



# Regulación del Lobby ¿El fin de las sospechas?

## I. Introducción

La instauración en la Carta Fundamental, a partir de las reformas de 2005, de los principios de probidad y transparencia entre las denominadas Bases de la Institucionalidad, ha acarreado consecuencias en nuestro orden jurídico que es necesario destacar de modo positivo. Este hecho responde a diversos factores que no es oportuno analizar cabalmente aquí, pero cuya concurrencia sin duda es una buena noticia que debiera traducirse en buenas y mejores prácticas de gestión pública, para el eficiente y eficaz cumplimiento de las funciones del Estado, en provecho de la persona y del bien común.

Sobre la probidad, conviene dejar claro que existen dos modos de entenderla: el primero es la honestidad, la honradez, la corrección, un actuar intachable, el resguardo de la integridad moral de las instituciones,

### RESUMEN EJECUTIVO

Hace unos meses se aprobó la ley que tiene por objeto reglamentar el lobby. La pregunta esencial a responder a la hora de reglamentar el lobby es simple: para qué sirve éste, y qué buscan los que acuden a él. Si consideramos que dicha modificación está puesta en impedir situaciones o influencias irregulares, y evitar la opacidad en lo público y lo privado, en resguardo de la probidad, nos parece que la publicidad de agendas de los que deciden los asuntos públicos, independiente de que los que piden audiencias estén incorporados a un registro estatal, puede contribuir al fortalecimiento de nuestras instituciones.

funcionarios y recursos públicos; y el segundo se encuentra ligado a las nociones de eficiencia, eficacia, legalidad y oportunidad en el actuar de la Administración del Estado y sus organismos.

La probidad, así entendida, es un deber jurídico, un imperativo legal de conducta que debe manifestarse en la actuación del Estado y sus resultados.

En virtud del principio de publicidad o transparencia, establecido en la Constitución, son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin pretender que siempre existen relaciones de jerarquía o prevalencia perpetua de unos principios por encima de otros, cabe admitir que la probidad y la publicidad son bienes jurídicos que merecen máxima tutela y desarrollo, de un modo parecido a los demás preceptos que proclaman los restantes artículos de este capítulo del texto constitucional, en coherencia con los mismos y con los derechos, libertades y garantías tratados en el capítulo III de la Carta Política. Y conviene además tener presente que el derecho a la información pública y el deber de los órganos del Estado a proveerla han sido establecidos al servicio de la probidad, el buen gobierno y el bien común. Es correcto, por tanto, sostener que la transparencia existe para asegurar la vigencia del principio de probidad, y ésta, más que tener valor en sí misma, existe como una condición para asegurar el Bien Común. Esta noción, como es sabido, obliga al Estado, según el artículo 1° de la Constitución, a *“contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece”*. Desde la perspectiva anotada, la probidad y la publicidad constituyen medios para lograr el bien común general, y no deben ser jamás mirados como fines en sí mismos. Los principios de probidad y publicidad juegan, cada uno en la esfera que le es propia, un rol instrumental.

## II. La Ley número 20.730

El texto legal recién aprobado es el resultado de importantes consensos alcanzados principalmente en el seno del Congreso Nacional, luego de haberse debatido diversos y numerosos proyectos que caminaban en torno a la labor de los poderes del Estado y las influencias desplegadas ante ellos por los particulares para actuar, decidir u omitir acciones o decisiones en un sentido determinado. El modo de afrontar este fenómeno pasa necesariamente por tomar partido por una de las posturas que se expondrán: o se mira al lobby como un fenómeno oscuro, tendiente a obtener ventajas indebidas para sí o un tercero; o se le considera una manera de actuar legítima en democracia, donde confluyen intereses privados complementarios, contradictorios o independientes, cuyo propósito es asegurar se les escuche para así obtener un pronunciamiento favorable de la autoridad en materias en las que ésta tenga competencia, mediante decisiones de alcance singular o general. La revisión de la historia fidedigna del establecimiento de esta ley contiene defensas de ambas posturas.

