados, a favor de la transparencia e integridad en la gestión de intereses y cabildeo de la OCDE, recalcan la necesidad de definir claramente el término "grupo de interés" cuando se consideren o desarrollen normas y reglamentos en materia de cabildeo. A tales efectos, proponemos que se enmiende el proyecto de ley para incluir el término "grupo de interés", ya que el mismo no lo aborda. A modo de ejemplo, la Ley No. 20.730 que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios en Chile¹³ define cabildero como: "La persona natural o jurídica, chilena o extranjera, remunerada, que realiza lobby. ***Si no media remuneración se denominará gestor de intereses particulares, sean éstos individuales o colectivos [...].***

Como resultado, recomendamos que el P. de la C. 808 aplique de igual modo a los gestores de intereses y se incluya como definición de "gestor de intereses" la siguiente:

Cualquier individuo que actúe como agente de una entidad o persona, y que no reciba compensación financiera o de otra índole, por llevar a cabo actividades de cabildeo.

Del mismo modo, el P. de la C. 808 excluye de la definición de cabildero a las uniones. Enfatizamos que las directrices para la divulgación de la actividad de cabildeo de

¹³ Artículo 2(5) de la Ley No. 20.730 que regula el Lobby y las Gestiones de intereses particulares en Chile. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115&idParte=>

Memorial de Espacios Abiertos

P. del C. 808 – Ley para crear el Registro de Cabilderos del Gobierno de Puerto Rico

Sunlight Foundation indican que se debe definir cabildero como como cualquier individuo que como parte de su trabajo participa en más de un contacto de cabildeo. Como consecuencia, el proyecto de ley debe aplicar a los diferentes tipos de gremios y asociaciones, incluyendo las uniones. Esto para evitar todo tipo de subterfugios y trato desigual.

Por otra parte, las directrices de Sunlight Foundation establecen que la actividad de cabildeo se debe definir como:

cualquier contacto (verbal, escrito, o por medios electrónicos) que tengan como objetivo el cabildeo con el propósito de influenciar en la formulación, modificación, adopción o administración de una legislación, reglamentos, decisiones presupuestarias o de cualquier otro programa, política o postura de los poderes públicos.

Como mencionamos anteriormente, el P. de la C. 808 cumple con este requisito, ya que la definición está contemplada en la categoría de **contactos de cabildeo**.

De igual forma, la guía indica que al definir quién es blanco/objeto de cabildeo se debe abarcar, sin limitación alguna, a todos los funcionarios electos, el personal a su cargo, los funcionarios de alto rango que ejerzan autoridad pública, así como a los miembros de alto rango de las fuerzas armadas.

El P. de la C. 808 cumple con esta disposición, ya que en la definición de contactos de cabildeo incluye a los oficiales de las ramas ejecutiva y legislativa. Según el proyecto de ley, **oficiales de la rama ejecutiva** son: el Gobernador de Puerto Rico; el Secretario de la Gobernación; miembros del gabinete constitucional; jefes de agencia y autoridades nominadoras de agencias y corporaciones públicas; cualquier oficial o empleado adscrito a la Oficina del Gobernador y/o cualquier empleado u oficial que tenga acceso directo o indirecto a la agenda ejecutiva.¹⁴ Los **oficiales de la rama legislativa** son: miembros

¹⁴ P. de la C. 808 para crear el Registro de Cabilderos del Gobierno de Puerto Rico. Presentado el 22 de febrero de 2017 por el representante Méndez Núñez. Disponible en: <http://www.tucamarapr.org/dnncamara/Documents/Measures/68488a2b-7e96-41f1-bfb9-4e82322446b8.pdf>

electos de la Asamblea Legislativa; cualquier empleado u oficiales de la Asamblea Legislativa; asesores (incluyendo personal compensado por contrato), ayudantes y empleados legislativos.¹⁵

II. Registro e informe de actividad de los cabilderos:

En segundo lugar, las directrices de Sunlight Foundation exigen que todos los cabilderos y organismos que ejercen el cabildeo (ya sea mediante personal interno o mediante cabilderos externos) se registren e informen sobre sus actividades de cabildeo con regularidad.¹⁶ Toda la información divulgada sobre la actividad de cabildeo debe ser de acceso público.¹⁷

La guía explica que un registro de cabilderos es un repositorio de información de cabildeo conservado y gestionado por un organismo público.¹⁸ El acceso a este registro es esencial para proveer a la ciudadanía información completa sobre el proceso de elaboración de políticas públicas y cómo éstas son influenciadas.¹⁹ Por lo tanto, la inscripción en un registro y la presentación de informes sobre su actividad deben ser obligatorios para todos los cabilderos y organizaciones dedicadas al cabildeo.²⁰ Así por ejemplo, en Estados Unidos el Secretario de la Cámara de Representantes y el Secretario del Senado llevan registros de cabilderos que incluyen pormenores de la información divulgada disponible en formatos de acceso libre y gratuito.

