

ANÁLISIS DE LA LEY N° 20.730: CARACTERÍSTICAS Y DESAFÍOS

MARÍA JOSÉ JORDÁN PALET

Abogada de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Ganadora del Concurso de memoristas universitarios de la Cámara de Diputados el año 2015. Actualmente trabaja en el Estudio Jurídico Mendoza Oddo Mori Aguerrea & Guillmore.

Correo electrónico: maria.jose.jordan.p@hotmail.com

Resumen

En los Estados democráticos modernos los grupos de interés tienen un rol relevante como actores que influyen en el sistema político y la toma de decisiones políticas dentro del Estado. Por eso se instauró en el país la Ley N° 20.730 que regula el Lobby a modo de prevenir malas prácticas y situaciones anómalas como la captura de la autoridad pública por algunos grupos económicos más influyentes, y el desmedro de la igualdad ante la ley. La idea principal de este trabajo es el análisis de la Ley de Lobby, su alcance y sus implicancias. El análisis muestra que, la normativa más que regular el Lobby, instala una obligación más de transparencia de la función pública.

Palabras Claves: Lobby, Ley N° 20.730, Registro de Lobistas, Transparencia.

Abstract

In the modern democracies interest groups play a fundamental role in the political system, they influence the decision making process of the government. The reason because Chile enacted the Law N°20.730 that regulates Lobby was to prevent the capture of the authority by some economic groups, and the detriment of legal equity among citizens. The central idea of this paper is the analysis of this law its scope and implications. The analysis shows that the regulation becomes more a new transparency obligation for the public function, than an actual regulation of Lobby.

Key words: Lobby, Law N° 20.730, Lobbyist registry, Transparency.

REGISTRO DE AGENDA PÚBLICA VS. REGISTROS DE LOBISTAS

Los países que han regulado el *lobby* lo han hecho bajo diferentes modelos y fórmulas. Una de las herramientas principales a efectos de regular esta actividad constituye lo que se denomina el Registro de Lobistas. Al momento de legislar en Chile este tema, este fue uno de los principales focos de discusión parlamentaria, en este sentido, la opción chilena fue novedosa dentro del marco de la regulación comparada ya que estableció un Registro de Audiencias Públicas. Ahora bien, si lo que se busca es regular las acciones de *Lobby*, se vuelve necesario indagar en algunas preguntas clave como por ejemplo: ¿cómo se cumple esa función con un Registro de Agenda Pública? ¿Esta herramienta regulatoria cumple el mismo objetivo que un Registro de Lobistas?

1. ELEMENTOS CLAVE EN LOS REGISTROS DE LOBISTAS

Dentro de las herramientas regulatorias del *lobby*, encontramos el Registro de Lobistas que ha sido utilizado a nivel comparado en países tales como Estados Unidos, Canadá, Australia y también en la Unión Europea. Ahora bien, esta herramienta regulatoria ha sido altamente discutida en el marco del proceso normativo chileno, especialmente en algunos de sus puntos centrales: i) ¿quiénes deben inscribirse?, ii)

¿quiénes serán exceptuados del registro?, iii) ¿se incluye la información financiera?, iv) ¿cómo se actualiza la información?, v) ¿quién administrará el registro?, vi) ¿cuáles serán las sanciones ante el incumplimiento de la norma? (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN), 2014b, p. 12).

Una de las mayores discusiones es la obligatoriedad del Registro de Lobistas. El modelo de la Unión Europea ha establecido el registro ante la Comisión de carácter voluntario. Por otro lado, el modelo estadounidense quien desee influir en una autoridad o funcionario público debe previamente inscribirse como tal para poder actuar lo que refleja la otra opción legislativa. No obstante, en Estados Unidos el Registro de Lobistas, ha habido ciertas críticas en cuanto a su funcionamiento, ya que estos registros son de difícil exigibilidad, excesivamente burocráticos, con altos costos en tiempo y recursos y objeto del problema de exceso de información (García, 2013).

Entre los elementos para avanzar en la discusión de los beneficios y limitaciones de la obligatoriedad del registro de lobistas, es recomendable revisar algunos modelos de regulación que discuten ese punto. En este sentido, de acuerdo a García (2013), existen tres modelos de incorporación de personas en el registro de lobista:

1. Lobista profesional, quien ejerce *lobby* como actividad remunerada (como sucede, por ejemplo, en Estados Unidos, Canadá y Reino Unido),

2. Lobista a nombre de un tercero, que puede ser emunerado o no, pero en representación de como por ejemplo, en Australia

3. Lobista determinado exclusivamente por el objeto de influir en instituciones públicas, como el caso de la Unión Europea.

En este sentido, la legislación chilena parece acercarse más al modelo de la Unión Europea en el tema del registro de audiencia pública, ya que lo determinante es quedar incluido en el registro es la actividad de influir en la autoridad más que si es un lobista profesional o remunerado.