Ligada al primero de los caminos explicados se encuentra la necesidad de un registro de lobbyistas de carácter obligatorio para quienes desempeñen esa función. No obstante, la ley aprobada ha decidido

escoger la segunda de las vías mencionadas. En cualquier caso, el texto se encuentra en un ámbito en el cual cabe tener en cuenta los deberes y fines del Estado –como éstos han sido concebidos por el capítulo I de la Constitución, sobre Bases de la Institucionalidad– y también el legítimo ejercicio de derechos esenciales de la persona. Nadie duda que las personas tienen el derecho a formular peticiones a la autoridad, sin otra limitación que la de proceder en términos respetuosos o convenientes. Así, no es razonable que las leyes, por muy graves que parezcan los males que buscan impedir, establezcan limitaciones o restricciones a este derecho. Puestas las cosas de este modo, la pertenencia forzada a un registro es una barrera de difícil justificación. En primer lugar, porque es una restricción indebida al derecho de petición, y además, porque lleva a instaurar una situación de privilegio en favor de los que, sin necesidad de estar inscritos en el registro, están en posición de concurrir ante la autoridad sin que quede testimonio de sus gestiones o pasos ante toda la comunidad. Dicho de otro modo: las definiciones adoptadas por el legislador nos llevan a afirmar que el lobby no es sólo lo que hacen los particulares que actúan en nombre propio o como intermediarios de otro, sino que es la gestión hecha ante la autoridad en resguardo de una pretensión cualquiera, con independencia del que la formule.

Es notorio que la ley no busca reglamentar el lobby, sino dar luz y permitir que la sociedad esté en condiciones de conocer las agendas de los llamados a tomar decisiones en el ámbito de lo público. Esto se hará divulgando mediante plataformas electrónicas de fácil acceso a la ciudadanía una agenda como las que cualquier persona juiciosa y ordenada lleva para administrar racionalmente su tiempo.

Hay aprensiones que flotan en el aire sin explicitarse demasiado, como la sospecha de relación entre lobbyistas y financiamiento de campañas políticas. Se dice eso al pasar, como si hubiera siempre relación entre lobby, acercamiento a la autoridad y financiamiento político o tráfico de influencia. Tal asociación de ideas no solo es odiosa, sino que necesariamente debe ser demostrada en sus supuestos para tenerla por cierta. Además, vale decir que su vinculación con las ideas matrices o fundamentales del proyecto que dio origen a la ley es discutible. Las mencionadas consideraciones, con todo, pueden merecer un tratamiento específico en leyes de gasto electoral, o en otros cuerpos normativos, sin que la iniciativa en estudio recién aprobada carezca de méritos o sea inútil.

### III. Algunas definiciones

El objetivo explícito de la ley es regular *“la publicidad en la actividad de lobby y demás gestiones que representen intereses particulares, con el objeto de fortalecer la transparencia y probidad en las relaciones con los órganos del Estado”*. **Lobby** es *“aquella gestión o actividad remunerada, ejercida por personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que tiene por objeto promover, defender o representar cualquier interés particular, para influir en las decisiones que, en el ejercicio de sus funciones, deban adoptar los sujetos pasivos que ...”* se indican en la ley. En cambio, se entiende por **gestión de interés particular** aquella *“gestión o actividad ejercida por personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras,*

*que tiene por objeto promover, defender o representar cualquier interés particular, para influir en las decisiones que, en el ejercicio de sus funciones, deban adoptar los (mismos) sujetos pasivos". Si no media remuneración, no habrá lobby sino gestión de intereses particulares, sean éstos individuales o colectivos. Los mencionados intereses particulares alcanzan a cualquier propósito o beneficio, sean o no de carácter económico, de una persona natural o jurídica, chilena o extranjera, o de una asociación o entidad determinada.*

Los sujetos pasivos, o autoridades obligadas por ley a llevar un registro público de sus audiencias son las siguientes:

