



GOBIERNO DE PUERTO RICO
Departamento de Justicia

Hon. Pedro R. Pierluisi Urrutia
Gobernador

Hon. Domingo Emanuelli Hernández
Secretario de Justicia

9 de febrero de 2021

Hon. Jesús Manuel Ortiz González
Presidente
Comisión de Gobierno
Cámara de Representantes
San Juan, Puerto Rico

Estimado señor Presidente:

Nos place informarle nuestros comentarios legales en torno al **Proyecto de la Cámara Núm. 31**, cuyo título enuncia lo siguiente:

Para crear el Registro de Cabilderos del Gobierno de Puerto Rico, a fin de establecer la política pública sobre el cabildeo, reglamentar la profesión del cabildeo, establecer penalidades, y para otros fines relacionados.

Agradecemos la oportunidad brindada por la Honorable Comisión de Gobierno para que nos expresemos sobre el **Proyecto de la Cámara Núm. 31**. De conformidad, procedemos a ofrecer nuestros comentarios en torno a la medida de referencia.

I.

En la Exposición de Motivos del proyecto evaluado se reconoce el cabildeo como una actividad constitucionalmente protegida y revestida de alto interés público.¹ Se indica que los cabilderos son grupos o individuos que, por motivación personal o remuneración, realizan esfuerzos por influenciar o intervenir en los procesos gubernamentales y de toma de decisiones.² Se expresa que, aunque el ejercicio del cabildeo es común en los gobiernos democráticos, ha resultado necesario adoptar legislación para que esa gestión se realice de forma ordenada y para evitar influencias indebidas.³

A los fines de atender el propósito legislativo, se definen términos y conceptos importantes, se dispone para la creación de un registro de cabilderos,⁴ y se establece la obligación de presentar informes trimestrales⁵ y de divulgar información relacionada a esa actividad.⁶ Asimismo, se

¹ Véase, Exposición de Motivos del P. de la C. Núm. 31.

² *Id.*

³ *Id.*

⁴ *Id.*, Artículo 4.

⁵ *Id.*, Artículo 5.

⁶ *Id.*, Artículo 6



establecen prohibiciones⁷ al ejercicio de cabildeo y se dispone para la imposición de sanciones civiles y penalidades⁸ en caso de incumplimiento con lo dispuesto.

La medida establece de forma expresa en su Artículo 2, la política pública del Gobierno de Puerto Rico de reconocer el cabildeo como un ejercicio legal y constitucional, dirigido a que las personas puedan ejercer plenamente su derecho a la libertad de expresión, a la asociación, a organizarse para cualquier fin legítimo y de solicitar al Estado la reparación de agravios. Así, la medida objeto de análisis va dirigida a regir los aspectos del cabildeo en la Rama Legislativa y Rama Ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico. Tiene como propósito que las gestiones de cabildeo ante estas Ramas sean transparentes y ordenadas con el fin de evitar el uso de influencias indebidas en la toma de decisiones de nuestro Gobierno.⁹

El **Proyecto de la Cámara Núm. 31** dispone, a su vez, para la creación de un registro de cabilderos, y a esos fines, se impone a los cabilderos una serie de obligaciones. Entre estas, se exige la inscripción de todo contacto de cabildeo en un registro ante los secretarios de ambas cámaras legislativas. Para el caso de actividades de cabildeo en la Rama Ejecutiva, el registro se hará ante el Departamento de Estado.¹⁰ El contenido del registro incluirá información sobre el cabildero, el cliente y el asunto respecto al cual gira la encomienda. Corresponde a los cabilderos, además, presentar informes trimestrales sobre las actividades de cabildeo realizadas. En este informe, deberá indicar el nombre de los cabilderos, de los clientes, las gestiones realizadas y el asunto o medidas legislativas a la que está relacionada.¹¹