También se destaca que la inscripción en el registro no debe suponer un obstáculo para que los cabilderos ejerzan sus labores.²¹ El gobierno debe esforzarse por encontrar mecanismos innovadores para simplificar el proceso de registro, lo que a su vez aumentaría

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Sunlight Foundation. *Directrices para la divulgación de la actividad lobbista internacional*. Disponible en: <https://sunlightfoundation.com/wp-content/uploads/2016/11/Sunlight-Foundation-Lobbying-Disclosure-Guidelines-ES.pdf>

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

Memorial de Espacios Abiertos

P. del C. 808 – Ley para crear el Registro de Cabilderos del Gobierno de Puerto Rico

el cumplimiento con este requisito.²² A modo de ilustración, en Estados Unidos se les entrega a los cabilderos una lista de asuntos que les permite identificar con facilidad sus áreas de interés en los formularios de divulgación de la actividad de cabildeo.

Por su parte, el P. de la C. 808 dispone para un registro de cabilderos. El mismo indica que el cabildero y la persona o entidad a la que representan deberán registrarse con el Secretario del Senado y el Secretario de la Cámara de Representantes, según corresponda, y en la Rama Ejecutiva en el Departamento de Estado, a no más tardar 45 días a partir de que éste haya realizado su primer contacto de cabildeo, o que haya sido empleado o retenido para realizar un contacto de cabildeo (lo que ocurra primero).²³ Del mismo modo, establece que cualquier organización, persona o entidad que tenga uno o más empleados que funjan como cabilderos deberán archivar un registro, a nombre de estos empleados, por cada cliente que el/los cabildero/s actúen como tales.²⁴

Cabe señalar que el inciso antes mencionado aclara que el proyecto de ley no aplicará a los empleados regulares de las agencias que realicen actividades de cabildeo como parte de sus funciones ministeriales. Como indicamos anteriormente, la guía recomienda que toda ley que regule la divulgación de la actividad de cabildeo debe abarcar, sin limitación alguna, a todos los funcionarios electos, incluyendo su personal y empleados de mediano y alto rango que ejerzan poderes o autoridad pública, por lo que no estamos de acuerdo con la exclusión de esta categoría de empleados. En otras palabras, recomendamos que la ley aplique de igual manera a estos empleados.

Por otro lado, las directrices señalan que los cabilderos deben informar ***casi en tiempo real***, según la inmediatez que la tecnología permita, sobre las reuniones significativas que mantengan con los elaboradores de política pública.²⁵ Los informes casi

²² Ibid.

²³ P. de la C. 808 para crear el Registro de Cabilderos del Gobierno de Puerto Rico. Presentado el 22 de febrero de 2017 por el representante Méndez Núñez. Disponible en: <http://www.tucamarapr.org/dnncamara/Documents/Measures/68488a2b-7e96-41f1-bfb9-4e82322446b8.pdf>

²⁴ Ibid.

²⁵ Sunlight Foundation. *Directrices para la divulgación de la actividad lobbista internacional*. Disponible en:

Memorial de Espacios Abiertos

P. del C. 808 – Ley para crear el Registro de Cabilderos del Gobierno de Puerto Rico

en tiempo real garantizan que otras partes interesadas dispongan de la información y del tiempo necesarios para responder antes de que se tome una decisión.²⁶

El P. de la C. 808 provee para la rendición de informes por cabilderos registrados. Según el proyecto de ley, todo cabildero registrado deberá someter un **informe trimestral** notariado en el cual incluirá las actividades de cabildeo.²⁷ El cabildero deberá someter un informe separado por cada uno de sus clientes.²⁸ En el caso de no haber realizado actividades de cabildeo durante el trimestre el cabildero deberá rendir un informe negativo juramentado en el que certifique que no realizó actividades de cabildeo.²⁹

En este caso, sugerimos que se enmiende esta disposición para que los cabilderos tengan que rendir los informes casi en tiempo real. Esto debido a que mayor puntualidad en el cumplimiento de los plazos de remisión de informes, mayor su valor y relevancia.³⁰ Las directrices de Sunlight Foundation indican que las frecuencias trimestrales permiten a los cabilderos jugar con el sistema, como por ejemplo, realizando aportaciones o poniéndose en contacto con funcionarios una vez transcurrido el plazo de entrega del informe.³¹ El retraso en la divulgación de la información tiene como resultado que el público no esté al tanto de las actividades de cabildeo hasta que la acción legislativa o gubernamental se haya llevado a cabo.³² Además, la divulgación en tiempo real permite que se comprueben instantáneamente los hechos y se dé paso al “contra-cabildeo”, lo que permite el debate para descubrir errores fácticos o información inexacta.³³

<https://sunlightfoundation.com/wp-content/uploads/2016/11/Sunlight-Foundation-Lobbying-Disclosure-Guidelines-ES.pdf>

²⁶ Ibid.