Cuando se avanza en las diferencias en torno a la definición de quienes deben quedar exentos del registro, la discusión del Congreso Chileno tuvo a la vista tres diferentes opciones de regulación (BCN, 2014b): Tiempo y/o recursos destinados al *lobby*; tipo de persona u organización que ejecuta el *lobby*, contenido potencial de la actividad de *lobby* realizada. En ese sentido, la opción chilena fue excluir ciertas actividades de la obligación de consignarse en el Registro de Agenda Pública.

Otro tema importante en la discusión sobre la regulación de los registros de lobistas, se genera en la definición de la información requerida a ser revelada o proporcionada por los registros. Esta discusión se presen-

ta también a nivel de la OCDE, quienes realizaron una encuesta respecto a qué tipo de información debiese ser pública y concluyó que "los lobistas tendían a compartir la visión del gobierno... una de las razones por la que los lobistas se resisten a revelar información financiera es que esa información puede incluir secretos profesionales o divulgar en particular cómo un lobista conduce sus propios asuntos de *lobby*" (OCDE, 2013, p. 52). Respecto de este punto, existen dos modelos, uno que sí exige la revelación de información financiera (como en el caso de Estados Unidos) y otra que no los exige (como en el caso de Reino Unido). El núcleo de información a ser solicitada por el Registro de Lobistas o, en general, es respecto de los motivos del *lobby*, la identificación de los beneficiarios del *lobbying* y las instituciones que son su objeto de atención (OCDE, 2009, p. 29). Un problema en torno a esta materia es que debe haber un cuidadoso balance entre el derecho de todo ciudadano a informarse sobre ciertos aspectos de la actividad de *lobby* y, por otro lado, que la información destinada a entregarse no sea excesiva. De esta manera, se evita que se produzca un exceso de información, colapsando el sistema y se facilita el cumplimiento del objetivo que es saber exactamente quién influencia a quién, para qué o en qué aspectos. En torno a la actualización de información, los modelos de regulación difieren en torno a los plazos de meses o semanas. En

¹ Canadá y el Reino Unido han optado por la creación de un órgano *ad hoc* de administración; EE.UU., Australia y la Unión Europea han optado por delegar esta función en órganos ya existentes. En Estados Unidos, la administración recae en los secretarios del Senado y de la Cámara de Representantes.

"Canadá ésta debe ser mensual; en EE.UU. y el Reino Unido es trimestral; Australia establece una periodicidad semestral; la Unión Europea contempla la obligación de actualizar de manera anual" (OCDE, 2013, p. 1, traducción propia).

En torno a la pregunta de quién o qué Órgano administrará el Registro, se ha optado bien por la creación de órganos *ad hoc* o por delegarlo a Órganos ya existentes¹. Respecto del acceso al registro, éste puede ser en formato papel o electrónico. En Chile se ha optado por delegar la administración de este Registro de audiencia pública a un órgano existente (Consejo para la Transparencia) y por tener un Registro de Agenda Pública en formato electrónico, pese a que pueden también solicitarse audiencias o reuniones en soporte papel.

Finalmente, respecto de las sanciones ante el incumplimiento del deber de registrarse, existen diversas sanciones de todo tipo de índole (penales, civiles y administrativas) (BCN, 2014a). Respecto de las sanciones administrativas, éstas pueden ser la suspensión del Registro de Lobistas o su eventual eliminación de éste. Chile ha optado por sancionar la omisión de información en el Registro de Agenda Pública a las autoridades públicas, así como a los lobistas y gestores, pero en estricto sentido, no hay sanciones ante el incumplimiento del deber de registrarse, puesto que es la autoridad o funcionario público quien debe informar las reuniones o audiencias sostenidas con los sujetos activos de *lobby*.

2. LA OPCIÓN REGULATORIA CHILENA: REGISTRO DE AGENDA PÚBLICA

Como se adelantó en el acápite anterior, Chile ha optado por una vía regulatoria totalmente distinta a los tres modelos identificables en torno a la regulación del *lobby* a nivel de países pertenecientes a la OCDE. En este sentido, no se cuenta con un Registro de Lobistas *ex ante*, sino que con un Registro de Audiencia Pública. Esta opción fue interesante, puesto que cambió el eje de la Ley desde un modelo de regulación estadounidense, a uno más parecido al europeo, lo que logró un consenso parlamentario con mayor facilidad al eliminar un tema que habría dificultado la aprobación de la iniciativa en el Congreso.