El proyecto de ley impone a los Secretarios de ambas cámaras legislativas y al Secretario de Estado, la obligación de divulgar y tener disponible un listado de cabilderos y sus clientes. Además, tendrán la responsabilidad de compilar y almacenar esa información de tiempo en tiempo, para hacerla accesible al público. Tienen también la obligación de notificar al Secretario de Justicia el incumplimiento de un cabildero con las disposiciones de la propuesta de ley; esto, luego de hacer gestiones para requerir el cumplimiento de lo solicitado al cabildero.¹²



El proyecto expresamente prohíbe a toda persona registrada como cabildero en el Registro de Cabilderos, el acceso a las salas de sesiones de los cuerpos legislativos. No obstante lo anterior, no se afectará el privilegio de acceso conforme a la reglamentación de ambos cuerpos legislativos, cuando el exlegislador o exfuncionario legislativo cese sus funciones como cabildero.¹³ Asimismo, se prohíbe que cualquier persona, entidad o empleado de la Asamblea Legislativa que preste servicios como empleado o por contrato a la Asamblea Legislativa, cualquiera de sus cámaras, oficinas o subdivisiones se registre como cabildero. Esta prohibición, es extensiva a cualquier agencia de la Rama Ejecutiva, según definida en la medida. También se prohíbe que cualquier exlegislador, exfuncionario legislativo o exfuncionario ejecutivo cabildee ante Oficiales de la Rama Ejecutiva y Legislativa durante el periodo de un (1) año con posterioridad a la fecha en que se desvinculó del servicio público.¹⁴ Así también, se establece que un exfuncionario legislativo o exfuncionario ejecutivo no podrá intervenir, por un periodo de dos (2) años, en asuntos que estuvieron

⁷ *Íd.*, Artículo 8.

⁸ *Íd.*, Artículo 9.

⁹ *Íd.*, Artículo 2.

¹⁰ *Íd.*, Artículo 4.

¹¹ *Íd.*, Artículo 5.

¹² *Íd.*, Artículo 6.

¹³ *Íd.*, Artículo 7.

¹⁴ *Íd.*, Artículo 8.

bajo su consideración mientras prestaban servicios como funcionarios gubernamentales.¹⁵ La violación de estas prohibiciones podría conllevar multas, pena de reclusión y prohibición por un término del ejercicio del cabildeo.

Expuesto a grandes rasgos el contenido de esta propuesta legislativa, procedemos a emitir los siguientes comentarios legales.

II.

El derecho a cabildar está íntimamente atado al derecho que concede al pueblo, la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica para expresarse libremente, a la protección de una prensa libre y a reunirse pacíficamente y pedir al gobierno la reparación de agravios.¹⁶ Dentro del entorno protegido por la Primera Enmienda, la expresión oral y la comunicación son esenciales para la democracia, ya que permite a los constituyentes responsabilizar a los oficiales públicos.¹⁷ La Constitución de Puerto Rico recoge una norma similar en el Artículo II, Sección 4.¹⁸

En *Citizens United v. Federal Election Commission*, 558 U.S. 310 (2010), el Tribunal Supremo de los Estados Unidos nos dice que el derecho de los ciudadanos para inquirir, escuchar, expresarse y para usar la información para llegar a un consenso, es una precondition para iluminar el gobierno propio y sirve como el medio existente para proteger el derecho a expresarse.¹⁹ Señala también el Tribunal, que la protección de la expresión política debe prevalecer sobre las leyes que buscan suprimirlo, ya sea por designio de la ley o por inadvertencia. Las leyes que interfieren y sobrecargan la capacidad para transmitir un mensaje a las ramas políticas o limitan la expresión de ideas políticas serán siempre analizadas bajo un escrutinio estricto. Dicho escrutinio obliga al Estado a demostrar que la restricción impuesta adelanta un interés apremiante y que está limitadamente construida para lograr ese interés.²⁰ A su vez, señala el Tribunal, que cualquier restricción que afecte el derecho a la libre expresión basada en la identidad del interlocutor se presume como un medio para controlar el contenido.²¹

En esa línea, el Tribunal Supremo afirmó en *Citizens United, supra*, que el Estado corre el peligro de cometer una violación constitucional cuando mediante una ley se favorecen ciertos interlocutores sobre otros. A esos efectos dispuso el Tribunal lo siguiente:

Más allá del propósito o efecto de regular el contenido, el Gobierno puede cometer un agravio constitucional cuando por ley identifica de manera preferente a ciertos oradores. Al negar el derecho a hablar de algunos y concederlo a otros, el Gobierno priva a la persona o clase desfavorecida del derecho a utilizar la expresión para luchar por establecer el valor, la posición y el respeto por la expresión del orador. El Gobierno no puede por estos medios privar al público del derecho y privilegio de determinar por

¹⁵ *Id.*

¹⁶ Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances.

¹⁷ *Citizens United v. Federal Election Commission*, 558 U.S. 310, 339 (2010).

¹⁸ No se aprobará ley alguna que restrinja la libertad de palabra o de prensa o el derecho del pueblo a reunirse en asamblea pacífica y a pedir al gobierno la reparación de agravios.

¹⁹ *Citizens United v. Federal Election Commission, supra*, pág. 339.

²⁰ *Citizens United v. Federal Election Commission, supra*, a la pág. 340.

²¹ *Id.*

sí mismo qué discurso y oradores son dignos de consideración. La Primera Enmienda protege la expresión y el orador, y las ideas que fluyen de cada uno.²²

Incluso, el poder económico de una parte no lo excluye del ejercicio de su derecho a la libre expresión y a peticionar al gobierno. Reitera el Tribunal en *Citizens United, supra*, que la primera enmienda protege el derecho de las corporaciones a peticionar ante la legislatura y los cuerpos administrativos.²³

La regulación de la práctica profesional del cabildeo, cobijada en sus inicios por la “*Federal Regulation of Lobbying Act*” (“FRLA”), fue avalada por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos al decretar que los requisitos de registro no atentaban contra las libertades de expresión y reparación de agravios garantizadas por la Primera Enmienda.²⁴ El Tribunal reconoció que el Congreso, bajo las premisas reguladas por la FRLA, no estaba constitucionalmente limitado para requerir el registro de las actividades de cabildeo. **Es decir, el requisito de registro e identificación de cabilderos es un ejercicio legítimo, dirigido a proteger la función legislativa y la fe del público en dicha institución. Señala el Tribunal, concluir lo contrario negaría al Congreso el poder de auto protegerse.**²⁵

Esta conclusión ha sido avalada por otros tribunales que han expresado que el interés del Congreso en aumentar la conciencia del público sobre los esfuerzos de los cabilderos profesionales para influenciar el proceso decisional de la rama legislativa, es suficientemente convincente como para superar un análisis bajo el crisol del escrutinio estricto.²⁶ Cincuenta (50) años después de haber aprobado la FRLA, el Congreso de los Estados Unidos promulgó el *Lobbying Disclosure Act of 1995*.²⁷ Esta legislación federal decretó que, como parte de un gobierno representativo, resulta indispensable el proveer publicidad sobre los esfuerzos de los cabilderos a sueldo dirigidos a influenciar la toma de decisiones de la rama ejecutiva y la legislativa.²⁸ Durante el año 2007, el *Lobbying Disclosure Act of 1995*, antes citado, fue modificado por el *Honest Leadership and Open Government Act of 2007*, P.L. 110-81, que, en términos generales, aumentó los requisitos de divulgación y las prohibiciones respecto a la actividad de los cabilderos.²⁹



A tenor con lo anterior, es la posición del Departamento de Justicia que la medida ante nuestra consideración es un ejercicio válido y legítimo, cónsono con el reconocimiento del derecho de la Rama Legislativa de requerir el registro e identificación de cabilderos y las fuentes que financian dicha función. Según mencionáramos, la validez de los requisitos de registro fue reconocida por *United States v. Harriss*, 347 U.S. 612 (1954) y, desde entonces, ha sido reiterada

²² Traducción nuestra: *Citizens United v. Federal Election Commission, supra*, a las págs. 340-341:

Quite apart from the purpose or effect of regulating content, moreover, the Government may commit a constitutional wrong when by law it identifies certain preferred speakers. By taking the right to speak from some and giving it to others, the Government deprives the disadvantaged person or class of the right to use speech to strive to establish worth, standing, and respect for the speaker's voice. The Government may not by these means deprive the public of the right and privilege to determine for itself what speech and speakers are worthy of consideration. The First Amendment protects speech and speaker, and the ideas that flow from each.