²⁷ P. de la C. 808 para crear el Registro de Cabilderos del Gobierno de Puerto Rico. Presentado el 22 de febrero de 2017 por el representante Méndez Núñez. Disponible en: <http://www.tucamarapr.org/dnncamara/Documents/Measures/68488a2b-7e96-41f1-bfb9-4e82322446b8.pdf>

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.

³⁰ Sunlight Foundation. *Directrices para la divulgación de la actividad lobbista internacional*. Disponible en: <https://sunlightfoundation.com/wp-content/uploads/2016/11/Sunlight-Foundation-Lobbying-Disclosure-Guidelines-ES.pdf>

³¹ Ibid.

³² Ibid.

³³ Ibid.

III. Información sobre organizaciones que ejercen el cabildeo que debe ser divulgada:

Según la guía de Sunlight Foundation, al momento de registrarse, las organizaciones que ejercen el cabildeo deben rendir la información siguiente³⁴:

- nombre de la organización;
- dirección e información de contacto (es muy recomendable que se vincule con la información de registros de empresas preexistentes);
- nombres de todos los cabilderos en activo que actúen a nombre de la organización;
- objetivos de la actividad de cabildeo y asuntos o legislación a la que atañe;
- gastos en cabildeo por cliente, incluidos los gastos destinados a respaldar el cabildeo.

Estas directrices explican que la inscripción en el registro de cabilderos debe ser obligatoria para organizaciones que recurran a consultores o contraten a cabilderos o cuenten con empleados propios para realizar actividades de cabildeo como parte de su trabajo.³⁵ Por lo general, el cabildeo se realiza a nombre de organizaciones o empresas, por lo que para obtener un panorama completo del cabildeo es necesario que las organizaciones que lo ejercen divulguen información sobre ellas mismas, sus actuaciones, los cabilderos que las representan y el dinero que invierten en conseguir sus objetivos.³⁶

El P. de la C. 808 cumple con este requisito, ya que exige la divulgación de información sobre organizaciones que ejercen el cabildeo. Según el proyecto de ley, el cabildero y la persona o entidad a la que representan deberán registrarse ante la Secretaría del Senado, Secretaría de la Cámara de Representantes o el Departamento de Estado según

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid.

corresponda.³⁷ Además, cualquier organización, persona o entidad que tenga uno o más empleados que funjan como cabilderos deberán archivar un registro a nombre de estos empleados, por cada cliente que el/los cabildero/s actúen como tales.³⁸

En relación al contenido del registro, el P. de la C. 808 establece que se debe divulgar:

- el nombre, dirección, teléfono del trabajo, lugar principal de trabajo del registrante y una descripción general de su trabajo y/o actividades;
- el nombre, dirección, lugar principal de trabajo del cliente del registrante, y una descripción general de su trabajo y/o actividades (si es diferente al anterior);
- el nombre, dirección, lugar principal de trabajo de cualquier otra organización a la que se le presten servicios irrespectivo del costo de tales servicios.
- una declaración sobre:
 - o (A) todos los asuntos, o áreas en general, en las cuáles el registrante espera desempeñarse como cabildero en representación de su cliente; y
 - o (B) la extensión de su práctica y asuntos específicos que, al momento del registro, han sido manejados o esperan manejar en actividades de cabildeo;
- el nombre de cada empleado del registrante, que ha actuado o que el registrante espera que actúe, como cabildero en representación de su cliente y, si alguno de esos empleados ha servido como un miembro de la Rama Ejecutiva o de la Rama Legislativa en los veinte (20) años previos a la fecha en que el empleado primero actuó como cabildero en representación del cliente, la posición que tal empleado ocupó.

Como se desprende de esta disposición, no se requiere divulgar los objetivos

³⁷ P. de la C. 808 para crear el Registro de Cabilderos del Gobierno de Puerto Rico. Presentado el 22 de febrero de 2017 por el representante Méndez Núñez. Disponible en: <http://www.tucamarapr.org/dnncamara/Documents/Measures/68488a2b-7e96-41f1-bfb9-4e82322446b8.pdf>

³⁸ Ibid.

específicos de la actividad de cabildeo, según requerido por las directrices de Sunlight Foundation, por lo que recomendamos que se incluya un inciso que atienda esta particularidad.