En efecto, la existencia de un registro en donde obligatoriamente deberían inscribirse todos quienes quisieran ejercer *lobby* (con la consiguiente dificultad de que muy pocas personas querían identificarse como lobista), aparejado a la existencia de más de 5 registros públicos de lobistas que ambos proyectos del 2003 y 2008 proponían, no fomentaba de manera eficiente la transparencia en esta materia. Además, se proponía restringir el alcance de la actividad del *lobby* sólo a quienes profesionalmente lo ejercían; afectando la igualdad ante la ley de las personas. No obstante aquello, no todos los parlamentarios estuvieron de acuerdo con este nuevo enfoque proponiendo la reincorporación del Registro de Lobistas dentro de la normativa, pero esta enmienda fue rechazada por estimarse que era una materia de exclusiva

competencia del Presidente de la República (BCN, 2014b, p.386).

Ahora, en relación con ciertos aspectos del Registro, el Registro de Audiencias contemplado en la norma no pareciere ser lo mismo que un Registro de Lobistas. En primer lugar, el Registro de Audiencia Pública opera de forma automática o previa a la realización de una reunión, en el caso de los registros de lobistas, estos operan previo a la realización de cualquier reunión que desea tener el sujeto activo. Quizás el efecto práctico finalmente es que de todas formas se consigne quiénes son lobistas y quiénes son gestores de intereses (según si media remuneración o no), pero esto no parece suficiente para afirmar que la ley N° 20.730 contempla un Registro de Lobistas en la práctica, no al menos, como se ha entendido a nivel comparado a esta herramienta regulatoria. Lo anterior se debe a que el Registro de Lobistas es una herramienta que debe cumplir dos propósitos: consignar quiénes son lobistas (conjuntamente con toda la información que aquello implica) y a su vez, una serie de obligaciones y deberes para quienes realizan esta actividad. En este último aspecto es donde flaquea la legislación chilena, lo que permite afirmar que el registro de audiencia pública es más bien una forma *sui generis* que mezcla lo que podría ser un Registro de Lobistas con lo que es transparentar una agenda de actividades de una autoridad o funcionario público.

Otro tema de la discusión fue si el registro debía realizarse "ex ante" o "ex post", esto se zanjó en el artículo 13, que fue incorporado

tras la discusión en Comisión mixta en el Congreso Nacional y donde se consagraron ambas posibilidades luego de una extensa discusión. Por lo mismo, la norma es un poco extraña en su formulación, ya que no se entiende un registro de audiencia pública puede formarse automáticamente al sostener un particular una reunión con una autoridad o funcionario público. Otro tema que no está zanjado es en qué forma se verificará la información entregada al funcionario público o autoridad. En este sentido, el Reglamento N° 71 en su artículo 11, otorga la posibilidad al sujeto pasivo de *lobby* de que con posterioridad a la reunión, dentro de 10 días, solicite información adicional. Ante el incumplimiento del sujeto activo de proporcionar la información requerida, el Reglamento se remite al artículo 14 de la ley N° 20.730.

Finalmente, otra diferencia latente entre la opción regulatoria chilena y la del derecho comparado está en el tema de las sanciones. Las sanciones en el Registro de Agenda Pública están enfocadas principalmente al sujeto pasivo de *lobby*, ya que se entiende que él es quien tiene la obligación de informar sus audiencias o reuniones diarias. En cambio, en el Registro de Lobistas, al ser una obligación del sujeto activo de inscribirse, recaen en él las sanciones contempladas. Del mismo modo, la naturaleza de las sanciones es diferente, ya que por ejemplo, sería inconciliable entender aplicable a la legislación chilena una sanción como la suspensión o eliminación del registro, porque es la autoridad quien publica con quién y para qué se reunió.

Pese a las críticas que se pueden formular a un registro obligatorio de lobistas, se debió regular la existencia de un registro voluntario, ya que existen numerosas organizaciones que se reconocen como lobistas y que no se opondrían a ello. También, la importancia de este Registro voluntario radicaría en la posibilidad de sancionar a los lobistas inscritos en él, ya que en virtud de la indicación sustitutiva, al no establecer la ley un registro de esta actividad, quienes ejercen *lobby* no estarían sujetos a ninguna obligación ni prohibición.

DIFICULTADES LEGISLATIVAS EN LA APROBACIÓN DE LA LEY N° 20.730.

Es sabido que la regulación del *lobby* debe tener por objeto transparentar el proceso de toma de decisiones y contener herramientas que hagan posible la igualdad de acceso de los ciudadanos a la autoridad estatal.

Pese a la evidente obligación internacional y las normas constitucionales, en Chile pasaron más de 10 años de intentos legislativos para regular el *lobby* hasta que se aprobara en definitiva la ley N° 20.730, que "regula el *lobby* y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios". En este sentido, los proyectos más relevantes fueron el Boletín N° 3407-07 del año 2003 y el Boletín N° 6189-06 del año 2008. La idea de ambas iniciativas era lograr que los funcionarios públicos y los parlamentarios

actuaran de manera proba y transparente, representando los intereses públicos sin dejarse llevar por medios de influencia ilícitos de grupos de presión al momento de adoptar sus decisiones.