²³ *Id.*, a la pág. 355.

²⁴ *United States v. Harriss*, 347 U.S. 612, 815-816 (1954).

²⁵ *Id.*

²⁶ *National Association of Manufacturers v. Taylor*, 582 F. 3d 1, 16 (2009).

²⁷ 2 U.S.C. §§ 1601, *et seq.*²⁷

²⁸ Véase, *Exposición de Motivos del Lobbying Disclosure Act of 1995, supra*.

²⁹ Aunque persuasivo, en *Nat'l Ass'n of Mfrs. v. Taylor*, 582 F.3d 1 (2009), el Tribunal de Apelaciones de los Estados Unidos, Circuito del Distrito de Colombia, sostuvo la validez del registro de cabildero y divulgación como constitucional a tenor con la *Lobbying Disclosure Act of 1995* según enmendada por la *Honest Leadership and Open Government Act of 2007*.

jurisprudencialmente y codificado mediante legislación, tanto a nivel federal como a nivel estatal. El **Proyecto de la Cámara Núm. 31** recoge varias normas que son cónsonas con la protección de la función gubernamental y la transparencia, ya que formaliza la creación del Registro de Cabilderos por vía estatutaria. De igual manera, establece requisitos de divulgación razonables que han sido sostenidos por los tribunales.³⁰

Aun cuando en Puerto Rico no se ha aprobado legislación para regular la práctica de los cabilderos, la Cámara de Representantes emitió, con fecha del 12 de enero de 2021, la Orden Administrativa Núm. 2021-03 denominada “Reglamento de los Deberes y Responsabilidades del Cabildero ante la Cámara de Representantes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”.³¹ En cumplimiento con ese reglamento, el portal cibernético de la Cámara de Representantes publica el listado de los cabilderos registrados.

Debemos mencionar que, si bien es cierto que no se ha aprobado legislación para regular el ejercicio de esta actividad en Puerto Rico, sí han habidos esfuerzos legislativos conducentes a adoptar legislación a esos efectos. A modo de ejemplo, podemos mencionar que desde el año 2000 hasta el presente se han presentado aproximadamente catorce (14) medidas legislativas dirigidas a regular el ejercicio del cabildeo. Asimismo, se han aprobado trece (13) resoluciones legislativas con el fin de investigar gestiones de cabildeo realizadas en el gobierno o que involucran fondos públicos. En esta misma dirección, se aprobó el Boletín Administrativo Núm. OE-2019-031, (en adelante, OE-2019-031), que ordena la creación de un registro público que obliga a toda persona, natural o jurídica, a registrarse en una plataforma digital antes de poder llevar a cabo cualquier tipo de actividad de cabildeo ante las agencias del Gobierno de Puerto Rico.³²

La OE-2019-031 dispone, entre otras cosas, que el Departamento de Justicia será el custodio de la plataforma digital que contendrá toda la información de naturaleza pública relacionada a este Registro. Dispone, además, que el Secretario de Justicia podrá promulgar las normas, reglamentos y/o cartas circulares necesarias para poner en vigor dicha Orden Ejecutiva. La citada Orden también establece el “Código de Transparencia para Jefes de Agencia de la Rama Ejecutiva”, el cual prohíbe a dichos funcionarios participar de cualquier reunión o llamada en la cual se ejerza la práctica de cabildeo y la persona no esté inscrita en el Registro de Cabilderos.³³ Asimismo, los jefes de agencia estarán proscritos de participar de reuniones en las cuales participe algún cabildero registrado que ostente una relación consanguínea dentro del cuarto grado u segundo de afinidad.³⁴

A tenor con la OE-2019-031, el Departamento de Justicia promulgó la Carta Circular Núm. 2019-02, mediante la cual instauró el procedimiento y las guías de inscripción digital para toda persona natural o jurídica que interese llevar a cabo actividades de cabildeo.³⁵ El Registro de Cabilderos es público y accesible a través del portal cibernético del Departamento de Justicia.³⁶ El solicitante deberá proveer, entre otros datos, su información y un detalle de los clientes para los cuales ejercerá el cabildeo.