De la misma forma, aunque en este inciso no se indica la obligación de informar sobre los gastos en cabildeo por cliente, incluidos los gastos destinados a respaldar el cabildeo, hacemos constar que en la sección sobre **estimados de ingresos o gastos** del proyecto de ley, se requiere proveer los estimados de ingresos o gastos que excedan la cantidad de \$5,000. En este caso, recomendamos que sea para todo tipo de cantidad, no solo limitarlo a \$5,000 o más.³⁹

IV. Información personal y laboral de los cabilderos que debe ser divulgada:

Las directrices de Sunlight Foundation recomiendan que al momento del registro se exija a las organizaciones que ejercen el cabildeo que incorporen la información siguiente⁴⁰:

- nombre e información de contacto;
- fecha de inscripción y de baja en el registro;
- nombre del empleador e información de contacto;
- empleos anteriores;
- contribuciones políticas del cabildero, incluida una descripción de las actividades de recaudación de fondos patrocinadas u organizadas por los cabilderos.

Esto es así, debido a que la información personal permite a las partes interesadas identificar a los cabilderos en activo y saber por cuánto tiempo lo han estado.⁴¹ Según Sunlight Foundation, la divulgación de información sobre el patrono del cabildero

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Sunlight Foundation. *Directrices para la divulgación de la actividad lobbista internacional*. Disponible en: <https://sunlightfoundation.com/wp-content/uploads/2016/11/Sunlight-Foundation-Lobbying-Disclosure-Guidelines-ES.pdf>

⁴¹ Ibid.

contribuye a valorar la influencia de las empresas de cabildeo externas.⁴²

Sunlight Foundation también enfatiza que la divulgación de los empleos previos en el sector público también es muy importante para establecer el alcance del uso que hacen los cabilderos de las puertas giratorias entre la función pública y privada y el tráfico de influencias.⁴³

A tales efectos, el P. de la C. 808 requiere la divulgación de esta información. En específico, exige que se incluya información sobre empleos anteriores en la rama ejecutiva o legislativa en los 20 años previos a la fecha en que el empleado actuó como cabildero.⁴⁴ Esto a su vez en cónsono con la normativa federal, la cual exige expresamente que los cabilderos registrados divulguen sus anteriores empleos en el sector público y así evitar el fenómeno de puertas giratorias.

Por otra parte, el proyecto de ley en cuestión no exige que el cabildero divulgue las contribuciones políticas que haya realizado ni que incluya una descripción de las actividades de recaudación de fondos patrocinadas u organizadas por éste, por lo que sugerimos se incorpore una disposición que regule este aspecto del cabildeo.⁴⁵

V. Información sobre los objetivos del cabildeo y clientes que debe ser divulgada:

Las guías de Sunlight Foundation requieren que los cabilderos divulguen información sobre sus objetivos y la identidad de quiénes representan, incluyendo⁴⁶:

- nombres de las personas u organizaciones que pagan las actividades de cabildeo;

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ P. de la C. 808 para crear el Registro de Cabilderos del Gobierno de Puerto Rico. Presentado el 22 de febrero de 2017 por el representante Méndez Núñez. Disponible en: <http://www.tucamarapr.org/dnncamara/Documents/Measures/68488a2b-7e96-41f1-bfb9-4e82322446b8.pdf>

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Sunlight Foundation. *Directrices para la divulgación de la actividad lobbista internacional*. Disponible en: <https://sunlightfoundation.com/wp-content/uploads/2016/11/Sunlight-Foundation-Lobbying-Disclosure-Guidelines-ES.pdf>

- nombres de los clientes de los cabilderos e información de contacto;
- objetivos de la actividad de cabildeo y asuntos o legislación a la que atañe. Es muy recomendable vincular estos datos con los que ya existan relativos a la actividad legislativa.