Además del argumento que señala que el *lobby* es inevitable dentro del proceso de toma de decisiones, el objeto central de la discusión de estos proyectos fue regular en qué sentido se permitiría que se realice dicha actividad; quiénes serían considerados lobistas; cuáles serían los estándares de conducta que deberían tener quienes deseen realizar esa actividad; y cómo proveer de una buena regulación para no generar desigualdades en el acceso a la autoridad al momento de plantear sus posiciones e intereses respecto de un tema determinado.

CONTENIDOS DE LOS PROYECTOS PREVIOS DE LEY

Ambos proyectos previos tuvieron como base común el modelo estadounidense de regulación de *lobby*. Esto se explica en el mensaje presidencial del proyecto del año 2008. Las características principales de ambos proyectos son concordantes con el modelo estadounidense, puesto que regulaban el *lobby* ejercido de forma profesional, creaban una serie de registros de lobistas, establecían prohibiciones y obligaciones para los lobistas profesionales, con lo cual, el foco principal de la legislación era el lobista o sujeto activo y por ende contemplaban la creación de un

Registro de Lobistas, estableciendo como requisito que quienes desearan ejercer *lobby* profesionalmente debían de inscribirse previamente. A su vez, se instituía que las autoridades y parlamentarios que eran sujetos pasivos de esta actividad tenían la obligación de informar sobre las reuniones sostenidas con los lobistas, así como la materia tratada durante ellas.

En cuanto a la eficacia de estas propuestas, era criticable el que hubiese existido una pluralidad de registros de lobistas², lo que tornaba muy burocrática la obligación del lobista de tener que inscribirse en el registro correspondiente para poder realizar *lobby* ante determinado órgano o institución. Esto hubiese conllevado a que en la práctica no se cumpliera con la finalidad de transparencia que buscan los proyectos. Por otro lado, quizás un número muy reducido de personas que se reconocen como lobistas profesionales, se inscribirían, ya que muy pocas personas querrían ser identificados bajo esta denominación.

INDICACIÓN SUSTITUTIVA DEL EJECUTIVO

La discusión de la regulación del *lobby* se paralizó en julio de 2009, en su segundo trámite constitucional. No fue hasta casi 3 años después que se reanudó la discusión tras la indicación sustitutiva presentada por

el ex Presidente Piñera. Esta fue formulada en el año 2012, y contenía una serie de nuevas propuestas.

Estas fueron las siguientes: a) se establece como objeto de la regulación el fortalecimiento de la transparencia de las relaciones con el Estado y sus organismos, b) se restringen las excepciones al concepto de *lobby*. También se regula de forma más detallada que en el proyecto original lo relativo a la c) publicidad de las audiencias, disponiendo que éstas deben publicarse en el sitio web del sujeto pasivo y de manera actualizada, al menos una vez al mes. Finalmente, se tipifican y detallan las sanciones y el procedimiento para determinar la infracción y sanción correspondiente (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN), 2012a).

Los propósitos de esta nueva indicación se fundaban en la pérdida de confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas y su funcionamiento, la que se buscaba restablecer a través de tres principios: el primero de ellos era la igualdad de acceso a la autoridad pública, el segundo se traducía en la imparcialidad de la autoridad y el tercero en la transparencia de las actividades públicas (BCN, 2014b). Esta indicación sustitutiva constituyó un cambio de paradigma de las discusiones anteriores, pues venía a ampliar el ámbito de aplicación de la ley en tres aspectos:

i) eliminó la lista de entidades cuyas actividades no serían consideradas como *lobby*,

ii) modificó el objeto de la ley al regular no sólo el ejercicio del *lobby* profesional, sino también la representación de cualquier interés particular ante la autoridad y, finalmente,

iii) agregó como conducta de *lobby* aquella que persigue que la autoridad se abstenga de tomar una decisión.

Del mismo modo, en relación a los sujetos pasivos del *lobby*, se aumentó el espectro de autoridades que podía ser objeto de *lobby*³. Finalmente, lo más novedoso de esta indicación, fue que se cambió su foco de regulación. Se pasó de poner la atención en los lobistas o sujetos activos de *lobby*, a los sujetos pasivos de dicha actividad, esto es, las autoridades o funcionarios públicos. Este cambio, se comprende bajo la lógica de que los funcionarios públicos o autoridades son los guardianes del interés general de la comunidad y la responsabilidad última recae en ellos, ya que deben evitar que el interés general de la comunidad se vea comprometido por la preeminencia de intereses particulares en las decisiones adoptadas.