³⁰ Véase, P. de la C. Núm. 31, Artículos 5 y 6.

³¹ Las Órdenes Administrativas Núms. 13-04 y 17-06, fungieron como predecesoras a la actual Orden Administrativa Núm. 2021-03.

³² OE-2019-031, Boletín Administrativo Núm. OE-2019-031, Para crear un Registro de Cabilderos ante el Gobierno de Puerto Rico y establecer el Código de Transparencia Total para los Jefes de Agencia de la Rama Ejecutiva, del 2 de julio de 2019.

³³ Véase, OE-2019-031, *supra*, Sección 4ta, a la pág. 5.

³⁴ *Id.*, Sección 5ta, a la pág. 5.

³⁵ Carta Circular Núm. 2019-02, *Registro de Cabilderos ante el Gobierno de Puerto Rico*, del 7 de octubre de 2019.

³⁶ Véase, enlace <http://www.justicia.pr.gov/>

Además, el solicitante deberá divulgar quienes serán sus representantes autorizados, e informar el nombre de los negocios en los cuales tiene participación. Deberá cumplimentar una declaración jurada en la cual certifique que, en los últimos dos (2) años, no ha intervenido con el asunto para el cual provee servicios de cabildeo, ya sea en carácter de empleado público o contratista dentro de la agencia ejecutiva para la cual ejecutará las actividades de cabildeo.³⁷ De conformidad con la Sección 3ra de la OE-2019-031, los solicitantes deberán presentar (así como, renovar anualmente) tanto el Formulario como la Declaración Jurada dentro de los primeros diez (10) días de cada ciclo anual.³⁸

Actualmente, la Oficina de Ayuda al Ciudadano de nuestro Departamento es la unidad responsable de manejar la plataforma digital del Registro de Cabilderos.³⁹ A modo de ejemplo, en el año 2019, recibimos dieciséis (16) solicitudes de registro de las cuales se aprobaron once (11). Para el año 2020 recibimos un total de catorce (14) solicitudes, de las que se aprobaron trece (13). Somos conscientes de que en la práctica el número real de cabilderos debe ser mucho mayor, por lo que avalamos que mediante el **Proyecto de la Cámara Núm. 31**, se confiera fuerza de ley a los esfuerzos más recientes en la regulación del tema. Ciertamente, la presente pieza legislativa otorga herramientas al gobierno para asegurar el cumplimiento con las normas que regulan la práctica del cabildeo. Entendemos que las estadísticas del Registro de Cabilderos acrecentarán en la medida en que se estatuyan las penalidades por incumplimiento, contenidas en el Artículo 9 del proyecto.

En consideración a lo discutido, el Departamento de Justicia tiene a bien someter los siguientes comentarios y recomendaciones sobre las disposiciones propuestas por el proyecto que nos ocupa:

1. El Artículo 6 ordena al Secretario del Departamento de Justicia que, dos (2) veces al año, someta un informe en el que identifique a los individuos o entidades que hayan incumplido con alguna disposición de la propuesta de ley. Además, deberá informar sobre los procedimientos incoados ante los tribunales, a tenor con la ley propuesta y las sentencias impuestas, si alguna. En lo que respecta a esta disposición, es meritorio señalar que la información que pueda tener el Departamento de Justicia sobre las personas naturales o jurídicas que incumplan las disposiciones de la ley, estará condicionada a la data que suministren los Secretarios de los Cuerpos Legislativos y el Secretario de Estado. Por ello, recomendamos que la obligación de divulgación de información que recae sobre el Secretario de Justicia, esté sujeta a la información sobre los incumplimientos administrativos que reciba de la Asamblea Legislativa y el Departamento de Estado.
2. Recomendamos que se aclare el término de “**demanda investigativa civil**” contenido en el sub inciso viii de las *Excepciones* en la definición del término “Contactos de cabildeo”.⁴⁰ El término “demanda investigativa civil” no es de uso común, por lo que puede resultar confuso. Podría entenderse que se refiere a una demanda en el contexto de un caso o pleito civil. De ser así, recomendamos que se corrija, para que se exprese el sentido correcto y/o preciso en la oración.