Para realizar un monitoreo efectivo de la industria de la influencia, la gente debe conocer para quién trabaja el cabildero y el objetivo de su actividad. Esto incluye información sobre proyectos sobre los que se ejerce presión, posturas adoptadas y objetivos de la actividad de cabildeo.⁴⁷ Para poder evaluar adecuadamente el mensaje de un cabildero, los elaboradores de política pública y la ciudadanía deben tener acceso a información detallada sobre la identidad del cabildero, sus fines, a quién representa y quién paga su mensaje.⁴⁸ Además, la divulgación de la información sobre los cabilderos mejora el debate público, ya que todas las partes interesadas en un asunto en particular conocen si la postura que defienden ha sido presentada de forma adecuada.⁴⁹

Cabe señalar que aunque el P. de la C. 808 no requiere divulgar información sobre los objetivos específicos del cabildeo, sí dispone para la divulgación de los asuntos específicos en los que un cabildero, empleado por el registrante, se haya desempeñado en actividades de cabildeo, incluyendo, los números de las medidas legislativas trabajadas.⁵⁰ Reiteramos, sin embargo, la necesidad de que se divulgue información sobre los objetivos del cabildeo.

Por otro lado, aunque el P. de la C. 808 provee para que se indiquen los nombres de los clientes de los cabilderos y su información de contacto, no se requiere la divulgación de los nombres e información de contacto de las personas que **pagan** las actividades de cabildeo (quienes podrían ser diferentes a los clientes). Solo se exige proveer un estimado

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ P. de la C. 808 para crear el Registro de Cabilderos del Gobierno de Puerto Rico. Presentado el 22 de febrero de 2017 por el representante Méndez Núñez. Disponible en: <http://www.tucamarapr.org/dnncamara/Documents/Measures/68488a2b-7e96-41f1-bfb9-4e82322446b8.pdf>

Memorial de Espacios Abiertos

P. del C. 808 – Ley para crear el Registro de Cabilderos del Gobierno de Puerto Rico

bona fide del total de ingresos percibidos para asuntos relacionados con las actividades de cabildeo.⁵¹ En este caso, recomendamos se enmiende el proyecto de ley para incluir la obligación de divulgar los nombres de otras personas, que no sean clientes, que sufragan las actividades de cabildeo.

VI. Información sobre las relaciones del cabildeo que se debe divulgar:

Las directrices de Sunlight Foundation enfatizan la necesidad de que los cabilderos divulguen información acerca de las personas sobre las que ejercen su actividad y sobre cuáles son sus peticiones, incluyendo⁵²:

- nombre del funcionario de nivel alto o, en el caso de empleados intermedios, el nombre del organismo sobre el que se intenta influir;
- fecha del contacto de cabildeo (ya sea verbal o escrito, incluida la comunicación por medios electrónicos);
- legislación, políticas o asuntos tratados;
- acción específica solicitada;
- nombre del cliente en nombre del cual se estableció el contacto de cabildeo.

El P. de la C. 808 dispone para la divulgación del nombre del funcionario o empleados de alto rango.⁵³ En específico, se requiere una certificación de las personas contactadas por los cabilderos empleados por el registrante en representación del cliente en las Cámaras que conforman la Asamblea Legislativa y/o las agencias.⁵⁴ No obstante, no indica si debe proveer la fecha del contacto, por lo que sugerimos que se enmiende esta disposición para que incluya la fecha.

⁵¹ Ibid.

⁵² Sunlight Foundation. *Directrices para la divulgación de la actividad lobbista internacional*. Disponible en: <https://sunlightfoundation.com/wp-content/uploads/2016/11/Sunlight-Foundation-Lobbying-Disclosure-Guidelines-ES.pdf>

⁵³ P. de la C. 808 para crear el Registro de Cabilderos del Gobierno de Puerto Rico. Presentado el 22 de febrero de 2017 por el representante Méndez Núñez. Disponible en: <http://www.tucamarapr.org/dnncamara/Documents/Measures/68488a2b-7e96-41f1-bfb9-4e82322446b8.pdf>

⁵⁴ Ibid.

VII. Gastos en cabildeo que se deben divulgar:

Según la guía de Sunlight, se debe exigir a los cabilderos y a las organizaciones que ejercen el cabildeo que divulguen todos los gastos en actividades de cabildeo, incluidas las dirigidas a financiar el cabildeo y las aportaciones a partidos políticos.⁵⁵ Esto debido a que los gastos en actividad de cabildeo contribuyen a determinar la influencia del cabildero.⁵⁶ Para esto es fundamental la divulgación de las partidas de gastos como las invertidas en medios de comunicación y en sondeos relacionados a proyectos de ley, entre otros.⁵⁷

El P. de la C. 808 requiere divulgar un estimado bona fide del total de ingresos percibidos que sean para asuntos relacionados al cabildeo y para sufragar actividades de cabildeo.⁵⁸ En particular requiere que se divulguen los estimados que excedan la cantidad de \$5,000. Sin embargo, como mencionamos anteriormente, en el caso de que los estimados de ingresos o gastos sean menores de \$5,000, el registrante solo tiene que incluir una declaración donde así lo constate. Entendemos que el requisito debe aplicar para toda cantidad de ingresos o gastos, no solo aquellos que excedan de \$5,000. Además se debe enmendar la legislación para incluir el requisito de divulgación de las aportación de los cabilderos a los partidos y candidatos políticos.