Como consecuencia, se propuso eliminar el Registro de Lobistas y sustituirlo por un

Registro de Agenda Pública. Este registro debía ser publicado en un sitio web visible, a cargo del Ministerio de Secretaría General de la Presidencia. En él, la autoridad o parlamentario publicaría información relativa a la reunión sostenida con cualquier persona que solicite una audiencia, y los viajes realizados en el ejercicio de sus funciones, indicando siempre el origen de los fondos. Por otro lado, con esta indicación, se eliminaban las obligaciones y prohibiciones de los lobistas. Esta indicación no estuvo exenta de críticas ni reparos de parte de los parlamentarios y de los cuerpos intermedios de la sociedad.

CONTENIDO Y PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA LEY N° 20.730

La ley N° 20.730 fue publicada el 8 de marzo de 2014. Consta de 25 artículos y 2 disposiciones transitorias. En relación a su ámbito de aplicación, el artículo 1 de esta normativa establece que "regula 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".

A continuación, se describen ciertos aspectos fundamentales de la ley de *lobby*:

²A modo de ejemplo, en el proyecto del 2003 se contemplaban 3 registros de lobistas y en el artículo 11 del proyecto 2008 se contemplaban 5 registros distintos y a cargo de distintos órganos.

³Se incorporan nuevas autoridades, tales como los Directores Regionales de los Servicios; los encargados de las adquisiciones de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública y Jefe y Subjefe del Estado Mayor Conjunto; el Fiscal Nacional y Fiscales Regionales; entre otros.

i. El **concepto de lobby**, esta norma define el *lobby* en su artículo 2 número 1) como: "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". Lo anterior incluye los esfuerzos específicos para influir en el proceso de toma de decisiones públicas y cambios en las políticas, planes o programas, en discusión o en desarrollo, o sobre cualquier medida implementada o materia que deba ser resuelta por el funcionario, la autoridad o el organismo público correspondiente, o bien para evitar tales decisiones, cambios y medidas. Esto parece ser adecuado, ya que el *lobby* no solamente es ejercido para obtener decisiones favorables, sino para evitar ciertas decisiones desfavorables a los intereses representados. En este sentido, destaca lo que se entiende por "interés particular" dentro del concepto de *lobby*, la ley lo define como "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" (artículo 2, letra 4). La discusión legislativa destacó que "el concepto, dada su amplitud, incluiría al Banco Estado o a una universidad pública que podrían realizar una gestión de interés particular en pos de un beneficio susceptible de solicitar a una autoridad. Sostuvieron que esta amplitud era uno de los puntos

altos de esta iniciativa, toda vez que no se distinguía si se trataba de una empresa pública o privada la que realizaba *lobby* o era o no lobista sino que lo que importaba era que tal gestión quedara plasmada en el registro de audiencias" (BCN, 2014b). De este modo, lo que se buscó con este concepto era que cualquier reunión sostenida fuera registrada, independiente del interés gestionado (si era particular o no).

ii. En relación a los **sujetos regulados**, tenemos al sujeto activo, quien ejerce el *lobby* sobre determinada persona y, por otro, a los sujetos pasivos, que son las autoridades y funcionarios públicos, es decir, los receptores del *lobby*. Respecto del sujeto activo de la ley N° 20.730, se establece una distinción entre ser lobista o bien, gestor de intereses particulares. La diferencia entre uno y otro es que si no media una remuneración se denominará gestor de intereses. Esta última figura llama la atención, ya que se subentiende que quien realiza *lobby* es el lobista, y el gestor de intereses particulares (pese a que la ley no lo diga), en el fondo sería un ciudadano que estaría ejerciendo su derecho a petionar ante cualquier autoridad. Por ende, la ley N° 20.730 pareciera ser más amplia, al regular todo tipo de actividad de petición o influencia hacia una autoridad en el proceso de toma de decisiones, más que regular específicamente el *lobby* con el objeto de transparentar las reuniones que sostienen las autoridades o funcionarios públicos. Por otro lado, en relación a los sujetos

pasivos regidos por esta ley, encontramos que el artículo 3 y 4 enumera quiénes serán, pero no de forma exhaustiva, puesto que el artículo 4 se establece la posibilidad de que se incluyan nuevos sujetos pasivos mediante resoluciones o acuerdos en las instituciones u órganos correspondientes, vía solicitud ciudadana o decisión del Jefe de Servicio⁴. Dentro de los sujetos pasivos de *lobby* se encuentran los Ministros, Subsecretarios, Jefes de Servicios, Intendentes, Gobernadores, SEREMIS, Embajadores, Consejeros Regionales, Alcaldes, Concejales, Diputados, Senadores, el Contralor, entre otros. No obstante lo anterior, la ley nada dice respecto del Presidente de la República como sujeto pasivo. Del mismo modo, en ningún momento de la tramitación parlamentaria se enuncia la razón de por qué no fue incluido. Si se sigue la lógica del listado de los sujetos pasivos de la ley N° 20.730, muchas de las autoridades que son electas fueron incluidas como sujetos pasivos, por lo que no se evidencia la razón de excluir la agenda pública del Presidente de la República.