- 1) Los ministros, subsecretarios, jefes de servicios, los directores regionales de los servicios públicos, los intendentes y gobernadores, los secretarios regionales ministeriales y los embajadores;
- 2) Los jefes de gabinete de las personas individualizadas en el párrafo precedente, si los tuvieren; así como las personas que, en razón de su función o cargo, tengan atribuciones decisorias relevantes o influyan decisivamente en quienes tengan dichas atribuciones, y reciban por ello regularmente una remuneración, cualquiera sea su forma de contratación;

Entre las autoridades ligadas a órganos públicos que cuentan con autonomía constitucional, cabe enumerar aquí a las siguientes:

- 1) En la Administración Regional y Comunal: los consejeros regionales, los alcaldes, los concejales, los secretarios ejecutivos de los consejos regionales, los directores de obras municipales y los secretarios municipales.
- 2) En la Contraloría General de la República: el Contralor General y el Subcontralor General.
- 3) En el Banco Central: el Presidente, el Vicepresidente y los consejeros.
- 4) En las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública: los Comandantes en Jefe, el Director General de la Policía de Investigaciones de Chile, el General Director de Carabineros de Chile, el Jefe y Subjefe del Estado Mayor Conjunto y los encargados de las adquisiciones. En este último caso, anualmente y mediante resolución del jefe superior de la institución respectiva, se individualizarán los funcionarios que ocupen dicho cargo.
- 5) En el Congreso Nacional: los diputados, los senadores, el secretario general y el prosecretario de la Cámara de Diputados, el secretario general y el prosecretario tesorero del Senado, y los asesores legislativos que indique anualmente cada parlamentario, en la forma y con el procedimiento que determine la Comisión de Ética y Transparencia Parlamentaria que corresponda.

6) En el Ministerio Público: el Fiscal Nacional y los fiscales regionales.

7) Los consejeros del Consejo de Defensa del Estado, del Consejo Directivo del Servicio Electoral, del Consejo para la Transparencia, del Consejo de Alta Dirección Pública, del Consejo Nacional de Televisión, del Instituto Nacional de Derechos Humanos, los integrantes de los Paneles de Expertos creados en la ley N° 19.940 y en la ley N° 20.378 y del Panel Técnico creado por la ley N° 20.410, sólo en lo que respecta al ejercicio de sus funciones.

Asimismo, se considerarán sujetos pasivos de esta ley los integrantes de las Comisiones Evaluadoras formadas en el marco de la ley N° 19.886, sólo en lo que respecta al ejercicio de dichas funciones y mientras integren esas Comisiones.

8) En la Corporación Administrativa del Poder Judicial: su Director.

Sobre una definición precisa y determinada acerca de quiénes pueden ser sujetos activos de lobby, la ley no dijo nada. Dejando en claro, que todo el que ejecute actuaciones de lobby o de gestiones particulares de aquellas que la ley describe quedará en esta categoría y su nombre se incorporará al registro automático, aunque no consienta en ello. La posibilidad de ser sujeto activo, en consecuencia, es tan amplia como sea posible de imaginar, sin que parezca razonable concluir que el Estado, sus organismos y servicios, centralizados o descentralizados, autónomos o dependientes, queden excluidos de la posibilidad de cabildear.

Lobby y gestión de intereses particulares pueden significar muchas cosas de distinta índole, razón por la cual el legislador hizo algunas precisiones llamadas a facilitar la futura interpretación del texto en estudio. Así, se entiende que la ley se aplicará a las siguientes hipótesis:

1) La elaboración, dictación, modificación, derogación o rechazo de actos administrativos, proyectos de ley y leyes, como también de las decisiones que adopten los sujetos pasivos mencionados en los artículos 3° y 4° de la ley.

2) La elaboración, tramitación, aprobación, modificación, derogación o rechazo de acuerdos, declaraciones o decisiones del Congreso Nacional o sus miembros, incluidas sus comisiones.

3) La celebración, modificación o terminación a cualquier título, de contratos que realicen los sujetos pasivos señalados en esta ley y que sean necesarios para su funcionamiento.