A modo de ejemplo, en Estados Unidos los cabilderos están obligados a divulgar sus gastos, incluyendo las donaciones a partidos y campañas políticas. Según Sunlight Foundation, estas aportaciones podrían repercutir en su capacidad de influencia sobre los funcionarios, por lo que la divulgación de esta información podría contribuir a que la ciudadanía comprenda las motivaciones que subyacen en la toma de decisiones de las autoridades públicas.⁵⁹

⁵⁵ Sunlight Foundation. *Directrices para la divulgación de la actividad lobbista internacional*. Disponible en: <https://sunlightfoundation.com/wp-content/uploads/2016/11/Sunlight-Foundation-Lobbying-Disclosure-Guidelines-ES.pdf>

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ P. de la C. 808 para crear el Registro de Cabilderos del Gobierno de Puerto Rico. Presentado el 22 de febrero de 2017 por el representante Méndez Núñez. Disponible en: <http://www.tucamarapr.org/dnncamara/Documents/Measures/68488a2b-7e96-41f1-bfb9-4e82322446b8.pdf>

⁵⁹ Sunlight Foundation. *Directrices para la divulgación de la actividad lobbista internacional*. Disponible en:

VIII. Informes de actividad y divulgación por internet en plazos oportunos:

Las directrices de Sunlight Foundation señalan que los cabilderos deben rendir los informes de divulgación de actividad de cabildeo por internet, tan pronto como les sea posible (casi en tiempo real).⁶⁰ Esta información también debe ser divulgada de forma periódica y puntual.⁶¹

El acceso a esta información debe ser fácil para que la gente pueda consultarla. Asimismo, la publicación proactiva de la información ahorra tiempo y esfuerzo de los funcionarios, debido a que no tendrían que facilitarla caso por caso conforme sea solicitada. Por tal razón, el archivo electrónico de los informes de cabildeo simplifica el proceso de divulgación y recuperación. También permite que la información sea recopilada por medios electrónicos directamente de la fuente. En el caso de los Estados Unidos, se requiere que los informes de cabildeo se depositen por medios electrónicos.

El P. de la C. 808 cumple con este requisito, ya que provee para la creación de sistemas computadorizados diseñados para minimizar la carga de archivar y a su vez maximizar el acceso del público a los materiales allí archivados.

Del mismo modo, los informes de cabildeo deberían depositarse casi en tiempo real⁶² (véase sección II de este memorial en donde abundamos sobre los plazos de divulgación y nuestras recomendaciones).

IX. La información divulgada debe ser de acceso libre, gratuito y reutilizable:

La guía de Sunlight Foundation sugiere que la información sobre cabildeo sea significativa, esté disponible de forma gratuita y publicada en un formato abierto. Además

<https://sunlightfoundation.com/wp-content/uploads/2016/11/Sunlight-Foundation-Lobbying-Disclosure-Guidelines-ES.pdf>

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Ibid.

⁶² Ibid.

Memorial de Espacios Abiertos

P. del C. 808 – Ley para crear el Registro de Cabilderos del Gobierno de Puerto Rico

señala que debería posibilitarse la descarga masiva de los datos.⁶³

La publicación de información en formato abierto supone compartirla de manera que una computadora pueda leerla y que su búsqueda y ordenamiento sea sencilla.⁶⁴ Esto aumenta la posibilidad de que las personas puedan reutilizar la información.⁶⁵ Además, contribuye a la obtención de historias comprensibles a partir de los datos divulgados.⁶⁶ En la Cámara de Representantes federal, por ejemplo, la información divulgada sobre la actividad de cabildeo se puede descargar en XML y CSV, 2 formatos abiertos y legibles por la computadora.

A tales efectos, el P. de la C. 808 requiere que se desarrolle una lista pública de todos los cabilderos registrados con su número de registro, firmas de cabilderos y sus clientes; y sistemas computadorizados diseñados para minimizar la carga de archivar y a su vez maximizar el acceso del público a los materiales allí archivados.⁶⁷ Aunque la información se hace disponible gratuitamente, no se requiere que sea publicada en formato abierto ni se posibilita la descarga masiva de datos, por lo que sugerimos que se adopten estos criterios para facilitar el acceso a la información pública.