iii. La **generación de los Registros de Audiencia Pública** está a cargo de las respectivas instituciones a las que pertenece el sujeto pasivo. También existe un registro a cargo de la Contraloría General de la República, uno a cargo del Banco Central, dos registros del Congreso

Nacional (Cámara de Diputados y el Senado), estando cada uno a cargo de las Comisiones de Ética y Transparencia. Asimismo, se contempla un registro a cargo del Ministerio Público y uno a cargo de la Corporación Administrativa Judicial. Estos registros deberán consignar los requerimientos del artículo 8 de la ley. Estos requerimientos se pueden resumir en que debe constar las audiencias y reuniones; consignando la autoridad, la organización o entidad con quien se sostuvo la audiencia o reunión, a nombre de quién se gestionan los intereses, los presentes en la reunión, si se recibe remuneración por las gestiones, el lugar, la fecha y la materia tratada. También deben constar los viajes realizados por los sujetos pasivos en el ejercicio de sus funciones y además, deben consignarse los donativos oficiales y protocolares. La información contenida en éstos deberá publicarse y actualizarse al menos una vez al mes. Finalmente, el Consejo para la Transparencia es el órgano encargado de sistematizar toda la información de registros de audiencias o reuniones que sostengan los sujetos pasivos con los lobistas o gestores de intereses particulares de acuerdo al artículo 9 inciso III de la ley N° 20.730.

iv. Respecto a las **obligaciones establecidas en la ley**, debe resaltarse que se consagran obligaciones principalmente para la autoridad o funcionario público,

⁴ Artículo 4 inciso III y IV de la ley N° 20.730.

así, el lobista o gestor de intereses, sólo tiene las obligaciones estipuladas en el artículo 12 de la ley N° 20.730. Este artículo se puede resumir como una sola obligación: la de informar al sujeto activo ciertos datos. Esta obligación se descompone en cuatro aspectos: a) proporcionar información de forma oportuna y veraz a los sujetos pasivos, tanto para solicitar audiencias o reuniones como para su publicación; b) informar al sujeto pasivo el nombre de las personas o entes representados; c) informar si recibe una remuneración por las actividades realizadas y d) en el caso de las personas jurídicas, entregar la información que se les pida respecto de su estructura y conformación. La ley contempla ante la omisión de esta obligación, una multa la lobista la que fluctúa entre 10 y 50 UTM. El problema jurídico visible en esta norma es que ni en el artículo 8 ni en el referido artículo 12 se contempla un procedimiento de aplicación de multas ni se especifica cuál es la autoridad encargada de aquello.

Como se puede apreciar, esta indicación sustitutiva cambió el eje de los proyectos 2003 y 2008 de forma sustancial y dio lugar a la actual ley. Es por esto que se ha planteado que la ley N° 20.730 pareciera no ser una ley que regule el *lobby*, sino una ley de transparencia. Esto es porque la ley de *lobby* sólo regula uno de los dos ámbitos que comprende el *lobby*: esto es, centra su objeto de regulación en el sujeto pasivo, pero el sujeto activo queda casi fuera de toda regulación. Más aún si

consideramos que la actual ley de *lobby* eliminó el Registro de Lobistas y casi todas sus principales obligaciones, quedando la mayor carga encima de la autoridad o funcionario público de transparentar tanto sus reuniones o audiencias, pareciera ser que la ley se dedica más a transparentar y publicitar las agendas públicas y actividades de las autoridades que otra cosa. Con esto dicho, cobra sentido el artículo 1 de la ley N° 20.730, que establece el propósito de la ley, cual es, "regular la publicidad de 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".

VACÍOS Y PROBLEMAS DE LA LEY N° 20.730

La regulación del *lobby* se enmarca dentro de cuatro ejes esenciales dentro de la agenda de modernización del Estado. Fuera de este eje, existen otros pilares planteados como relevantes y tales son: la regulación y prevención del conflicto de intereses, el control y transparencia del financiamiento de los partidos políticos y el financiamiento de las campañas políticas. La ley N° 20.730 intenta regular la actividad de *lobby* para dar cumplimiento a que el actuar de los funcionarios públicos y/o autoridades sea con una mayor probidad y que se transparente más el quehacer público a la ciudadana. Esta normativa es un avance en este sentido pero plantea ciertas falencias:

i. Existe una latente diferencia entre las obligaciones creadas para los lobistas o gestores de intereses y los funcionarios públicos o las autoridades⁵. En este sentido, la mayoría de las obligaciones recaen en el sujeto pasivo de *lobby*, dejando en descubierto una gran desproporcionalidad respecto de lo que debe cumplir el sujeto activo. Se nota la ausencia de una regulación de Códigos de Conducta por vía legislativa o normas de integridad, transparencia y probidad que deben regir a quienes hagan *lobby* ante el sector público.