³⁷ Véase, Carta Circular 2019-02, supra, sección 4, a la pág. 4.

³⁸ Cada ciclo anual comenzará todos los 1ro. de julio y culminará el 30 de junio. Véase, Carta Circular 2019-02, supra, Sección 5, a la pág. 5.

³⁹ La creación de dicha plataforma estuvo a cargo del *Puerto Rico Innovation and Technology Service* (PRITS). Nos encontramos actualizando la página cibernética del Registro de Cabilderos y mejorando los servidores para reestablecer la plataforma digital lo antes posible.

⁴⁰ Véase: P. de la C. 31, Artículo 2 (7), Excepciones (viii).

3. Recomendamos incluir en la propuesta legislativa a los municipios, sus entidades y asambleas municipales. Los organismos municipales no se encuentran exentos de actividades de cabildeo como parte del ejercicio a la libertad de expresión, asociación y la reparación de agravios. La transparencia en las gestiones públicas y la sana administración son igualmente requeridas de los respectivos gobiernos municipales, sus dependencias y asambleas municipales. En la alternativa, recomendamos que se pondere adoptar legislación específica sobre las actividades de cabildeo aplicable a los gobiernos municipales.
4. Como asunto de técnica legislativa, sugerimos que se considere ordenar alfabéticamente los once (11) términos que constituyen el Artículo 3 sobre Definiciones, para facilitar su uso y búsqueda.

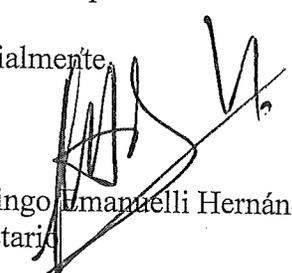
III.

El Departamento de Justicia expresa su conformidad con la intención legislativa dirigida a regular la práctica de los cabilderos, en aras de mantener una sana administración pública. De nuestra evaluación, investigación y análisis surge que, aun cuando el cabildeo es una actuación constitucionalmente protegida, procede legítimamente su regulación por el Estado. La presente iniciativa legislativa tiene el cometido de cumplir varios de los objetivos estratégicos de esa política pública, a saber: la prevención y disuasión de influencias indebidas en las gestiones gubernamentales; el fortalecimiento de los organismos de control; y la transparencia de todo el gobierno. Tal iniciativa está acorde con la política pública del Gobierno de Puerto Rico de *zero tolerancia* a la corrupción gubernamental.⁴¹

Expuesto lo anterior, sujeto a que se consideren e incorporen las observaciones y recomendaciones expuestas, el Departamento de Justicia avala la aprobación del **Proyecto de la Cámara Núm. 31**.

Esperamos que nuestros comentarios le sean de utilidad.

Cordialmente,


Domingo Emanuelli Hernández
Secretario

MRC/Rev. arm/ISV

⁴¹ Véase, Artículo 1.1 de la Ley Núm. 2-2018, según enmendada, conocida como “Código Anticorrupción para el Nuevo Puerto Rico”. 3 L.P.R.A. § 1881. Véase, además, El Nuevo Día, Pedro Pierluisi promete un gobierno diverso y libre de corrupción en su primer mensaje al país, 2 de enero de 2021. Disponible en: <https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/notas/pedro-pierluisi-promete-un-gobierno-diverso-y-libre-de-corrupcion-en-su-primer-mensaje-al-pais/> (Última visita, 9 de febrero de 2021).