X. Identificadores únicos:

Las directrices de Sunlight Foundation indican que deben asignarse identificadores únicos a todos los cabilderos y organizaciones registradas.⁶⁸ En específico, se recomienda el uso de identificadores que puedan reconocerse en un contexto global.⁶⁹

El asignar identificadores únicos a los cabilderos y a las organizaciones que ejercen

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ P. de la C. 808 para crear el Registro de Cabilderos del Gobierno de Puerto Rico. Presentado el 22 de febrero de 2017 por el representante Méndez Núñez. Disponible en: <http://www.tucamarapr.org/dnncamara/Documents/Measures/68488a2b-7e96-41f1-bfb9-4e82322446b8.pdf>

⁶⁸ Sunlight Foundation. *Directrices para la divulgación de la actividad lobbista internacional*. Disponible en: <https://sunlightfoundation.com/wp-content/uploads/2016/11/Sunlight-Foundation-Lobbying-Disclosure-Guidelines-ES.pdf>

⁶⁹ Ibid.

el cabildeo aumenta la precisión de los datos asociados y simplifica el uso de la información sobre la actividad de cabildeo.⁷⁰ Así por ejemplo, se puede asignar un número único de registro a cada cabildero u organización de cabildeo inscrita y este número se puede emplear para buscar en la base de datos toda la información relativa a esa persona u organización.⁷¹

El P. de la C. 808 no asigna identificadores únicos a los cabilderos, por lo que sugerimos que se incluya esta disposición. Según Sunlight Foundation, para que la divulgación de la actividad de cabildeo sea significativa, debería resultar sencillo darle seguimiento a dichas actividades y obtener un relato coherente de las mismas a partir de esta información.⁷²

XI. Organismo de supervisión independiente:

Las guías de Sunlight Foundation señalan que un organismo independiente debería supervisar la divulgación de la actividad de cabildeo, la presentación de informes, la inscripción en el registro y la publicación de la información.⁷³ Este organismo debe ser independiente de los poderes legislativo y ejecutivo, ya que esto contribuye a prevenir conflictos de intereses reales o potenciales, garantiza la integridad de la regulación del cabildeo y evita que quienes ostentan el poder abusen de las leyes.⁷⁴

En este caso, el P. de la C. 808 faculta al Departamento de Justicia a rendir un informe 2 veces al año sobre los individuos o entidades que hayan incumplido con alguna de las disposiciones de esta ley, al igual que los procedimientos antes los tribunales y sentencias impuestas, si alguna.⁷⁵

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Ibid.

⁷² Ibid.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ P. de la C. 808 para crear el Registro de Cabilderos del Gobierno de Puerto Rico. Presentado el 22 de febrero de 2017 por el representante Méndez Núñez. Disponible en: <http://www.tucamarapr.org/dnncamara/Documents/Measures/68488a2b-7e96-41f1-bfb9-4e82322446b8.pdf>

En ese sentido, el proyecto de ley no cumple con las directrices de Sunlight Foundation, ya que el Departamento de Justicia no es un ente independiente, sino que pertenece a la rama ejecutiva. No obstante, entendemos que en la crisis financiera que atraviesa Puerto Rico, crear una entidad independiente para estos fines puede ser motivo de debate. Por lo tanto sugerimos que dicha facultad de supervisión sea ejercida por la Oficina de ética gubernamental de Puerto Rico. Esta oficina tiene extenso peritaje en asuntos de conflictos de intereses, por lo que debe tener a su cargo la evaluación de la conducta ética de los cabilderos y entidades dedicadas al cabildeo.

XII. Verificación de la información y auditorías aleatorias:

Como corolario de lo anterior, la guía de Sunlight Foundation indica que dicho organismo independiente debe estar dotado de amplia potestad para investigar y debería encargarse de comprobar y auditar de forma aleatoria los datos sobre cabildeo para garantizar que estos sean precisos y completos.⁷⁶ Precisamente, la Oficina de ética gubernamental de Puerto Rico está en mejor posición para llevar a cabo esta gestión, ya que cuenta con una unidad de abogados, auditores e investigadores que son expertos detectando potenciales conflictos de intereses.

XIII. Sanciones:

Para garantizar el cumplimiento de las normas y legislación sobre divulgación de la actividad de cabildeo la guía de Sunlight Foundation requiere que se establezcan sanciones que penalicen a los individuos u organizaciones que las infrinjan.⁷⁷ Estas sanciones pueden ser civiles o penales.⁷⁸ Incluso, la divulgación de los nombres de los infractores es otro

⁷⁶ Sunlight Foundation. *Directrices para la divulgación de la actividad lobbista internacional*. Disponible en: <https://sunlightfoundation.com/wp-content/uploads/2016/11/Sunlight-Foundation-Lobbying-Disclosure-Guidelines-ES.pdf>

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Ibid.