ii. Las sanciones contempladas para los lobistas y gestores de intereses particulares son solamente multas ante la omisión o inexactitud de la información, y su monto máximo puede ascender a 50 UTM. Hay que tener en mente, que quien contrata a un lobista generalmente es una persona con gran poder económico, que tiene la posibilidad de pagar a un tercero para que ejerza influencia en la autoridad. De esta forma, una multa monetaria de un bajo monto no será un gran disuasivo a que el lobista reserve cierta información. Además, en este sentido, hay una clara diferencia con los proyectos de ley de los años 2003 y 2008, en donde en caso de incumplimiento de las obligaciones descritas, los lobistas podían ser castigados con un amplio abanico de sanciones, desde

multas hasta la suspensión e incluso eliminación del registro. De este modo, las mayores sanciones son hacia el sujeto pasivo de *lobby*, en quien recae el deber de informar las audiencias y reuniones sostenidas y según el Reglamento N° 71, de verificar la exactitud y completitud de la información entregada. En caso de ausencia de información de parte del sujeto pasivo, o de inexactitud, y su reincidencia, puede llegar a configurarse bajo el artículo 18 inciso final de la ley N° 20.730 una falta grave a la probidad. Asimismo, de acuerdo al artículo 14 de la ley N° 20.730, ante cualquier infracción de parte del sujeto pasivo de las obligaciones contempladas en la ley, le regirá sus respectivos estatutos dependiendo de qué tipo de autoridad o funcionario público sea. En este contexto, se evidencia un vacío legal, el Artículo 12, que consagra las obligaciones de los lobistas y gestores de intereses, señala que la omisión inexcusable de la información requerida o falseada, será penada con una multa. No obstante, dicho artículo no señala qué autoridad deberá aplicar dicha sanción cuando el sujeto activo infringe la obligación de informar a la autoridad ante la cual hará *lobby*.

iii. En lo relativo a los correos electrónicos, se da un vacío adicional, ya que no se determina si pueden ser considerados medios viables para realizar *lobby* o no.

⁵ Esto fue discutido durante la tramitación de la indicación sustitutiva, y fue planteado por el Senador Walker: "¿Que deberemos efectuar a futuro? Dos cosas. Primero, garantizar un mayor equilibrio -que no lo veo en este proyecto- entre las obligaciones establecidas para las autoridades y funcionarios (sujetos pasivos) con relación a las de los lobbystas y gestores de intereses particulares". Extraído de la Historia Fidedigna de la ley N° 20.730, p. 598.

Del concepto de audiencia o reunión otorgados por la ley y los Reglamentos, estos correos debieran ser considerados excluidos como objeto de la ley puesto que ha habido reiterados casos en que el correo electrónico se ha considerado parte del derecho a la privacidad que posee toda persona. Así, la ley N° 20.730 al establecer que deben consignarse las audiencias y reuniones, parece desincentivar las reuniones programadas y motivar a que las discusiones o conversaciones relevantes sean por medios telefónicos o electrónicos, ya que no quedarían bajo la obligación de registrarse según la ley y sus Reglamentos.

iv. Un problema que plantea la ley N° 20.730 está en su artículo 6 N° 4 sobre la exclusión como actividad de *lobby* de "toda información entregada a una autoridad pública, que la haya solicitado expresamente para efectos de realizar una actividad o adoptar una determina decisión, dentro de su ámbito de competencia". Esta exclusión pareciera quita sustento a toda la legislación de *lobby*, ya que bastaría con que la autoridad afirme que solicitó la entrega de informes con antecedentes para excluir aquello como una actividad de *lobby*. Así, los grandes centros de estudio, fundaciones u ONG's que elaboran informes determinado sentido (a favor o en contra de ciertas medidas), pueden influir en la autoridad sin considerarse ello como *lobby*, al margen de las sospechas que pudieran generarse con respecto a la veracidad, objetividad o parcialidad de aquellos informes.

DISCUSIÓN

La teoría constitucional postula diversas visiones acerca de la democracia. En cada una de ellas ha estado presente, de una u otra manera, los debates acerca del rol de las facciones, los grupos de interés y los grupos de presión. Tras haber examinado la problemática de la regulación del *lobby* y planteado una visión desde la teoría política y desde la lógica jurídica normativa, se puede concluir lo siguiente:

Hoy en día ese debate y las medidas legislativas que hay que adoptar a su respecto se ha tornado aún más urgente en nuestras sociedades, donde los grandes grupos de presión influyen decisivamente en las políticas públicas de un país. Esto conlleva a una pérdida de confianza en las instituciones públicas por parte de los ciudadanos, a una afectación del derecho a la igualdad ante la ley y a una posible omisión en la actuación prueba que debiesen identificar a los funcionarios públicos. Es por esa razón que se ha planteado, cada vez con más fuerza, la necesidad de regular el *lobby*, para evitar los efectos perniciosos de esta actividad ante la ausencia de su regulación.