4) El diseño, implementación y evaluación de políticas, planes y programas efectuados por los sujetos pasivos señalados en esta ley, a quienes correspondan estas funciones.

Con la finalidad de entender que la enumeración señalada es taxativa, el legislador precisó que “*se comprenden dentro de las actividades reguladas por esta ley, aquellas destinadas a que no se adopten las decisiones y actos señalados en los numerales precedentes*”.

Por el contrario, las disposiciones en cuestión no se aplicarán a las siguientes conductas, las que por tanto **no constituyen lobby ni gestión de intereses particulares**:

- 1) Los planteamientos o las peticiones realizados con ocasión de una reunión, actividad o asamblea de carácter público y aquellos que tengan estricta relación con el trabajo en terreno propio de las tareas de representación realizadas por un sujeto pasivo en el ejercicio de sus funciones.
- 2) Toda declaración, actuación o comunicación hecha por los sujetos pasivos en el ejercicio de sus funciones.
- 3) Toda petición, verbal o escrita, realizada para conocer el estado de tramitación de un determinado procedimiento administrativo.
- 4) La información entregada a una autoridad pública, que la haya solicitado expresamente para efectos de realizar una actividad o adoptar una decisión, dentro del ámbito de su competencia.
- 5) Las presentaciones hechas formalmente en un procedimiento administrativo, por una persona, su cónyuge o pariente hasta el tercer grado por consanguinidad y segundo de afinidad en la línea recta y hasta el segundo grado por consanguinidad o afinidad en la colateral, siempre que no se solicite la adopción, modificación o derogación de normas legales o reglamentarias, ni el cambio de resultados de procesos administrativos o de selección.
- 6) Las asesorías contratadas por órganos públicos y parlamentarios realizadas por profesionales e investigadores de asociaciones sin fines de lucro, corporaciones, fundaciones, universidades, centros de estudios y de cualquier otra entidad análoga, así como las invitaciones que dichas instituciones extiendan a cualquier funcionario de un órgano del Estado.
- 7) Las declaraciones efectuadas o las informaciones entregadas ante una comisión del Congreso Nacional, así como la presencia y participación verbal o escrita en alguna de ellas de profesionales de las entidades señaladas en el número precedente, lo que, sin embargo, deberá ser registrado por dichas comisiones.
- 8) Las invitaciones por parte de funcionarios del Estado y de parlamentarios para participar en reuniones de carácter técnico a profesionales de las entidades señaladas en el número 6.
- 9) La defensa en juicio, el patrocinio de causas judiciales o administrativas o la participación en

calidad de *amicus curiae*, cuando ello se permita, pero sólo respecto de aquellas actuaciones propias del procedimiento judicial o administrativo.

10) Las declaraciones o comunicaciones realizadas por el directamente afectado o por sus representantes en el marco de un procedimiento o investigación administrativos.

11) Las presentaciones escritas agregadas a un expediente o intervenciones orales registradas en audiencia pública en un procedimiento administrativo que admita la participación de los interesados o de terceros.

Un paso significativo y que conviene resaltar es que el resultado del texto dejó constancia de que lo realmente importante es el contenido de las audiencias dadas por la autoridad, más que la identidad del que las pide. La pregunta sobre para qué se hace lobby quedó bien resuelta por el legislador.

A su turno, el **registro de agenda pública** a divulgarse con periodicidad mensual deberá necesariamente contener las siguientes menciones:

1) Las audiencias y reuniones sostenidas y que tengan por objeto el lobby o la gestión de intereses particulares respecto de las decisiones que se señalan en el artículo 5°, con expresión particular de las siguientes circunstancias:

- a) la persona, organización o entidad con quien se sostuvo la audiencia o reunión,
- b) a nombre de quién se gestionan dichos intereses particulares,
- c) la individualización de los asistentes o personas presentes en la respectiva audiencia o reunión,
- d) si se percibe una remuneración por dichas gestiones,
- e) el lugar y fecha de su realización y
- f) la materia específica tratada.