Memorial de Espacios Abiertos

P. del C. 808 – Ley para crear el Registro de Cabilderos del Gobierno de Puerto Rico

elemento esencial de la ejecución efectiva de la normativa.⁷⁹ En tal caso, se debería exigir que los organismos de supervisión divulguen los nombres de todos los individuos u organizaciones que hayan infringido las normas y regulaciones.⁸⁰

El P. de la C. 808 incluye como penalidades una pena de reclusión por un término fijo de 3 años.⁸¹ Si la persona convicta es una persona jurídica será sancionada con multa de \$10,000 dólares.⁸² Además, la persona natural y su patrono que incumplan con los términos de la ley estarán impedidos de practicar el cabildeo durante un término no menos de 10 años.⁸³ El proyecto de ley también dispone que en el informe de compulsión que debe rendir el Departamento de Justicia se deben señalar los individuos o entidades que hayan incumplido con la ley, al igual que los procedimientos ante los tribunales y sentencias impuestas, por lo que el P. de la C. 808 cumple con estos requisitos.⁸⁴

XIV. Disposiciones sobre el control público e informantes:

Por último, las directrices indican que los gobiernos deberían establecer, publicar y emplear un mecanismo de denuncia pública de casos sospechosos de incumplimiento de la regulación de divulgación de la actividad de cabildeo.⁸⁵ Para ello se debe proveer protección a los delatores de información en contra de represalias.⁸⁶

A tales efectos el P. de la C. 808 no cumple con este requisito, ya que no provee disposición alguna para garantizar la denuncia pública y su debida protección contra represalias. Como resultado, enfatizamos la necesidad de adoptar este tipo de disposición

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ P. de la C. 808 para crear el Registro de Cabilderos del Gobierno de Puerto Rico. Presentado el 22 de febrero de 2017 por el representante Méndez Núñez. Disponible en: <http://www.tucamarapr.org/dnncamara/Documents/Measures/68488a2b-7e96-41f1-bfb9-4e82322446b8.pdf>

⁸² Ibid.

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Sunlight Foundation. *Directrices para la divulgación de la actividad lobbista internacional*. Disponible en: <https://sunlightfoundation.com/wp-content/uploads/2016/11/Sunlight-Foundation-Lobbying-Disclosure-Guidelines-ES.pdf>

⁸⁶ Ibid.

en el proyecto de ley.

XV. Conclusiones y otras recomendaciones:

En resumen, apoyamos la aprobación del P. de la C. 808 con las enmiendas antes mencionadas. La divulgación de información de la actividad de cabildeo nos brinda un contexto más amplio del proceso de toma de decisiones del gobierno y su proceso legislativo. Investigar y evaluar las influencias que tienen diversos sectores de la sociedad en la elaboración de política pública del país nos da autoridad para comprobar hechos, contra-argumentar y monitorear a los cabilderos y sus intereses. Además, esta información es útil para la ciudadanía, ya que le permite crear herramientas de transparencia y así exigirle cuentas claras a sus gobernantes.

Por tal razón, para hacer de este proyecto de ley uno más robusto y completo recomendamos incorporar las disposiciones siguientes:

- La obligación de adoptar un código de conducta para cabilderos y gestores de intereses particulares para establecer normas de buenas prácticas y prohibiciones que deben tener estos actores en su interacción con las autoridades y funcionarios.
- La elaboración de un plan de capacitaciones y cursos sobre el contenido y aplicación de la ley para los funcionarios. Dicho plan debe considerar una evaluación periódica que certifique los conocimientos específicos y buenas prácticas.
- La creación de un portal cibernético único de registro de cabilderos y gestores de intereses, en el cual se pueda acceder información de todos los registros, agregando una lista sistematizada de los cabilderos y gestores de intereses particulares que operan en Puerto Rico.
- La divulgación de información acerca de viajes que realicen los cabilderos o gestores de intereses en el ejercicio de sus funciones.

Memorial de Espacios Abiertos

P. del C. 808 – Ley para crear el Registro de Cabilderos del Gobierno de Puerto Rico

- La divulgación de información sobre donaciones y regalos que los funcionarios reciban de parte de algún cabildero o gestor de intereses.

Sin más, agradecemos la oportunidad para participar en este proceso y quedamos a su disposición para contestar cualquier pregunta que usted o los miembros de esta honorable Comisión puedan tener con respecto a este importante asunto.

Respetuosamente sometido,

Lcda.Natalia Ramírez Echevarría
Coordinadora de Programa
Unidad de transparencia y rendición de cuentas
Espacios Abiertos