En este panorama internacional, nuestro país -durante los últimos 10 años- discutió acerca de la necesidad de legislar sobre la actividad de *lobby*. Finalmente, se aprobó la ley N° 20.730 que regula el *lobby* y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios. Previo a ello, los proyectos legislativos más importantes fueron las iniciativas de los

años 2003 y 2008. Ellas estuvieron entradas durante mucho tiempo por diversas razones. Entre las principales, estaba que los legisladores no se ponían de acuerdo en a qué se consideraría *lobby*, quiénes se incluirían y, si acaso habría o no un Registro de Lobistas. Fue en este contexto que el 2013 se presentó una indicación sustitutiva que vino a cambiar el foco de regulación desde los lobistas como habían sido los años anteriores, a centrarse más bien en las obligaciones y deberes que deben tener las autoridades y funcionarios públicos para transparentar su agenda pública. Fue tras esta indicación que se logró un mayor consenso para legislar sobre el *lobby*.

No obstante lo anterior, hemos podido detectar ciertos vacíos y problemas que presenta la ley N° 20.730. De partida, la ausencia de una regulación de los sujetos activos del *lobby*, mediante el establecimiento de un Registro de Lobistas y obligaciones y deberes para éstos propiamente tal, hace dudar si acaso la ley de *lobby* realmente regula dicha actividad o es más bien una ley de transparencia del quehacer público. En este sentido, el artículo 13 de la referida ley, que consagra el Registro de Agenda Pública, al no establecer obligaciones ni deberes para los lobistas sino que sólo regular al sujeto activo, difiere en cómo se ha entendido esta herramienta a nivel comparado. Por lo mismo, el Registro de Audiencia Pública es más bien una creación sui generis de la legislación chilena y que puede ser mejorada mediante el establecimiento de ciertos deberes para los lobistas vía legislativa o con la imposición de un

Código de Conducta para que los sujetos activos resguarden ciertos estándares mínimos de integridad y transparencia al tratar con las autoridades o funcionarios públicos.

Respecto de las sanciones de la ley, éstas se reducen a multas para los lobistas y gestores y para los funcionarios públicos se establecen multas para ciertas omisiones de publicación o información en la agenda pública. Estas sanciones parecen ser poco efectivas y disuasivas al momento de fomentar el cumplimiento de esta normativa, ya que es sabido que los grandes grupos económicos de la sociedad son los que más ejercen influencia en el sector público para que se aprueben o no ciertas políticas públicas o leyes en su favor.

REFERENCIAS

Biblioteca del Congreso Nacional (BCN). (2014a). *Ley N° 20.730, de 8 de marzo de 2014. Ley que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios*. Descargado el 12 de diciembre de 2017 desde <https://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/ley-del-lobby>

Biblioteca del Congreso Nacional (BCN). (2014b). *Historia Fidedigna de la ley N° 20.730*. Descargado el 12 de diciembre de 2017 desde <file:///C:/Users/cmaturana/Downloads/HL20730.pdf>

Cámara de Diputados de Chile. (2003). *Boletín N° 3407-07 del año 2003*. Descargado el 12 de septiembre de 2016 desde https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=3784&prmBL=3407-07

Cámara de Diputados de Chile. (2008). *Boletín N° 6189-06 del año 2008*. Descargado el 12 de septiembre de 2016 desde https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=6577

Consejo para la Transparencia (2015). *Portal de acceso a la información del lobby*. Descargado el 12 de septiembre de 2016 desde <http://www.infolobby.cl/>.

García, J. (2008). *Modelos de regulación del lobby en el derecho comparado*. Santiago:

Revista Chilena de Derecho, vol. 35 N° 1, pp. 107-134.

La Tercera (2013): "Diputada Marta Isasi recibió \$25 millones de grupo Angelini previa tramitación de Ley de Pesca". Descargado el 11 de mayo de 2013 desde: <http://www.latercera.com/noticia/politica/2013/05/674-522951-9-diputada-marta-isasi-recibio-25-millones-de-grupo-angelini-previa-tramitacion-de.shtml>

La Tercera (2013): "Ley de lobby: Canciller insiste en necesidad de establecer "excepción" para embajadores". Descargado el 28 de noviembre, 2014 desde <http://www.latercera.com/noticia/politica/2014/11/674-606499-9-ley-de-lobby->

OCDE (2009). *Lobbyists, Governments and Public Trust: Increasing Transparency through legislation*. Paris: OCDE Publishing.

OCDE (2012). *Lobbyists, Governments, and Public Trust: Promoting integrity through Self-regulation*. Paris: OCDE Publishing.

OCDE (2013). *Lobbyists, Governments, and Public Trust: Implementing the OECD principles for transparency and integrity in lobbying*. Paris: OCDE Publishing.