Habrán severas consecuencias para el que quiera ejecutar lobby o gestión de intereses particulares sin declararlo así a la autoridad. El que, al solicitar reunión o audiencia, omita inexcusablemente la información señalada en el inciso anterior o indique a sabiendas información inexacta o falsa sobre tales materias, será sancionado con multa de diez a cincuenta unidades tributarias mensuales, sin perjuicio de las otras penas que pudieren corresponderle. El deliberado pero imperceptible cambio de tema en la entrevista que pudiere acaecer en el contexto de una reunión –transformando así el fundamento de la petición de entrevista en un mero pretexto– quedaría sancionado por esta sanción pecuniaria.

2) Los viajes realizados por alguno de los sujetos pasivos establecidos en esta ley, en el ejercicio de sus funciones, indicando su destino, objeto, costo total y la persona jurídica o natural que lo financió.

3) Los donativos oficiales y protocolares, y aquellos que autoriza la costumbre como manifestaciones de cortesía y buena educación, que reciban los sujetos pasivos establecidos en esta ley, con ocasión del ejercicio de sus funciones.

Toda la información y datos contenidos en el registro de audiencias deberá ser publicada y actualizada, al menos una vez al mes, en los sitios electrónicos a que hace referencia el artículo 7° de la ley N° 20.285, sobre acceso a la información pública.

La ley impone deberes a las autoridades y también a los peticionarios de audiencia. Las personas que realicen lobby o gestiones de intereses particulares, de acuerdo a lo dispuesto en esta ley, estarán sujetas a las siguientes obligaciones:

- 1) Proporcionar de manera oportuna y veraz a las autoridades y funcionarios respectivos, la información señalada en esta ley, cuando ésta les sea requerida, tanto para solicitar audiencias o reuniones, como para efectos de su publicación.
- 2) Informar, al sujeto pasivo a quien solicitan la reunión o audiencia, el nombre de las personas a quienes representan, en su caso.
- 3) Informar, al sujeto pasivo a quien solicitan la reunión o audiencia, si reciben una remuneración por las gestiones.
- 4) Proporcionar, en el caso de las personas jurídicas, la información que se les solicite respecto de su estructura y conformación, sin que en caso alguno les sea obligatorio suministrar información confidencial o estratégica.

La falsedad en esos datos se castigará con multa entre diez y cincuenta unidades tributarias mensuales.

Habrá un registro público, al cual lobbyistas y gestores de intereses particulares quedarán agregados automáticamente y por el solo ministerio de la ley, sin alzarse en una barrera de entrada para formular peticiones a la autoridad por cada uno de los órganos e instituciones, conforme a lo reglamentado en el artículo 13 del texto que se aprobó.

Por último, la ley contiene un vigoroso catálogo de sanciones para la autoridad, funcionario o sujeto pasivo que incurra en quebrantamiento al texto legal.



### III. Conclusiones

A la luz de los antecedentes ya señalados es posible sacar las siguientes conclusiones:

- 1) El lobby no es per se es una actividad sombría ni constituye tráfico de influencias. La necesidad de enfrentar la reglamentación de esta actividad con énfasis en un registro público obligatorio de intermediarios supone poner el foco en la actuación de los particulares, siempre que ejecuten esta tarea con habitualidad, y no en la autoridad llamada a adoptar decisiones.
- 2) Reservar esta actividad únicamente a los inscritos en ese registro resultaría inexplicable desde la perspectiva del legítimo recurso de la comunidad a plantear ante la autoridad los puntos de vista que se estiman apropiados para la defensa de sus intereses.
- 3) La norma aprobada hará públicas las aproximaciones de todo interesado a la autoridad, sea lobbyista o no. La publicidad de agendas pondrá incómodos a muchos que quisieran seguir cabildeando a sus anchas en un ambiente seguro y discreto para ellos, pero sin conocimiento del público al cual la autoridad debe responder.
- 4) Una regulación como la que se adoptó, en definitiva, guarda plena concordancia con la probidad y la transparencia, principios que constituyen medios para que el Estado cumpla su rol en servicio de la persona y promoviendo siempre el imperativo constitucional del bien común.